

**Gutachten**  
**zur Zulässigkeit eines Ausländerwahlrechts**  
**auf bezirklicher sowie auf Landes-, Bundes- und Europaebene**

Gliederung

I. Auftrag	2
II. Gutachten	3
1. Einleitung	3
2. Zum Begriff des Volkes (Art. 20 Abs. 2 GG)	4
3. Wahlen zum Deutschen Bundestag	6
4. Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin	7
5. Wahlen zu Bezirksverordnetenversammlungen	8
a) EU-Bürger und EU-Bürgerinnen	8
b) Drittstaatsangehörige	9
6. Wahlen zum Europäischen Parlament	10
a) EU-Bürger und EU-Bürgerinnen	11
b) Drittstaatsangehörige	11
7. Verfassungsänderung als Grundlage für eine Ausweitung des Wahlrechts	11
a) Wahlen zum Deutschen Bundestag	12
b) Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin	12
c) Wahlen zu Bezirksverordnetenversammlungen	13
d) Stellungnahme zu a) bis c)	13
e) Wahlen zum Europäischen Parlament	16
8. Abstimmungen	16
III. Ergebnisse	17

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

## **I. Auftrag**

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der AfD-Fraktion mit der Erstellung eines Gutachtens zu folgenden Fragen beauftragt:

1. Wie beurteilt sich verfassungsrechtlich die Zulassung von Ausländern (auch EU-Ausländern) zu Wahlen und Abstimmungen zur Bezirksverordnetenversammlung?
2. Wie beurteilt sich verfassungsrechtlich die Zulassung von Ausländern (auch EU-Ausländern) zu Wahlen und Abstimmungen zum Abgeordnetenhaus von Berlin?
3. Wie beurteilt sich verfassungsrechtlich die Zulassung von Ausländern (auch EU-Ausländern) zu Wahlen und Abstimmungen zum Bundestag?
4. Wie beurteilt sich verfassungsrechtlich die Zulassung von Ausländern (auch EU-Ausländern) zu Wahlen und Abstimmungen bei Europawahlen?
5. Ist für die Zulassung von Ausländern (auch EU-Ausländern) zu Wahlen und Abstimmungen eine Verfassungsänderung notwendig?
6. Wäre eine Verfassungsänderung mit dem Ziel der Zulassung von Ausländern (auch EU-Ausländern) zu Wahlen und Abstimmungen, durch die unter anderem die im Artikel 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt würden, nach Artikel 79 Absatz 3 GG verfassungsrechtlich zulässig?
7. Welche Rolle spielen europäische Regelungen?
8. Wie wird der Volksbegriff des Grundgesetzes definiert?

## **II. Gutachten**

Vorbemerkung:

Aus Gründen der besseren Verständlichkeit und Darstellbarkeit werden die vorgelegten Fragen zu dem Gutachten im Folgenden in einer vom Gutachtauftrag abweichenden Reihenfolge beantwortet.

### **1. Einleitung**

In der Vergangenheit hat es in der Bundesrepublik Deutschland auf verschiedenen Ebenen wiederholt Initiativen gegeben, den Kreis der Wahlberechtigten auf ausländische Bürger und Bürgerinnen auszuweiten. Angesichts eines größer werdenden Anteils an Menschen in der Bevölkerung, die aufgrund fehlender deutscher Staatsangehörigkeit nicht zur Teilnahme an Wahlen berechtigt sind, ist es das Anliegen solcher Initiativen, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den der staatlichen Herrschaft Unterliegenden herzustellen.<sup>1</sup>

Aktuell haben die Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke einen Antrag in das Abgeordnetenhaus von Berlin eingebracht, der darauf abzielt, durch eine Bundesratsinitiative des Senats eine Grundgesetzänderung anzustoßen, um für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger das Wahlrecht auf Landesebene und für Drittstaatsangehörige, die seit mindestens fünf Jahren ihren ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet haben, das Wahlrecht auf Landes- und kommunaler Ebene zu gewährleisten.<sup>2</sup>

Daneben setzt sich auch die Volksinitiative „Demokratie für Alle“<sup>3</sup>, deren Initiative im Abgeordnetenhaus von Berlin in der Plenarsitzung am 1. Dezember 2022 abschließend beraten wurde,<sup>4</sup> für ein aktives und passives Wahlrecht auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene und für Europawahlen für alle Menschen ein, die seit mindestens drei Jahren in Deutschland leben.

---

<sup>1</sup> Siehe z. B. Drucksache 19/0609, S. 2.

<sup>2</sup> Drucksache 19/0609 vom 20.10.2022.

<sup>3</sup> Drucksache 19/0449.

<sup>4</sup> Siehe Plenarprotokoll 19/22 vom 1. Dezember 2022, S. 1852 ff. und S. 1921 (Beschlusstext).

Auf Bundesebene sind in der Vergangenheit ebenfalls verschiedene Gesetzentwürfe im Deutschen Bundestag sowie Bundesratsinitiativen zur Einführung eines Ausländerwahlrechts beraten worden, die jedoch jeweils keine Mehrheit fanden.<sup>5</sup>

Auch die Rechtsprechung war in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach mit dieser Thematik befasst. So hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1990 entschieden, dass das schleswig-holsteinische Gesetz vom 21. Februar 1989 zur Einführung eines Wahlrechts für Ausländer bei Gemeinde- und Kreiswahlen nichtig war.<sup>6</sup> Auch das Hamburgische Gesetz zur Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksversammlungen vom 20. Februar 1989 hat das Gericht für nichtig erklärt.<sup>7</sup> Nachdem zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben im Jahr 1992 mit dem neu eingefügten Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG das Kommunalwahlrecht für EU-Bürger eingeführt wurde,<sup>8</sup> hat der Staatsgerichtshof Bremen im Jahr 2014 geurteilt, dass der Gesetzentwurf zur Erstreckung des Wahlrechts zu den Wahlen zur Bürgerschaft auf Unionsbürger und des Wahlrechts zu den Beirätewahlen in der Stadtgemeinde Bremen auf Drittstaatsangehörige aus dem Jahr 2013 nicht mit der Bremischen Landesverfassung vereinbar war.<sup>9</sup>

## **2. Zum Begriff des Volkes (Art. 20 Abs. 2 GG)**

Das Wahlrecht setzt laut Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG die Zugehörigkeit zum Volk voraus. Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz lautet:

*Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.*

---

<sup>5</sup> S. nur BT-Drs. 12/6323, 17/1047 (Gesetzentwürfe der Fraktion der SPD), 11/74462, 16/6628, 17/1150, 18/2088 (Gesetzentwürfe der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen), 17/1146, 17/5896, 18/3169 (Gesetzentwürfe der Fraktion Die Linke) sowie BR-Drs. 623/07 (Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz); diese fanden jeweils keine Mehrheit. Der BR hatte 1997 einen Gesetzentwurf beschlossen (BR-Drs. 515/97/Beschluss), der jedoch vom Bundestag nicht mehr beraten wurde.

<sup>6</sup> BVerfGE 83, 37.

<sup>7</sup> BVerfGE 83, 60.

<sup>8</sup> Diese Grundgesetzänderung verstieß nicht gegen die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG, so BVerfGE 83, 37, 59, im Vorgriff auf die damals geplante Änderung.

<sup>9</sup> StGH Bremen, NVwZ-RR 2014, 497.

Der Begriff des Volkes ist somit zentral für die Frage, wer in der Bundesrepublik Deutschland wahlberechtigt ist.<sup>10</sup>

Das Volk, von dem gemäß Art. 20 Abs. 2 GG die Staatsgewalt ausgeht, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der ganz herrschenden Meinung in der Literatur das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland, das von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen gebildet wird.<sup>11</sup>

In der Literatur sind hierzu vereinzelt abweichende Stimmen zu hören.

Nach Bryde soll es zur Disposition des einfachen Gesetzgebers stehen, wer zum Volk i.S.d. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gehört.<sup>12</sup> Dagegen spricht aber nicht nur die Entstehungsgeschichte des Art. 20 GG. Denn im Parlamentarischen Rat ging man davon aus, dass das Volk, von dem die Staatsgewalt ausgehe, die Summe der einzelnen Deutschen sei.<sup>13</sup> Auch der Zusammenhang mit anderen Regelungen des Grundgesetzes, die einen Bezug zum Volk aufweisen, wie die Präambel, Art. 33 Abs. 1 und 2, Art. 56, Art. 116 und Art. 146 GG lassen den Schluss zu, dass das Staatsvolk i. S. d. Art. 20 GG das deutsche Volk ist.<sup>14</sup> Es wäre widersprüchlich, wenn sich das die Staatsgewalt legitimierende Volk von dem in der Präambel des Grundgesetzes angesprochenen deutschen Volk als Träger der verfassungsgebenden Gewalt unterscheiden würde.<sup>15</sup>

Für Hobe hat sich der Staatsvolkbegriff mit der Einführung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG (Kommunalwahlrecht für EU-Bürger) „europäisiert“.<sup>16</sup> Diese Ansicht verkennt allerdings

---

<sup>10</sup> Zur Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten um EU-Bürgerinnen und –Bürger bei Kommunalwahlen siehe unten II. 5.

<sup>11</sup> BVerfGE 83, 37, 50f.; 83, 60, 71; 107, 59, 87; Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 90; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 97. EL 2022, Art. 20 Rn. 81; Böckenförde, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 26ff.; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 148.

<sup>12</sup> Bryde, Ausländerwahlrecht und grundgesetzliche Demokratie, JZ 1989, 257, 259.

<sup>13</sup> So der Abg. Schmid in der 20. Sitzung des Grundsatzausschusses am 10.11.1948, protokolliert in: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Bd. 1 (1951), S. 199.

<sup>14</sup> BVerfGE 83, 37, 51.

<sup>15</sup> Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 149.

<sup>16</sup> Hobe, Das Staatsvolk nach dem Grundgesetz, JZ 1994, 191, 194.

die begrenzte Reichweite des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, in Kreisen und Gemeinden „auch“ – also zusätzlich zum Staatsvolk – EU-Bürgern das Wahlrecht einzuräumen.<sup>17</sup>

Damit knüpft der Begriff des Volkes weder an eine ethnische Zugehörigkeit an,<sup>18</sup> noch definiert er sich durch den Kreis der von den Entscheidungen der Staatsgewalt betroffenen Personen.<sup>19</sup> Hierzu führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass die Zunahme des Anteils der Ausländer an der Gesamtbevölkerung nicht zu einem Bedeutungswandel des Begriffs des Volkes geführt habe, der es erlauben würde, allen der staatlichen Herrschaft Unterworfenen die gleichen demokratischen Rechte einzuräumen.<sup>20</sup> Wollte man dieses Ziel politisch verfolgen, so bliebe hierfür verfassungsrechtlich als Anknüpfungspunkt nur das Staatsangehörigkeitsrecht.<sup>21</sup>

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass das Volk – entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der ganz herrschenden Meinung in der Literatur – das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland ist, das von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG<sup>22</sup> gleichgestellten Personen gebildet wird.

### 3. Wahlen zum Deutschen Bundestag

Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG setzt das Wahlrecht die Zugehörigkeit zum (deutschen) Staatsvolk voraus. Daher ist die gesetzliche Einführung eines Wahlrechts für Ausländer und Ausländerinnen, einschließlich der Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten, für Wahlen zum Deutschen Bundestag nicht mit der Verfassung vereinbar. Dies lässt sich aus der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Begriff des Volkes i. S. d. Art. 20 Abs. 2 GG<sup>23</sup> ableiten und entspricht auch der ganz herrschenden Meinung in der Literatur.<sup>24</sup>

---

<sup>17</sup> S. hierzu StGH Bremen, Urt. v. 31.1.2014, NVwZ-RR 2014, 497, 499ff.

<sup>18</sup> Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 20 Rn. 68a.

<sup>19</sup> BVerfGE 83, 37, 51.

<sup>20</sup> BVerfGE 83, 37, 52.

<sup>21</sup> BVerfGE, ebenda.

<sup>22</sup> Art. 116 Abs. 1 GG lautet: „*Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.*“

<sup>23</sup> BVerfGE 83, 37, 50f.; 83, 60, 71; 107, 59, 87.

<sup>24</sup> Böckenförde, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 27; Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 90; Robbers, in:

Lediglich eine Mindermeinung in der Literatur sieht für die Wahlberechtigung Art. 38 GG<sup>25</sup> als *lex specialis* an, welchen auszugestalten dem Gesetzgeber überlassen sei.<sup>26</sup> Dies kann aber schon deshalb nicht überzeugen, weil auf diese Weise Art. 20 GG, dessen Grundsätze der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG unterliegen, übergangen werden könnte. Auch bezieht sich Art. 38 GG selbst auf den Begriff des Volkes, der wiederum in Art. 20 GG verankert ist, indem Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG besagt, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages „*Vertreter des ganzen Volkes*“ sind.

#### 4. Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann auch die den Bundesländern zukommende Staatsgewalt gemäß Art. 20 Abs. 2 und 28 Abs. 1 Satz 1 GG nur von Deutschen i. S. d. Art. 116 Abs. 1 GG getragen werden.<sup>27</sup> Demnach tritt hier der territorial begrenzte Verband der im Land lebenden Deutschen, das (Landes-)Volk, an die Stelle des Staatsvolkes der Bundesrepublik Deutschland; eine dem entgegenstehende Gesetzgebung wäre verfassungswidrig.<sup>28</sup>

---

Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 137. Aktualisierung 2008, Art. 20 Abs. 1 Rn. 588; Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 4.

<sup>25</sup> Art. 38 GG lautet: „(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. (2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt. (3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.“

<sup>26</sup> Meyer, in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 10.

<sup>27</sup> BVerfGE 83, 37, 53.

<sup>28</sup> BVerfG, ebenda. Ebenso StGH Bremen, Urt. v. 31.1.2014, NVwZ-RR 2014, 497, 498ff.; ThürVerfGH Urt. v. 25.9.2018, BeckRS 2018, 22849, Rn. 117. Dem folgt die h. M. in der Literatur: Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 98. EL März 2022, Art. 20 Rn. 85; Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 28 Rn. 14; Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 32; Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 73; Robbers, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 137. Aktualisierung 2008, Art. 20 Abs. 1 Rn. 588; Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 4. Dagegen halten es Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 20 Rn. 13, für möglich, dass die Länder aufgrund eigener Gesetzgebungskompetenz für eine Landes-Staatsangehörigkeit nicht nur den deutschen Staatsbürgern, sondern auch solchen Ausländern, die sich dauerhaft im Gebiet des jeweiligen Landes aufhalten, die Landes-Staatsangehörigkeit gewähren.

Nach Art. 2 Satz 1 der Verfassung von Berlin ist die Gesamtheit der Deutschen, die in Berlin ihren Wohnsitz haben, Träger der öffentlichen Gewalt. Das Abgeordnetenhaus ist gemäß Art. 38 Abs. 1 der Verfassung von Berlin die von den wahlberechtigten Deutschen gewählte Volksvertretung. Auch nach Art. 39 Abs. 3 der Verfassung von Berlin sind wahlberechtigt alle Deutschen, die am Tage der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten in Berlin ihren Wohnsitz haben.

Die gesetzliche Einführung eines Wahlrechts für (EU-)Ausländer und Ausländerinnen für Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin würde daher sowohl gegen die Verfassung von Berlin<sup>29</sup> als auch gegen das Grundgesetz verstoßen.

## **5. Wahlen zu Bezirksverordnetenversammlungen**

### **a) EU-Bürger und EU-Bürgerinnen**

Zur Wahl der Bezirksverordnetenversammlungen sind nach Art. 70 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung von Berlin und § 22a Landeswahlgesetz<sup>30</sup> neben den Deutschen auch Personen berechtigt, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen. Mit dieser Regelung wurde die Richtlinie 94/80/EG umgesetzt, nach deren Art. 3 die Mitgliedstaaten jedem Unionsbürger das aktive und das passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnsitzmitgliedstaat einräumen müssen.<sup>31</sup> Diese Vorschrift ist laut Anhang der Richtlinie auch auf die Bezirke des Landes Berlin anwendbar. Die Richtlinie beruht auf Art. 22 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), nach dem jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, das aktive und passive Kommunalwahlrecht in diesem Mitgliedstaat hat.

---

<sup>29</sup> Driehaus, in: ders. (Hrsg.) Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 4.

<sup>30</sup> Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz) vom 25. September 1987 (GVBl. 1987, S. 2370), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.05.2021 (GVBl. S. 414).

<sup>31</sup> 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, ABl. L 368, 31.12.1994, S. 38.



## b) Drittstaatsangehörige

Art. 22 Abs. 1 AEUV schließt nicht aus, dass Mitgliedstaaten den Kreis der Berechtigten zu Kommunalwahlen auf Drittstaatsangehörige ausweiten.<sup>32</sup>

Es fragt sich aber, ob die Einführung eines Wahlrechts für ausländische Nicht-Unionbürger für Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen gegen die Verfassung verstoßen würde.

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG lautet:

*In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.*

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 1990 entschieden, dass das schleswig-holsteinische Gesetz zur Einführung des Wahlrechts für Ausländer für die Gemeinde- und Kreisvertretungen gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verstoße, da der Begriff des Volkes in dieser Vorschrift mit demselben Inhalt wie in Art 20 Abs. 2 GG verwendet werde.<sup>33</sup>

Berlin ist allerdings ein Land und zugleich eine Stadt (Art. 1 Abs. 1 VvB). Die Bezirke sind keine selbständigen Gemeinden, sondern Teil der Einheitsgemeinde Berlin, die ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung ausführen.<sup>34</sup> Da die Berliner Bezirke keine Gemeinden sind, ist Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG hier nicht anwendbar.<sup>35</sup>

Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss aber nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verletzte die Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksversammlungen in der Freien und Hansestadt Hamburg das gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Länder verbindliche demokratische Prinzip des Art. 20 Abs. 2 GG, da die Bezirks-

---

<sup>32</sup> Hatje, in: Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, AEUV Art. 22 Rn. 6.

<sup>33</sup> BVerfGE 83, 37, 50. Dem stimmt die h. M. in der Literatur zu: S. z. B. Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 18; Schwarz, Erweiterungen des Kreises der Wahlberechtigten für Ausländer auf Landes- und Kommunalebene?, AöR 2013, 411, 415f.

<sup>34</sup> Michaelis/Krammerbauer, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 66 Rn. 2.

<sup>35</sup> Vgl. BVerfGE 83, 60, 76 zur Unanwendbarkeit des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 auf die Bezirke der Freien und Hansestadt Hamburg.

versammlungen Staatsgewalt ausübten und demgemäß der demokratischen Legitimation bedürften, die nur dann durch Wahlen vermittelt werde, wenn diese durch den örtlich begrenzten Teil des Staatsvolkes erfolge, also durch die in den Bezirken wohnenden Deutschen.<sup>36</sup>

Die Bezirksverordnetenversammlungen sind nach Art. 72 Abs. 1 VvB Organe der Selbstverwaltung, die Kontrolle über die Bezirksverwaltung ausüben, den Bezirkshaushaltsplan beschließen und in den ihr zugewiesenen Angelegenheiten entscheiden. Damit üben die Bezirksverordnetenversammlungen Staatsgewalt aus, die demokratisch legitimiert sein muss. Eine Einführung des Wahlrechts für ausländische Nicht-Unionsbürger für Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen würde deshalb gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 2 GG verstoßen.

Da nach Art. 70 Abs. 1 Satz 2 und 3 VvB wahlberechtigt alle Deutschen und EU-Bürger ab 16 Jahren und einem dreimonatigen Wohnsitz in Berlin sind, würde die Einführung eines Wahlrechts für Drittstaatsangehörige auch gegen die Verfassung von Berlin verstoßen.

## **6. Wahlen zum Europäischen Parlament**

### **a) EU-Bürger und EU-Bürgerinnen**

Nach § 6 Europawahlgesetz<sup>37</sup> sind für die Wahlen zum Europäischen Parlament alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sowie alle Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger), die in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten, wahlberechtigt. Art. 22 Abs. 2 AEUV enthält ein entsprechendes Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit für das Wahlrecht.

---

<sup>36</sup> BVerfGE 83, 60, 76ff. In Bezug auf Drittstaatsangehörige gilt dies auch nach der Einführung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG (Kommunalwahlrecht für EU-Bürger) weiterhin.

<sup>37</sup> Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz – EuWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1994 (BGBl. I S. 424, ber. S. 555), zuletzt geändert durch Art. 12 Elfte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328).

Das Wahlrecht ausländischer Unionsbürger bei Europawahlen in Deutschland ist verfassungsrechtlich zulässig, weil es nicht um die Ausübung deutscher Staatsgewalt geht, sondern um die europäische Unionsgewalt.<sup>38</sup>

#### b) Drittstaatsangehörige

Der Europäische Gerichtshof hat im Jahr 2006 entschieden, dass die Mitgliedstaaten dafür zuständig seien, die Personen zu bestimmen, die das aktive und passive Wahlrecht für die Wahlen zum Europäischen Parlament haben, und dass es nicht gegen das EU-Recht verstoße, wenn die Mitgliedstaaten dieses aktive und passive Wahlrecht bestimmten Personen zuerkennen, die enge Verbindungen mit ihnen aufweisen, ohne eigene Staatsangehörige oder in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Unionsbürger zu sein.<sup>39</sup>

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde allerdings Art. 14 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 1 in den EUV aufgenommen, welcher lautet:

*Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen.*

Damit ist es nunmehr europarechtlich nicht mehr möglich, Drittstaatsangehörigen das Wahlrecht zum Europäischen Parlament einzuräumen.<sup>40</sup> Aufgrund des Vorrangs des Europarechts kommt es daher zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Ausweitung des Wahlrechts auf einen möglichen Verstoß gegen (deutsche) Verfassungsgrundsätze nicht an.

## **7. Verfassungsänderung als Grundlage für eine Ausweitung des Wahlrechts**

Wenn eine einfache Gesetzesänderung wegen eines Verfassungsverstoßes nicht möglich ist, fragt es sich, ob das Ziel ggf. durch eine Änderung der Verfassung erreicht werden könnte.

---

<sup>38</sup> Lenz/Gerhard, Europawahlgesetz, 2. Online-Aufl. 2019, Einführung Rn. 62.

<sup>39</sup> EuGH, Urt. v. 12.9.2006, C-145/04 – Königreich Spanien ./ Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Rn. 78.

<sup>40</sup> Giegerich, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 4. Aufl. 2020, § 9 Rn. 111; Richter, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG. Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kapitel 25 Rn. 12. In diesem Sinne auch: Huber, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, EUV Art. 14 Rn. 46 Fn. 71.

Einer solchen Verfassungsänderung setzt Art. 79 Abs. 3 GG bestimmte Grenzen. Unzulässig ist demnach eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die in Art. 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden. Zu diesen Grundsätzen gehört die Demokratie. Die Frage, ob Art. 79 Abs. 3 GG einer Verfassungsänderung zur Einräumung eines Wahlrechts für (EU-)Ausländer auf den verschiedenen Ebenen entgegensteht, ist in der Literatur umstritten:

#### a) Wahlen zum Deutschen Bundestag

Die h. M. in der Literatur hält eine Einführung des Wahlrechts sowohl für EU-Bürger als auch für Drittstaatsangehörige für die Wahl zum Deutschen Bundestag aufgrund des Art. 79 Abs. 3 GG für unzulässig, da die Grundsätze des Art. 20 GG das Prinzip der Volkssouveränität umfassten, welche an das Staatsvolk gebunden sei.<sup>41</sup>

Eine Mindermeinung hält den Volksbegriff des Grundgesetzes für „europarechtlich überformt“, woraus folge, dass eine Verfassungsänderung zur Einräumung des Wahlrechts an EU-Bürger bei Bundestags- und Landtagswahlen ohne Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG zulässig sei.<sup>42</sup>

Vereinzelt wird angenommen, eine Verfassungsänderung hinsichtlich der Einführung eines Wahlrechts für alle Ausländer zum Deutschen Bundestag sei mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar.<sup>43</sup>

#### b) Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin

Nach der wohl h. M. in der Literatur soll die Beschränkung des Wahlrechts auf Deutsche auch im Sinne des Art. 116 GG auch auf Landesebene zum änderungsfesten Gehalt des Demokratieprinzips gehören.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 153; Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 79 Rn. 136; Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Rn. 43.

<sup>42</sup> Giegerich, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 4. Aufl. 2020, § 9 Rn. 88.

<sup>43</sup> Bryde, von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 79 Rn. 53; Groß, Integration durch Rechtsgleichheit, DVBl. 2013, 1217, 1222.

<sup>44</sup> Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 79 Rn. 136; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 153; Schwarz, Erweiterungen des Kreises der Wahlberechtigten für Ausländer auf Landes- und Kommunalebene?, AöR 2013, 411, 427.

Nach anderer Ansicht soll eine Verfassungsänderung zur Ausweitung des Wahlrechts auf EU-Bürger für Landtagswahlen nicht an Art. 79 Abs. 3 GG scheitern.<sup>45</sup>

Eine weitere Ansicht sieht eine Erstreckung des Wahlrechts auf EU-Bürger und Drittstaatsangehörige für mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar an.<sup>46</sup>

Die Verfassung von Berlin enthält zwar keine dem Art. 79 Abs. 3 GG vergleichbare Regelung. Der Verfassungsgerichtshof hat aber festgestellt, dass eine Verfassungsbestimmung nichtig sein kann, welche bestimmte Grundentscheidungen der Verfassung in schlechthin unerträglichem Maße missachtet.<sup>47</sup> Diese Grundentscheidungen sollen inhaltlich den in Art. 79 Abs. 3 GG genannten Grundsätzen entsprechen.<sup>48</sup> Eine Änderung des Art. 2 Satz 1, Art. 38 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 3 VvB wäre damit nach der herrschenden Literaturmeinung ebenfalls unzulässig.

#### c) Wahlen zu Bezirksverordnetenversammlungen

Eine Meinung in der Literatur hält auch auf Kommunalebene die Einführung eines Wahlrechts für Drittstaatsangehörige aufgrund des Art. 79 Abs. 3 GG für ausgeschlossen.<sup>49</sup>

Nach anderer Ansicht soll eine Verfassungsänderung im Hinblick auf ein Wahlrecht für alle Ausländer möglich sein.<sup>50</sup>

#### d) Stellungnahme zu a) bis c)

Das Bundesverfassungsgericht hat folgende Feststellung getroffen:

*Zu dem gemäß Art.79 Abs. 3 GG nicht antastbaren Gehalt des Demokratieprinzips gehört, dass sich die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf das Staatsvolk zurückführen lassen müssen.*<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Rn. 43.

<sup>46</sup> Bryde, von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 79 Rn. 53; Groß, Integration durch Rechtsgleichheit, DVBl. 2013, 1217, 1221f.

<sup>47</sup> VerfGH LVerfGE 2, 43, 55f.

<sup>48</sup> Driehaus, in: ders. (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 100 Rn. 5.

<sup>49</sup> Schwarz, Erweiterungen des Kreises der Wahlberechtigten für Ausländer auf Landes- und Kommunalebene?, AöR 2013, 411, 432.

<sup>50</sup> Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Rn. 43; Bryde, von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 79 Rn. 53.

<sup>51</sup> BVerfGE 89, 155, 182; 102, 370, 397.

Diese deutliche Aussage legt zunächst nahe, dass das Bundesverfassungsgericht, das diese Frage bisher nicht zu entscheiden hatte, eine Änderung des Grundgesetzes zur Einführung eines Wahlrechts für Ausländer und Ausländerinnen auf allen drei Ebenen Bund, Land und Bezirk (bzw. Kommunen) für nicht mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar hält.<sup>52</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Jahr 1990 in einem obiter dictum festgestellt, dass die damals im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften geplante Einführung des Kommunalwahlrechts für Angehörige der Mitgliedstaaten, die später durch Einfügung des Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG umgesetzt wurde, Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 zulässigen Verfassungsänderung sein könne.<sup>53</sup>

Hieraus wurde gefolgert, dass der Volksbegriff des Grundgesetzes „europarechtlich überformt“ worden sei, weshalb es Art. 79 Abs. 3 GG dem Gesetzgeber auch erlaube, EU-Ausländern das Wahlrecht zu Bundestags- und Landtagswahlen einzuräumen.<sup>54</sup> Für eine solche Auffassung gibt es allerdings in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Anhaltspunkte. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht in der „Lissabon-Entscheidung“ bekräftigt, dass das Wahlrecht oberhalb der Kommunalebene auch weiterhin den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten sei.<sup>55</sup> Dem entsprechend hat auch der Staatsgerichtshof Bremen festgehalten, dass die Einfügung des Satzes 3 in Art. 28 Abs. 1 GG nichts daran geändert habe, dass das Volk i. S. d. Art. 20 Abs. 2 GG aus der Gesamtheit der deutschen Staatsangehörigen bestehe.<sup>56</sup>

Das Argument, eine Verfassungsänderung zur Einräumung des Wahlrechts zum Bundestag für alle Ausländer und Ausländerinnen müsse möglich sein, weil es auch andernorts Demokratien mit Ausländerwahlrecht auch auf staatlicher Ebene gebe,<sup>57</sup> kann – obgleich

---

<sup>52</sup> Schwarz, Erweiterungen des Kreises der Wahlberechtigten für Ausländer auf Landes- und Kommunalebene?, AöR 2013, 411, 425.

<sup>53</sup> BVerfGE 83, 37, 59.

<sup>54</sup> Giegerich, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 4. Aufl. 2020, § 9 Rn. 88.

<sup>55</sup> BVerfGE 123, 267, 405f.

<sup>56</sup> StGH Bremen, Urt. v. 31.1.2014, NVwZ-RR 2014, 497, 499. Das Gericht hat die Frage, ob eine Änderung des Grundgesetzes zur Einräumung eines Wahlrechts für EU-Bürger zu den Landtagen mit Art. 79 Abs. 3 GG zu vereinbaren wäre, weil es nicht entscheidungserheblich war, offen gelassen, NVwZ-RR 2014, 497, 501.

<sup>57</sup> So Bryde, von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 79 Rn. 53, nach dem das BVerfG „dem GG eine einseitig nationalstaatlich verengte Demokratietheorie unterstellt“. Ähnlich argumentiert Groß, Integration durch Rechtsgleichheit, DVBl. 2013, 1217, 1222, der allerdings, indem er dem BVerfG eine „ethnische Interpretation der Demokratie“ unterstellt, verkennt, dass es bei der Bestimmung des Staatsvolkes gerade nicht auf ethnische Gesichtspunkte ankommt, sondern auf die Staatsangehörigkeit.

eine rechtsvergleichende Prüfung als Kontrollkriterium zur Bestimmung der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG von Teilen der Literatur vorgeschlagen wird<sup>58</sup> – kaum überzeugen, weil es dann von der Praxis anderer Staaten abhinge, wo die unabänderlichen Grundsätze der deutschen Verfassung enden.

Die Befürworter einer Verfassungsänderung auf kommunaler Ebene führen an, die Ausübung von Staatsgewalt durch die Kommunen ruhe bereits durch die Einwirkungsbefugnisse übergeordneter, ihrerseits mittelbar demokratisch legitimierter Aufsichtsbehörden auf einer demokratischen Grundlage. Die Erweiterung des Wahlrechts auf Ausländer und Ausländerinnen erschüttere die Legitimationsgrundlage kommunalen Handelns nicht, da sie die legitimatorische Bedeutung der Volkssouveränität nur in einer Randzone berühre.<sup>59</sup> Wenn aber die Bezirksverordnetenversammlungen direkte staatliche Gewalt ausüben, so fragt es sich, warum die Rückführung dieser Staatsgewalt auf das Staatsvolk bei Einräumung eines Ausländerwahlrechts hier lediglich am Rand berührt sein soll. Dass es sich „nur“ um die kommunale Ebene handelt, kann kein zutreffendes Argument sein.

Nach hier vertretener Ansicht überzeugen die Argumente insgesamt nicht, die gegen die Aussage des Bundesverfassungsgerichts vorgetragen werden, dass es zum unantastbaren Gehalt des Demokratieprinzips gehöre, dass sich die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf das Staatsvolk zurückführen lassen müssen.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG im Zusammenhang mit einem Ausländerwahlrecht bislang nicht explizit geäußert. Nach hiesigem Verständnis spricht allerdings aufgrund seiner bisherigen Rechtsprechung viel dafür, dass es eine Verfassungsänderung für alle drei Ebenen für unzulässig halten dürfte.

#### e) Wahlen zum Europäischen Parlament

Aufgrund des Vorrangs des Europarechts kommt eine Verfassungsänderung zur Einräumung des Wahlrechts für Drittstaatsangehörige für Wahlen zum Europäischen Parlament nicht in Betracht, da eine solche Verfassungsänderung gegen Art. 14 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 1 EUV verstoßen würde.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Rn. 20.

<sup>59</sup> Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 79 Rn. 136.

<sup>60</sup> S. hierzu oben II. 6. b).

## 8. Abstimmungen

Abstimmungen auf Bundesebene gibt es, mit Ausnahme des Art. 29 GG (Neugliederung des Bundesgebiets), nicht.

Auf Landesebene haben nach Art. 61 der Verfassung von Berlin alle Einwohner Berlins, also auch solche ohne deutsche Staatsangehörigkeit, das Recht, das Abgeordnetenhaus mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (Volksinitiative). Dies ist mit Art. 2 Satz 1 VvB<sup>61</sup> und mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar, da es sich bei einer Volksinitiative nicht um die Ausübung staatlicher Gewalt handelt.

Teilnahmeberechtigt an einem Volksbegehren und Volksentscheid sind dagegen nur deutsche Staatsangehörige mit Wohnsitz in Berlin (Art. 63 Abs. 1 i. V. m. Art. 39 Abs. 3 VvB). Ein anderslautendes einfaches Gesetz wäre verfassungswidrig. Dies ist konsequent, da es sich bei Volksbegehren und Volksentscheid ebenso wie bei Wahlen um die Ausübung staatlicher Gewalt handelt.<sup>62</sup> Für die Zulässigkeit einer möglichen Verfassungsänderung gilt daher das oben zu den Wahlen zum Abgeordnetenhaus Gesagte entsprechend.

Auf Ebene der Bezirke können Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlungen durch Bürgerentscheide ersetzt werden; abstimmungsberechtigt sind die zur Bezirksverordnetenversammlung Wahlberechtigten (Art. 72 Abs. 2 VvB), also Deutsche und EU-Bürger mit Wohnsitz im Bezirk (Art. 70 Abs. 1 VvB). Auch hier wäre eine einfachgesetzliche Ausweitung des Abstimmungsrechts verfassungswidrig. Mit dem Bürgerentscheid wird ebenso wie durch Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlungen Staatsgewalt ausgeübt. Für die Zulässigkeit einer möglichen Verfassungsänderung gilt daher das oben zu den Wahlen zur den Bezirksverordnetenversammlungen Gesagte entsprechend.

Die Teilnahme an einer Europäischen Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV ist auf EU-Bürger beschränkt. Eine gesetzliche Änderung auf Landes- oder Bundesebene wäre aufgrund des Vorrangs des Europarechts irrelevant.

---

<sup>61</sup> Michaelis, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin. 4. Aufl. 2020, Art. 61 Rn. 1.

<sup>62</sup> Michaelis, ebenda, Art. 62 Rn. 17.



### III. Ergebnisse

#### Zu Frage 1:

Zur Wahl der Bezirksverordnetenversammlungen sind nach Art. 70 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung von Berlin und § 22a Landeswahlgesetz neben den Deutschen auch Personen berechtigt, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen.

Die Bezirksverordnetenversammlungen üben Staatsgewalt aus, die demokratisch legitimiert sein muss. Eine Einführung des Wahlrechts für ausländische Nicht-Unionsbürger für Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen würde deshalb gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 2 GG verstoßen.

Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlungen können durch Bürgerentscheide ersetzt werden; abstimmungsberechtigt sind die zur Bezirksverordnetenversammlung Wahlberechtigten, also Deutsche und EU-Bürger mit Wohnsitz im Bezirk. Eine einfachgesetzliche Ausweitung des Abstimmungsrechts wäre verfassungswidrig.

#### Zu Frage 2:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der überwiegenden Meinung in der Literatur kann auch die den Bundesländern zukommende Staatsgewalt gemäß Art. 20 Abs. 2 und 28 Abs. 1 Satz 1 GG nur von Deutschen i. S. d. Art. 116 Abs. 1 GG getragen werden. Eine Gesetzesänderung zur Einführung eines Wahlrechts für Ausländer und Ausländerinnen für Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin wäre daher verfassungswidrig.

Nach Art. 2 Satz 1 der Verfassung von Berlin ist die Gesamtheit der Deutschen, die in Berlin ihren Wohnsitz haben, Träger der öffentlichen Gewalt. Das Abgeordnetenhaus ist gemäß Art. 38 Abs. 1 der Verfassung von Berlin die von den wahlberechtigten Deutschen gewählte Volksvertretung. Auch nach Art. 39 Abs. 3 der Verfassung von Berlin sind wahlberechtigt alle Deutschen, die am Tage der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten in Berlin ihren Wohnsitz haben.

Die (einfach-)gesetzliche Einführung eines Wahlrechts für (EU-)Ausländer und (EU-)Ausländerinnen für Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin würde daher sowohl gegen das Grundgesetz als auch gegen die Verfassung von Berlin verstoßen.

Nach Art. 61 der Verfassung von Berlin haben alle Einwohner Berlins, also auch solche ohne deutsche Staatsangehörigkeit, das Recht, das Abgeordnetenhaus mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (Volksinitiative). Teilnahmeberechtigt an einem Volksbegehren und Volksentscheid sind dagegen nur deutsche Staatsangehörige mit Wohnsitz in Berlin (Art. 63 Abs. 1 i. V. m. Art. 39 Abs. 3 VvB). Ein anderslautendes einfaches Gesetz wäre verfassungswidrig.

### Zu Frage 3:

Da das Wahlrecht laut Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG die Zugehörigkeit zum Staatsvolk voraussetzt, wäre die gesetzliche Einführung eines Wahlrechts für (EU-)Ausländer und (EU-)Ausländerinnen für Wahlen zum Deutschen Bundestag verfassungswidrig.

### Zu Frage 4:

Nach § 6 Europawahlgesetz sind für die Wahlen zum Europäischen Parlament alle Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sowie alle Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger), die in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten, wahlberechtigt.

Es ist europarechtlich nicht möglich, Drittstaatsangehörigen das Wahlrecht zum Europäischen Parlament einzuräumen (Art. 14 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 1 EUV). Aufgrund des Vorrangs des Europarechts kommt es daher zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Ausweitung des Wahlrechts auf einen möglichen Verstoß gegen (deutsche) Verfassungsgrundsätze nicht an.

Die Teilnahme an einer Europäischen Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV ist auf EU-Bürger beschränkt. Eine gesetzliche Änderung auf Landes- oder Bundesebene wäre aufgrund des Vorrangs des Europarechts irrelevant.

### Zu Fragen 5 und 6:

Die Zulassung von EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen zu Wahlen zum Deutschen Bundestag würde gegen das Grundgesetz verstoßen. Ein Wahlrecht von EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen für Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin und für Drittstaatsangehörige für Wahlen zu den Bezirksversammlungen verstießen gegen das Grundgesetz und die Verfassung von Berlin.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG im Zusammenhang mit einem Ausländerwahlrecht bislang nicht explizit geäußert. Nach hiesigem Verständnis spricht allerdings aufgrund seiner bisherigen Rechtsprechung viel dafür, dass es eine Verfassungsänderung für alle drei Ebenen für unzulässig halten dürfte.

Gleiches gilt für Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene sowie Bürgerentscheid auf Bezirksebene, da es sich hierbei ebenso wie bei Wahlen um die Ausübung staatlicher Gewalt handelt.

### Zu Frage 7:

Nach Art. 3 der Richtlinie 94/80/EG müssen die Mitgliedstaaten jedem Unionsbürger das aktive und das passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnsitzmitgliedstaat einräumen.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde festgelegt, dass sich das Europäische Parlament aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammensetzt. Damit ist es europarechtlich nicht mehr möglich, Drittstaatsangehörigen das Wahlrecht zum Europäischen Parlament einzuräumen.

Zu Frage 8:

Das Volk, von dem gemäß Art. 20 Abs. 2 GG die Staatsgewalt ausgeht, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der ganz herrschenden Meinung in der Literatur das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland, das von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen gebildet wird.

\* \* \*