



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/504
Wahlrechtsentzug

Brüssel, den 29. April 2014

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu der

**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**

COM(2014) 33 final

Alleinberichterstatte: **Andris GOBIŅŠ**

Die Europäische Kommission beschloss am 7. März 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

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
COM(2014) 33 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 7. April 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 29. April) mit 203 gegen 5 Stimmen bei 8 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Standpunkt des Ausschusses**

- 1.1 Die Unionsbürger stehen im Mittelpunkt von Artikel 10 Absatz 3 EUV, in dem es heißt: "Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen". Das muss selbstverständlich auch für das Recht auf Teilnahme an Wahlen gelten, das ein wesentlicher Bestandteil der Demokratie und ein grundlegendes Menschenrecht ist.
- 1.2 Zu den Grundrechten von Unionsbürgern gehört das Recht auf Freizügigkeit. EU-Bürgerinnen und Bürger können in jedem der 28 Mitgliedstaaten leben und arbeiten.
- 1.3 Artikel 39 und 40 der Charta der Grundrechte – welche dieselbe Rechtsgültigkeit hat wie die Verträge – besagen, dass Unionsbürger, die ihr Grundrecht auf Freizügigkeit wahrnehmen, das Recht haben, in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen auszuüben, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Die Teilnahme an nationalen Wahlen ist indes in der Charta nicht vorgesehen.
- 1.4 Insgesamt 23 EU-Mitgliedstaaten erlauben es ihren im europäischen Ausland lebenden Staatsbürgern, an den nationalen Wahlen teilzunehmen. In einer bei *Europeans Throughout the World* (ETTW) für diese Stellungnahme in Auftrag gegebenen nichtoffiziellen Studie weisen Ausländerorganisationen in Europa u.a. auf folgende guten Gründe für die Belassung des Wahlrechts hin:

- Die Ausübung des aktiven Wahlrechts – auf lokaler, regionaler, nationaler oder europäischer Ebene – ist ein demokratisches Grundrecht, das unterstützt und gewahrt werden muss.
- Damit die nationalen Wahlen tatsächlich demokratisch sind, muss die Stimme aller Bürgerinnen und Bürger gehört werden – das gilt auch für die Stimme jener, die sich zum Leben und Arbeiten im Ausland entschlossen haben.
- Das Stimmrecht bei nationalen Wahlen erlaubt es im Ausland lebenden Bürgerinnen und Bürgern, wichtige Verbindungen zu ihrem Heimatland aufrechtzuerhalten und weiterhin ein "verantwortungsvoller Bürger" und "guter Europäer" zu sein.
- Im Ausland lebende Bürger sind per Definition "Botschafter" ihrer Heimatländer und müssen häufig auch die Folgen politischer Entscheidungen in ihren Herkunftsländern tragen.
- Im europäischen Ausland zu wählen gilt als eine Verwirklichung des europäischen Mottos "Einheit in Vielfalt".

1.5 Fünf EU-Mitgliedstaaten – Zypern, Dänemark, Irland, Malta und das Vereinigte Königreich – hindern ihre im EU-Ausland lebenden Staatsbürger an der Teilnahme an den nationalen Wahlen. Und zwar entweder unmittelbar mit Verlassen ihres Heimatlandes oder nach einem bestimmten Zeitraum. Wie vielen EU-Bürgern auf diese Weise das Wahlrecht entzogen wird oder werden könnte, ist unklar. Schätzungen zufolge leben jedoch rund 3 Millionen EU-Bürger aus den fünf genannten Ländern im EU-Ausland¹.

1.6 Die meisten Bürger, denen aufgrund solcher Regelungen das Wahlrecht entzogen wurde, dürfen auch nicht an den nationalen Wahlen des Landes teilnehmen, in dem sie leben². Dadurch ist eine verlorene Wählerschaft entstanden – eine Gruppe von Unionsbürgern, die nirgendwo das Recht auf Teilnahme an nationalen Wahlen haben.

1.7 Als eines der Argumente für den Entzug des Wahlrechts wird häufig ins Feld geführt, dass im Ausland lebende Bürger den Kontakt zum Heimatland verlieren. Das mag in der Vergangenheit tatsächlich so gewesen sein. Heutzutage ist es jedoch dank moderner Kommunikationstechnologien für im Ausland lebende EU-Bürger leicht, enge Verbindungen

¹ Nach Zahlen von Eurostat lebten 2013 1,17 Millionen EU-Bürger aus den fünf genannten Ländern im EU-Ausland. Nicht berücksichtigt werden bei dieser Zahl allerdings die in Griechenland, Frankreich, Kroatien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Malta und dem Vereinigten Königreich lebenden ausländischen EU-Bürger (irische im Vereinigten Königreich lebende Bürger sind allerdings hierbei mitgezählt).

² Nach Angaben der Kommission gibt es in keinem Mitgliedstaat eine allgemeine Regelung, die den in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten das Wahlrecht bei nationalen Wahlen einräumt. Es gibt jedoch Ausnahmen: "Qualifying Commonwealth Citizens" (Bürger des Commonwealth, die bestimmte Kriterien erfüllen) dürfen bei nationalen Parlamentswahlen im Vereinigten Königreich wählen, und Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs haben das Wahlrecht bei nationalen Parlamentswahlen in Irland.

zu ihren Herkunftsländern zu pflegen. Sie können das politische Tagesgeschehen in ihrer Heimat über Fernsehen, Radio und das Internet verfolgen. Gerade das Internet ist ein weitverbreitetes Instrument der Interaktion und Teilhabe. Auch kann man heutzutage relativ schnell und preiswert nach Hause fahren. Und in vielen Fällen bezahlen diese Staatsangehörigen sogar Steuern in ihrem Heimatland oder beziehen von dort Altersruhegeld. Der physische Wohnort kann wohl kaum als angemessener Indikator für den berechtigten Verlust des Wahlrechts geltend gemacht werden.

- 1.8 In ihrer Empfehlung vom 29. Januar 2014 ruft die Kommission die fünf betroffenen Mitgliedstaaten eindringlich dazu auf, ihren Staatsbürgern das Recht zur Teilnahme an den nationalen Wahlen zu belassen, wenn diese Bürgerinnen und Bürger ein fortdauerndes Interesse am politischen Leben ihres Heimatlandes beweisen, z.B. durch Antrag auf Verbleib im Wählerverzeichnis. Der Ausschuss hätte eine generelle Aufforderung an alle Mitgliedstaaten begrüßt, dafür Sorge zu tragen, dass die Stimmabgabe für im Ausland lebende Bürger genauso einfach ist wie für im Herkunftsland lebende Bürgerinnen und Bürger.
- 1.9 Der Ausschuss unterstützt nachdrücklich diese Empfehlung zur Begleitung der in dieser Stellungnahme behandelten Mitteilung.
- 1.10 Laut Artikel 20 AEUV tritt die Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu. Daher mutet es befremdlich an, dass einigen Bürgern ein Grundrecht – das Stimmrecht – entzogen wird, wenn sie ein anderes Grundrecht – das auf Freizügigkeit – ausüben. Es ist verständlich, dass dies vielfach als Widerspruch zur ganzen Philosophie der Unionsbürgerschaft angesehen wird.
- 1.11 Die Wahlrechtsbestimmungen für nationale Wahlen fallen eindeutig unter die Zuständigkeit des jeweiligen Mitgliedstaates und nicht der Europäischen Union. Die EU darf diesen wichtigen Grundsatz nicht in Frage stellen und tut dies auch nicht. Gleichwohl besteht in dieser Frage aus Sicht der Bürger Handlungsbedarf. Die Bürgerinnen und Bürger sollten weiterhin berechtigt sein, jene Grundrechte auszuüben, denen alle Mitgliedstaaten in den EU-Verträgen zugestimmt haben, ohne durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften dann das Wahlrecht entzogen zu bekommen.
- 1.12 Der Ausschuss ermutigt die fünf betroffenen Mitgliedstaaten, flexiblere Optionen zu suchen. Selbstverständlich werden die Lösungskonzepte von Land zu Land unterschiedlich ausfallen. Im Kern geht es darum, dass alle EU-Bürger das Recht behalten sollten, an den nationalen Wahlen in ihrem Herkunftsland teilzunehmen. Der Ausschuss ruft diese Mitgliedstaaten dazu auf, den Standpunkt der Europäischen Kommission Rechnung zu tragen, demzufolge die im Ausland lebenden Staatsangehörigen die Möglichkeit haben sollten, ihr fortdauerndes Interesse am politischen Leben ihres Heimatlandes zu bekunden, anstatt dass ihnen das Wahlrecht aufgrund ihres Wohnsitzes beschnitten wird. Fristen für die Beibehaltung des Stimmrechts sind naturgemäß recht willkürlich.

- 1.13 Der Ausschuss möchte ferner betonen, wie wichtig es ist, dass im Ausland lebende Staatsbürger klare Informationen über ihre Rechte und deren Ausübung erhalten.
- 1.14 Er ersucht die zuständigen nationalen Behörden nachdrücklich, die Verfahren für die Registrierung zur Wahl so einfach und transparent wie möglich zu gestalten.
- 1.15 Schließlich weist der Ausschuss darauf hin, dass der Entzug des Stimmrechts bei nationalen Wahlen lediglich ein Beispiel für die Verletzung von Bürgerrechten ist, die im europäischen Ausland lebende Unionsbürger erfahren. Der Ausschuss ruft die Kommission dazu auf, sämtliche Rechtsverletzungen dieser Art zu erfassen, um ein Gesamtbild des aktuellen Standes in Europa zu bekommen. Besonderes Augenmerk sollte den Möglichkeiten einer aktiven Bürgerschaft und Teilnahme an der alltäglichen Willensbildung zukommen.

2. **Zusätzliche Hintergrundinformationen**

- 2.1 In der Empfehlung der Kommission wird ein guter Überblick über die Rechtslage in jedem der fünf betroffenen Mitgliedstaaten gegeben. Auf der Grundlage der von ETTW erhaltenen Informationen möchte der Ausschuss gleichwohl einige Bemerkungen zu den Ausführungen der Kommission vorbringen:
- 2.2 *Zypern:* Rund 480 000 Bürger Zyperns leben in anderen EU-Staaten, die meisten von ihnen im Vereinigten Königreich. Entgegen der obigen Ausführungen konnten diese Bürgerinnen und Bürger an den letztjährigen nationalen Wahlen teilnehmen. Mit anderen Worten: es besteht offenbar eine Diskrepanz zwischen der Rechtslage und der Vorgehensweise in der Praxis.
- 2.3 *Dänemark:* Rund 140 000 dänische Staatsbürger leben in einem anderen EU-Land. Die dänische Verfassung sieht vor, dass ein dänischer Staatsbürger das Recht hat, an den dänischen Parlamentswahlen teilzunehmen, wenn er oder sie einen ständigen Wohnsitz im Land hat. Gleichwohl wurden diesbezüglich einige Ausnahmeregelungen eingeführt. Unter bestimmten Umständen behalten die Bürger ihr Wahlrecht für 12 Jahre, in bestimmten Fällen sogar für länger. Diese Ausnahmeregelungen stellen das verfassungsrechtliche Argument für einen fortdauernden "allgemeinen" Wahlrechtsentzug für im Ausland lebende dänische Staatsbürger in Frage.
- 2.4 *Irland:* Die Zahl der im Ausland lebenden irischen Staatsbürger ist sehr hoch – jüngsten offiziellen Schätzungen zufolge liegt sie bei rund 3 Millionen, von denen eine halbe Million in einem anderen EU-Mitgliedstaat lebt. Eines der Argumente gegen die Gewährung des Wahlrechts an im Ausland lebende Staatsbürger war, dass sie die irische Politik dann maßgeblich mitbestimmen könnten. Jüngste Entwicklungen lassen gleichwohl erkennen, dass im Ausland lebende irische Staatsbürger sukzessive ihr Wahlrecht zurückbekommen konnten. 78% der Delegierten des laufenden Verfassungskonvents sind dafür, im Ausland lebenden

irischen Staatsangehörigen bei den Präsidentschaftswahlen Stimmrecht zu gewähren. In einer Reform des Seanad (das Oberhaus des Parlaments) wurde sogar vorgeschlagen, Ausländern das Wahlrecht bei den Wahlen zum Seanad zuzuerkennen. Die Antwort der Regierung auf den Verfassungskonvent steht noch aus. Gleichwohl scheint in die Frage des Wahlrechtsentzugs in Irland Bewegung gekommen zu sein.

- 2.5 *Malta:* 101 700 maltesische Staatsbürger leben in einem anderen Mitgliedstaat der EU, die überwiegende Mehrheit von ihnen im Vereinigten Königreich³. Gemäß der maltesischen Verfassung darf sich ein maltesischer Staatsbürger an den Wahlen beteiligen, wenn er seinen Wohnsitz in Malta hat und während der 18 Monate unmittelbar vor der Eintragung ins Wählerverzeichnis sechs Monate lang ohne Unterbrechung oder während Zeiträumen, die zusammen sechs Monate betragen, in Malta seinen Wohnsitz hatte. In einer gerichtlichen Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2003 hat ein Gericht bestimmt, dass der Verweis auf den "Wohnsitz" in der maltesischen Verfassung als "gewöhnlicher Wohnsitz" auszulegen sei, da die restriktivere Auslegung von "Wohnsitz" als "physischen Wohnsitz" gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstoßen würde. Dieses Gerichtsurteil blieb bislang ohne eine entsprechende verfassungsrechtliche Änderung.
- 2.6 *Vereinigtes Königreich:* Knapp 2,2 Millionen Briten leben in einem anderen EU-Mitgliedstaat. In den letzten 30 Jahren wurden die Bestimmungen für ihre Teilnahme an den Parlamentswahlen im Vereinigten Königreich drei Mal geändert. Bis 1985 durften im Ausland lebende Staatsbürger überhaupt nicht wählen, ab 1985 verloren sie ihr Stimmrecht erst nach fünf Jahren im Ausland. Dieser Zeitraum wurde 1989 auf 20 Jahre verlängert und dann 2000 wieder auf 15 Jahre gekürzt. Dies gilt auch heute noch. Unlängst haben die der Regierungskoalition angehörenden Liberaldemokraten auf ihrem Parteikongress am 1./2. März 2014 beschlossen, dass die Bürgerinnen und Bürger des Vereinigten Königreichs in Europa das Recht auf Teilnahme an den nationalen Wahlen haben sollten.

Brüssel, den 29. April 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Henri MALOSSE

³ Laut Angabe der maltesischen Regierung.