



**Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel**

Prof. Dr. Kerstin von der Decken  
Geschäftsführende Direktorin



An die  
Vorsitzende des  
Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtags  
Frau Barbara Ostmeier

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/6260

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Kiel, den 3. September 2021

**Stellungnahme zu den Anträgen „Kommunalwahlrecht für alle einführen“ (Drucksache 19/3073 (neu)) und „Für ein zeitgemäßes Wahlrecht“ (Drucksache 19/3108)  
Ihre Bitte um schriftliche Stellungnahme vom 30. Juli 2021**

Sehr geehrte Damen und Herren,

bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 30. Juli 2021 übermittle ich Ihnen hiermit meine schriftliche Stellungnahme zu den beiden Anträgen „Kommunalwahlrecht für alle einführen“ und „Für ein zeitgemäßes Wahlrecht“. Die Stellungnahme gliedert sich in vier Teile:

I. Vergleich der beiden Anträge	S. 2
II. Völkerrechtliche Einordnung	S. 3
III. Europarechtliche Einordnung	S. 4-6
IV. Verfassungsrechtliche Einordnung	S. 7-8

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Kerstin von der Decken

## I. VERGLEICH DER BEIDEN ANTRÄGE

Thema	„Kommunalwahlrecht für alle einführen“ (Drucksache 19/3073 (neu))	„Für ein zeitgemäßes Wahlrecht“ (Drucksache 19/3108)
Kommunalwahlrecht	Vorschlag	Vorschlag
neu Berechtigte (neben Unionsbürgern)	<p>„alle Personen, die seit mindestens 4 Jahren ihren ständigen Wohnsitz“ in Deutschland haben</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• erfasst sowohl Drittstaatsangehörige als auch Staatenlose</li> </ul>	<p>„dauerhaft in Deutschland lebende Bürgerinnen und Bürger aus Drittstaaten“</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• erfasst Drittstaatsangehörige</li> </ul>
	<p><u>Fragen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Was heißt „ständiger Wohnsitz“? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ nur Erstwohnsitz?</li> <li>○ auch Personen mit zeitlich begrenzter Aufenthaltserlaubnis?</li> <li>○ auch geduldete Personen ohne dauerhaftes Bleiberecht?</li> </ul> </li> </ul>	<p><u>Fragen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ab wann ist jemand „dauerhaft“ in Deutschland?</li> <li>• Was heißt „dauerhaft“? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ nur Erstwohnsitz?</li> <li>○ auch Personen mit zeitlich begrenzter Aufenthaltserlaubnis?</li> <li>○ auch geduldete Personen ohne dauerhaftes Bleiberecht?</li> </ul> </li> </ul>
erfasste Bereiche	Wahlen	Wahlen und Abstimmungen
		<p><u>Frage:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Warum werden „Abstimmungen“ erwähnt, obwohl diese nicht im GG geregelt sind?</li> </ul>
Europawahlrecht	kein Vorschlag	Vorschlag
neu Berechtigte		Unionsbürger
erfasste Bereiche		Ausweitung des Wahlrechts auf Landtagswahlen
		<p><u>Fragen (im Antrag formuliert)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mit dem Grundgesetz vereinbar?</li> <li>• Anpassungen des Grundgesetzes erforderlich?</li> </ul>

Fazit: Beide Anträge weichen in mehrfacher Hinsicht voneinander ab. Beide lassen viele entscheidende Fragen offen, die (einfach-gesetzlich) geklärt werden müssten.

## II. VÖLKERRECHTLICHE EINORDNUNG

Das Völkerrecht ist für die Einordnung der beiden Anträge zur Ausweitung des Kommunalwahlrechts heranzuziehen. Die Anträge beziehen sich auf Ausländer bzw. Staatenlose. Deren Rechtsstellung innerhalb der Staaten wird auch vom Völkerrecht geregelt.

### 1. Internationale Menschenrechte

Das Wahlrecht (nicht aber das Recht auf Teilnahme an Abstimmungen) ist in zahlreichen Menschenrechtsverträgen verankert, und zwar sowohl auf der weltweiten (Art. 25 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte) als auch auf der regionalen Ebene (Art. 3 Erstes Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention; Art. 23 Amerikanische Menschenrechtskonvention; Art. 13 Afrikanische Charta der Menschenrechte; Art. 24 Arabische Charta der Menschenrechte). Alle diese Bestimmungen gewähren das Wahlrecht nur den „Staatsbürgern“ bzw. dem „Volk“. Ausländern und Staatenlosen wird gerade kein Menschenrecht auf Wahlen gewährt.

### 2. Stellung von Staatenlosen

Die Frage, welche Rechte den Staatenlosen zu gewähren sind, ist im Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen geregelt, das Deutschland ratifiziert hat. Ein Wahlrecht oder ein Recht auf Teilnahme an Abstimmungen enthält das Übereinkommen nicht.

### 3. Grundsatz der Reziprozität (= Gegenseitigkeit)

Im Völkerrecht gilt der Grundsatz, dass ein Staat (Staat A) einem anderen Staat (Staat B) in der Regel nur dann ein Recht/eine Bevorzugung einräumt, wenn der andere Staat dies auch umgekehrt tut. Die Gewährung von Rechten an Ausländer stellt eine solche Einräumung von Rechten/eine Bevorzugung dar. Das bedeutet, dass im Grundsatz Staat A den Staatsbürgern des Staates B nur dann ein Wahlrecht gewährt wird, wenn umgekehrt Staat B den Staatsbürgern des Staates A auch ein Wahlrecht auf seinem Territorium gewährt.

Dieser Grundsatz wird durchbrochen im Europarats-Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben. Gemäß seines Art. 6 Abs. 1 verpflichten sich die Vertragsstaaten, „jedem ansässigen Ausländer bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zuzugestehen unter der Bedingung, daß er dieselben rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, die für Staatsangehörige gelten, und darüber hinaus in den letzten fünf Jahren vor der Wahl rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Staat hatte.“ Dieser Art. 6 kann jedoch durch Vorbehalt ausgeschlossen werden. Das Übereinkommen wird von fast allen Staaten des Europarates abgelehnt: Nur neun der 47 Mitgliedstaaten des Europarates haben das Abkommen ratifiziert. Deutschland gehört nicht dazu.

Fazit: Das Völkerrecht verlangt nicht die Gewährung eines Wahlrechts für Ausländer und Staatenlose. Es verbietet eine solche Gewährung von Rechten allerdings auch nicht. Für den Fall der Gewährung eines Wahlrechts an Ausländer ist es jedoch üblich, dass dabei der Reziprozitätsgrundsatz gewahrt wird, d.h. dass nicht einseitig ein solcher Schritt getan wird.

### III. EUROPARECHTLICHE EINORDNUNG

Das Europarecht spielt sowohl für die beiden Anträge zur Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Nicht-Unionsbürger als auch für den Antrag auf Ausweitung des Wahlrechts der Unionsbürger auf Landtagswahlen eine Rolle.

#### 1) Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Nicht-Unionsbürger

Das Kommunalwahlrecht der Unionsbürger ist Teil der Unionsbürgerschaft. Diese wurde 1992 durch den Vertrag von Maastricht geschaffen, um die EU von der reinen Wirtschafts- zu einer Politischen Union weiter zu entwickeln. Darüber hinaus sollte damit die Demokratie als einer der grundlegenden Werte der Union (Art. 3 EUV) gestärkt werden. Unionsbürger haben in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, ein Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament (Art. 20 Abs. 2 Buchstabe b AEUV).

Beide Anträge möchten – wenn auch in unterschiedlicher Form – dieses Kommunalwahlrecht auf Ausländer bzw. Staatenlose (im Folgenden: Nicht-Unionsbürger) ausweiten. Folgende europarechtliche Erwägungen wären bei einem solchen Schritt zu beachten:

##### a) Gleichstellung von Unionsbürgern und Nicht-Unionsbürgern

Wenn Nicht-Unionsbürgern ein Kommunalwahlrecht gewährt wird, haben sie in dieser Hinsicht dieselben Rechte wie Unionsbürger. Damit wird ein grundlegendes Prinzip, auf dem die EU aufbaut, außer Acht gelassen: Die rechtliche Besserstellung von Unionsbürgern im Vergleich zu Nicht-Unionsbürgern.

Dieses Prinzip hat seinen Grund in der besonders engen Verbindung der EU-Staaten, in ihrer gemeinsamen Geschichte und in den ihnen gemeinsamen Werten. Das EU-Recht durchbricht daher die grundlegenden Regeln des Völkerrechts und gewährt Unionsbürgern Rechte, die andere Ausländer nach Völkerrecht nicht haben. Ein gutes Beispiel ist das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatangehörigkeit nach Art. 18 AEUV. Gemäß Völkerrecht dürfen Staaten Ausländer anders behandeln als eigene Staatsangehörige. Im EU-Recht gilt das aber nicht: Die EU-Staaten müssen Unionsbürger grundsätzlich genauso behandeln wie eigene Staatsangehörige.

Die Sonderstellung der Unionsbürger wird rechtlich verringert, wenn auch Nicht-Unionsbürger (einige der) Rechte erhalten, die bislang Unionsbürgern vorbehalten sind. Allerdings gehen beide Anträge nicht von einer vollständigen Gleichstellung aus: Unionsbürger haben ein Kommunalwahlrecht nach sechs Wochen (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 3 Gemeinde- und Kreiswahlgesetz SH). Nicht-Unionsbürger sollen dieses Recht nach 4 Jahren oder aber bei einem „dauerhaften“ Wohnsitz haben.

##### b) Voraussetzungen für die Ausübung des Kommunalwahlrechts durch Unionsbürger

Das Kommunalwahlrecht der Unionsbürger gilt nicht uneingeschränkt, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen. Die Voraussetzungen sind zum einen einfach-gesetzlich geregelt (§ 3 Gemeinde- und Kreiswahlgesetz SH: Haupterfordernis ist, dass die Unionsbürger in Schleswig-Holstein ihre Wohnung haben). Die Voraussetzungen sind zum anderen im EU-Recht geregelt, denn das Wahlrecht gilt nur „nach Maßgabe“ des EU-Rechts (Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG).

Das bedeutet konkret: Ein Unionsbürger kann grundsätzlich nur dann in Schleswig-Holstein eine Wohnung nehmen, wenn er nach EU-Recht das Recht hat, sich in Deutschland niederzulassen. Ein solches Recht hat er in zwei Fällen: Er kommt als Arbeitnehmer bzw. als Selbständiger (Art. 45 ff. bzw. Art. 49 ff. AEUV), oder er kommt im Rahmen der Freizügigkeit als Unionsbürger, d.h. losgelöst von einer Erwerbstätigkeit (Art. 21 Abs. 1 AEUV). In beiden Fällen gilt jedoch der Grundsatz: Er darf sich nur dann in Deutschland niederlassen und eine Wohnung nehmen, wenn er für sich und seine Familie über genügend finanzielle Mittel verfügt, um nicht Sozialhilfeleistungen in Anspruch zu nehmen (siehe Art. 7 Freizügigkeitsrichtlinie, RL 2004/38/EG).

Die beiden Anträge sehen keine Bedingungen für ein Kommunalwahlrecht für Unionsbürger vor. Würde ein Kommunalwahlrecht (abgesehen von der oben erwähnten Dauer des Aufenthaltes) vorbehaltlos gewährt, wären Nicht-Unionsbürger rechtlich bessergestellt als Unionsbürger. Vereinfacht ausgedrückt: Unionsbürger dürften nur wählen, wenn sie keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen; Nicht-Unionsbürger dürften immer wählen, auch wenn sie Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Eine solche Regelung würde dem Grundgedanken der EU (rechtliche Besserstellung der Unionsbürger gegenüber anderen Ausländern) vollständig widersprechen.

### **c) EU als Wertegemeinschaft**

Einer der Gründe, warum Unionsbürger in anderen EU-Staaten ein Kommunalwahlrecht haben, ist – wie oben erwähnt – die Tatsache, dass alle EU-Staaten auf denselben Werten basieren. Zu diesen grundlegenden Werten gehören die Demokratie, die Freiheit, die Gleichheit und die Rechtsstaatlichkeit. Alle Unionsbürger, die in Deutschland auf Kommunalebene wählen, stammen aus Staaten, die diese Werte verkörpern bzw. sich verpflichtet haben, diese zu wahren.

Das ist bei den Staaten von Nicht-Unionsbürgern nicht der Fall. Im Gegenteil: Die Demokratie stellt lediglich in Europa, in Amerika und in im asiatisch-pazifischen Raum die regelmäßige Staatsform dar. In allen anderen Regionen sind die Staaten mehrheitlich nicht-demokratisch. Dasselbe gilt für die übrigen Werte der Union: Sie sind längst nicht in der Mehrheit der Staaten verwirklicht.

### **d) Grundsatz der Reziprozität (= Gegenseitigkeit)**

Die Verankerung des Kommunalwahlrechts im AEUV führt automatisch dazu, dass der Grundsatz der Reziprozität gewahrt wird: Alle Unionsbürger haben in allen EU-Staaten dieselben Wahlrechte. Deutschland gewährt also den Staatsangehörigen der anderen 26 EU-Mitgliedstaaten ein Kommunalwahlrecht. Umgekehrt haben deutsche Staatsangehörige in diesen 26 EU-Staaten auch ein Kommunalwahlrecht.

Schafft man ein Kommunalwahlrecht für Nicht-Unionsbürger, so wird dieser Grundsatz durchbrochen. Die Europäische Kommission hat nichtsdestotrotz 2003 – unter anderem mit Hinweis auf das oben erwähnte Europarats-Übereinkommen – darauf hingewiesen, dass es aus Integrationsgesichtspunkten Sinn mache, „das Kommunalwahlrecht an den dauerhaften Aufenthalt in einem Land und nicht an die Staatsangehörigkeit“ zu koppeln

(Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, KOM (2003) 336 endgültig, S. 24). Dieser Ansatz ist allerdings weder von der Europäischen Kommission selbst noch von anderen europäischen Stellen weiterverfolgt worden.

Fazit: Das EU-Recht enthält kein ausdrückliches Verbot, Nicht-Unionsbürger genauso zu behandeln wie Unionsbürger. Die Staaten könnten daher ein Kommunalwahlrecht für Nicht-Unionsbürger einführen. Allerdings sollten sie dabei die grundlegenden Prinzipien des EU-Rechts beachten. Nicht-Unionsbürger sollten auf keinen Fall bessergestellt werden als Unionsbürger.

## **2) Ausweitung des Wahlrechts der Unionsbürger auf Landtagswahlen**

Die Ausweitung des Wahlrechts der Unionsbürger auf Landtagswahlen bedeutet eine Stärkung der Unionsbürgerschaft. Gegen eine solche Stärkung bestehen aus europarechtlicher Sicht keine Einwände.

Allerdings gilt es auch hier, die Prinzipien des Europarechts zu beachten. Wie oben erwähnt, baut das Europarecht bei der Wahlberechtigung der Unionsbürger in anderen EU-Staaten auf dem Prinzip der Reziprozität auf. Aus europarechtlicher Sicht ist es daher angemessener, eine europaweit einheitliche Ausweitung des Wahlrechts der Unionsbürger herbeizuführen statt in EU-Angelegenheiten „nationale Alleingänge“ zu gehen. Eine solche europaweit einheitliche Fortentwicklung der Rechte aus der Unionsbürgerschaft ließe sich über die sog. Evolutivklausel des Art. 25 AEUV erreichen.

Es gibt auf EU-Ebene bereits mehrere Initiativen, die eine Ausweitung des Wahlrechts der Unionsbürger anstreben bzw. überlegen. So wurde im März 2020 die europäische Bürgerinitiative „WÄHLERINNEN UND WÄHLER OHNE GRENZEN – uneingeschränkte politische Rechte für die Bürgerinnen und Bürger der EU“ gestartet. Sie fordert u.a. eine Ausweitung des Wahlrechts auf regionale und nationale Wahlen und Referenden. Die Frist zur Sammlung von Unterschriften läuft noch bis zum 11. Juni 2022. Sollten bis dahin eine Million Unterschriften gesammelt werden, wird die Europäische Kommission über die Initiative beraten. Die Europäische Kommission hat allerdings schon in ihrem „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020“ (COM(2020) 730 final, S. 9) erklärt, dass sie dieses Anliegen mit den Mitgliedstaaten weiter vertiefen will. Bereits 2013 hatte auch der Ausschuss der Regionen eine entsprechende Aufforderung an die Mitgliedstaaten formuliert (Stellungnahme „Stärkung der Unionsbürgerschaft: Förderung des Wahlrechts der EU-Bürger“, Rn. 45).

Fazit: Das Europarecht steht einer Ausweitung des Wahlrechts der Unionsbürger auf den Bereich der Landtagswahlen nicht entgegen. Aus europarechtlicher Sicht wäre allerdings ein europaweit einheitliches Vorgehen besser. Ein solcher Schritt ließe sich mit Hilfe der sog. Evolutivklausel des Art. 24 AEUV realisieren.

#### **IV. VERFASSUNGSRECHTLICHE EINORDNUNG**

Das Verfassungsrecht spielt sowohl für die beiden Anträge zur Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Nicht-Unionsbürger als auch für den Antrag auf Ausweitung des Wahlrechts der Unionsbürger auf Landtagswahlen eine Rolle.

Für beide Bereiche gilt, dass die Staatsbürgerschaft eine Bündelung von Rechten und Pflichten ist (Art. 33 Abs. 1 GG). Zu den Rechten zählen insbesondere das Wahlrecht, das Recht auf diplomatischen Schutz im Ausland oder das Recht auf Einreise. Zu den Pflichten zählen die Wehrpflicht, die Pflicht zur Übernahme öffentlicher Ehrenämter oder die Pflichten auf lokaler Ebene wie etwa diejenige zur Mitgliedschaft in einer Pflichtfeuerwehr. Die staatsbürgerlichen Rechte sind immer mit staatsbürgerlichen Pflichten gekoppelt. Eine Gewährung von staatsbürgerlichen Rechten an Ausländer – ohne eine gleichzeitige Auferlegung staatsbürgerlicher Pflichten – bedarf daher immer einer besonderen Rechtfertigung.

##### **1) Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Nicht-Unionsbürger**

Die Gewährung des Kommunalwahlrechts an Unionsbürger war eine europarechtliche Vorgabe, die von Deutschland umzusetzen war (Vorrang des Unionsrechts): Verfassungsrechtlich war dies möglich, weil Deutschland über Art. 23 GG Hoheitsrechte auf die EU übertragen hat und generell das Grundgesetz europarechtsfreundlich auszulegen ist. Darüber hinaus tangiert die Gewährung eines Kommunalwahlrechts für Unionsbürger nicht den Grundgehalt der deutschen Staatsbürgerschaft: Zwar haben Unionsbürger ein Kommunalwahlrecht ohne korrespondierende Pflichten. Im Gegenzug haben aber auch deutsche Staatsbürger in anderen EU-Staaten dieselben Rechte ohne korrespondierende Pflichten (Grundsatz der Reziprozität).

Alle diese Argumente lassen sich für das Kommunalwahlrecht für Nicht-Unionsbürger nicht heranziehen. Es ist daher zu fragen, ob ein solches Kommunalwahlrecht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Wird dies verneint, muss geprüft werden, ob das Grundgesetz geändert werden kann. Beide Fragen sind hoch umstritten.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 (BVerfGE 83, 37), in dem es die damals vorgenommene Ausweitung des Kommunalwahlrechts in Schleswig-Holstein auf Staatsbürger von Dänemark, Irland, Niederlande, Norwegen, Schweden und die Schweiz für verfassungswidrig erklärt hat, lässt sich nicht vollständig auf die vorliegenden Anträge übertragen. Zum einen haben die Staatsbürger der meisten der genannten Staaten mittlerweile das Kommunalwahlrecht (weil es sich um EU-Staaten handelt). Zum anderen erging das Urteil vor dem Vertrag von Maastricht und der Schaffung der Unionsbürgerschaft. Es ist daher nicht geklärt, ob sich die Unionsbürgerschaft auf die Auslegung grundrechtlicher Begriffe auswirkt.

Eine erste grobe Einschätzung ergibt, dass die Einführung der Unionsbürgerschaft nicht dazu führt, dass der Begriff des „Volkes“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 und Art. 28 S. 2 GG anders auszulegen ist als in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1990. Es bleibt dabei, dass unter dem „Volk“ nur die deutschen Staatsbürger zu verstehen sind. Das zeigt sich schon am Wortlaut des Art. 28 GG: Nach dem Satz 2 (in dem das Wahlrecht des Volkes auf Landes-, Kreis- und Gemeindeebene verankert ist) folgt in Satz 3 die Aussage, dass bei Wahlen und Kreisen und Gemeinden „auch“ (d.h. zusätzlich zum Volk) Unionsbürger ein Wahlrecht haben.

Um ein Kommunalwahlrecht für Nicht-Unionsbürger einzuführen, müsste daher das Grundgesetz geändert werden, zum Beispiel durch eine Änderung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG. Dies ist allerdings nur möglich, wenn die Änderung nicht gegen die sog. Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG verstößt. Demnach ist u.a. jede Grundgesetzänderung verboten, welche die Grundsätze des Art. 20 GG berührt. Zu diesen Grundsätzen zählt, dass die Staatsgewalt vom Volk, also von den deutschen Staatsbürgern, ausgeht. Das Bundesverfassungsgericht hat 1990 erklärt, dass das (damals noch diskutierte) Kommunalwahlrecht für Unionsbürger mit der Ewigkeitsklausel vereinbar sei (BVerfGE 83, 37, 59). Diese Aussage lässt sich aber wegen der Besonderheiten des EU-Rechts nicht auf ein Kommunalwahlrecht für Nicht-Unionsbürger übertragen. Es ist davon auszugehen, dass eine solche Grundgesetzänderung nicht oder nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen rechtlich möglich wäre.

## **2) Ausweitung des Wahlrechts der Unionsbürger auf Landtagswahlen**

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1990 bezog sich allein auf das Kommunalwahlrecht. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht dabei u.a. erklärt, dass der Begriff des „Volkes“, das nur aus deutschen Staatsbürgern besteht, auch für die Landesebene gilt: Auf Landesebene ist nur das Landesvolk, d.h. die deutschen Staatsbürger, die im jeweiligen Land leben, wahlberechtigt (BVerfGE 83, 37 53). Auch für die Ausweitung des Wahlrechts der Unionsbürger auf Landtagswahlen müsste daher Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG geändert werden.

Ob eine solche Änderung gegen die sog. Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG verstößt, hängt wohl in erster Linie davon ab, ob das entsprechende Wahlrecht auf einem „nationalen Alleingang“ beruht, oder ob es auf einer entsprechenden europarechtlichen Vorgabe beruht. Wird die Unionsbürgerschaft mit Hilfe der sog. Evolutivklausel des Art. 25 AEUV um das Wahlrecht auf regionaler Ebene erweitert, so wäre die Ausweitung des Wahlrechts der Unionsbürger auf Landtagswahlen eine Umsetzung des Europarechts, die sich – genauso wie die entsprechende Einführung des Kommunalwahlrechts – mit Art. 23 GG und der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes begründen ließe.

Fazit: Ein Kommunalwahlrecht für Nicht-Unionsbürger ist verfassungsrechtlich aller Voraussicht nach nicht zulässig. Etwas Anderes gilt für die Ausweitung des Wahlrechts der Unionsbürger auf Landtagswahlen – allerdings nur, wenn dies in Umsetzung entsprechender europarechtlicher Vorgaben erfolgt (wie die damalige Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger).