



Straßburg, den 12.3.2013  
C(2013) 1303 final

## **EMPFEHLUNG DER KOMMISSION**

**vom 12.3.2013**

**für ein demokratischeres und effizienteres Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament**

## **EMPFEHLUNG DER KOMMISSION**

**vom 12.3.2013**

### **für ein demokratischeres und effizienteres Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 10 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union sind die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Dies trägt dazu bei, dass die Ausübung demokratischer Kontrolle und Verantwortlichkeit auf der Ebene erfolgt, auf der Entscheidungen getroffen werden.
- (2) Gemäß Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union haben alle Bürgerinnen und Bürger das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgerlich wie möglich getroffen.
- (3) Der Vertrag von Lissabon stärkt die Rolle der Bürgerinnen und Bürger der Union als politische Akteure, indem er die Bürgerinnen und Bürgern in die Wahrnehmung ihrer politischen Rechte und das demokratische Leben in der Union fest einbindet.
- (4) Die Stärkung der demokratischen Legitimation des Entscheidungsprozesses der EU und größere Bürgernähe sind angesichts der Maßnahmen besonders wichtig, die auf EU-Ebene zur Bewältigung der Finanz- und Staatsschuldenkrise erforderlich sind.
- (5) In ihrer Mitteilung vom 28. November 2012 „Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion“<sup>1</sup> hat die Kommission betont, dass eine stärkere demokratische Legitimation und Rechenschaftspflicht ein unverzichtbarer Bestandteil jeglicher Reformen der Europäischen Union sind.
- (6) Nach Artikel 10 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 12 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union tragen politische Parteien auf europäischer Ebene entscheidend zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des politischen Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.

---

<sup>1</sup> COM(2012) 777 final/2.

- (7) Damit die europäischen politischen Parteien ihre Aufgabe vollständig erfüllen können, legte die Kommission am 12. September 2012 einen Vorschlag für eine Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen<sup>2</sup> vor. Mit dem Vorschlag soll gewährleistet werden, dass die europäischen politischen Parteien sichtbarer werden und einen flexibleren, transparenteren und effizienteren Rahmen für ihre Finanzierung erhalten. Die Kommission hat zudem vorgeschlagen, dass die europäischen politischen Parteien im Zusammenhang mit den Wahlen zum Europäischen Parlament alle geeigneten Maßnahmen treffen sollten, um die Unionsbürger darüber zu informieren, welcher europäischen politischen Partei die einzelstaatlichen politischen Parteien nahestehen. Bei Annahme würde die neue Verordnung die Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung<sup>3</sup> aufheben und ersetzen.
- (8) Die Schaffung einer transparenten Verbindung zwischen den einzelstaatlichen Parteien, denen die Unionsbürger ihre Stimme geben, und den europäischen Parteien, denen die einzelstaatlichen Parteien angeschlossen sind, sollte die europäischen politischen Parteien in die Lage versetzen, den Willen der Bürgerinnen und Bürger der Union direkter zum Ausdruck zu bringen, und sollte sich erheblich auf die Transparenz des Entscheidungsprozesses in der Union auswirken.
- (9) Eine weitere Verbesserung der Transparenz der Wahlen zum Europäischen Parlament wird der gestärkten Rolle und dem Befugniszuwachs des Europäischen Parlaments im Rahmen des Vertrags von Lissabon besser gerecht. Eine stärkere Einbindung der Unionsbürger in den demokratischen Prozess der Union ist eine notwendige Ergänzung zur engeren institutionellen Integration.
- (10) In Ergänzung der im Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen für europäische politische Parteien vorgesehenen Informationspflicht würden zusätzliche Maßnahmen die Sichtbarkeit der europäischen Parteien während des gesamten Wahlprozesses – vom Wahlkampf bis zur Stimmabgabe – erhöhen und es diesen ermöglichen, die Kluft zwischen der Politik und den Bürgerinnen und Bürgern der Union wirksam zu schließen.
- (11) In einer Reihe von Mitgliedstaaten gehört es für einige oder alle Parteien bereits zur gängigen Praxis, auf den Stimmzetteln für die Wahlen zum Europäischen Parlament anzugeben, welcher europäischen politischen Partei sie nahestehen. Um die Sichtbarkeit der europäischen Parteien während des gesamten Wahlprozesses zu gewährleisten, sollten alle Mitgliedstaaten die Information der Wähler über die Verbindung der einzelstaatlichen Parteien zu europäischen Parteien fördern und erleichtern. Zur weiteren Verbesserung der Transparenz der Wahlen zum Europäischen Parlament sowie zur gleichzeitigen Stärkung der Rechenschaftspflicht der an diesen Wahlen teilnehmenden politischen Parteien und des Vertrauens der Wähler in die Wahlen sollten einzelstaatliche Parteien im Vorfeld der Wahlen ihre Verbindung zu einer bestimmten europäischen politischen Partei öffentlich bekannt machen. Abgesehen von verschiedenen Parteiveranstaltungen wie Parteitage sind die Wahlkampagnen der einzelstaatlichen Parteien die am besten geeigneten und

---

<sup>2</sup> COM(2012) 499 endgültig.

<sup>3</sup> ABl. L 297 vom 15.11.2003, S. 1.

effizientesten Mittel, um diese Verbindung öffentlichkeitswirksam bekannt zu machen.

- (12) Mit dem Beschluss Nr. 1093/2012/EU<sup>4</sup> des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 wurde das Jahr 2013 zum Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger erklärt. Eine weitere Stärkung der Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament ist ein wichtiger Schritt in diesem Jahr.
- (13) Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird der Präsident der Kommission gemäß dem Verfahren in Artikel 17 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union sowie unter Berücksichtigung der Erklärung Nr. 11 zum Vertrag von Lissabon durch das Europäische Parlament gewählt. Diese Verfahren sehen vor, dass bei der Ernennung des Präsidenten der Kommission die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigt und die erforderlichen Konsultationen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament für die Wahl durchgeführt werden. Somit spiegeln diese Bestimmungen den größeren Einfluss des Ergebnisses der Wahlen zum Europäischen Parlament auf die Ernennung des Präsidenten der Kommission wider.
- (14) In seiner Entschließung vom 22. November 2012 zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014<sup>5</sup> forderte das Europäische Parlament die europäischen politischen Parteien nachdrücklich auf, Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission zu nominieren. Das Parlament erwartet, dass diese Kandidaten im Wahlkampf eine führende Rolle spielen, indem sie insbesondere ihr Programm in allen Mitgliedstaaten der Union persönlich vorstellen. Auch diese Entschließung betont die größere Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament für die Ernennung des Präsidenten der Kommission.
- (15) In ihrer Mitteilung vom 28. November 2012 „Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion“ hat die Kommission die Benennung von Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission durch die politischen Parteien bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 als wichtigen Schritte zur Förderung eines echten europäischen politischen Systems herausgestellt.
- (16) Daher ist es angebracht, die Unionsbürger darauf aufmerksam zu machen, welch zentrale Rolle ihre Stimme für die Bestimmung des Präsidenten der Kommission und für die Kandidaten für dieses Amt spielt, die von den Parteien unterstützt werden, denen die Bürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament ihre Stimme geben.
- (17) Wenn die politischen Parteien auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten bekannt geben, welche Kandidaten sie für das Amt des Präsidenten der Kommission unterstützen und wie das Europawahlprogramm dieser Kandidaten aussieht, würde dies die Verbindung zwischen der individuellen Stimmabgabe der Bürgerinnen und Bürger der Union für eine politische Partei bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und dem von der Partei unterstützten Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission konkretisieren und sichtbar machen. Dies dürfte die

<sup>4</sup> ABl. L 325 vom 23.11.2012, S. 1.

<sup>5</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012 zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 (2012/2829 (RSP)).

Legitimation des Präsidenten der Kommission, die Rechenschaftspflicht der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament und den europäischen Wählern sowie ganz allgemein die demokratische Legitimation des gesamten Entscheidungsprozesses in der Union stärken. Mithilfe der politischen Berichterstattung im Rundfunk soll sichergestellt werden, dass die Wähler ihre Entscheidungen in Kenntnis der Sachlage treffen können. Auch die einzelstaatlichen Parteien sollten die audiovisuellen Medien nutzen, um über ihren Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission und dessen Programm zu informieren.

- (18) Die Wahlen zum Europäischen Parlament finden zurzeit über einen Zeitraum von mehreren Tagen statt, da sie in den Mitgliedstaaten an verschiedenen Tagen abgehalten werden. Ein gemeinsamer europäischer Wahltag mit gleichzeitiger Schließung der Wahllokale würde die gemeinsame Teilnahme der Bürger an den Wahlen in der Union besser vergegenwärtigen und gehört deshalb zur repräsentativen Demokratie, auf der die EU beruht.
- (19) Gemäß Artikel 22 Absatz 2 AEUV besitzt jeder Unionsbürger in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, was durch die Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen<sup>6</sup>, konkretisiert wurde.
- (20) Richtlinie 93/109/EG sieht ein Verfahren für den Informationsaustausch vor, das sicherstellen soll, dass die Bürger ihr aktives oder passives Wahlrecht bei denselben Wahlen nicht in mehr als einem Mitgliedstaat ausüben können.
- (21) Verschiedene in den vergangenen Jahren vorgelegte Berichte der Kommission<sup>7</sup> über die Anwendung der Richtlinie 93/109/EG und zuletzt der Bericht von 2010 über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments<sup>8</sup> im Jahr 2009 haben gezeigt, dass das Verfahren zur Verhinderung mehrfacher Stimmabgaben und Kandidaturen Mängel aufweist. Diese Mängel sind vor allem darauf zurückzuführen, dass die Wohnsitzmitgliedstaaten den Herkunftsmitgliedstaaten der Unionsbürger nach Maßgabe der Richtlinie ungenügend personenbezogenen Daten mitteilen. Hinzu kommen die unterschiedlichen Wahltermine in den Mitgliedstaaten. Dies war der Grund, warum zahlreiche Unionsbürger, die im Wählerverzeichnis ihres Wohnsitzmitgliedstaats eingetragen waren, durch ihren Herkunftsmitgliedstaat nicht identifiziert werden konnten.
- (22) Mit Maßnahmen, die auf umfassenden Konsultationen von Sachverständigen der Mitgliedstaaten und dabei ermittelten bewährten Verfahren beruhen, könnte diesen Mängeln wirksam begegnet werden, um so das Funktionieren des Mechanismus bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 zu verbessern und die nationalen Behörden entsprechend administrativ zu entlasten.
- (23) Die meisten Mitgliedstaaten haben bereits eine zentrale Kontaktstelle zur Gewährleistung des Datenaustauschs über Wähler und Kandidaten im Rahmen der

<sup>6</sup> ABl. L 329 vom 30.12.1993, S. 34.

<sup>7</sup> KOM(97) 731 endgültig, KOM(2000) 843 endgültig, KOM(2006) 790 endgültig.

<sup>8</sup> KOM(2010) 605 endgültig.

Richtlinie 93/109/EG eingerichtet. Der Mechanismus würde insgesamt effizienter funktionieren, wenn alle Mitgliedstaaten eine entsprechende Kontaktstelle einrichten würden.

- (24) Die Frist für die Aufstellung der Wählerverzeichnisse unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich; sie liegt zwischen zwei Monaten und fünf Tagen vor dem Wahltag. Der Mechanismus ließe sich dadurch verbessern, dass die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung des zeitlichen Ablaufs der Wahlen in den anderen Mitgliedstaaten die Wählerdaten zu einem Zeitpunkt übermitteln, zu dem die notwendigen Maßnahmen nach den jeweiligen innerstaatlichen Verfahren des Herkunftsmitgliedstaats noch ergriffen werden können. Zu diesem Zweck könnten auch weitere technische Aspekte der Datenübermittlung verbessert werden. Hierzu gehören die Verwendung eines einheitlichen elektronischen Formats und eines gemeinsamen Zeichensatzes, die Art der Übermittlung sowie die angewendete Verschlüsselungsmethode, die einen angemessenen Schutz der personenbezogenen Daten gewährleisten soll.
- (25) Wenn die Wohnsitzmitgliedstaaten bestimmte zusätzliche personenbezogene Daten von Wählern übermitteln würden, die gemäß Richtlinie 93/109/EG nicht ausdrücklich erforderlich sind, könnten die Herkunftsmitgliedstaaten ihre Staatsangehörigen in den Wählerverzeichnissen leichter identifizieren. Je nach Mitgliedstaat können unterschiedliche personenbezogene Daten erforderlich sein.
- (26) Die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Mechanismus für den Informationsaustausch sollte im Einklang mit den nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr<sup>9</sup> erfolgen —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

DEMOKRATISCHES VERFAHREN

*Förderung der Unterrichtung der Wähler über die Verbindung zwischen einzelstaatlichen Parteien und europäischen politischen Parteien*

1. Die Mitgliedstaaten sollten vor und während der Wahlen zum Europäischen Parlament auf die Unterrichtung der Wähler über die Verbindung zwischen einzelstaatlichen Parteien und europäischen politischen Parteien hinwirken, unter anderem, indem sie die Angabe einer entsprechenden Verbindung auf den bei diesen Wahlen verwendeten Stimmzetteln gestatten und fördern.

*Unterrichtung der Wähler über die Verbindung zwischen einzelstaatlichen Parteien und europäischen politischen Parteien*

2. Einzelstaatliche Parteien, die an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen, sollten vor diesen Wahlen ihre Verbindung zu europäischen politischen Parteien öffentlich bekannt geben. Sie sollten zudem ihre Verbindung zu

---

<sup>9</sup> ABl. L 281 vom 23.11.1995, S.31.

europäischen politischen Parteien in sämtlichen Wahlkampfmaterialien, Mitteilungen und politischen Rundfunksendungen deutlich angeben.

*Unterstützung eines Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission*

3. Politische Parteien auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten sollten im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament den von ihnen unterstützten Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission und das Programm dieses Kandidaten bekannt geben.

Politische Parteien auf Ebene der Mitgliedstaaten sollten in ihren politischen Rundfunksendungen zu den Wahlen zum Europäischen Parlament die Bürgerinnen und Bürger auch über den von ihnen unterstützten Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission und das Programm dieses Kandidaten informieren.

*Gemeinsamer Wahltag*

4. Die Mitgliedstaaten sollten sich auf einen gemeinsamen Tag für die Wahlen zum Europäischen Parlament verständigen, an dem alle Wahllokale zum gleichen Zeitpunkt schließen.

**EFFIZIENTES VERFAHREN**

*Einzige Kontaktstelle*

5. Die Mitgliedstaaten sollten zur Durchführung von Artikel 13 der Richtlinie 93/109/EG eine einzige Kontaktstelle für den Austausch von Wählerdaten einrichten.

*Datenübermittlung*

6. Die Mitgliedstaaten sollten den Ablauf der Wahlen in den anderen Mitgliedstaaten so weit wie möglich berücksichtigen; der Wohnsitzmitgliedstaat sollte die Wählerdaten so rechtzeitig an den Herkunftsmitgliedstaat übermitteln, dass dieser die notwendigen Maßnahmen ergreifen kann.

*Zusätzliche Daten für eine leichtere Identifizierung*

7. Die Wohnsitzmitgliedstaaten werden aufgefordert, zusätzlich zu den in Artikel 9 der Richtlinie 93/109/EG vorgesehenen personenbezogenen Daten alle relevanten personenbezogenen Daten zu übermitteln, die für die Identifizierung der Wähler durch die Behörden ihres Herkunftsmitgliedstaats erforderlich sein können.

*Technische Mittel für eine sichere und effiziente Datenübermittlung*

8. Für den Informationsaustausch gemäß Artikel 13 der Richtlinie 93/109/EG sollten die Mitgliedstaaten einheitliche und sichere elektronische Mittel verwenden (siehe Anhang). Die Mitgliedstaaten sollten die Daten in einem einzigen Paket pro

Herkunftsmitgliedstaat übermitteln, wobei erforderlichenfalls zu einem späteren Zeitpunkt zwecks Aktualisierung eine weitere Übermittlung erfolgen kann.

Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten und an die politischen Parteien auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten gerichtet.

Straßburg, den 12.3.2013

*Für die Kommission  
Viviane REDING  
Vizepräsidentin der Kommission*

## **ANHANG**

### ***Ausführliche technische Vorgaben für die Durchführung von Artikel 13 der Richtlinie 93/109/EG***

1. Für den Informationsaustausch gemäß Artikel 13 der Richtlinie 93/109/EG sollten die Mitgliedstaaten das XML-Format (Extensible Markup Language) verwenden. Diese XML-Dateien sollten auf sichere Weise ausschließlich elektronisch übermittelt werden.
2. Für die Aufzeichnung und Übermittlung der Wählerdaten im Rahmen des Mechanismus für den Informationsaustausch sollten die Mitgliedstaaten das UTF-8-Format (Universal Character Set Transformation Format – 8-bit) verwenden.
3. Die Mitgliedstaaten sollten sich an die XML-Encryption-Spezifikation des W3C (World Wide Web Consortium) – unter anderem zum Austausch öffentlicher und privater Schlüssel – halten, damit ein angemessener Schutz der übermittelten personenbezogenen Daten gewährleistet ist.