EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 9.3.2012
COM(2012) 99 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen

1. EINLEITUNG

Bürger sind unmittelbar von den Entscheidungen betroffen, die tagtäglich von den lokalen Gebietskörperschaften in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Kultur getroffen werden. Lokale Gebietskörperschaften sind die Regierungsform, die dem Bürger am nächsten steht. Die Teilnahme an Kommunalwahlen, entweder als Wähler oder als Kandidat, ist ein in Artikel 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankertes Grundrecht[1], das den Bürgern ermöglicht, am demokratischen Leben teilzunehmen und Einfluss auf Entscheidungsprozesse zu nehmen. Eine solche Teilhabe bietet auch EU-Bürgern, die nicht in ihrem Herkunftsmitgliedstaat leben, die Möglichkeit, sich besser in das politische und gesellschaftliche Leben ihres Aufnahmelandes zu integrieren.

Gemäß Artikel 40 der Charta[2] sowie gemäß Artikel 22 Absatz 1 AEUV[3] besitzen Unionsbürger in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen unter denselben Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen sind in der Richtlinie 94/80/EG des Rates („Richtlinie“) geregelt[4].

Gemäß Artikel 13 der Richtlinie wurde der (erste) Vorgängerbericht über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie von der Kommission im Jahr 2002 angenommen. Im vorliegenden Bericht wird zum ersten Mal auf die umfassendere Problematik der Teilhabe an der örtlichen Demokratie eingegangen und der Stand der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten bewertet, die 2002, als der erste Bericht angenommen wurde, noch nicht Mitglieder der Union waren. Zwar haben alle Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt, doch sollte mit einer korrekten Anwendung und Umsetzung ihrer Bestimmungen noch eine Reihe von Hindernissen beseitigt werden, die einer uneingeschränkten Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts entgegenstehen.

Weiter geht der Bericht der Frage nach, ob die Gewährung der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 22 Absatz 1 AEUV noch gerechtfertigt ist. Artikel 12 Absatz 4 der Richtlinie sieht vor, dass die Kommission bis zum 31. Dezember 1998 und dann jeweils alle sechs Jahre dem

---

1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 389.

2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

4 Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. L 368 vom 31.12.1994, S. 38).

Europäischen Parlament und dem Rat hierzu einen Bericht vorzulegen hat. Der letzte Bericht zur ‚Ausnahmeregelung' wurde 2005 angenommen[5].

Die Union gründet sich auf die Achtung der Demokratie[6]. Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen[7]. Es kommt daher darauf an, die Grundsätze einer partizipatorischen Demokratie unter anderem durch die Ermöglichung der Teilhabe aller Bürger der Union zu gewährleisten und Anstrengungen zu unternehmen, um die Teilhabe zu steigern.

Besondere Bedeutung kommt der Gewährleistung der Grundsätze einer partizipatorischen Demokratie gerade auf der lokalen Ebene zu, auf der die Bürger von den getroffenen Entscheidungen unmittelbar betroffen sind. Eine sinkende Teilnahme am demokratischen Leben durch geringe Wahlbeteiligung kann den unerwünschten Nebeneffekt einer Schwächung des Status der repräsentativen Demokratie haben.

In den meisten Mitgliedstaaten lag die Wahlbeteiligung bei den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament unter 50 %[8]; eine ähnliche Tendenz zeichnet sich in der jüngsten Vergangenheit in vielen Mitgliedstaaten bei Kommunalwahlen ab[9]. Unter Berufung auf die Gründungsprinzipien der Union hält es die Kommission für wesentlich, diese Tendenz umzukehren, um die Bindung zwischen Wählern und gewählten Vertretern zu intensivieren und die Legitimität der von diesen Vertretern getroffenen Entscheidungen zu stärken.

Dementsprechend gehört die Stärkung des aktiven und passiven Wahlrechts von Bürgern zu den politischen Prioritäten des Stockholmer Programms. Im Aktionsplan 2010 zur Umsetzung des Stockholmer Programms heißt es: „*Um den Bürgern Europa näher zu bringen, ist es unerlässlich, ihre Teilhabe am demokratischen Leben der Union zu erleichtern und zu fördern. Dass sie sich stärker an den Europawahlen beteiligen, ist unser gemeinsames Bestreben. Das aktive und passive Wahlrecht der Bürger bei Kommunal- und Europawahlen in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat muss weiter gefördert und gestärkt werden*"[10].

Der vorliegende Bericht ist ein Beitrag zur Umsetzung von Aktion 18 des Berichts über die Unionsbürgerschaft 2010, da er darauf hinwirken möchte, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass EU-Bürger in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat ihr aktives und passives Wahlrecht in vollem Umfang wahrnehmen können, und dass sie die Unionsbürger angemessen über ihr Wahlrecht unterrichten[11]. Zu diesem Zweck geht der Bericht der Frage nach, inwieweit das

---

5 KOM(2005)382.

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

7 Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

8 Bericht über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, KOM(2010)605.

9 Quelle: an die Mitgliedstaaten am 10. Januar 2011 versandter Fragebogen („Fragebogen").

10 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas - Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms", KOM(2010)171 endgültig.

11 In ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 „Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten" - KOM(2010)603 endgültig – nannte die Kommission 25 konkrete Maßnahmen, mit denen verbleibende Hindernisse beseitigt werden können, die den Bürgern die Wahrnehmung ihrer Rechte nach dem EU-Recht im Alltag auch in ihrer Eigenschaft als politische Akteure erschweren. Aktion 18 besagt: Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, *„dafür zu sorgen, dass die Unionsbürger in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat ihre Wahlrechte in vollem Umfang wahrnehmen können, Unionsbürger im Wohnsitzmitgliedstaat politischen Parteien beitreten oder solche gründen können und die Mitgliedstaaten Unionsbürger angemessen über ihr Wahlrecht unterrichten*".

aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen Unionsbürgern bekannt ist und von ihnen genutzt wird, und er konzentriert sich auf die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie ergriffenen Informationsmaßnahmen. Er beschreibt ferner bewährte Vorgehensweisen von Mitgliedstaaten, die Informationskampagnen und Initiativen durchführen, um EU-Bürger, die nicht die jeweilige Staatsangehörigkeit besitzen, zur Teilnahme am institutionellen und politischen Leben auf lokaler Ebene zu ermutigen.

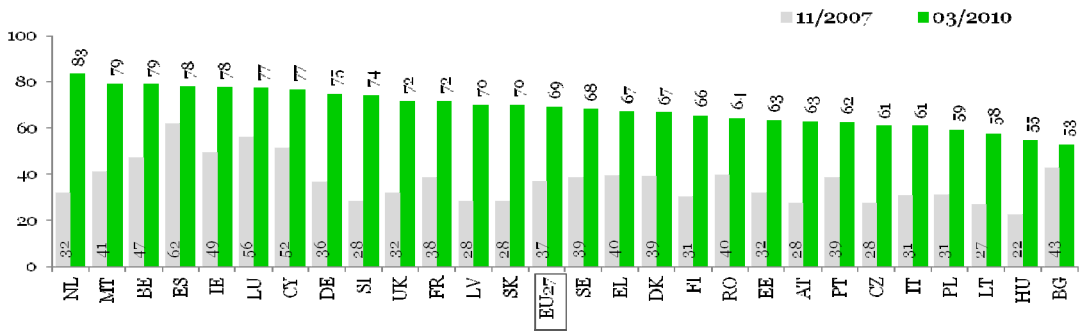
2. BEWUSSTSEIN UND TEILNAHME

2.1. Kenntnis des aktiven und passiven Wahlrechts in der Europäischen Union

Die Statistiken in den letzten von der Europäischen Kommission durchgeführten Eurobarometer-Erhebungen[12], besagen, dass die Mehrheit der Bürger in den Mitgliedstaaten über das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat Bescheid weiß. Innerhalb von vier Jahren hat das Wissen um das Wahlrecht auf lokaler Ebene in allen Mitgliedstaaten deutlich zugenommen. Auf EU-Ebene hat sich der Anteil der Bürger, die über diese Rechte Bescheid wissen, von 37 % (2007) auf 69 % (2010) fast verdoppelt. Der niedrigste Durchschnittswert stieg von 22 % (2007) auf 53 % (2010), der höchste von 62 % (2007) auf 83 % (2010).

Wissen von Unionsbürgern um das aktive und passive Wahlrecht, 2007-2010

Hat ein in [IHREM LAND] lebender Unionsbürger bei Kommunalwahlen das aktive oder passive Wahlrecht – Trifft zu



Q1(2010). Sagen Sie mir bitte zu jeder Aussage, die ich Ihnen vorlese, ob sie zutrifft oder nicht:
Q4(2007). Eigentlich sind alle Bürger der EU-Mitgliedstaaten „Unionsbürger". Welche Rechte hat Ihrer Meinung nach ein Bürger der Europäischen Union?
Basis: alle Befragten, % je Land
Nur richtige Antworten gezeigt

Quelle: Eurobarometer Blitzumfrage 292.

In den letzten Jahren hat die Europäische Kommission einen umfangreichen Beitrag zur Information der Unionsbürger über ihr aktives und passives Wahlrecht geleistet und hat sie zur aktiven Teilhabe am demokratischen Leben der Union ermutigt. Das Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft" 2007-2013 hat mit Aktionen zur Förderung von

[12] Eurobarometer Blitzumfrage 292.

Aufklärung und politischer Bildung dazu beigetragen, die Wahlbeteiligung zu steigern. Im Zeitraum 2007-2010 wurden 12 Projekte zur Förderung der aktiven Teilhabe am demokratischen Leben in der Union finanziert und Zuschüsse in Höhe von mehr als 3,8 Mio. EUR geleistet[13]. Dieser Themenschwerpunkt bleibt auch im Arbeitsprogramm 2011 erhalten[14].

Vor kurzem hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, 2013 zum „Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger" zu erklären[15]. Mit dem Europäischen Jahr könnten die EU-Bürger über ihr Recht auf Freizügigkeit und auf freie Wahl des Wohnorts innerhalb der Europäischen Union und generell über die breit gefächerten Rechte einschließlich des aktiven und passiven Wahlrechts aufgeklärt werden, die ihnen in einem grenzüberschreitenden Kontext zustehen.

Mehrere Mitgliedstaaten haben die EU-Bürger bereits gezielt über ihr aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen aufgeklärt, wenn auch auf unterschiedliche Art und Weise[16]. So haben Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Ungarn, Litauen, Spanien und Schweden den betreffenden Bürgern per Post Wahlscheine oder Schreiben mit Informationen über das Wahlverfahren zugesandt. Bei Aktionen auf nationaler Ebene wäre zu erwähnen, dass verschiedene Mitgliedstaaten wie die Tschechische Republik, Dänemark, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Polen und die Slowakei auf ihrer offiziellen Website Informationen eingestellt haben. Deutschland und das Vereinigte Königreich haben eine spezielle Hotline eingerichtet. In Zypern, Frankreich, Irland, Luxemburg, Portugal und Rumänien wurden mit Hilfe schriftlicher Publikationen oder über die örtliche Presse Informationen verbreitet.

2.2. Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen

Die Teilnahme von Unionsbürgern am demokratischen Leben ihres Wohnsitzmitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ist vor dem Hintergrund der Gesamtwahlbeteiligung zu bewerten.

Bei den in letzter Zeit abgehaltenen Kommunalwahlen in Großstädten, im Wesentlichen den Hauptstädten der Mitgliedstaaten, lag in sieben Mitgliedstaaten die Wahlbeteiligung zwischen 50 % und 60 %[17]. In zehn dieser Gemeinden lag die Beteiligung unter 50 %[18]. Insgesamt ging in 20 Mitgliedstaaten bei den letzten Kommunalwahlen in den Hauptstädten mehr als ein Drittel der Wahlberechtigten nicht zur Wahl[19]. Die Beteiligung in anderen Städten als den Hauptstädten ist, je nach Größe, sogar noch geringer[20]. Im Allgemeinen ist die

---

13 Informationen sind unter folgendem Link zu finden: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/

14 Beschluss der Kommission vom 3. Dezember 2010 über die Annahme des Arbeitsprogramms 2011 des spezifischen Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft" – K(2010)8378.

15 KOM(2011) 489 endg.

16 Quelle: Fragebogen.

17 Amsterdam: 51,38 %; Lissabon: 53,44 %; Kopenhagen: 54,42 %; Paris: 56,93%; Dublin: 57,77%; Helsinki: 58,87 %; Riga: 58,92 %; Berlin 60,2 % (Berlin ist ein Stadtstaat; daher sind Kommunalwahlen gleichzeitig Landtagswahlen. Dies erklärt die hohe Wahlbeteiligung. Selbst in Großstädten liegt in Deutschland bei Kommunalwahlen die Beteiligung bei lediglich 25 %).

18 Bukarest: 31,06 %; Bratislava: 33,55 %; Sofia: 37,85 %; Vilnius: 42,28 %; Athen: 43,04 %; Budapest: 43,59 %; Prag: 44,43 %; Ljubljana: 44,79 %; London: 45,30 %; Warschau: 48,27 %.

19 Quelle: Fragebogen.

20 Ostrava (Tschechische Republik): 35,39 %; Lille (Frankreich): 48,83 %; Stuttgart (Deutschland): 48,7 %; Pecs (Ungarn): 33,24 %; Galway (Irland): 49,89 %; Rotterdam (Niederlande): 47,9 %; Krakau

Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen höher als bei Europawahlen, doch gibt es hier auch einige Ausnahmen, beispielsweise Athen, Budapest, Kopenhagen und Riga[21].

Generell sind die Daten über die Beteiligung an Kommunalwahlen ein Beleg dafür, dass sich die Bürger von der Politik abwenden. Der Abbau diese ‚Demokratiedefizits' stellt die Mitgliedstaaten und die europäischen Organe sowie die gewählten lokalen Gebietskörperschaften überall in der Union auch weiterhin vor große Herausforderungen.

Einige empirische Faktoren, die die Wahlbeteiligung drücken, spielen in mehreren Mitgliedstaaten eine Rolle. So wurde bei Kommunalwahlen eine negative Korrelation zwischen Einwohnerzahl und Beteiligung festgestellt. In sehr kleinen Städten besteht größeres Interesse an der Politik, da die Möglichkeit zur Beeinflussung der Entscheidungsprozesse als größer empfunden wird. Eine Ausnahme machen bei dieser Tendenz die großen Hauptstädte, in denen ein im Vergleich zu den anderen Städten stärkeres Engagement der Bevölkerung festzustellen ist. Man könnte annehmen, dass die Beteiligung bei gleichzeitig durchgeführten Kommunal- und nationalen Parlamentswahlen höher liegt. Stellen sich landesweit vertretene Parteien bei Kommunalwahlen zur Wahl, ist dies ein Anreiz für ihre Anhänger, bei Kommunalwahlen zu den Urnen zu gehen[22]. Schließlich ist in vielen Fällen die Nichtbeteiligung auf logistische Umstände wie das Fehlen alternativer Wahlverfahren (vorzeitige Stimmabgabe, Briefwahl usw.) zurückzuführen, wodurch Wähler, die nicht selbst zur Wahl gehen können, ihre Stimme nicht abgeben können.

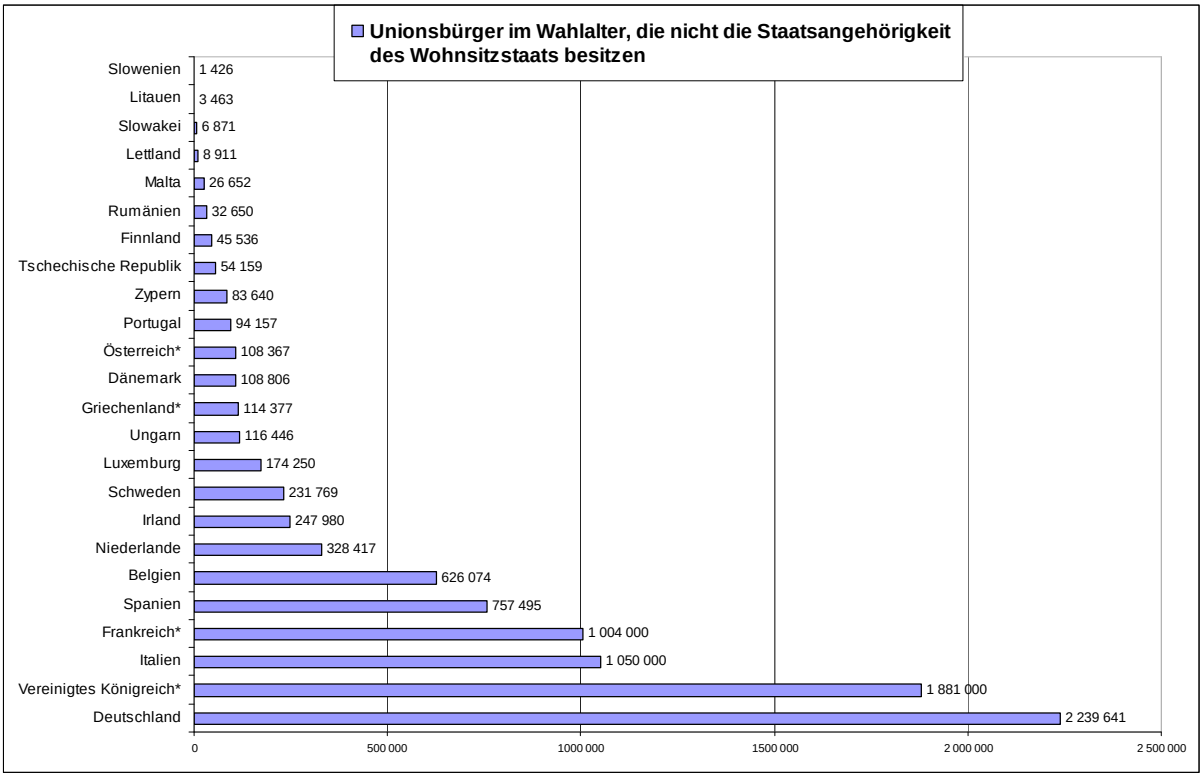
2.3. Teilnahme von Unionsbürgern an Kommunalwahlen in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen

Ende 2010 hatten mehr als acht Millionen EU-Bürger im Wahlalter ihren Wohnsitz in einem anderen als ihrem Herkunftsmitgliedstaat. Die meisten von ihnen lebten in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Italien, gefolgt von Frankreich, Spanien und Belgien. Das heißt, dass acht Millionen EU-Bürger bei Kommunalwahlen in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat wahlberechtigt waren.

(Polen): 35,37 %; Maribor (Slowenien): 43,38 %; Trnava (Slowakei): 29,35 %; Salford (Vereinigtes Königreich): 33,50 %.

[21] Hier die Wahlbeteiligung bei den letzten Kommunal- bzw. Europawahlen in den genannten europäischen Hauptstädten: Athen: 43,04 %/45,6 %; Budapest: 43,59 %/44,91 %; Kopenhagen: 54,42 %/61,1 %; Riga: 58,92 %/59,13 %.

[22] Im Vereinigten Königreich lag die Beteiligung bei Kommunalwahlen 2009 bei 39,1 %, 2008 bei 39,9 %; 2010, als die Kommunalwahlen zeitgleich mit der Parlamentswahl abgehalten wurde, erreichte sie 62,2 %. In Deutschland lag die Beteiligung an der Bürgermeisterwahl in Koblenz 2002 bei 51,3 %; 2009 wurden Bürgermeister- und Bundestagswahlen am selben Tag abgehalten und lag die Wahlbeteiligung bei 66,7 %. In Italien gingen 2006 bei den Kommunalwahlen in Rom 65,98 % der Wähler an die Urnen; 2008 fanden die Kommunalwahlen zeitgleich mit den Parlamentswahlen statt und lag die Wahlbeteiligung bei 73,66 %.



** Teildaten. Das VK legte Daten zu allen EU-Bürgern vor, die im Land ihren Wohnsitz, nicht jedoch dessen Staatsangehörigkeit haben. Frankreich: Die verfügbaren Daten verweisen auf den Vorgängerbericht. Griechenland legte Daten zu EU-Bürgern vor, die im Land leben, jedoch nicht dessen Staatsangehörigkeit besitzen und älter als 20 Jahre sind. Österreich reichte Daten nur zur Hauptstadt ein. Daten zu Bulgarien, Estland und Polen liegen nicht vor.*

Ein Vergleich mit den Daten im ersten Bericht von 2002[23], zeigt, dass in mehreren Mitgliedstaaten die Zahl der Unionsbürger im Wahlalter, die nicht die Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes besitzen und in einem anderen als ihrem Mitgliedstaat ansässig sind, deutlich gestiegen ist: in Italien von 56.000 auf 1.050.000, in Deutschland von 1.521.000 auf 2.239.641, in Griechenland von 16.000 auf 114.377, in Irland von 76.000 auf 247.980, in Dänemark von 32.000 auf 108.806, und in Portugal von 26.000 auf 94.157[24].

Trotz dieses erheblichen Anstiegs der Zahl der Unionsbürger im Wahlalter, die nicht die Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes besitzen und ihren Wohnsitz in einem anderen als ihrem Herkunftsmitgliedstaat haben, haben bei den Kommunalwahlen in den letzten Jahren in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat nur relativ wenige dieser Bürger ihr Wahlrecht auch ausgeübt.

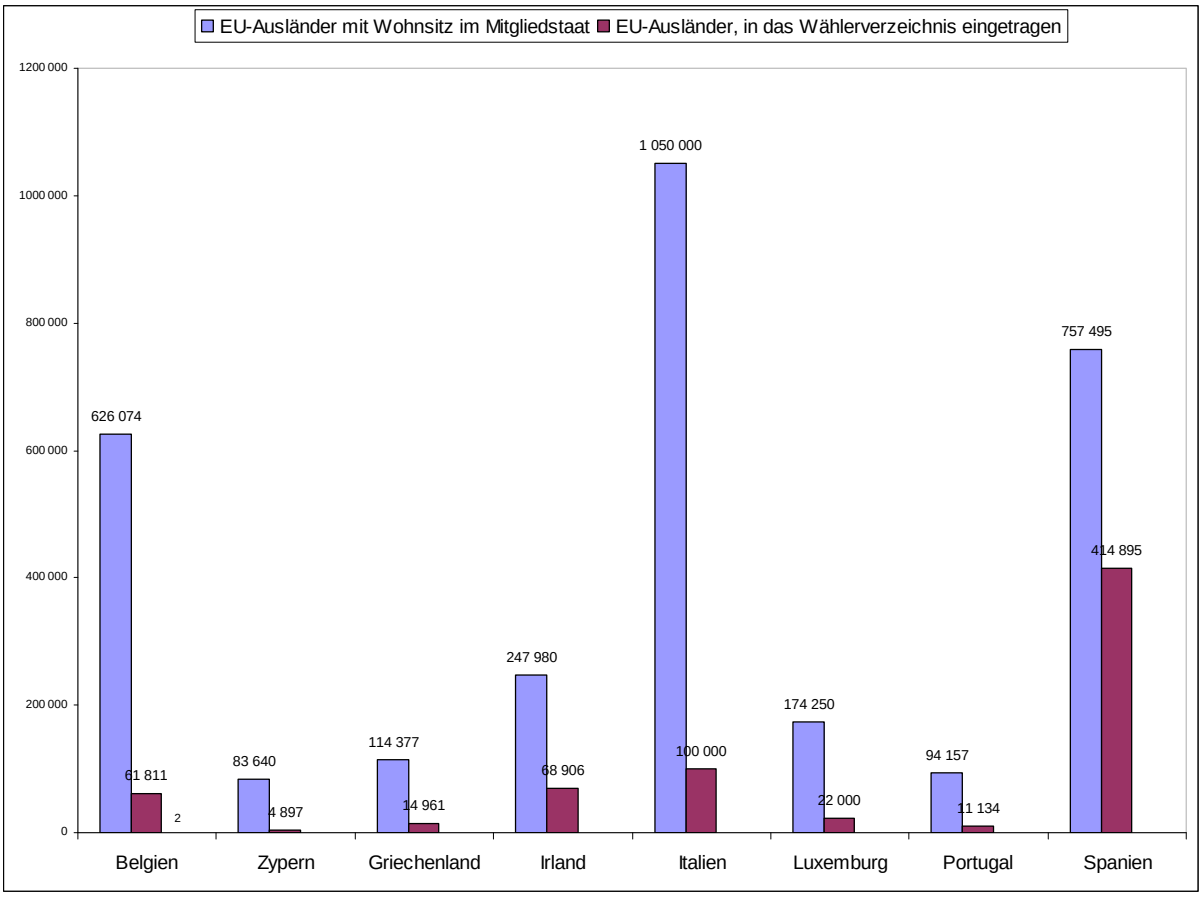
Um bei Kommunalwahlen abstimmen zu dürfen, muss man sich in das Wählerverzeichnis eintragen lassen. Dafür gelten unterschiedliche Verfahren in den Mitgliedstaaten[25]. Wo keine

23 KOM(2002)260.

24 Quelle: Fragebogen.

25 In Österreich (mit Ausnahme des Burgenlandes), Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, den Niederlanden, Rumänien, der Slowakei, Slowenien und Schweden werden alle Wohnbürger, auch die aus anderen EU-Mitgliedstaaten, von Amts wegen in das Wählerverzeichnis eingetragen.

Eintragung von Amts wegen erfolgt, zeigt das Datenmaterial, dass im Durchschnitt nur 10 % der ausländischen EU-Bürger eine Eintragung in das Wählerverzeichnis beantragt haben[26].



Mitgliedstaaten ohne Eintragung von Amts wegen

(zu Bulgarien, der Tschechischen Republik, Frankreich, Polen und dem Vereinigten Königreich liegen keine Daten vor)

Es ist festzustellen, dass eine nationale Gemeinschaft, die zahlenmäßig am stärksten in der Gruppe der in einem Mitgliedstaat lebenden EU-Ausländer vertreten ist, in einigen Fällen mit einer hohen Beteiligung dieser Gemeinschaft an Kommunalwahlen einhergeht. Dies trifft auf Irland, Spanien und Schweden zu[27].

---

26 Im Fragebogen sollten die Mitgliedstaaten folgende Angaben machen: Daten zu den letzten Kommunalwahlen, die am gleichen Tag wie Parlamentswahlen abgehalten wurden; Daten zu anderen Kommunalwahlen in den letzten drei Jahren.

27 In Irland erreicht der Anteil der eingetragenen EU-Ausländer fast 25 %. Britische Bürger machen 25 % aller EU-Ausländer aus, und 74 % von ihnen sind in das Wählerverzeichnis eingetragen. Sie sind auf besondere Weise in das politische Leben in Irland eingebunden, da sie im Zuge der Gegenseitigkeit bei den Wahlen zum *Dáil Éireann* (dem Unterhaus des Parlaments) genauso wie irische Bürger bei den Parlamentswahlen im VK wählen dürfen. In Spanien liegt der Anteil der eingetragenen EU-Ausländer über 50 %. Die überwiegende Mehrheit der britischen und deutschen Bürger, die zusammen 18,5 % aller EU-Ausländer ausmachen, ist ins Wählerverzeichnis eingetragen. Ein weiterer Grund für diesen relativ hohen Anteil könnte darin liegen, dass Spanien in der Gruppe der Mitgliedstaaten, die keine Eintragung von Amts wegen vorgesehen haben, das einzige Land ist, das an alle EU-Ausländer ein individuelles Schreiben mit Informationen zum Wahlverfahren schickt. Außerdem waren in Irland und Spanien EU-Ausländer unter gewissen Voraussetzungen auch schon vor Inkrafttreten der Richtlinie bei Kommunalwahlen wahlberechtigt. Schließlich wäre noch Schweden zu nennen; finnische Bürger

Zum Anteil der in einem Land wohnhaften EU-Ausländer, die nach ihrer Eintragung in das Wählerverzeichnis dann auch tatsächlich gewählt haben, liegen keine Daten vor; nach der Eintragung in das Wählerverzeichnis wird nicht mehr zwischen Wählern mit der eigenen oder einer anderen Staatsangehörigkeit unterschieden. Die Mitgliedstaaten erheben solche Daten grundsätzlich nicht, um Diskriminierung zu vermeiden. Zur Zahl von EU-Ausländern, die sich zur Wahl stellen und gewählt werden, liegen nur sehr wenige Daten vor. Vor allem Österreich, die Tschechische Republik, Deutschland und Schweden haben die Schwierigkeiten unterstrichen, die bei der Erhebung dieser Daten bei den lokalen Gebietskörperschaften auftreten, da es, wie schon im letzten Bericht über die Europawahlen betont, an einer einheitlichen Kontaktstelle fehlt[28].

Die höchsten Prozentsätze von EU-Ausländern, die nach einer Kandidatur auch gewählt wurden, nannten Frankreich (32,8 %) und Schweden (17,1 %). Österreich, Luxemburg und Spanien meldeten eine nicht unerhebliche Zahl von gewählten EU-Ausländern.

3. UMSETZUNG UND ANWENDUNG

3.1. Stand der Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG

Im vorliegenden Bericht werden zum ersten Mal die von den seit 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften sowie die seit dem Bericht 2002 in Kraft getretenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften der anderen Mitgliedstaaten bewertet.

Es sei darauf hingewiesen, dass sich der Bericht auch mit neuen Rechtsvorschriften befasst, die bisher nur über einen Fragebogen gemeldet, aber noch nicht offiziell der Kommission notifiziert wurden[29].

Gestützt auf die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen kann der Stand der Umsetzung der Richtlinie in das Recht aller Mitgliedstaaten als zufriedenstellend bezeichnet werden. Dessen ungeachtet gilt es, noch einige durch fehlerhafte oder unvollständige Umsetzung entstandene Probleme auszuräumen, um eine nicht korrekte Anwendung zu vermeiden, die die umfassende Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts behindern würde.

---

machen hier 27,5 % aller EU-Ausländer aus, ihre Wahlbeteiligung bei den letzten Kommunalwahlen wurde auf rund 30 % geschätzt.

28 KOM(2010)605.

29 Österreich, Zypern, Litauen, Luxemburg und Slowenien.

In einigen Mitgliedstaaten[30] sind wohl die Bestimmungen von Artikel 3 und 4 der Richtlinie[31] nicht korrekt umgesetzt worden: In diesen Mitgliedstaaten kommen EU-Ausländer erst in den Genuss des aktiven oder passiven Wahlrechts, wenn sie für einen Mindestzeitraum ihren Wohnsitz dort hatten; für die eigenen Staatsangehörigen gilt diese Anforderung nicht. Darüber hinaus sehen diese Rechtsvorschriften nicht die Möglichkeit vor, dass bei einer Verknüpfung des Wahlrechts mit einem Mindestwohnaufenthalt bei EU-Ausländern davon ausgegangen werden kann, dass sie diese Bedingung erfüllen, auch wenn sie diesen Zeitraum in einem anderen Mitgliedstaat verbracht haben.

Ein Mitgliedstaat hat festgelegt, dass ein Wähler seinen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis binnen 30 Tagen nach Erwerb der Wahlberechtigung zu stellen hat. Das bedeutet, dass EU-Ausländer gegenüber Inländern diskriminiert werden. Die Frist beginnt zu unterschiedlichen Zeitpunkten: Für Inländer läuft sie ab den Datum des Erreichens des Wahlalters, bei Ausländern läuft sie ab den Datum der Registrierung als Wohnbürger. Die Konsequenzen der betreffenden Bestimmung scheinen für in- und ausländische Unionsbürger unterschiedlich auszufallen[32].

Artikel 7 sieht vor, dass Unionsbürger ihr Wahlrecht bei Kommunalwahlen in dem Wohnmitgliedstaat ausüben, in dem sie dieses Recht beantragt haben. Die meisten Mitgliedstaaten (Österreich, Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Schweden) führen ein günstigeres System der Eintragung in das Wählerverzeichnis von Amts wegen ein. Damit können Bürger wählen, ohne zuvor innerhalb einer bestimmten Frist einen Antrag auf Eintragung stellen zu müssen.

Die Mitgliedstaaten haben eine Reihe von in der Richtlinie aufgeführten Verpflichtungen zu erfüllen, um die Eintragung von Unionsbürgern in das Wählerverzeichnis zu erleichtern[33]. Nach Beschwerden mehrerer Bürger nahm die Kommission 2010 Kontakt zu zwei Mitgliedstaaten auf, in denen dort bei internationalen Einrichtungen beschäftigte EU-Bürger an der Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts gehindert worden waren. Nach dem innerstaatlichen Recht konnten sich diese Wohnbürger nicht in das Wählerverzeichnis

---

30 Die Kommission prüft derzeit die Fälle Litauen und Slowenien. Die slowenischen Behörden haben der Kommission vor kurzem mitgeteilt, dass sie mit einer Änderung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zwecks vollständiger Einhaltung der Richtlinie einverstanden sind.

31 Artikel 3 der Richtlinie gewährt das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen Unionsbürgern in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat, dessen Staatsbürgerschaft sie nicht besitzen, wenn sie die Bedingungen erfüllen, an die die Rechtsvorschriften dieses Staates diese Rechte seiner Staatsangehörigen knüpfen. Artikel 4 bestimmt Folgendes: Wenn die Staatsangehörigen des Wohnsitzmitgliedstaats das aktive oder passive Wahlrecht nur unter der Voraussetzung besitzen, dass sie ihren Wohnsitz seit einer Mindestzeit im Staatsgebiet haben, so gilt diese Bedingung von den aktiv und passiv Wahlberechtigten im Sinne des Artikels 3 als erfüllt, wenn sie in anderen Mitgliedstaaten für die gleiche Dauer einen Wohnsitz hatten.

32 Die Kommission befasst sich derzeit mit dem Fall Zypern.

33 Artikel 8 der Richtlinie besagt, dass a) die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit die aktiv Wahlberechtigten rechtzeitig vor den Wahlen in das Wählerverzeichnis eingetragen werden können; b) ausländische Bürger, die sich in das Wählerverzeichnis eintragen lassen möchten, die gleichen Nachweise wie ein inländischer aktiv Wahlberechtigter zu erbringen haben; c) der Mitgliedstaat verlangen kann, dass ein ausländischer Bürger einen gültigen Identitätsausweis sowie eine förmliche Erklärung mit der Angabe seiner Staatsangehörigkeit und seiner Anschrift im Wohnsitzmitgliedstaat vorlegt.

eintragen lassen. Nach Gesprächen mit der Kommission haben diese Mitgliedstaaten kürzlich ihre Rechtsvorschriften geändert und dabei die genannten Hindernisse beseitigt[34].

Bei seiner Kandidatur hat der passiv wahlberechtigte EU-Bürger die gleichen Nachweise beizubringen wie ein inländischer Kandidat. Die Mitgliedstaaten können neben einer förmlichen Erklärung mit der Angabe seiner Staatsangehörigkeit und seiner Anschrift im Wohnsitzstaat optional noch einige andere Dokumente verlangen[35]. Nach Auffassung der Kommission stehen einzelstaatliche Rechtsvorschriften nicht im Einklang mit der Richtlinie, in denen stets eine Bescheinigung des Herkunftsmitgliedstaats gefordert wird, mit der bestätigt wird, dass der Bürger seines passiven Wahlrechts nicht verlustig gegangen ist. Gemäß der Richtlinie kann eine solche Bescheinigung nur bei Zweifeln an der Echtheit der Erklärung verlangt werden. Sie bedeutet für ausländische Bürger einen zusätzlichen Aufwand im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Wahlrechts. Auch die Anforderung der Nummer der Wohnsitzbescheinigung dürfte kaum im Einklang mit der Richtlinie stehen[36].

Die Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, Unionsbürger, die nicht die Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaats besitzen, „rechtzeitig und in geeigneter Form“ über die Bedingungen und Einzelheiten für die Ausübung des aktiven und des passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen zu unterrichten. So hat ein EU-Ausländer insbesondere das Recht, darüber informiert zu werden, wie über seinen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis oder seine Kandidatur entschieden wurde. In einigen Mitgliedstaaten[37] enthalten die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie keine besonderen Bestimmungen bezüglich der Verpflichtung, die betroffenen Bürger über die Entscheidung zu unterrichten. Bei Ablehnung des Antrags auf Eintragung in das Wählerverzeichnis oder bei Ablehnung der Kandidatur durch den Wohnsitzmitgliedstaat sieht die Richtlinie vor, dass die EU-Bürger Rechtsbehelfe einlegen können, wie sie auch Inländern zur Verfügung stehen. In einigen Fällen enthält das innerstaatliche Recht nicht ausdrücklich eine solche Bestimmung[38]. In mehreren Mitgliedstaaten[39] wurde in die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie nicht ausdrücklich die Bestimmung der Richtlinie übernommen, der zufolge die Mitgliedstaaten die aktiv und passiv Wahlberechtigten rechtzeitig und in geeigneter Form über die Bedingungen und Einzelheiten für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts zu unterrichten haben. Dessen ungeachtet haben alle diese Mitgliedstaaten Maßnahmen und institutionelle Initiativen mitgeteilt, mit denen sie die Bürger im Vorfeld der letzten Kommunalwahlen über ihr aktives und passives Wahlrecht unterrichtet und damit die Anwendung dieser Bestimmungen der Richtlinie gewährleistet haben.

---

34 Gesetz Nr. 1545 vom 21.12.2010 in Dänemark und Gesetz Nr. 1843/2010 in Schweden.

35 Eine Erklärung, dass er in seinem Herkunftsmitgliedstaat seines passiven Wahlrechts nicht verlustig gegangen ist; bei Zweifeln eine Bescheinigung des Herkunftsmitgliedstaats, mit der bestätigt wird, dass er seines passiven Wahlrechts nicht verlustig gegangen ist; ein gültiger Identitätsnachweis; eine förmliche Erklärung, dass er kein unvereinbares Amt ausübt; eine Erklärung mit Angabe seiner letzten Adresse im Herkunftsmitgliedstaat.

36 Die Kommission befasst sich derzeit mit dem Fall Bulgarien.

37 Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Frankreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Spanien.

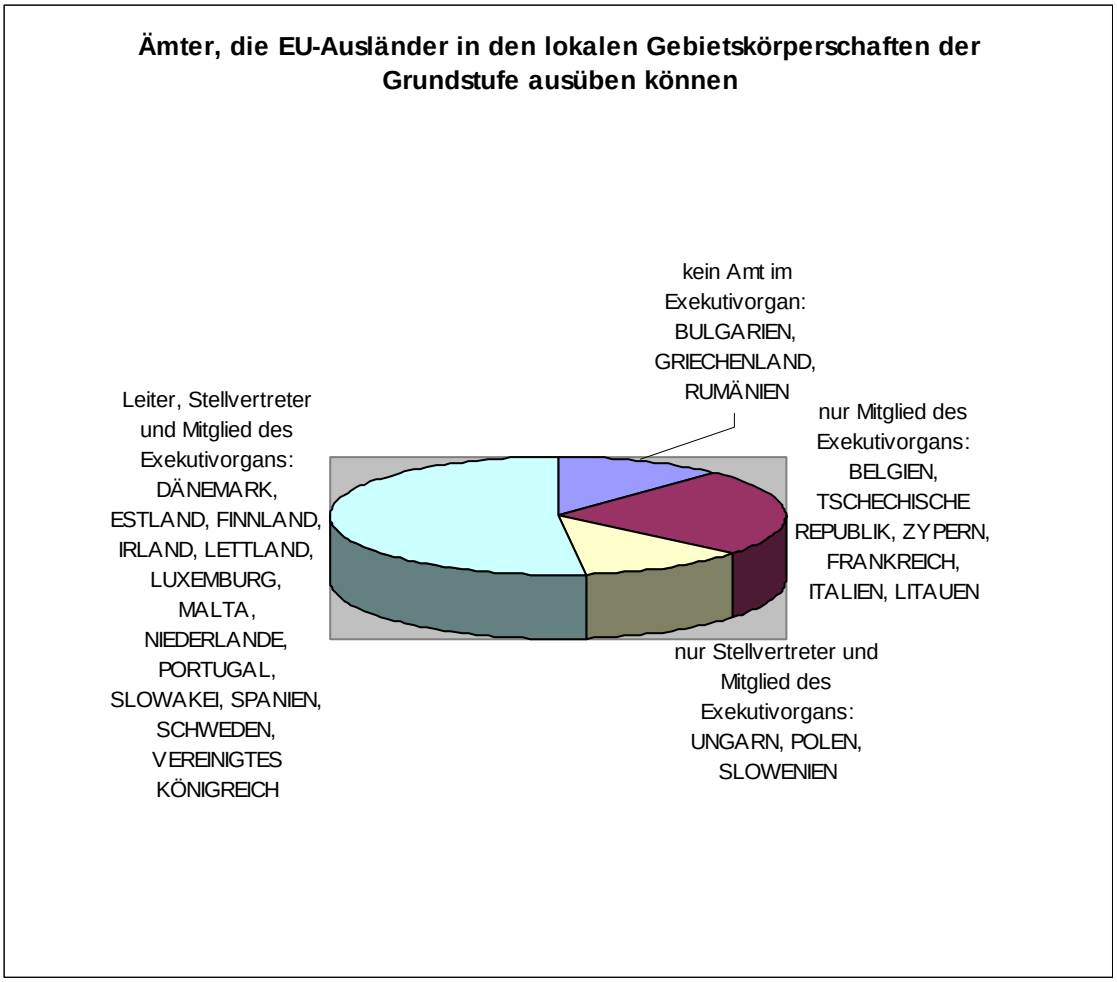
38 Frankreich, Slowakei, Spanien.

39 Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Frankreich, Italien, Lettland, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien.

3.2. Analyse der von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 Absatz 3 und 4 der Richtlinie angenommenen Bestimmungen zur Beschränkung der Ausübung bestimmter Ämter auf eigene Staatsangehörige

Das von der Richtlinie vorgesehene aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen im Wohnsitzmitgliedstaat kann zur Folge haben, dass ein EU-Bürger gewähltes Mitglied eines Gemeinderates und Bürgermeister in einem Mitgliedstaat werden kann, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt.

Gemäß der Richtlinie können die Mitgliedstaaten bestimmen, dass nur ihre eigenen Staatsangehörigen bestimmte Ämter in der lokalen Verwaltung bekleiden dürfen; dabei handelt es sich im Wesentlichen um Ämter im Exekutivorgan (Amt des Leiters des Exekutivorgans, seines Vertreters oder eines Mitglieds des leitenden kollegialen Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe), wenn diese Personen gewählt worden sind, um diese Ämter während der Dauer des Mandats auszuüben oder wenn sie diese Aufgaben vorübergehend oder vertretungsweise wahrnehmen.



** Österreich und Deutschland sind Bundesrepubliken; die Bestimmungen variieren je nach Bundesland.*

In Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Portugal, der Slowakei, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich bestehen derzeit keine Beschränkungen; Unionsbürger, die nicht die Staatsangehörigkeit dieser Staaten besitzen, können also als Leiter, stellvertretender Leiter oder Mitglied des Exekutivorgans

einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe bestellt werden. In drei Mitgliedstaaten[40] dürfen nur eigene Staatsangehörige Leiter der Kommunalverwaltung werden. In sechs weiteren Mitgliedstaaten[41] können EU-Ausländer noch nicht einmal das Amt des stellvertretenden Leiters des Exekutivorgans bekleiden, aber sie können Mitglied dieses Gremiums sein. In anderen Mitgliedstaaten[42] gelten alle in der Richtlinie vorgesehenen Beschränkungen für Bürger, die nicht die Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes besitzen und hier dem Exekutivorgan noch nicht einmal angehören können.

Diese Aspekte der Richtlinie werden von der Kommission in diesem Bericht zum ersten Mal analysiert. Nach Auffassung der Kommission können weniger restriktive Rechtsvorschriften zu einer besseren Integration der Bürger und zu ihrer stärkeren Einbeziehung in das demokratische Leben des Wohnsitzmitgliedstaats führen.

3.3. Aktualisierung des Anhangs der Richtlinie: „Lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe“ in den Mitgliedstaaten

Die Richtlinie enthält einen Anhang mit einer Auflistung der Bezeichnungen „lokaler Gebietskörperschaften der Grundstufe“ in den einzelnen Mitgliedstaaten im Sinne ihres Artikels 2 Absatz 1[43]. Diese Auflistung „lokaler Gebietskörperschaften der Grundstufe“ legt den Anwendungsbereich der Richtlinie und damit ihrer Bestimmungen fest. Diese Liste muss deshalb stets auf dem neuesten Stand sein.

Der Anhang wurde 2003[44] (mit Blick auf den Beitritt von zehn Mitgliedstaaten im Jahr 2004) und 2006[45] (mit Blick auf den Beitritt von zwei Mitgliedstaaten im Jahr 2007) geändert und durch die Aufnahme der Bezeichnungen der „lokalen Gebietskörperschaften der Grundstufe“ dieser Mitgliedstaaten ergänzt.

Des Weiteren haben vor kurzem einige Mitgliedstaaten der Kommission ihre neuen Rechtsvorschriften zur Änderung der Bezeichnung ihrer lokalen Gebietskörperschaften der Grundstufe im Sinne der Richtlinie mitgeteilt[46]. Die Kommission hat alle Mitgliedstaaten aufgefordert, alle in diesem Zusammenhang mitgeteilten neuen Rechtsvorschriften offiziell zu notifizieren.

---

40 Ungarn, Polen und Slowenien.

41 Belgien, Zypern, Tschechische Republik, Frankreich, Italien und Litauen.

42 Bulgarien, Griechenland und Rumänien.

43 In Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie werden „lokale Gebietskörperschaften der Grundstufe“ definiert als „die im Anhang aufgeführten Verwaltungseinheiten, die nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in allgemeiner, unmittelbarer Wahl gewählte Organe besitzen und auf der Grundstufe der politischen und administrativen Organisation für die Verwaltung bestimmter örtlicher Angelegenheiten unter eigener Verantwortung zuständig sind“.

44 Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. L 236 vom 23.9.2003, S. 334.).

45 Richtlinie 2006/106/EG des Rates (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 409).

46 Dänemark, Griechenland und Lettland.

4. AUSNAHMEREGELUNG GEMÄß ARTIKEL 22 ABSATZ 1 AEUV

Gemäß Artikel 22 Absatz 1 können in der Richtlinie Ausnahmeregelungen von den allgemeinen Regeln vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.

Nach Artikel 12 der Richtlinie können Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung eingeführt werden, wenn dies durch besondere Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist. Ein Mitgliedstaat, in dem der Anteil von Unionsbürgern im Wahlalter, die in diesem Mitgliedstaat ihren Wohnsitz haben, ohne dessen Staatsangehörigkeit zu besitzen, 20 % aller Unionsbürger im Wahlalter mit Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat übersteigt, kann sowohl von Wählern als auch von Kandidaten eine Mindestwohnsitzdauer fordern oder Maßnahmen bezüglich der Zusammensetzung der Kandidatenlisten ergreifen, um die Integration der Ausländer zu erleichtern und jede Polarisierung zwischen den Listen von in- und ausländischen Kandidaten zu vermeiden.

Als einziger Mitgliedstaat erfüllt Luxemburg diese besondere Bedingung, und es hat diese Ausnahmeregelung in Anspruch genommen und das Wahlrecht auf die Unionsbürger ohne luxemburgische Staatsangehörigkeit beschränkt, die mindestens fünf Jahre vor ihrer Eintragung ihren Wohnsitz auf dem Hoheitsgebiet Luxemburgs hatten[47]. Beim passiven Wahlrecht verlangt Luxemburg ebenfalls, dass EU-Ausländer vor ihrer Aufstellung als Kandidat mindestens fünf Jahre lang ihren Wohnsitz im Land hatten[48].

Die Kommission hat die luxemburgischen Behörden aufgefordert[49], ihr aktuelle Angaben zur Zahl der Unionsbürger im Wahlalter mit Wohnsitz in Luxemburg, die die luxemburgische Staatsangehörigkeit nicht besitzen, sowie zur Gesamtzahl der Unionsbürger im Wahlalter mit Wohnsitz in Luxemburg zu übermitteln.

Nach den von den luxemburgischen Behörden vorgelegten Daten belief sich die Zahl der EU-Ausländer im Wahlalter mit Wohnsitz in Luxemburg auf 174.250. Die Gesamtzahl der Unionsbürger im Wahlalter mit Wohnsitz in Luxemburg betrug 406.300. Daraus folgt, dass der Anteil der ersten an der zweiten Gruppe 42,9 % betrug und somit den in der Richtlinie festgelegten Schwellenwert von 20 % deutlich überstieg.

Damit ist die Ausnahmeregelung für Luxemburg nach wie vor gerechtfertigt.

Mit dem Gesetz vom 13. Februar 2011 dehnte Luxemburg das passive Wahlrecht auf Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz im Land aus. Nach Inkrafttreten dieses Gesetzes dürfen alle ausländischen Bürger das Amt des Leiters des Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe übernehmen oder Mitglied dieses Organs werden.

Artikel 12 Absatz 2 bestimmt, dass Belgien in der Richtlinie vorgesehene Einschränkungen auf eine begrenzte Zahl von Gemeinden anwenden kann, deren Verzeichnis es mindestens ein Jahr vor der Kommunalwahl, für die diese Ausnahmeregelung gelten soll, mitteilt. Belgien hat diese in Artikel 12 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Ausnahmeregelung niemals in Anspruch genommen.

---

47 Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Februar 2003.

48 Artikel 192 des Gesetzes vom 18. Februar 2003.

49 Schreiben vom 11. Februar 2011.

Wenn die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die in einem anderen Mitgliedstaat ihren Wohnsitz haben, nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats dort das Wahlrecht für die Wahlen zum nationalen Parlament dieses Mitgliedstaats besitzen und zu diesem Zweck unter genau denselben Bedingungen wie die inländischen aktiv Wahlberechtigten in die Wählerverzeichnisse eingetragen werden können, braucht gemäß Artikel 12 Absatz 3 der erstgenannte Mitgliedstaat abweichend von den Bestimmungen der Richtlinie die Artikel 6 bis 11 auf diese Staatsangehörigen nicht anzuwenden. Diese in Artikel 12 Absatz 3 vorgesehene Ausnahmeregelung hat kein Mitgliedstaat in Anspruch genommen[50].

5. WEITERE BEMÜHUNGEN ZUR STÄRKUNG DES AKTIVEN UND PASSIVEN WAHLRECHTS UND DER TEILHABE DER BÜRGER AM DEMOKRATISCHEN LEBEN

5.1. Das Recht auf Mitgliedschaft in einer politischen Partei oder auf Gründung einer politischen Partei im Wohnsitzmitgliedstaat

Nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung sollten Unionsbürger ihr aktives und passives Wahlrecht unter den gleichen Bedingungen ausüben können wie die Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Wohnsitz haben. Das bedeutet, dass Unionsbürger in vollem Umfang am politischen Leben des Wohnsitzmitgliedstaats teilnehmen können müssen, insbesondere im Hinblick auf den Eintritt in bestehende politische Parteien oder sogar die Gründung neuer Parteien.

Im Einklang mit den im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 angekündigten Aktionen, mit denen gewährleistet werden soll, dass für EU-Ausländer die gleichen Bedingungen wie für Inländer gelten, hat die Kommission vor kurzem Kontakt zu den Mitgliedstaaten aufgenommen, in denen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften für EU-Ausländer die Möglichkeit der Mitgliedschaft oder Gründung einer politischen Partei einschränken[51]. Wie in ihrem jüngsten Bericht über die Europa-Wahlen unterstrichen[52], behindern derartige Einschränkungen im einzelstaatlichen Recht Unionsbürger an der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts. In Fällen, in denen diese Einschränkungen nicht aufgehoben werden, wird die Kommission die ihr von den Verträgen übertragenen Befugnisse nutzen, um für die Einhaltung der Richtlinie zu sorgen.

5.2. Bewährte Vorgehensweisen bei der Förderung der Teilhabe von Unionsbürgern, die Staatsbürger eines anderen Mitgliedstaats sind

Die Kommission unterstreicht die Bedeutung der Aktionen und Initiativen zur Förderung und Ermutigung der Teilhabe der Unionsbürger am demokratischen Leben im Wohnsitzmitgliedstaat.

---

50 Wenn die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die in einem anderen Mitgliedstaat ihren Wohnsitz haben, nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats dort das Wahlrecht für die Wahlen zum nationalen Parlament dieses Mitgliedstaats besitzen und zu diesem Zweck unter genau denselben Bedingungen wie die inländischen aktiv Wahlberechtigten in die Wählerverzeichnisse eingetragen werden können, braucht gemäß Artikel 12 Absatz 3 der erstgenannte Mitgliedstaat abweichend von den Bestimmungen der Richtlinie die Artikel 6 bis 11 auf diese Staatsangehörigen nicht anzuwenden.

51 Derzeit prüft die Kommission die Fälle Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Litauen, Lettland, Polen, Slowakei und Spanien. Finnland hat bereits angekündigt, bestehende diesbezügliche Einschränkungen aus seinen Rechtsvorschriften zu streichen.

52 KOM(2010)605.

In einigen Mitgliedstaaten sind bereits einige bewährte Vorgehensweisen eingeführt worden, die Vorbildcharakter bekommen könnten. Dies gilt für Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Ungarn, Litauen, Spanien und Schweden, die Unionsbürger mit gezielten Maßnahmen über ihr aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen aufgeklärt haben und ihnen in diesem Zusammenhang Wahlscheine oder individuelle Schreiben mit Informationen über die Wahlverfahren zugesandt haben.

In diesem Zusammenhang kann eine Aufklärungskampagne vor allem für Jugendliche in Schulen, wie sie in Luxemburg durchgeführt wurde, als wirksames Instrument zur Förderung der Teilnahme an Kommunalwahlen betrachtet werden. Die Schule ist ein zentraler Bezugspunkt im Leben einer lokalen Gemeinschaft, insbesondere für Erstwähler, und spielt darüber hinaus eine Hauptrolle bei Integration und politischer Bildung.

Die Richtlinie besagt, dass Mitgliedstaaten, in denen keine Wahlpflicht besteht, Wähler von Amts wegen in die Wählerverzeichnisse eintragen lassen können. Dies geschieht bereits in Österreich (mit Ausnahme des Burgenlandes), Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, den Niederlanden, Rumänien, der Slowakei, in Slowenien und Schweden. Die Kommission begrüßt die Praxis, bei der Unionsbürger, die nicht die Staatsangehörigkeit des Wohnsitzmitgliedstaats besitzen, bei der Anmeldung ihres Wohnsitzes von Amts wegen auch in das Wählerverzeichnis eingetragen werden. Eine solche Vorgehensweise würde Bürger entlasten, die ihr Wahlrecht ausüben möchten, da sie dann nicht mehr innerhalb einer starren Frist einen weiteren Antrag auf Eintragung stellen müssten.

Bei den Mitgliedstaaten, die nicht von Amts wegen Bürger in die Wählerverzeichnisse eintragen, würde es die Kommission begrüßen, wenn sie keine allzu starre Frist für den Antrag auf Eintragung festlegen würden. Als Beispiel sei Italien angeführt. Erst gegen Ende des Wahlkampfes bringen sich Bürger engagierter in die politischen Diskussionen ein und beschließen daher, selbst auch zu den Urnen zu gehen. Eine allzu starre, lange vor Ende des Wahlkampfes ablaufende Frist für die Eintragung in das Wählerverzeichnis könnte diese Bürger ausschließen, die sich erst in letzter Minute zur Stimmabgabe entscheiden.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ein Vergleich der Daten aus dem ersten Bericht mit den Daten, die 2011 mit Hilfe des Fragebogens erhoben wurden, zeigt, dass die Zahl von Unionsbürgern im Wahlalter, die ihren Wohnsitz in einem anderen als ihrem Herkunftsmitgliedstaat haben, im Wesentlichen aufgrund der Erweiterungen von 4,7 Mio. (2000) auf 8 Mio. (2010) gestiegen ist[53]. Betrachtet man zumindest die Zahl ihrer Anträge auf Eintragung in die Wählerverzeichnisse, hat allerdings die Zahl der EU-Ausländer, die auf lokaler Ebene aktiv am demokratischen Leben teilnehmen, nicht im gleichen Verhältnis zugenommen.

Die Wahlbeteiligung bei den unterschiedlichen Wahlen ist zu einer Herausforderung für die europäischen Demokratien geworden. Die durch freie und allgemeine Wahlen erhaltene Legitimität ist das Fundament der demokratischen Staatsform. Die Wahlbeteiligung ist ein entscheidender Indikator für die Qualität der Demokratie. Aus diesen Gründen sollten Maßnahmen gegen die zunehmende Abwendung von der Politik auch weiterhin einen hohen Stellenwert auf der Agenda der Union und der Mitgliedstaaten haben. Es sind verstärkt

[53] Rund 40 % sind Staatsangehörige von Mitgliedstaaten, die der EU seit 2004 beigetreten sind.

Anstrengungen zu unternehmen, um die Bürger gezielt über ihr aktives und passives Wahlrecht und über die administrativen Verfahren zu informieren, die vor einer Ausübung dieser Rechte zu durchlaufen sind. Alle Initiativen, mit denen über das aktive und passive Wahlrecht aufgeklärt und die Teilnahme an Kommunalwahlen gefördert wird, sind als hilfreiche und wirksame Instrumente zu betrachten; dazu gehört auch die Teilnahme an den von der Kommission verwalteten Programmen, wie weiter oben in Kapitel 2.1 dargestellt.

Die Kommission wird auch weiter in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die korrekte Umsetzung und Anwendung der Richtlinie überwachen und den Mitgliedstaaten dabei helfen, alle Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die Ausübung des Wahlrechts in vollem Umfang gewährleistet werden kann; gleichzeitig sollen Hindernisse beseitigt werden, so dass die Bürger rechtzeitig und in geeigneter Form über ihr aktives und passives Wahlrecht unterrichtet werden können. Der Vorschlag für ein Europäisches Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013 bietet eine große Chance, zusammen mit den interessierten nationalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie allen Akteuren, die das politische Leben der Mitgliedstaaten und ihrer Bürger gestalten, zur stärkeren Teilnahme an Wahlen aufzurufen.

Zu diesem Zweck möchte die Kommission eine informelle Kooperationsplattform nutzen, mit der ein direkter Dialog zwischen der Kommission, dem Ausschuss der Regionen und nationalen Vereinigungen lokaler und regionaler Gebietskörperschaften unterstützt werden soll. Diese Plattform wird der Kommission die Möglichkeit bieten, auf Schwierigkeiten einzugehen, vor denen lokale Gebietskörperschaften bei der Umsetzung des aktiven und passiven Wahlrechts der Unionsbürger stehen, und im Hinblick auf eine wirksame Ausübung dieser Rechte auf die Ideen und das Know-how dieser Gebietskörperschaften und die von ihnen entwickelten bewährten Verfahren zurückzugreifen.