



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 3. Februar 2014
(OR. en)

5866/14

FREMP 10
JAI 44
PE 38
INST 70

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	30. Januar 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2014) 33 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Umgang mit den Konsequenzen des Entzugs des Wahlrechts von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 33 final.

Anl.: COM(2014) 33 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.1.2014
COM(2014) 33 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Umgang mit den Konsequenzen des Entzugs des Wahlrechts von Unionsbürgern, die
von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Umgang mit den Konsequenzen des Entzugs des Wahlrechts von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen

1. EINLEITUNG

Den eigenen politischen Willen mittels Ausübung des Wahlrechts zum Ausdruck zu bringen ist ein politisches Grundrecht eines jeden Bürgers und Wesensmerkmal der Demokratie. Die Demokratie ist einer der Grundwerte der Europäischen Union.¹ Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen.² Die Kommission sieht es als eine Priorität an, die Mitwirkung der EU-Bürgerinnen und -Bürger am demokratischen Leben der Union zu fördern.³ Die politischen Rechte standen im Zentrum des Europäischen Jahres der Bürgerinnen und Bürger 2013, in dem es darum ging, die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit zu fördern und das Bewusstsein für die mit der Unionsbürgerschaft einhergehenden Rechte und Verantwortlichkeiten zu schärfen.

Eines der im Bericht über die Unionsbürgerschaft von 2010⁴ identifizierten Hindernisse einer politischen Tätigkeit von EU-Bürgern bestimmter Mitgliedstaaten liegt im Entzug des Wahlrechts in ihrem Heimatland, sobald sie eine bestimmte Zeit lang im Ausland leben, selbst wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat wohnen. Damit können diese Bürger an keiner nationalen Wahl mehr teilnehmen, weder in ihrem Heimat- noch in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat.

Nach Artikel 4 Absatz 2 EUV achtet die Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck kommt. Jeder Mitgliedstaat entscheidet daher alleine - unter Achtung des allen Mitgliedstaaten gemeinen Demokratieprinzips - über die Zusammensetzung des Wahlvolks für seine nationalen Wahlen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass nationale Maßnahmen, die zu einem Wahlrechtsentzug führen, als Einschränkung der Ausübung von mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechten, wie des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der EU, das zu den Grundrechten eines jeden EU-Bürgers zählt, betrachtet werden könnten. Dies steht im Widerspruch zur Grundidee der Unionsbürgerschaft, die zusätzlich zur Staatsbürgerschaft gilt und den EU-Bürger mit zusätzlichen Rechten ausstatten soll. Im vorliegenden Fall würde hingegen die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit mit einem Verlust an politischen Mitwirkungsrechten einhergehen.

¹ Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

² Artikel 10 Absatz 3 EUV.

³ Kommissionsmitteilung „Vorbereitungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014: ein demokratischeres und effizienteres Verfahren“ vom 12. März 2013 (COM(2013)126) und Empfehlung vom 12. März 2013 für ein demokratisches und effizientes Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament (C(2013) 1303).

⁴ KOM(2010) 603.

Eine solche Politik steht ferner im Widerspruch zur weltweit zu beobachtenden Tendenz, nicht im Inland wohnenden Staatsbürgern das Wahlrecht zu gewähren.⁵ Darüber hinaus können EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, ihr ganzes Leben lang enge Verbindungen mit ihrem Herkunftsland beibehalten und direkt von dort ergangenen Rechtsvorschriften (z.B. Steuern, Pensionsansprüche) betroffen sein. Auch wird es für die Bürger dank des Zugangs zu grenzüberschreitenden Rundfunkangeboten⁶ sowie des Internets und anderer netz- und mobilfunkgestützter Kommunikationstechnologien einschließlich sozialer Netzwerke immer einfacher, vom Ausland aus mit der Politik im Heimatland und dortigen gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen verbunden zu bleiben.

Wiederholt haben Mitglieder des Europäischen Parlaments in Petitionen und Anfragen und viele Bürger in Schreiben an die Kommission ihre Besorgnis über diese als Lücke in den politischen Rechten wahrgenommene Situation zum Ausdruck gebracht. Generell sind die EU-Bürger der Auffassung, dass man sein Wahlrecht bei nationalen Wahlen des Landes, dessen Staatsangehörigkeit man besitzt, nicht verlieren sollte, wenn man in einen anderen EU-Mitgliedstaat umzieht.⁷

Aus diesen Gründen hatte die Kommission in ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 angekündigt auszuloten, mit welchen politischen Optionen verhindert werden könnte, dass EU-Bürger infolge der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ihre politischen Rechte verlieren (Aktion20).

In diesem Zusammenhang hat die Kommission einige Mitgliedstaaten angeschrieben, um auf die negativen Konsequenzen eines Wahlrechtentzugs für die EU-Rechte hinzuweisen und sie zu gemeinsamen Überlegungen zu diesem Thema einzuladen. Die Antworten gaben Aufschluss über Rechtslage, Politik und Diskussionsstand auf nationaler Ebene.

Am 19. Februar 2013 haben das Europäische Parlament und die Kommission eine gemeinsame Anhörung zur Unionsbürgerschaft abgehalten. Die Teilnehmer, unter ihnen auch betroffene EU-Bürger, Vertreter der Zivilgesellschaft, Mitglieder des Europäischen Parlaments und Sachverständige, betonten die Notwendigkeit einer Neubewertung der bisherigen Politik und der ihnen zugrunde liegenden Rechtfertigung im Lichte aktueller Entwicklungen hin zur Öffnung demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten in der EU.

In ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013 „Rechte und Zukunft der Bürgerinnen und Bürger der EU“⁸ betonte die Kommission, dass die volle Teilhabe der EU-Bürger am demokratischen Leben der EU auf allen Ebenen den eigentlichen Kern der Unionsbürgerschaft bildet. Dementsprechend kündigte sie konstruktive Vorschläge an, um

⁵ Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs vom 7. Mai 2013 im Verfahren Shindler/Vereinigtes Königreich, Rdnrn. 110 und 115.

⁶ Der durch die Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) erleichtert wurde.

⁷ Nahezu zwei Drittel (65%) der Europäer halten es für nicht gerechtfertigt, dass EU-Bürger, die im EU-Ausland leben, ihr Wahlrecht zu den nationalen Wahlen im Heimatland verlieren: Eurobarometer-Umfrage Nr. 364 aus dem Jahr 2012 zum Wahlrecht, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_de.pdf. Ähnliche Werte (62%) wurden in einer Online-Umfrage zur Unionsbürgerschaft erzielt: 2012 Public Consultation ‘EU citizens — your rights, your future’, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf.

⁸ COM(2013) 269.

EU-Bürgern mit Wohnsitz in einem anderen als ihrem Heimatstaat die volle Teilhabe am demokratischen Leben der EU zu ermöglichen, damit diese ihr Wahlrecht bei nationalen Wahlen in ihrem Heimatland ausüben können (Aktion 12).

Mit der vorliegenden Mitteilung kommt die Kommission ihrer Ankündigung nach. Sie stützt sich auf die bisherigen Ergebnisse der laufenden Debatten in Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Öffentlichkeit auf nationaler und auf EU-Ebene. Sie regt konstruktive Wege an, um das Recht der EU-Bürger auf Teilhabe am demokratischen Leben der Union und auf Freizügigkeit zu stärken, indem die Folgen einzelstaatlicher Maßnahmen und Praktiken, die zu einem Wahlrechtsverlust führen, begrenzt werden, und möchte diese in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten weiter ausloten. Begleitend zu dieser Mitteilung werden in einer Empfehlung integrative und verhältnismäßige Lösungen vorgeschlagen.

2. SACHSTAND IN DEN MITGLIEDSTAATEN

In den meisten Mitgliedstaaten sind Rechtsvorschriften in Kraft, durch die Bürgern wegen schwerwiegender Straftaten oder des Verlusts der Geschäftsfähigkeit aufgrund geistiger Gesundheitsprobleme oder Behinderungen das Wahlrecht entzogen werden kann.

In bestimmten Mitgliedstaaten kann das aktuell geltende Recht nach den der Kommission vorliegenden Informationen in fünf Mitgliedstaaten dazu führen, dass in einem anderen Mitgliedstaat wohnende Unionsbürger gegenwärtig lediglich deshalb das Wahlrecht verlieren, weil sie seit einem bestimmten Zeitraum im Ausland leben.⁹ Die wichtigsten Bestimmungen des geltenden Rechts in diesen Ländern lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Dänische Bürger dürfen bei Verlassen des Landes zwei Jahre lang im Wählerverzeichnis verbleiben, wenn sie ihre Absicht aktenkundig machen, binnen zwei Jahren zurückzukehren.¹⁰ Mit diesem Erfordernis wird der Verfassungsbestimmung nachgekommen, in der ein ständiger Wohnsitz zur Voraussetzung für das Stimmrecht bei innerstaatlichen Wahlen gemacht wird.¹¹ Einige Wähler¹² gelten unabhängig davon als ständig in Dänemark wohnhaft, ob sie im Ausland leben oder nicht.

Auch irische Bürger dürfen bei Verlassen des Landes zwei Jahre lang im Wählerverzeichnis verbleiben, wenn sie ihre Absicht aktenkundig machen, binnen 18 Monaten zurückzukehren.¹³ Allerdings hat der irische Verfassungskonvent im Zusammenhang mit der geplanten Verfassungsreform 2013 die Abschaffung dieser Einschränkung geprüft und in seinem Bericht an die irische Regierung am 25. November 2013¹⁴ angeregt, irischen Bürgern ohne Einschränkung die Teilnahme an den Präsidentschaftswahlen zu gewähren und die Ausübung dieses Wahlrechts an den Botschaften des Landes zu ermöglichen. Die irische Regierung wird im März 2014 zu diesem Bericht Stellung nehmen.

⁹ Zypern, Dänemark, Irland, Malta und Vereinigtes Königreich.

¹⁰ Kap. I Teil I Art. 2 Abs. 3 des Parlamentswahl-Gesetzes Nr. 271 vom 13. Mai 1987 in der Fassung von 2009.

¹¹ Teil IV § 29 des Verfassungsgesetzes vom 5. Juni 1953.

¹² U. a. Diplomaten, Beschäftigte von öffentlichen Einrichtungen, privaten Unternehmen, internationalen Organisationen oder Hilfsorganisationen, Studenten im Auslandssemester und Bürger, die sich aus gesundheitlichen Gründen im Ausland aufhalten.

¹³ Teil II Art. 11 Abs. 3 Buchst. a des Wahlgesetzes Nr. 23 von 1992.

¹⁴ Der Fünfte Bericht an das Oireachtas ist abrufbar unter <https://www.constitution.ie/Default.aspx>

Die Bürger Zyperns verlieren ihr Wahlrecht, wenn sie in den sechs Monaten vor dem Wahltermin nicht in Zypern gewohnt haben, außer sie halten sich zum Studium, zu befristeter Arbeit oder aus gesundheitlichen Gründen im Ausland auf.¹⁵

Gemäß der Malteser Verfassung verlieren die Bürger Maltas ihr Wahlrecht, wenn sie mindestens sechs Monate lang binnen der achtzehn Monate vor ihrer Registrierung zur Wahl nicht in Zypern gewohnt haben.¹⁶

Bürger des Vereinigten Königreichs verlieren ihr Wahlrecht bei den Unterhauswahlen, wenn sie nicht zu einem beliebigen Zeitpunkt in den 15 vorhergehenden Jahren mit Wohnsitz im Vereinigten Königreich im Wählerverzeichnis eingetragen waren.¹⁷ In den letzten Jahren haben mehrere aufeinanderfolgende Regierungen und Parlamente diese Einschränkung als notwendig und gerechtfertigt bezeichnet. Sie war vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angefochten worden, der im Einklang mit seiner früheren Rechtsprechung keinen Verstoß gegen Art. 3 des Protokolls Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention feststellen konnte¹⁸. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat noch nicht geprüft, inwieweit diese Vorschrift mit dem EU-Recht vereinbar ist¹⁹.

In einigen wenigen Mitgliedstaaten wird die Beibehaltung des Wahlrechts für nationale Wahlen an bestimmte andere Voraussetzungen gebunden:

Deutsche Staatsbürger können an Bundestagswahlen teilnehmen, wenn sie entweder nach Vollendung des vierzehnten Lebensjahres für einen ununterbrochenen Zeitraum von mindestens drei Monaten in Deutschland gewohnt haben und dieser Zeitraum nicht länger als 25 Jahre zurückliegt oder wenn sie persönlich und unmittelbar mit der politischen Lage in Deutschland vertraut und von ihr betroffen sind.²⁰

In Österreich²¹ müssen Staatsbürger vor Verlassen des Landes den Verbleib im Wählerverzeichnis beantragen und diesen Antrag alle zehn Jahre erneuern, was auch online möglich ist. Die Behörden müssen im Ausland lebende Österreicher von ihrer Streichung aus dem Wählerverzeichnis unterrichten und über das Recht von Auslandsösterreichern zur Eintragung ins Wählerverzeichnis informieren.

¹⁵ Art. 5 des Gesetzes 72/1979 und Art. 11 des Gesetzes 40/1980, zuletzt geändert durch Gesetz 4(i) 2003.

¹⁶ § 57 der Verfassung, geändert durch Gesetz LVIII.1974.23.

¹⁷ Abschnitt 1(3) *Buchst. c*) des Representation of the People Act von 1985, geändert durch das Political Parties and Referendum Act von 2000.

¹⁸ Rs. Shindler, s. o.

¹⁹ Diese Bestimmung war von Bürgern vor innerstaatlichen Gerichten angefochten worden, allerdings ohne Erfolg. Zu einem Vorabentscheidungs-Ersuchen an den Gerichtshof der Europäischen Union ist es bislang nicht gekommen.

²⁰ 21. Änderungsgesetz zum Bundeswahlgesetz, 27. April 2013, § 1, Bundesgesetzblatt I, S. 962. Dieses Gesetz wurde nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erlassen, das die zuvor gültige gesetzliche Regelung, nach der ein vorheriger dreimonatiger Aufenthalt in Deutschland zu einem beliebigen Zeitpunkt den einzigen Anknüpfungspunkt für die Beibehaltung des Wahlrechts darstellte, als ungeeignet verworfen hatte, da dieses Kriterium für sich genommen nicht für den Nachweis ausreiche, dass die betreffenden Personen mit den nationalen politischen Vorgängen vertraut und von diesen betroffen seien. Für das Gericht spielt es eine wichtigere Rolle, ob die Personen nicht nur aufgrund der Informationen aus modernen Medien, sondern auch aus erster Hand, beispielsweise durch die Mitgliedschaft in Verbänden oder Parteien, mit dem politischen System vertraut sind und ob der Staat sie durch Steuern in die Pflicht nehmen kann. Beschluss vom 4. Juli 2012, Rs. 2 BvC 1/11 und 2 BvC 2/11, Rdnrn. 44, 45, 47, 50, 52, 56.

²¹ §§ 2 Abs. 3 und 2a Abs. 1 des Wählervidenzgesetzes von 1973.

3. DIE SICHT DES EUROPARATES

Es ist das souveräne Recht der Staaten, im Einklang mit den für sie verbindlichen internationalen Normen die Voraussetzungen für die Ausübung des Wahlrechts durch ihre Staatsangehörigen bei den nationalen Wahlen festzulegen und beispielsweise an einen Wohnsitz im Inland zu knüpfen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat diese Wohnsitz-Anforderungen im Lichte von Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention²² geprüft und ist bisher in sämtlichen Fällen zu dem Schluss gekommen, dass sie keine willkürliche Einschränkung des Wahlrechts darstellen²³. Der Gerichtshof hat dabei dargelegt, welche Gründe einschlägige Anforderungen rechtfertigen können:²⁴

- die Grundannahme, dass im Ausland wohnhafte Bürger weniger unmittelbar oder kontinuierlich vom Alltag im Heimatland betroffen sind und weniger darüber Bescheid wissen;
- dass es Parlamentskandidaten nicht möglich ist, die Bürger im Ausland über Themen zu informieren und dass letztere keinen Einfluss auf die Kandidatauswahl oder die Erstellung ihrer Wahlprogramme haben;
- der enge Zusammenhang zwischen dem Wahlrecht zur gesetzgebenden Körperschaft und der unmittelbaren Betroffenheit durch die Maßnahmen dieser Körperschaft; sowie
- das berechtigte Anliegen, den Einfluss von im Ausland wohnenden Bürgern auf zwar grundsätzliche, aber in erster Linie Personen im Inland betreffende Angelegenheiten zu begrenzen.

Solche Rechtfertigungen sollten jedoch gegenüber den politischen Partizipationsrechten abgewogen werden. Wie der Menschenrechtsgerichtshof hervorhob, handelt es sich beim Wahlrecht nicht um ein Privileg. Im einundzwanzigsten Jahrhundert muss ein demokratischer Staat integrativ agieren. Eine allgemeine, automatische und undifferenzierte Abweichung vom Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts würde die demokratische Legitimität der so gewählten gesetzgebenden Körperschaft und der von dieser verabschiedeten Gesetze aushöhlen.²⁵

Nach Ansicht der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) wäre es besser, im Falle einer zeitlichen Begrenzung der Beibehaltung des Wahlrechts nach einem Umzug ins Ausland bei Ablauf der betreffenden Frist eine Neubewertung der Situation vorzusehen, anstatt das Wahlrecht automatisch zu entziehen. Die Staaten könnten formelle Beschränkungen des Wahlrechts von Auslandsbürgern vorsehen, wie die Pflicht zur Eintragung in ein befristet gültiges Wählerverzeichnis. Dadurch könnten Personen, die keine Verbindungen zu ihrem Herkunftsland aufweisen, ausgeschlossen werden, ohne gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verstößen²⁶.

²² Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 sichert das Recht auf freie Wahlen zu, indem den Vertragsparteien auferlegt wird, sich zu verpflichten, „*in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten*“.

²³ Zuletzt in der o.a. Shindler-Rechtsprechung.

²⁴ Siehe insbesondere das Urteil vom 7. September 1999, *Hilbe /Liechtenstein*, und Rs. Shindler, a.a.O., Rdnr. 105

²⁵ Rs. Shindler, s.o. , Rdnr. 103.

²⁶ Bericht „Out-of-Country Voting“ vom 24. Juni 2011(CDL-AD (2011) 022) , Ziff. 72 und 76.

Auch hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof eine allgemeine Tendenz festgestellt, Auslandsbürgern das Wahlrecht einzuräumen. Bei der Prüfung der Gesetze jener Länder, die Mitglieder des Europarates sind, hat der Gerichtshof dargelegt, dass Migranten dank des Aufkommens neuer Technologien und billigerer Transportmöglichkeiten enger mit ihrem Herkunftsland verbunden bleiben, als es den meisten Migranten vor vierzig oder sogar dreißig Jahren möglich gewesen wäre. Einige Staaten haben daher ihre Rechtsvorschriften geändert und erstmalig nicht im Inland wohnenden Staatsbürgern das Wahlrecht für nationale Wahlen zugestanden. Daraus folgerte der Gerichtshof, dass es auch ohne einen gemeinsamen, gesamteuropäischen Ansatz einen eindeutigen Trend gebe, im Ausland wohnenden Staatsbürgern das Wahlrecht einzuräumen.²⁷

4. DER EU-KONTEXT

Wie der Gerichtshof der Europäischen Union ausgeführt hat, müssen die Mitgliedstaaten in Rechtsgebieten, die – wie die Bestimmung des Wahlvolks für nationale Wahlen – in ihre Zuständigkeit fallen, diese nichtsdestoweniger unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts und insbesondere der Vertragsbestimmungen über das jedem Unionsbürger zuerkannte Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ausüben, und sich deshalb jeder offensichtlichen oder versteckten Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit enthalten.²⁸

Dementsprechend hat der Gerichtshof beispielsweise eingeräumt, dass das an den Wohnsitz anknüpfende Kriterium zur Bestimmung der bei den Wahlen zum Europäischen Parlament aktiv und passiv Wahlberechtigten grundsätzlich nicht ungeeignet ist, aber auch betont, dass dieses Kriterium nicht zu einem Verstoß gegen allgemeine Grundsätze des EU-Rechts wie des Diskriminierungsverbots führen darf.²⁹

Die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Festlegung des Kreises der Wahlberechtigten bei nationalen Wahlen sind unterschiedlich. Da gegenwärtig kein einziger Mitgliedstaat den in seinem Hoheitsgebiet wohnenden Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten das Wahlrecht bei seinen nationalen Wahlen zuerkennt,³⁰ können EU-Bürger, die das Wahlrecht in ihrem Herkunftsland verloren haben, für gewöhnlich in keinem Mitgliedstaat an nationalen Wahlen teilnehmen. Da die Union aber bisher noch nicht von der Möglichkeit nach Artikel 25 AEUV Gebrauch gemacht hat, die Rechte der Unionsbürger zu ergänzen, kann das EU-Recht einem EU-Bürger nicht garantieren, dass eine Wohnsitzverlegung in einen anderen Mitgliedstaat sein Wahlrecht bei nationalen Wahlen nicht beeinträchtigen wird.³¹

²⁷ Rs. Shindler, s. o., Rdnrn. 110, 115.

²⁸ Rs. C-403/03, *Schempp*, Rdnr. 19.

²⁹ Rs. C-300/04, *Eman und Sevinger*, Rdnrn. 55 und 61.

³⁰ Eine Ausnahme bilden irische, zyprische und maltesische Staatsbürger, die als „Qualifying Commonwealth citizens“ an den nationalen Parlamentswahlen im Vereinigten Königreich teilnehmen dürfen, und Staatsbürger des Vereinigten Königreichs, die an den nationalen Parlamentswahlen in Irland teilnehmen dürfen.

³¹ Gemäß Artikel 25 Absatz 2 AEUV kann der Rat unbeschadet der anderen Bestimmungen der Verträge zur Ergänzung der in Artikel 20 Absatz 2 aufgeführten Rechte einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Zustimmung des Europäischen Parlaments Bestimmungen erlassen. Diese Bestimmungen treten nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Das kann dazu führen, dass die EU-Bürger die mit ihrem Status im Alltag verbundenen Rechte und Vorteile nicht uneingeschränkt in Anspruch nehmen können.

Erstens kann die gegenwärtige Lage als unvereinbar mit der Grundidee der Unionsbürgerschaft angesehen werden.

Gemäß Artikel 20 AEUV tritt die Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsbürgerschaft *hinzu*, ersetzt sie aber nicht. Die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte gelten somit für EU-Bürger *zusätzlich* zu ihren staatsbürgerlichen Rechten. Es überrascht, dass die Ausübung der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte zum Verlust des in der Regel mit der Staatsbürgerschaft einer Person verknüpften Stimmrechts in nationalen Wahlen führen kann.

Zweitens kann der Entzug des Wahlrechts durch den nationalen Gesetzgeber beeinflussen, in welcher Weise EU-Bürger ihr Recht ausüben, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

Die Bürger könnten den Behörden beispielsweise ihren Umzug verschweigen, damit sie nicht Gefahr laufen, ihre politischen Rechte im Heimatland zu verlieren.

Drittens beschneidet der Wahlrechtsentzug die EU-Bürger in ihren politischen Rechten, was den Bemühungen widerspricht, die Teilnahme der Bürger am demokratischen Leben der Union zu fördern.

Auch wenn EU-Bürger, denen das Wahlrecht zu nationalen Wahlen entzogen wurde, weiterhin an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen können, so ist ihnen doch die Mitwirkung am nationalen Willensbildungsprozess versagt, der zur Bildung der nationalen Regierungen führt und auch die Zusammensetzung des Ministerrates, des zweiten gesetzgebenden Organs der Union, mitbestimmt. Das entspricht nicht den gegenwärtigen Bemühungen, die Voraussetzungen für die Beteiligung der Bürger am öffentlichen Leben auf nationaler und europäischer Ebene zu verbessern.

Aus diesen Gründen regt die Kommission eine Reihe von möglichen Maßnahmen an, mit denen die Gefahr reduziert werden könnte, dass EU-Bürger lediglich deshalb ihr Wahlrecht verlieren, weil sie von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen.

Diese Vorschläge lassen die Vertragsregeln über die Freizügigkeit von EU-Bürgern in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof und die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge unberührt.

5. MÖGLICHE MAßNAHMEN ZUR BEWÄLTIGUNG DER KONSEQUENZEN EINES WAHLRECHTSENTZUGS

5.1. Aus EU-Sicht ungeeignete Optionen

Eine der in den letzten Jahren vorgebrachten Lösungen zum Ausgleich des Verlusts der politischen Rechte im Herkunftsland ist die Einbürgerung im Wohnsitzland und der damit verbundene Erwerb der politischen Rechte dort. Eine Unterstützung der Einbürgerung im Aufnahmeland zum Zweck der Stärkung politischer Rechte würde jedoch im Widerspruch zur Rolle der Unionsbürgerschaft als vorrangiges Instrument zur Förderung des Respekts der nationalen Identität und Vielfalt und einer gerade von der Staatsbürgerschaft unabhängigen Gleichbehandlung stehen. Darüber hinaus wird diese Lösung der komplexen Realität der

Mobilität innerhalb der EU nicht gerecht. Einzelpersonen können sich in mehreren Ländern über kürzere oder längere Zeiten hinweg aufhalten und schließlich gar vielleicht in ihr Heimatland zurückkehren. Von ihnen kann nicht erwartet werden, dass sie, nur um ihre politischen Rechte zu wahren, mehrere Staatsangehörigkeiten gleichzeitig oder nacheinander annehmen.

Eine andere insbesondere in der Wissenschaft³² beliebte Lösung besteht in einem strukturierten Dialog oder der offenen Koordinierung mit dem Ziel einer gegenseitigen bi- oder multilateralen Anerkennung des Wahlrechts von Staatsangehörigen, die in anderen (insbesondere benachbarten oder mit dem eigenen Land eng verbundenen) Mitgliedstaaten leben. Diese Lösung würde jedoch zu einer Fragmentierung und asymmetrischen Gewährleistung des Wahlrechts der Unionsbürger in der EU führen.³³

5.2. Geeignete Lösungen im EU-Rahmen

5.2.1. Kurzfristige verhältnismäßige Lösungen

Die gegenwärtigen Vorschriften einiger Mitgliedstaaten beruhen auf der Annahme, dass bei einem Auslandsaufenthalt ab einer bestimmten Dauer die Verbindung zu den politischen Gegebenheiten im Heimatland verloren geht. Diese Annahme trifft jedoch nicht in jedem Einzelfall zu. Deswegen wäre es angemessen, Bürgern, denen der Entzug des Wahlrechts droht, die Möglichkeit zu geben nachzuweisen, dass sie weiterhin an der Politik in ihrem Heimatland Anteil nehmen.

Heute verfügen die EU-Bürger über Möglichkeiten, mit dem politischen Leben in ihrem Heimatland verbunden zu bleiben, und allgemein tendieren die Staaten zu einer Ausweitung politischer Mitwirkungsrechte. Angesichts der immensen Bedeutung des Freizügigkeitsrechts in der EU würde dieser Umstand dafür sprechen, kurzfristig verhältnismäßige Lösungen zu finden. Danach sollten die EU-Bürger selbst bestimmen können, wie enge Verbindungen sie zum Heimatland beibehalten.

Als geeigneter Beleg solcher Verbindungen sollte eine positive Handlung seitens der Betroffenen wie ein Antrag auf Verbleib im Wählerverzeichnis ausreichen. Für die Bürger selbst wäre dies die einfachste und unbürokratischste Lösung.

Mitgliedstaaten, die das Recht ihrer Bürger zur Teilnahme an nationalen Wahlen mittels ausschließlich auf dem Wohnsitz gründender Regeln einschränken, sollten Staatsbürgern, die von ihrem Recht, sich in der Europäischen Union frei zu bewegen und aufzuhalten, Gebrauch machen, die Beibehaltung ihres Wahlrechts ermöglichen, wenn diese ein fortdauerndes Interesse am politischen Leben des Mitgliedstaates, dessen Angehörige sie sind, nachweisen. Dies kann beispielsweise durch einen Antrag auf Verbleib im Wählerverzeichnis geschehen.

³² J. Shaw, *E.U. citizenship and political rights in an evolving European Union*, Fordham L. Rev., Bd. 75 2549, 2567 (2007).

³³ Die Bürger der Mitgliedstaaten, die das Wahlrecht entziehen, könnten das Wahlrecht in einigen oder sämtlichen übrigen Mitgliedstaaten erwerben, aber dieses Recht wäre für die Bürger der 23 Mitgliedstaaten, in denen das Wahlrecht nicht entzogen wird, nicht gewährleistet.

Davon unberührt bliebe die Möglichkeit der betreffenden Mitgliedstaaten, ihren Bürgern zur Auflage zu machen, diesen Antrag in angemessenen Zeitabständen zu erneuern, um den Fortbestand eines solchen Interesses zu bestätigen³⁴

Mitgliedstaaten, die ihren in einem anderen Mitgliedstaat wohnenden Angehörigen die Beibehaltung ihres Wahlrechts bei nationalen Wahlen mittels eines Antrags auf Verbleib im Wählerverzeichnis erlauben, können verhältnismäßige flankierende Regelungen wie die Auflage einer regelmäßigen Erneuerung des Antrags vorsehen.

Um die Verwaltungslasten für Auslandsbürger möglichst gering zu halten, sollte der Antrag auf Aufnahme oder Verbleib im Wählerverzeichnis auf elektronischem Wege gestellt werden können.

Mitgliedstaaten, die ihren in einem anderen Mitgliedstaat wohnenden Bürgern die Beibehaltung ihres Wahlrechts zu nationalen Wahlen mittels eines Antrags bzw. eines Wiederholungsantrags auf Verbleib im Wählerverzeichnis erlauben, sollten eine elektronische Antragstellung ermöglichen.

Schließlich müssen Bürger, die in andere Mitgliedstaaten umziehen oder dort leben, über die Voraussetzung für die Beibehaltung ihres Wahlrechts informiert werden, beispielsweise durch Broschüren, Sendungen oder gezielte Information durch Konsulate, Botschaften und Auslandsbürger-Organisationen.

Mitgliedstaaten, in denen vorgesehen ist, dass in einem anderen Mitgliedstaat lebende Bürger ihr Wahlrecht zu nationalen Wahlen verlieren können, sollten diese in geeigneter Weise und rechtzeitig über die Voraussetzungen und die erforderlichen Vorkehrungen für die Beibehaltung des Wahlrechts informieren.

Längerfristige Lösungen

Diese Überlegungen zur Verbesserung der politischen Mitwirkung der EU-Bürger durch ein Angehen der Folgen eines Wahlrechtsentzugs sollten längerfristigen Überlegungen nicht entgegenstehen, wie die mangelnden Teilhabemöglichkeiten von in anderen Mitgliedstaaten wohnenden EU-Bürgern an der nationalen und gegebenenfalls der regionalen Politik verbessert werden können. Tatsächlich wird erwogen, die politische Mitwirkung von EU-Bürgern, denen das Wahlrecht entzogen wurde und die in keinem EU-Land an nationalen Wahlen teilnehmen dürfen, durch die Zuerkennung des Wahlrechts im Aufnahmeland zu verbessern.

Dabei handelt es sich natürlich um ein viel umfassenderes Thema. Mit einer solchen Maßnahme könnten das Recht aller Bürger auf Teilhabe am demokratischen Leben der Union voll zur Geltung gebracht, die Integration mobiler EU-Bürger im Aufnahmeland gefördert und die Unionsbürgerschaft gestärkt werden.

Wie im Bericht über die Unionsbürgerschaft von 2013 angekündigt, soll diese Frage im Kontext der anstehenden breiteren Reflexion über die Zukunft der EU erörtert werden.

³⁴

Dies ist beispielsweise in Österreich der Fall, wo ein erneuter Antrag alle zehn Jahre einzureichen ist.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Unter Berücksichtigung der Erörterung der Wahlrechtsproblematik mit sämtlichen betroffenen Akteuren, Institutionen und der Zivilgesellschaft und in Reaktion auf die in öffentlichen Konsultationen und in den Bürgerdialogen über die Zukunft der EU zum Ausdruck gebrachten Erwartungen der Unionsbürger selbst schlägt die Kommission geeignete Lösungen vor. Die Gründe der aktuellen Politik im Hinblick auf den Wahlrechtsentzug sollten im Lichte der sozialen, wirtschaftlichen und technischen Realitäten, des gegenwärtigen Integrationsstands der EU und des Trends zur Verbesserung politischer Mitwirkungsmöglichkeiten neubewertet werden. Dabei ist auf die fundamentale Bedeutung der Unionsbürgerschaft bei der Gleichstellung und Aufwertung der Bürger als Mitglieder ihrer Gemeinschaft sowohl im Herkunfts- als auch im Wohnsitzland hinzuweisen.

In dieser Mitteilung werden konstruktive Lösungen dargelegt und den Mitgliedstaaten zur Prüfung anempfohlen. In der begleitenden Empfehlung schlägt die Kommission integrative und verhältnismäßige Maßnahmen zur Verbesserung der politischen Rechte von Bürgern vor, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen. Sie folgt dabei dem Grundgedanken, dass diese Bürger selbst entscheiden können sollten, ob sie ein starkes Interesse am politischen Leben in ihrem Heimatland bewahren.

Die Kommission wird die Fortschritte bei der Lösung der Wahlrechtsproblematik von EU-Bürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, in ihren Berichten über die Fortschritte der Unionsbürgerschaft in der Praxis bewerten.