

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 4 N 11.1412  
**Sachgebietsschlüssel:** 141

**Rechtsquellen:**

- Ausländerbeiratssatzung der Landeshauptstadt München § 6 Abs. 6 Satz 1; § 7 Abs. 5 Satz 3
- GG Art. 3 Abs. 1, Abs. 3; Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2
- BV Art. 11 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4; Art. 12 Abs. 1; Art. 14 Abs. 1; Art. 118 Abs. 1
- Assoziierungsabkommen EWG-Türkei Art. 2; Art. 9
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung Art. 1; Art. 9
- EMRK Art. 14

**Hauptpunkte:**

- Wahlen innerhalb eines Ausländerbeirats
- herkunftslandbezogene Wählbarkeitsbeschränkung ("Staatsangehörigkeitsquoten")
- verfassungsrechtliche Wahlrechtsgleichheit
- demokratischer Legitimationsbedarf nur bei Ausübung staatlicher Gewalt
- Gestaltungsspielraum im Rahmen kommunaler Organisationshoheit
- Ungleichbehandlung anhand personenbezogener Merkmale
- Regelungsbereich des Assoziierungsabkommens EWG-Türkei
- Reichweite des vertragsvölkerrechtlichen Diskriminierungsverbots

**Leitsätze:**

Die Kommunen können, um innerhalb eines Ausländerbeirats oder seiner Organe für größere Vielfalt zu sorgen, die Zahl der jeweils aus dem selben Herkunftsland stammenden wählbaren Mitglieder begrenzen ("Staatsangehörigkeitsquoten"), ohne damit gegen den demokratischen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, gegen das grundlegende Gleichbehandlungsgebot oder gegen unions- bzw. völkerrechtliche Diskriminierungsverbote zu verstoßen.

---

**Urteil des 4. Senats vom 24. November 2011**



**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**  
**Im Namen des Volkes**

In der Normenkontrollsache

1. \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

2. \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

3. \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

4. \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

5. \*\*\*\*\*

\*\*\*\* \*\*\*\*\*

6. \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

7. \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

8. \*\*\*\*\*

\*\*\* \*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

9. \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

10. \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

11. \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

12. \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

13. \*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

- Antragsteller -

bevollmächtigt zu 1 bis 13:

Rechtsanwälte \*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \* \*\* \*\*\*\*\*

gegen

**Landeshauptstadt München,**  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
\*\*\*\*\* \* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

- Antragsgegnerin -

beteiligt:

**Landesrechtsanwaltschaft Bayern**  
**als Vertreter des öffentlichen Interesses,**  
Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Satzung über den Ausländerbeirat;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wagner,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 23. November 2011

am **24. November 2011**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Hinsichtlich des Antragstellers zu 3. wird das Verfahren eingestellt.
- II. Der Antrag der Antragsteller zu 1. bis 2. und zu 4. bis 13. wird abgelehnt.
- III. Die Antragsteller tragen jeweils anteilig die Kosten des Verfahrens, der Antragsteller zu 3. jedoch nur die bis zur Antragsrücknahme entstandenen Kosten.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Gegenstand des Normenkontrollverfahrens sind Satzungsbestimmungen zum Ausländerbeirat der Antragsgegnerin, wonach im Erweiterten Vorstand des Beirats sowie in dem für Empfehlungen zur Zuschussvergabe zuständigen Ausschuss (Zuschussausschuss) jede Nationalität maximal durch zwei Mitglieder vertreten sein darf.
- 2 1. Die Antragsteller wurden am 28. November 2010 in den aus 40 gewählten stimmberechtigten Mitgliedern sowie aus weiteren beratenden Mitgliedern bestehenden Ausländerbeirat gewählt. In seiner Sitzung am 28. März 2011 beschloss der Beirat mit 21 zu 19 bzw. 22 zu 16 Stimmen, bei der Antragsgegnerin die Einführung von Nationalitätenquoten für den Erweiterten Vorstand und für den Ausschuss für Zuschussvergaben zu beantragen.
- 3 Der Stadtrat der Antragsgegnerin beschloss daraufhin in seiner Sitzung am 6. April 2011, die Satzung über den Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München u. a. wie folgt zu ändern:  
...
- 4 In § 6 werden die folgenden Absätze 5 und 6 neu eingefügt:  
  
5 "(5) Soweit der Ausländerbeirat beratende Ausschüsse bildet und für die beratenden Ausschüsse Ausschusssprecherinnen bzw. Ausschusssprecher und deren Stellvertretung wählt, bilden diese Ausschusssprecherinnen bzw. Ausschusssprecher sowie die drei Vorstandsmitglieder den Erweiterten Vorstand. Die Ausschusssprecherinnen bzw. Ausschusssprecher werden vor der Besetzung der Ausschüsse durch die Vollversammlung gewählt.
- 6 (6) Jede Nationalität innerhalb des Erweiterten Vorstandes darf maximal durch zwei Mitglieder vertreten sein. Mitglieder mit deutscher Staatsangehörigkeit werden mit ihrer ausländischen bzw. ehemaligen Staatsangehörigkeit berücksichtigt. Alle Mitglieder mit mehr als einer ausländischen Staatsangehörigkeit müssen sich vor der Wahl zum Vorstand gegenüber der Geschäftsstelle des Ausländerbeirats verbindlich auf eine Staatsangehörigkeit festlegen. Die Festlegung ist für andere Gremien und für die gesamte Amtszeit verbindlich."  
...
- 7 § 7 Abs. 5 erhält folgende Fassung:  
  
8 "(5) Der Ausschuss nach § 2 a Abs. 2 Satz 1 besteht aus acht stimmberechtigten Mitgliedern zuzüglich der bzw. des Vorsitzenden des Ausländerbeirats. Die Sitzverteilung erfolgt paritätisch zwischen

Frauen und Männern. Jede Nationalität innerhalb der acht stimmberechtigten Mitglieder darf maximal durch zwei Mitglieder vertreten sein. § 6 Abs. 6 Sätze 2 - 4 gelten entsprechend. Die Mitglieder werden vom Ausländerbeirat aus dessen Mitte gewählt. Gewählt sind diejenigen vier Frauen und Männer, die die meisten abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben und die Wahl annehmen. Sollten nicht ausreichend Nationalitäten vertreten sein bzw. können aus anderen Gründen nicht alle Sitze im Ausschuss besetzt werden, so ist die Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder entsprechend den vorhandenen Nationalitäten bzw. den besetzbaren Sitzen zu reduzieren."

...

- 9 Die am 12. April 2011 ausgefertigte und am 20. April 2011 im Amtsblatt der Antragsgegnerin (MüABl S. 109) bekanntgemachte Änderungssatzung trat am Tag nach der Bekanntmachung in Kraft (§ 2).
- 10 2. Mit einem am 17. Juni 2011 beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingegangenen Schriftsatz ließen die Antragsteller einen Normenkontrollantrag erheben. Sie beantragen,
- 11 § 6 Abs. 6 Satz 1 und § 7 Abs. 5 Satz 3 der Satzung über den Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München für ungültig zu erklären.
- 12 Die Antragsteller seien antragsbefugt, da ihnen mit den angegriffenen Vorschriften eine Rechtsposition entzogen worden sei; zudem seien die Voraussetzungen für die künftige Ausübung des passiven Wahlrechts verändert worden. Die Antragsteller repräsentierten als türkische Staatsangehörige ein Sechstel des ausländischen Einwohneranteils der Stadt. Infolge der angegriffenen Regelungen sei diese zahlenmäßig größte Gruppe bei der mittelbaren Repräsentation in den Organen des Ausländerbeirats ungleich vertreten. Entgegen der zugesagten Mitwirkung entsprechend dem gleichen Stimmgewicht jedes ausländischen Einwohners werde nunmehr nach nationalistischen Kriterien unterschieden, was dem Prinzip der demokratischen Gleichheit widerspreche. Diese Ungleichbehandlung lasse sich nicht mit dem Gebot eines Minderheitenschutzes rechtfertigen. Die Kandidaten für den türkischen Bevölkerungsanteil seien über sechs verschiedene Listen in den Ausländerbeirat gewählt worden; die darin zum Ausdruck kommenden politischen und religiösen Unterschiede dürften nicht zu einem nationalistischen Einheitsbrei verschmolzen werden. Die Besetzung der kommunalen Beiräte sei kein rechtsfreier Raum, sondern unterliege dem Willkürverbot des Art. 3 GG. Da die Satzung zugleich eine Quotierung nach Geschlechtern vorsehe, seien einerseits geschlechtsunabhängig die beiden Repräsen-

tanten einer Nationalität mit den höchsten Stimmenzahlen gewählt, während andererseits eine getrennte Auszählung der Stimmen für die Frauen durchzuführen sei. Wer den Vorrang genieße, wenn bei Männern und Frauen jeweils mehr als ein Vertreter die höchste Stimmenzahl auf sich vereinige, sei nicht geregelt. Die Staatsangehörigkeitsquoten seien insbesondere mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands unvereinbar. Türkische Staatsangehörige dürften nach dem in Art. 9 des Assoziationsabkommens EWG-Türkei verankerten allgemeinen Diskriminierungsverbot nicht willkürlich gegenüber Deutschen benachteiligt werden, was aber hier der Fall sei. Die angegriffene Regelung verstoße auch gegen das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das in Art. 1 Abs. 1 den Begriff der "Rassendiskriminierung" definiere. Die von der Antragsgegnerin vorgenommene Unterscheidung benachteilige die größte Ausländergruppe gegenüber den anderen Gruppen und beeinträchtige damit deren gleichberechtigte Teilhabe im politischen Leben. Der von der Antragsgegnerin unternommene Versuch der Homogenisierung als Gruppe wirke einer Entfaltung der in der Gruppe vorhandenen internen Unterschiede entgegen und stehe damit im Widerspruch zur Zielrichtung der Antidiskriminierungskonvention.

13 Die Antragsgegnerin beantragt,

14 den Antrag abzulehnen.

15 Den Antragstellern fehle die Antragsbefugnis, weil ihnen durch die Satzungsänderung keine bereits erlangten Rechtspositionen entzogen würden. Vor Inkrafttreten der Satzung seien der Zuschussausschuss und der Erweiterte Vorstand noch nicht besetzt gewesen, so dass für die Antragsteller insoweit lediglich eine Chance auf Teilhabe und kein subjektives Recht bestanden habe. Ein Gleichheitsverstoß sei nicht hinreichend substantiiert dargelegt, eine Verletzung anderer subjektiver Rechte sei nicht ersichtlich. Der Antrag sei jedenfalls unbegründet, da die Satzung mit höherrangigem Recht vereinbar sei. Der Ausländerbeirat sei ein freiwillig geschaffenes Beratungsgremium, das keine Staatsgewalt ausübe. Die Antragsgegnerin sei daher in der Ausgestaltung weitgehend frei, die Besetzung sei beliebig. Die Wahl zu dem Beirat sei nur eine spezielle Form der Mitgliederbestellung und habe mit allgemeinen Wahlen, die eine demokratische Legitimation zur Ausübung von Staatsgewalt vermitteln, nichts zu tun. Die internen Mitwirkungsmöglichkeiten der Beiratsmitglieder dürften frei festgelegt werden, solange sachliche Gründe vorlägen. Der Ausländerbeirat könne seinen Zweck, die Interessen der in München lebenden Ausländer zu vertre-

ten, nur dann zuverlässig erfüllen, wenn die Mitwirkung von Ausländern möglichst aller Staatsangehörigkeiten im Beirat und seinen internen Gremien sichergestellt sei und keine Dominanz einer Staatsangehörigkeit vorliege. Die Antragsgegnerin habe ein legitimes Interesse an einer durch Quoten abgesicherten effektiven Mitsprachemöglichkeit von Vertretern möglichst vieler Staatsangehörigkeiten. Dieses Differenzierungskriterium sei geeignet, eine möglichst breite Beratung sicherzustellen, da die Staatsangehörigkeit durchaus Rückschlüsse auf gemeinsame Interessenlagen und kulturelle Hintergründe zulasse. Die Empfehlungen des Beirats bekämen dadurch mehr Gewicht als wenn er de facto von einer Staatsangehörigkeit dominiert werde. Da die Quoten alle Staatsangehörigkeiten gleichermaßen beträfen, werde nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen. Es gebe keinen Rechtsanspruch auf proportionale Repräsentanz im Ausländerbeirat und seinen Gremien. Die Gefahr einer Unterrepräsentation der Mitglieder mit türkischer Staatsangehörigkeit im Verhältnis zu ihrem Bevölkerungsanteil in München bestehe nicht, da im Zuschussausschuss unter Berücksichtigung der nicht der Quotenregelung unterfallenden Beiratvorsitzenden drei türkische Mitglieder (ein Drittel) und in dem zur Zeit aus sieben Mitgliedern bestehenden Erweiterten Vorstand zwei türkische Mitglieder (zwei Siebtel) vertreten sein könnten. Die gleichzeitig vorgesehene Quotierung nach Geschlechtern führe nicht zu Widersprüchen. Bei der bereits durchgeführten Wahl zum Zuschussausschuss seien nacheinander in acht Wahlgängen jeweils abwechselnd ein weibliches und ein männliches Mitglied gewählt worden; nach jedem Wahlgang seien die Wahlvorschläge darauf überprüft worden, ob wegen der Nationalitätenquote einzelne Mitglieder nicht mehr wählbar gewesen seien. Eine willkürliche Benachteiligung der Türken gegenüber Deutschen sei nicht ersichtlich. Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sei innerstaatlich nicht unmittelbar anwendbar. Eine Rassendiskriminierung im Sinne der Konvention liege nicht vor, da durch die angegriffenen Bestimmungen keine Grundfreiheiten oder Menschenrechte der Antragsteller verletzt seien. Im Abstellen auf die Staatsangehörigkeit könne keine Differenzierung nach "Rasse" gesehen werden. Alle vertretenen Nationalitäten würden gleich behandelt; jede Nationalität habe im Verhältnis zu ihrem Bevölkerungsanteil die Möglichkeit überproportionaler Repräsentanz in den Gremien des Ausländerbeirats.



## Entscheidungsgründe:

- 17 I. Hinsichtlich des Antragstellers zu 3., der in der mündlichen Verhandlung seinen Antrag zurückgenommen hat, ist das Verfahren einzustellen (§ 92 Abs. 3 VwGO).
- 18 II. Der Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 1. bis 2. und zu 4. bis 13. hat keinen Erfolg.
- 19 1. Der Antrag auf Unwirksamklärung von § 6 Abs. 6 Satz 1 und § 7 Abs. 5 Satz 3 der Satzung über den Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München (im Folgenden: ABS) vom 16. Oktober 1989 (MüABI S. 402) in der Fassung der Änderungssatzung vom 4. April 2011 (MüABI S. 109) ist hinsichtlich des Antragstellers zu 6. nur teilweise, hinsichtlich der weiteren Antragsteller dagegen in vollem Umfang zulässig.
- 20 a) Bei den angegriffenen Bestimmungen handelt es sich nach Form und Inhalt nicht um bloße Verwaltungsvorschriften ohne rechtliche Außenwirkung, sondern im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Abs. 1 AGVwGO um im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften, die der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle unterliegen. Der am 17. Juni 2011 gestellte Antrag hält, da die Änderungssatzung im Amtsblatt der Antragsgegnerin vom 20. April 2011 (MüAbl S. 109) bekannt gemacht wurde, die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ein.
- 21 b) Die Antragsteller sind - der Antragsteller zu 6. allerdings nur teilweise - gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt.
- 22 Die für den Erweiterten Vorstand und den Zuschussausschuss des Ausländerbeirats festgelegten zahlenmäßigen Obergrenzen für "jede Nationalität" zielen, wie sich aus den jeweils nachfolgenden Bestimmungen ergibt (§ 6 Abs. 6 Sätze 2 bis 4, § 7 Abs. 5 Satz 4 ABS), nicht auf die Volkszugehörigkeit im ethnischen oder kulturellen Sinne, sondern auf die Staatsangehörigkeit der zu wählenden Mitglieder. Die Antragsteller machen gegen diese "Staatsangehörigkeitsquoten" rechtliche Einwände geltend, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass sie durch die Anwendung der Vorschriften in absehbarer Zeit in eigenen Rechten verletzt werden.
- 23 Zwar wird ihnen mit den angegriffenen Satzungsbestimmungen kein bestehendes organschaftliches Mitwirkungsrecht entzogen, da die beiden Organe bis zum Inkrafttreten der Quotenregelungen noch nicht personell besetzt waren. Durch die Begren-

zung auf maximal zwei Mitglieder derselben Nationalität verlieren die Antragsteller aber in bestimmten Fallkonstellationen das passive Wahlrecht bei künftigen beiratsinternen Wahlen zum Erweiterten Vorstand und zum Zuschussausschuss. Dies folgt aus dem Umstand, dass sie als türkische Staatsangehörige innerhalb des aus 40 gewählten Mitgliedern bestehenden Ausländerbeirats laut der Wahlstatistik (<http://www.auslaenderbeirat-muenchen.de/wahl.html>) zur Gruppe der insgesamt 22 türkischen oder türkischstämmigen Mitglieder gehören (11 mit allein türkischer, 4 mit deutscher und gleichzeitig türkischer sowie 7 mit ehemals türkischer Staatsangehörigkeit). Für jedes dieser Beiratsmitglieder führen die angegriffenen Satzungsvorschriften bei Wahlen zum Erweiterten Vorstand oder zum Zuschussausschuss zur Ineligibilität, sobald in dem mehrstufigen Wahlvorgang zwei Mitglieder mit ebenfalls türkischer Staatsangehörigkeit gewählt sind. In dieser Beschränkung ihrer Wählbarkeit sehen die Antragsteller eine unzulässige Benachteiligung gegenüber denjenigen Beiratsmitgliedern, deren Staatsangehörigkeit im Ausländerbeirat seltener vertreten ist als die türkische. Sie berufen sich insoweit auf eine mögliche Verletzung ihres Rechts auf Gleichbehandlung.

- 24 Für den Antragsteller zu 6. kann dies allerdings nur gelten, soweit er sich gegen die in § 7 Abs. 5 Satz 3 ABS festgelegte Staatsangehörigkeitsquote für den Zuschussausschuss wendet. Von der gleichlautenden Regelung in § 6 Abs. 6 Satz 1 ABS ist er dagegen auf absehbare Zeit nicht betroffen, da er als gewählter erster Stellvertreter der Vorsitzenden (<http://www.auslaenderbeirat-muenchen.de/struk.htm>) bereits kraft Amtes auch dem Erweiterten Vorstand des Ausländerbeirats angehört (§ 6 Abs. 1, Abs. 5 Satz 1 ABS). Insoweit ist der Normenkontrollantrag daher unzulässig.
- 25 2. Soweit er zulässig ist, ist der Normenkontrollantrag unbegründet. Die angegriffenen Vorschriften, die in einem ordnungsgemäßen Verfahren zustande gekommen sind, verstoßen weder gegen vorrangiges innerstaatliches Recht (a) noch gegen unions- oder völkerrechtliche Normen (b).
- 26 a) Die Satzungsregelungen, wonach im Erweiterten Vorstand des Ausländerbeirats sowie in dessen Zuschussausschuss jede "Nationalität" (d. h. jede nicht-deutsche Staatsangehörigkeit) maximal durch zwei Mitglieder vertreten sein darf (§ 6 Abs. 6 Satz 1 und § 7 Abs. 5 Satz 3 ABS), stehen nicht im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip (aa) oder zum grundrechtlichen Anspruch auf Gleichbehandlung (bb).

- 27 aa) Der auch für kommunale Volksvertretungen geltende demokratische Grundsatz der strikten Wahlrechtsgleichheit (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 BV), der für alle gültigen Wählerstimmen den gleichen Zählwert und damit gleiche Erfolgschancen auch bei der Sitzvergabe fordert (vgl. BVerfG vom 2.11.1960 BVerfGE 11, 351/360; vom 10.4.1997 BVerfGE 95, 335/353 f.; vom 30.6.2009 BVerfGE 123, 267/371 ff.), ist auf die Wahl zu einem Ausländerbeirat nicht anwendbar. Es handelt sich bei diesem Gremium nicht um ein nach demokratischen Grundsätzen zu bildendes Repräsentationsorgan, in dessen Zusammensetzung sich das jeweilige Wahlergebnis zwingend widerspiegeln müsste (dazu BVerwG vom 10.12.2003 BVerwGE 119, 305/308 m.w.N.). Denn die ausländische Wohnbevölkerung bildet aus Sicht der Verfassung kein (Teil-)Volk, das zu demokratischer Selbstbestimmung berufen wäre. An Wahlen, die im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG die Ausübung von Staatsgewalt demokratisch legitimieren, können nur Deutsche (Art. 116 Abs. 1 GG) sowie - auf Kreis- und Gemeindeebene - andere Unionsbürger (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG) teilnehmen, nicht dagegen die sonstigen Ausländer (BVerfG vom 31.10.1990 BVerfGE 83, 60/71).
- 28 Ausländerbeiräte können daher keine selbständigen Kommunalorgane mit eigenen Wahrnehmungskompetenzen sein. Sie tragen vielmehr - ähnlich wie die für andere Bevölkerungsgruppen (z. B. Senioren, Behinderte) oder gesellschaftliche Bereiche (z. B. Kultur, Sport) gebildeten Beiräte, Kommissionen oder Arbeitsgruppen - mit ihren rechtlich unverbindlichen Stellungnahmen lediglich dazu bei, dass bestimmte (Partikular-)Interessen im Rahmen der kommunalen Willensbildung zur Sprache kommen und angemessen berücksichtigt werden (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 ABS). Auch wenn dabei satzungsrechtlich begründete Unterrichts-, Vorschlags- oder Anhörungsrechte in Anspruch genommen werden (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 ABS), liegt darin eine rein konsultative Tätigkeit, durch die keine Staatsgewalt ausgeübt wird und die daher nicht der Legitimation durch eine demokratischen Grundsätzen genügende Wahl bedarf (BVerfG vom 24.5.1995 BVerfGE 93, 37/68; BVerfG vom 19.2.1997 NVwZ 1998, 52).
- 29 Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Bildung kommunaler Ausländerbeiräte liegt nicht im Demokratieprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 11 Abs. 4 BV), sondern in der zur Selbstverwaltungsgarantie gehörenden Organisationshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV). Diese erlaubt es den Kommunen, ihre internen Verfahrensabläufe im Rahmen der Gesetze nach eigenem Ermessen einzurichten (BVerfG vom 26.10.1994 BVerfGE 91, 228/237 f. m.w.N.). Da der bayerische Ge-

setzgeber nur für die (aus Mitgliedern des Gemeinderats bzw. Kreistags bestehenden) Ausschüsse ausdrückliche Regelungen getroffen und keine Einschränkungen für extern besetzte Beratungsgremien vorgesehen hat, können die Gemeinden und Landkreise jedenfalls im Rahmen ihres eigenen Wirkungskreises jederzeit durch einfachen Organisationsbeschluss oder durch Satzung (Art. 23 Satz 1 GO, Art. 17 Satz 1 LKrO) einen Ausländerbeirat bilden (Thum, KommPraxis 1997, 203 f.; Bauer/Böhle/Ecker, Bayerische Kommunalgesetze, Stand September 2010, RdNr. 5 zu Art. 29 GO; Herbert, NVwZ 1995, 1056/1057 f.; ausführlich Marc Wagner, Der Ausländerbeirat, Diss. Bonn 2000, 131 ff. m.w.N.; z. T. einschränkend Troidl, BayVBl 2004, 321/324 ff.).

- 30 Das Verfahren, in dem die Mitglieder eines solchen Beirats bestellt werden, ist ebenfalls gesetzlich nicht geregelt. Die Kommunen können daher frei entscheiden, ob sie einzelne Personen unmittelbar in den Beirat berufen, bestimmten Vereinigungen ein Vorschlags- oder Auswahlrecht einräumen oder eine "Urwahl" unter den ortsansässigen Ausländern durchführen wollen (vgl. Thum a.a.O. 204 f.; Bauer/Böhle/Ecker a.a.O.; Wagner, a.a.O., 59 f., 149). Gegen die auf eine spezielle Einwohnergruppe beschränkte Wahl kann nicht eingewandt werden, dass es auch auf kommunaler Ebene nur ein an den Bürgerstatus anknüpfendes *allgemeines* Wahlrecht gebe (so aber Troidl a.a.O. 327; Gern, VBIBW 1993, 127/129). Denn dieses in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV garantierte Wahlrecht gilt nur dort, wo es um die notwendige demokratische Legitimation der Staatsgewalt geht. Die "Wahl" zu einem Ausländerbeirat ist dagegen eine bloße Rekrutierungsform, mittels derer die Gewählten lediglich zu Vertretern einer gesellschaftlichen Interessengruppe bestimmt, nicht jedoch als Volksvertreter demokratisch legitimiert werden (vgl. Wagner a.a.O. 150, 157 f.; Thum a.a.O. 205; Herbert a.a.O. 1058).
- 31 Ist der Wahlmodus somit eine zwar zulässige, aber rechtlich nicht gebotene Form der Bestellung von Ausländerbeiratsmitgliedern, so dürfen die Kommunen dabei auch von den für allgemeine Wahlen geltenden Grundsätzen abweichen, ohne gegen das Demokratieprinzip zu verstoßen. So können sie etwa anstelle einer Einheitswahl, bei der allen abgegebenen Stimmen das gleiche Gewicht zukommt, gesonderte Wahlen für die einzelnen Nationalitäten oder Nationalitätengruppen durchführen, um zu gewährleisten, dass die Zusammensetzung des Beirats dem Stärkeverhältnis und der Vielfalt der Nationalitäten entspricht (so § 4 Abs. 1, Abs. 3 Satz 2 der Ausländerbeiratssatzung der Stadt Nürnberg vom 28.2.2003, ABI S. 107, zuletzt geändert durch Satzung vom 28.1.2008, ABI S. 54). Das gleiche Ziel verfolgen die von der Antrags-

gegnerin getroffenen Satzungsregelungen; sie bleiben aber, weil sie nur den Erweiterten Vorstand und den Zuschussausschuss betreffen, weit hinter einer solchen (zulässigen) Gesamtquotierung des Beirats zurück und sind daher unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit erst recht als unbedenklich anzusehen.

- 32 bb) Der grundrechtliche Anspruch auf Gleichbehandlung ist ebenfalls nicht verletzt.
- 33 Da mit dem Begriff "Nationalität" in § 6 Abs. 6 Satz 1 und § 7 Abs. 5 Satz 3 ABS nicht die Volksgruppenzugehörigkeit der Beiratsmitglieder gemeint ist, sondern deren Staatsangehörigkeit (s.o., II.1.b), sind die angegriffenen Satzungsbestimmungen an keinem der in Art. 3 Abs. 3 GG genannten strikten Differenzierungsverbote (z. B. Abstammung, Rasse, Heimat und Herkunft) zu messen (vgl. BVerfG vom 09.02.1994 BVerfGE 90, 27/37; BVerwG vom 27.09.1988 BVerwGE 80, 233/243; Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011, RdNr. 127 zu Art. 3). Alleiniger Prüfungsmaßstab ist vielmehr der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 118 Abs. 1 BV.
- 34 Gegen dieses Grundrecht wird verstoßen, wenn die gesetzliche Regelung bewirkt, dass eine Gruppe im Vergleich zu einer anderen Gruppe von Normadressaten anders behandelt wird, ohne dass zwischen den Gruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen. Die Grenzen sind dabei umso enger, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann. Erfolgt die Ungleichbehandlung anhand personenbezogener Merkmale, so unterliegt die Gestaltungsfreiheit des Normgebers regelmäßig einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse (vgl. BVerfG vom 26.01.1993 BVerfGE 88, 87/96 f.; vom 21.7.2010 BVerfGE 126, 400/416 ff. m.w.N.).
- 35 Nach diesen Maßstäben sind die an die Staatsangehörigkeit anknüpfenden Wählbarkeitsbeschränkungen für den Erweiterten Vorstand und den Zuschussausschuss des Ausländerbeirats nicht zu beanstanden. Sie sollen erklärtermaßen dazu dienen, das - u. a. aus einer unterschiedlich hohen Wahlbeteiligung resultierende - Übergewicht von Beiratsmitgliedern aus einzelnen Herkunftsländern zu verringern und eine größere Bandbreite an Erfahrungen und Sichtweisen innerhalb der Kollegialorgane sicherzustellen. Das damit verfolgte Ziel, dem Beirat als Interessenvertreter der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung höhere Akzeptanz zu verschaffen und ihm damit einen effektiveren Einfluss auf die kommunalen Willensbildungsprozesse zu

ermöglichen, rechtfertigt die in der Quotierung liegende Ungleichbehandlung bestimmter Gruppen von Beiratsmitgliedern.

- 36 Die Staatsangehörigkeit stellt ein zur Erreichung des Normzwecks geeignetes Differenzierungsmerkmal dar. Sie lässt sich mit relativ geringem Aufwand eindeutig feststellen und besitzt im Hinblick auf mögliche Meinungs- und Interessenunterschiede innerhalb des Ausländerbeirats eine hinreichende Aussagekraft. Ausländer gleicher Staatsangehörigkeit verbindet aufgrund ihrer gemeinsamen kulturellen Prägung und kollektiven Erfahrungen typischerweise erheblich mehr miteinander als mit den Angehörigen anderer Staaten. Der kommunale Satzungsgeber darf daher alle einem bestimmten Herkunftsstaat zuzuordnenden Ausländer - ungeachtet etwaiger politischer, ethnischer oder religiöser Binnenkonflikte - als Angehörige einer Teilgruppe mit jeweils spezifischen Anliegen ansehen und sich beim Erlass pluralitätssichernder Regelungen an dieser formell-statusrechtlichen Unterscheidung orientieren.
- 37 Ein Verfahren, mit dem sich die angestrebte Meinungsvielfalt im Ausländerbeirat auf eine wirkungsvollere oder schonendere Weise herstellen ließe als mit einer Staatsangehörigkeitsquote, ist nicht ersichtlich. Die mit den angegriffenen Vorschriften verbundene Wählbarkeitsbeschränkung bedeutet für die davon betroffenen Beiratsmitglieder auch keine unzumutbare Erschwernis bei der Ausübung von Grundrechten. Denn diese nehmen mit ihrer Kandidatur zum Ausländerbeirat oder zu einem seiner Unterorgane keine originären politischen Teilhaberechte wahr, sondern machen nur von einer freiwillig gewährten Möglichkeit der organisierten Interessenvertretung Gebrauch. Es liegt dabei in der organisatorischen Gestaltungsfreiheit der jeweiligen Kommune, ob für die Besetzung des Vorstands und der Ausschüsse ausschließlich das Ergebnis der vorangegangenen Wahl oder auch sonstige Gesichtspunkte maßgebend sein sollen. Die im Beirat vertretenen Nationalitäten haben daher von vornherein keinen Anspruch auf proportionale Repräsentation in den einzelnen Gremien.
- 38 Die in § 6 Abs. 6 Satz 1 und § 7 Abs. 5 Satz 3 ABS normierten Staatsangehörigkeitsquoten sind neutral formuliert und zielen nicht darauf ab, die Wählbarkeit nur für bestimmte Herkunftsländer zu beschränken. Sie sind auch nicht so bemessen, dass einzelne Nationalitäten von den Willensbildungsprozessen innerhalb des Beirats ausgeschlossen oder entgegen ihrer objektiven zahlenmäßigen Stärke deutlich unterrepräsentiert wären. Dies gilt namentlich für die Gruppe der türkischen Staatsangehörigen, die etwa ein Sechstel der ausländischen Wohnbevölkerung Münchens (ca. 17%) ausmachen. Sie können in dem derzeit sieben Mitglieder umfassenden Erweiterten

Vorstand des Ausländerbeirats sowie in dem aus acht stimmberechtigten Mitgliedern bestehenden Zuschussausschuss - wie jede andere Nationalität - mit jeweils bis zu zwei Personen und damit sogar überproportional (ca. 29% bzw. 20%) vertreten sein. Im dreiköpfigen Vorstand (§ 6 Abs. 1 ABS), der indirekt ebenfalls der Staatsangehörigkeitsquote des § 6 Abs. 6 Satz 1 ABS unterliegt, weil seine Mitglieder zugleich dem Erweiterten Vorstand angehören (§ 6 Abs. 5 Satz 1 ABS), darf aufgrund der genannten Regelungen sogar eine Mehrheit von zwei Dritteln (ca. 67%) aus dem selben Herkunftsland stammen.

- 39 Entgegen dem Vorbringen der Antragsteller steht die für den Zuschussausschuss geltende Staatsangehörigkeitsquote (§ 7 Abs. 5 Satz 3 ABS) in keinem unlöslichen Widerspruch zu der dort ebenfalls vorgeschriebenen paritätischen Sitzverteilung nach Geschlechtern (§ 7 Abs. 5 Satz 2 ABS). Wie die Antragsgegnerin überzeugend dargelegt hat, kann dem doppelten Quotenerfordernis etwa dadurch Rechnung getragen werden, dass in acht aufeinander folgenden Einzelwahlgängen abwechselnd ein weibliches und ein männliches Mitglied gewählt und dabei ab dem dritten Wahlgang jeweils geprüft wird, ob Kandidaten bestimmter Nationalität nicht mehr wählbar sind.
- 40 b) Die für den Erweiterten Vorstand und für den Zuschussausschuss geltenden Staatsangehörigkeitsquoten verstoßen auch weder gegen Unionsrecht (aa) noch gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland (bb).
- 41 aa) Die angegriffenen Satzungsregelungen sind nicht an Art. 9 des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 12. September 1963 (BGBl 1964 II S. 510) - Assoziierungsabkommen - zu messen. Zwar ist diese Bestimmung, in der die Vertragsparteien anerkennen, dass "für den Anwendungsbereich des Abkommens... jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist", Bestandteil des Unionsrechts und daher in jedem Mitgliedstaat unmittelbar anwendbar (vgl. EuGH vom 29.4.2010 InfAuslR 2010, 270 ff.; allgemein Vöneky in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 40. Aufl. 2009, RdNr. 53 ff.). Die in § 6 Abs. 6 Satz 1 und § 7 Abs. 5 Satz 3 ABS enthaltenen Staatsangehörigkeitsquoten betreffen jedoch Rechtsbeziehungen, die vom Assoziierungsabkommen nicht erfasst werden.
- 42 Ziel des Assoziierungsabkommens ist die beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien, wobei der

beschleunigte Ausbau der türkischen Wirtschaft sowie die Hebung des Beschäftigungsstandes und der Lebensbedingungen des türkischen Volkes gewährleistet werden sollen (Art. 2 Abs. 1). Zur Verwirklichung dieser Ziele ist die schrittweise Errichtung einer Zollunion vorgesehen (Art. 2 Abs. 2); darüber hinaus haben die Vertragsparteien vereinbart, untereinander schrittweise die Freizügigkeit der Arbeitnehmer herzustellen (Art. 12). Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs folgt daraus, dass die unionsrechtlichen Grundsätze zur Arbeitnehmerfreizügigkeit so weit wie möglich auf türkische Staatsangehörige zu übertragen sind, die aufgrund des Assoziation EWG-Türkei Rechte besitzen (vgl. EuGH vom 2.6. 2005, Dörr/Ünal, C-136/03, Slg. 2005, RdNrn 61 ff. m.w.N.). Diese Rechte, für die auch das Diskriminierungsverbot in Art. 9 des Abkommens gilt, müssen aber stets einen Zusammenhang mit wirtschaftlichen Betätigungen aufweisen, da die Assoziation EWG-Türkei einen ausschließlich wirtschaftlichen Zweck verfolgt und sich auf eine schrittweise Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränkt (so nunmehr ausdrücklich EUGH vom 8.12.2011, Ziebell, C-371/08, RdNr. 64 u. 72). Die Mitwirkung in einem Ausländerbeirat, der die Interessen der ausländischen Wohnbevölkerung im Rahmen kommunaler Entscheidungsprozesse vertreten soll, liegt von vornherein außerhalb dieses assoziationsrechtlichen Regelungsbereichs. Im Übrigen werden mit den Staatsangehörigkeitsquoten auch nicht, wie in Art. 9 des Abkommens vorausgesetzt, türkische Staatsangehörige gegenüber Deutschen bzw. Unionsbürgern diskriminiert; die Ungleichbehandlung betrifft vielmehr das Verhältnis derjenigen (nicht zwingend türkischen) Mitglieder, deren Herkunftsstaat im Ausländerbeirat mehrfach vertreten ist, zu den Mitgliedern aus anderen (Dritt-)Staaten.

- 43 Da sich die Unanwendbarkeit des assoziationsrechtlichen Diskriminierungsverbots eindeutig aus Wortlaut und Systematik sowie aus Sinn und Zweck des Assoziierungsabkommens ergibt, sieht der Senat keine Veranlassung, den Gerichtshof der Europäischen Union nach Art. 267 Abs. 2 AEUV um eine Vorabentscheidung zu den von den Antragstellern aufgeworfenen Rechtsfragen zu ersuchen.
- 44 bb) Die Staatsangehörigkeitsquoten in § 6 Abs. 6 Satz 1 und § 7 Abs. 5 Satz 3 ABS verstoßen auch nicht gegen das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 (BGBl 1969 II S. 961, sog. Antirassismuskonvention).
- 45 Dieser völkerrechtliche Vertrag, der unmittelbar nur die Vertragsstaaten verpflichtet und keine subjektiven Rechte einzelner begründet (Kühner, NJW 1986, 1397/1399;



Britz, EuGRZ 2002, 381/386), bezeichnet als Rassendiskriminierung "jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen, oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird" (Art. 1 Abs. 1). Wie die Aufzählung der unzulässigen Merkmale zeigt, findet das Übereinkommen auf Differenzierungen nach der Staatsangehörigkeit keine Anwendung (vgl. Britz a.a.O. 384 m.w.N.). Die Vertragsstaaten dürfen daher in ihrer Rechtsordnung nicht nur zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen unterscheiden (Art. 1 Abs. 2); es wird auch ausdrücklich klargelegt, dass das Abkommen Rechtsvorschriften über Staatsangehörigkeit unberührt lässt, "sofern diese Vorschriften nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren" (Art. 1 Abs. 3). Die in den angegriffenen Satzungsbestimmungen enthaltene Beschränkung auf maximal zwei Mitglieder gleicher "Nationalität" (im Sinne der Staatsangehörigkeit) gilt für potentiell jeden Herkunftsstaat und stellt schon aus diesem Grund keine unzulässige Diskriminierung im Sinne des Abkommens dar.

- 46 Darüber hinaus kommt ein Verstoß gegen die Antirassismuskonvention auch deshalb nicht in Betracht, weil durch die Staatsangehörigkeitsquoten niemand an der gleichberechtigten Wahrnehmung von "Menschenrechten oder Grundfreiheiten" gehindert wird. Der kommunale Ausländerbeirat hat seine rechtliche Grundlage allein im Beschluss der jeweiligen Kommune. Weder das Grundgesetz oder die Bayerische Verfassung noch die Europäische Menschenrechtskonvention oder andere internationale Abkommen garantieren den Einwohnern mit ausländischer Staatsangehörigkeit das Recht, im Rahmen eines gewählten Beratungsgremiums auf die kommunalen Willensbildungsprozesse einwirken zu können. In der Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit der zu wählenden Beiratsmitglieder liegt demzufolge auch keine Verletzung des in Art. 14 EMRK normierten menschenrechtlichen Diskriminierungsverbots (vgl. EGMR vom 9.3.2010 FamRZ 2011, 1037 f.; vom 28.10.2010 NVwZ-RR 2011, 727/728 m. w. N.).
- 47 III. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 2, § 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 Abs. 1 ZPO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.

- 48 Für den Antragsteller zu 3. ist die vorliegende Entscheidung unanfechtbar (§ 92 Abs. 3 Satz 2 VwGO).
- 49 Hinsichtlich des Verfahrens der Antragsteller zu 1. bis 2. und zu 4. bis 13. ist die Revision nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt. Für diese Antragsteller gilt folgende

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 50 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 51 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

53

**Beschluss:**

54

Der Streitwert wird auf 10.000 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

55

Dr. Zöllner

Dr. Wagner

Dr. Peitek