

**64. Europaministerkonferenz
am 20. März 2014**

TOP 6 Wahlrecht für Unionsbürger

Berichterstatter: Schleswig-Holstein

Bericht

Die Rechtsgrundlagen für die Wahlen zum Europäischen Parlament bilden Art. 14 Abs. 3 EUV und der Direktwahlakt von 1976. Es handelt sich dabei um einen allgemeinen Rahmen. Das genaue Wahlsystem wird durch die nationalen, variierenden Europawahlgesetze bestimmt. Nähere Ausführungen zum aktiven und passiven Wahlrecht finden sich in den Artikeln 20 und 22 AEUV, konkretisiert durch die Richtlinie 93/109/EG. Art. 223 AEUV enthält eine Aufforderung an das Europäische Parlament „...einen Entwurf der erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder in Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“ zu erstellen.

Mit der Feststellung, dass das schleswig-holsteinische Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21. Februar 1989 mit Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig sei, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 31. Oktober 1990 bis heute geltende, wenngleich zunehmend umstrittene Festlegungen für die Beteiligung an Wahlen getroffen. Die zentrale Argumentation gegen die Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes, die für Angehörige von sechs Staaten unter bestimmten Bedingungen ausgehend vom Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit die Wahlberechtigung vorsah, wird dabei aus der grundgesetzlichen Bestimmung hergeleitet, dass das Staatsvolk Träger und Subjekt der Staatsgewalt ist. Dies mit der Folge, dass das Wahlrecht nach der Konzeption des Grundgesetzes die Eigenschaft als Deutscher voraussetzt. Im Lissabon-Urteil des BVerfG vom 30. Juni 2009 ist diese Position mit dem Hinweis auf die mitglied-

staatliche Möglichkeit der Differenzierung aufgrund der Staatsangehörigkeit durch die Ausführung: „Das Wahlrecht in den Mitgliedstaaten zu den jeweiligen Vertretungskörperschaften oberhalb der Kommunalebene ist weiterhin den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten ...“ nochmals bekräftigt worden. Der sich gegenüber dem Urteil von 1990, das die Wahlberechtigung auf Gemeinde und Kreisebene noch ausgeschlossen hatte, ergebende Unterschied, die Relativierung im Hinblick auf Vertretungskörperschaften oberhalb der Kommunalebene dürfte dabei der zwischenzeitlichen Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger durch den Lissabonner Vertrag geschuldet sein. Insgesamt aber wird von Seiten des Bundesministeriums des Innern unter Berufung auf die Rechtsprechung des BVerfG weiterhin die Auffassung vertreten, dass das Wahlrecht Ausdruck der in Art. 20 Abs. 2 GG niedergelegten Volkssouveränität und mit der deutschen Staatsangehörigkeit verknüpft ist.

Aus diesem Verständnis heraus steht auch die Frage im Raum, ob im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG eine Verfassungsänderung in dieser Frage Abhilfe schaffen kann.

Neuere Ansätze zur Ausweitung des Wahlrechts sind in Bremen und Schleswig-Holstein zu verzeichnen.

Von der bremischen Bürgerschaft ist am 22. Februar 2012 ein nichtständiger Ausschuss „Ausweitung des Wahlrechts“ eingesetzt worden, der auch die Ausweitung des Wahlrechts von Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten auf das aktive und passive Wahlrecht zu Wahlen zur bremischen Bürgerschaft (Landtag) zum Gegenstand hatte. Im Ergebnis empfiehlt der Ausschuss, das von ihm erarbeitete Gesetz zur Ausweitung des Wahlrechts in erster Lesung zu beschließen und dieses, vor dem Hintergrund der bisherigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Staatsgerichtshofs zum Ausländerwahlrecht, anschließend dem Staatsgerichtshof zur Prüfung vorzulegen. Als ausschlaggebend für die Befürwortung der Ausweitung des Wahlrechts wird dabei eine Kombination aus Auslegung des demokratischen Prinzips und der gleitenden Öffnung, die sich durch die Verankerung des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürger ergeben habe, angeführt, die insoweit gestatte, dass die Länder das demokratische Prinzip kraft ihrer Verfassungsautonomie selbständig ausgestalten können.

Der im Anschluss an die erste Lesung angerufene Staatsgerichtshof hat nach einer mündlichen Verhandlung den Termin für die Entscheidung auf den 20. März 2014 terminiert.

Vom Schleswig-Holsteinischen Landtag ist die Aufforderung an die Landesregierung, eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel zu starten das aktive und passive Wahlrecht für Unionsbürger auf den Bereich der Landtagswahlen auszuweiten, am 26. April 2013 angenommen worden. Die in diesem Zusammenhang geforderte Prüfung, ob eine Ausweitung mit dem Grundgesetz vereinbar ist und ob es möglicherweise grundgesetzlicher Anpassungen bedarf, findet derzeit statt.

Trotz der nicht vorhandenen Kompetenz der EU weitere Regelungen zum Wahlrecht für EU-Bürger durchzusetzen, wird die Ausweitung der Beteiligung am demokratischen Leben im Aufenthaltsmitgliedstaat in gegebenen Zusammenhängen thematisiert. Entsprechende Hinweise finden sich z. B. im Stockholmer Programm, in dem die Prüfung angeregt wird, „... wie die Rechte der Bürger, die in einem anderen als ihrem Herkunftsland leben, generell ausgebaut werden können, um sie stärker am demokratischen Leben des Aufenthaltsmitgliedstaates zu beteiligen.“ Im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013 findet sich unter der Überschrift „Die Bürger und ihr Recht auf Teilnahme an den Wahlen in ihrem EU-Wohnsitz-staat“ die Feststellung: „Allerdings erstreckt sich dieses Recht (Anm.: Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen) nicht auf die wichtigsten Ebenen der politischen Teilhabe, nämlich der nationalen Ebene und – in den dreizehn Mitgliedstaaten, in denen die Regionen Gesetzgebungskompetenz besitzen – die regionale Ebene.“ Anschließend hieran wird die sich daraus insbesondere unter dem Aspekt der fortschreitenden Integration ergebende Asymmetrie angesprochen. Eine indirekte Bestätigung dieser Sichtweise könnte in den im Flash Eurobarometer 364 zum Wahlrecht enthaltenen Ergebnissen gesehen werden. Hiernach ist, bis auf Dänemark und bezüglich der Regionalwahlen auch Lettland, die Mehrheit aller Befragten in allen anderen Ländern dafür, dass ein EU-Bürger, der in einem anderen EU-Land lebt, ohne dessen Staatsangehörigkeit zu besitzen, das Recht haben sollte, sowohl bei nationalen wie bei Regionalwahlen zu wählen. Zwar differieren die Zustimmungsraten bezüglich der Beteiligung an nationalen (67 %) und regionalen Wahlen (64 %), aber gegenüber 2010 ergeben sich deutliche Steigerungsraten in der Zustimmung (+ 17 % / + 10 %). Seitens des AdR wird in

seiner Stellungnahme zur Stärkung der Unionsbürgerschaft (99. Plenartagung vom 31. Januar/1. Februar 2013) zwar darauf hingewiesen dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften „... den engsten Kontakt zu den Unionsbürgern haben und den größten Beitrag zur Entwicklung der partizipativen Demokratie ... leisten können“, bezüglich des Wahlrechts werden Unionsbürger jedoch nur im Hinblick auf das lokalpolitische Leben angesprochen.

Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages finden sich zwei Hinweise zum Wahlrecht. Einerseits sollen die Hemmnisse für Analphabeten und Betreute abgebaut werden, andererseits wird die Unterstützung für die Einführung eines einheitlichen europäischen Wahlrechts zum Ausdruck gebracht. Für den gesellschaftlichen Bereich ist die Planung der Europa-Union Deutschland zu erwähnen. In Bekräftigung ihres bereits auf dem Bundeskongress vom 28. Oktober 2012 gefassten Beschlusses, durch eine Grundgesetzänderung eine Beteiligung von EU-Bürgerinnen und Bürgern an Landtagswahlen zu ermöglichen, hat der Bundesausschuss im Februar 2013 die Landesverbände aufgefordert, eine Debatte sowohl hinsichtlich der Änderung von Landesverfassungen als auch in Bezug auf die Änderung des Grundgesetzes voranzutreiben.