



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.12.2006
KOM(2006) 790 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2004

**Bericht der Kommission über die Beteiligung der Unionsbürger im
Wohnsitzmitgliedstaat (Richtlinie 93/109/EG) und über die Wahlmodalitäten (Beschluss
76/787/EWG in der durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom geänderten Fassung)**

{SEK(2006) 1645}

{SEK(2006) 1646}

{SEK(2006) 1647}

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2004

Bericht der Kommission über die Beteiligung der Unionsbürger im Wohnsitzmitgliedstaat (Richtlinie 93/109/EG) und über die Wahlmodalitäten (Beschluss 76/787/EWG in der durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom geänderten Fassung)

1. EINLEITUNG

Das Recht der Bürger, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament ihr aktives und passives Wahlrecht in dem Mitgliedstaat auszuüben, in dem sie ihren Wohnsitz haben, ist ein wesentlicher Bestandteil der Unionsbürgerschaft. Dieses Recht wurde in Artikel 19 Absatz 2 EG-Vertrag verankert und durch die Richtlinie 93/109/EG des Rates¹ umgesetzt.

2004 wurden in den 25 Mitgliedstaaten der erweiterten Europäischen Union die sechsten Direktwahlen zum Europäischen Parlament mit nunmehr 735 Sitzen abgehalten.

Die 10 Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 beigetreten sind, haben ihre nationalen Umsetzungsmaßnahmen rechtzeitig notifiziert. Derzeit sind keine Vertragsverletzungsverfahren anhängig².

Um die Teilnahme ausländischer Unionsbürger an den Europawahlen im Wohnsitzmitgliedstaat beurteilen und einen vollständigen Überblick über die Anwendung der Richtlinie erlangen zu können, ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten, anhand eines detaillierten und umfassenden Fragebogens³ sowohl statistische Daten als auch inhaltliche Angaben zu den Wahlen zu übermitteln.

Der vorliegende Bericht wurde in erster Linie auf der Grundlage der Angaben erstellt, die die Mitgliedstaaten bei der Beantwortung des Fragebogens übermittelt haben.

In dem Bericht soll die Anwendung der Richtlinie beurteilt werden. Auf der Grundlage dieser Beurteilung schlägt die Kommission Änderungen an der Richtlinie vor, die sich einerseits auf den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zwecks Vermeidung doppelter Stimmabgaben und doppelter Kandidaturen beziehen und andererseits auf die Verwaltungsformalitäten bei der Ausübung des passiven Wahlrechts.

¹ ABl. L 329 vom 30.12.1993, S. 34.

² Das Vertragsverletzungsverfahren, das in dem vorherigen Bericht erwähnt wurde, wurde im Dezember 2000 nach der Änderung der Rechtsvorschriften in Deutschland abgeschlossen.

³ Die Kommission sandte den Fragebogen allen Mitgliedstaaten mit ihrem Schreiben vom 18. November 2004 zu. Die Antworten gingen zwischen dem 8. Dezember 2004 und dem 25. Januar 2006 ein. Weitere Details zu dem Fragebogen sind der Arbeitsunterlage der Kommission im Anhang zu entnehmen.

Die Kommission ist sich durchaus bewusst, dass neben den geeigneten administrativen Regelungen eine Reihe weiterer Faktoren wichtige Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung der Bürger bei den Europawahlen haben, wie die Sensibilisierung der Bürger für die politischen Prozesse auf EU-Ebene, die Mobilisierung der politischen Kräfte und die Kommunikationspolitik.

Die Kommission beabsichtigt, sich mit diesen Fragen in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und den beteiligten Akteuren zu einem späteren Zeitpunkt noch vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament zu befassen.

Die Kommission ist zwar gemäß dem Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976⁴, geändert durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates⁵ nicht verpflichtet, über die Anwendung des Akts Bericht zu erstatten, sie möchte das Europäische Parlament und den Rat mit diesem Bericht jedoch auf Probleme aufmerksam machen, die bei der Umsetzung des Akts in den Mitgliedstaaten aufgetreten sind.

2. VORBEREITUNG DER WAHLEN 2004

2.1. Treffen mit Wahlexperten der Mitgliedstaaten

Die Kommission organisierte 2002 und 2003 zwei Treffen mit Wahlexperten aus den Mitgliedstaaten. Thema war die Umsetzung von Artikel 13 der Richtlinie, der Bestimmungen zur Vermeidung von doppelten Stimmabgaben und doppelten Kandidaturen enthält. Diese Treffen waren der Verbesserung des Funktionierens und der Wirksamkeit des gemäß Artikel 13 von den Mitgliedstaaten eingerichteten Systems für den Informationsaustausch gewidmet.

2.2. Mitteilung der Kommission über Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Sicherstellung der Beteiligung aller Unionsbürger an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2004

Da die Wahlen kurz nach dem Beitrittstermin der zehn neuen Mitgliedstaaten stattfinden sollten, und um sicherzustellen, dass alle Unionsbürger an den Wahlen teilnehmen konnten, hat die Kommission im April 2003 eine Mitteilung⁶ veröffentlicht. Mit dieser sollte die Umsetzung des einschlägigen Besitzstands der Gemeinschaft beschleunigt und die rechtzeitige Eintragung aller Bürger in die Wählerverzeichnisse sowohl in den alten als auch in den künftigen Mitgliedstaaten gewährleistet werden.

⁴ Akt im Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976, ABl. L 278 vom 8.10.1976, S. 5.

⁵ ABl. L 283 vom 21.10.2002.

⁶ KOM(2003) 174.

2.3. **Ausnahmeregelung für Luxemburg**

Im Januar 2003 hat die Kommission gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie einen Bericht⁷ zu der Gewährung einer Ausnahmeregelung nach Artikel 19 Absatz 2 EG-Vertrag vorgelegt. Gemäß Artikel 14 darf ein Mitgliedstaat das Wahlrecht denjenigen aktiv Wahlberechtigten der Gemeinschaft vorbehalten, die in dem betreffenden Mitgliedstaat seit einer Mindestzeit, die auf höchstens fünf Jahre festgesetzt werden darf, ihren Wohnsitz haben. Die Ausnahme wird unter der Voraussetzung gewährt, dass der Anteil der Unionsbürger im Wahlalter, die ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben, ohne dessen Staatsangehörigkeit zu besitzen, 20 % aller Unionsbürger im Wahlalter mit Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat übersteigt. Die Kommission ist in dem Bericht zu dem Schluss gekommen, dass die Umstände, die die Gewährung der Ausnahmeregelung für Luxemburg rechtfertigen, weiter bestanden und dass daher keine Änderungen vorzuschlagen waren.

2.4. **Beschluss 2004/511/EG⁸ zu Zypern vom 10. Juni 2004**

Im Protokoll Nr. 10 über Zypern in der Beitrittsakte von 2003⁹ wird festgelegt, dass die Anwendung des Besitzstandes in den Teilen der Republik Zypern ausgesetzt wird, in denen die Regierung der Republik Zypern keine tatsächliche Kontrolle ausübt. Dementsprechend wurden in diesen Teilen Zyperns für die Wahlperiode 2004-2009 keine Wahlen abgehalten, obwohl zypriotische Staatsangehörige, die in dem Teil der Insel leben, in denen die Republik Zypern keine tatsächliche Kontrolle ausübt, gemäß den nationalen gesetzlichen Bestimmungen wahlberechtigt sind.

Gemäß dem Beschluss 2004/511/EG sind im Falle des Inkrafttretens einer umfassenden Regelung der Zypern-Frage für die verbleibende Wahlperiode 2004-2009 oder eine spätere Wahlperiode des Europäischen Parlaments in ganz Zypern Neuwahlen der Abgeordneten des zyprischen Volkes im Europäischen Parlament abzuhalten.

2.5. **Maßnahmen zur Gewährleistung einer einheitlichen Auslegung von Artikel 9 Absatz 2 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments von 1976, geändert durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates – Zeitpunkt der Veröffentlichung der Wahlergebnisse**

Der Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates zur Änderung des Akts von 1976 ist am 1. April 2004 in Kraft getreten. Für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 galten somit die geänderten Bestimmungen. In dem geänderten Artikel 9 Absatz 2 wird der genaue Zeitpunkt für die Veröffentlichung der Wahlergebnisse bestimmt; danach dürfen die Mitgliedstaaten die sie betreffenden Wahlergebnisse erst dann amtlich bekannt geben, wenn die Wahl in dem Mitgliedstaat, dessen Wähler als letzte wählen, abgeschlossen ist.

⁷ KOM(2003) 31.

⁸ Beschluss 2004/511/EG des Rates vom 10. Juni 2004 über die Vertretung des zyprischen Volkes im Europäischen Parlament im Falle einer Lösung der Zypern-Frage - ABl. L 211 vom 12.6. 2004, S. 22.

⁹ ABl. L 236 vom 23.9.2003, S. 955.

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten auf ihre Auslegung von Artikel 9 Absatz 2 aufmerksam gemacht¹⁰ und sie aufgefordert, die Ergebnisse ihrer Auszählungen am 13. Juni 2004 auf keinen Fall vor 22 Uhr MEZ bekannt zu geben (zu dieser Uhrzeit endeten die Wahlen in den letzten Mitgliedstaaten – Italien, Polen und Slowakei). Dabei hat sie auch unterstrichen, dass die Wahlbehörden vor dieser Uhrzeit auch keine ersten oder partiellen Auszählungen bekannt geben sollten.

2.6. Die ersten Wahlen zum Europäischen Parlament in Gibraltar und wichtige Entwicklungen in der Rechtsprechung

2004 hat das Vereinigte Königreich nach der Annahme der nationalen Rechtsvorschriften, aufgrund deren Wahlberechtigte in Gibraltar an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen können¹¹, dort erstmals Wahlen zum Europäischen Parlament gemäß dem Akt von 1976 abgehalten.

In seinem Urteil vom 12. September 2006¹² hat der Europäische Gerichtshof den Standpunkt der Kommission bestätigt, dass das Vereinigte Königreich durch die Rechtsvorschriften, mit denen das Wahlrecht in Gibraltar Bürgern des Commonwealth gewährt wird, die besondere Voraussetzungen erfüllen („Qualifying Commonwealth Citizens“), darunter auch Drittstaatsangehörigen ohne britische Staatsangehörigkeit, die Ausdehnung des Wahlrechts innerhalb des Ermessensspielraums vorgenommen hat, über den die Mitgliedstaaten gemäß dem EU-Recht derzeit verfügen. Ferner hat der Europäische Gerichtshof in diesem Urteil und in einem weiteren Urteil des gleichen Datums betreffend die Wahlberechtigung niederländischer Staatangehöriger mit Wohnsitz in Aruba¹³ unterstrichen, dass es derzeit den Mitgliedstaaten obliegt, die Aspekte der Wahlverfahren für die Europawahlen zu regeln, die nicht auf europäischer Ebene harmonisiert sind, und insbesondere festzulegen, welchen Personen das aktive und passive Wahlrecht zuerkannt wird. Dabei müssen sie jedoch das Gemeinschaftsrecht einschließlich seiner allgemeinen Grundsätze achten, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat.

3. BETEILIGUNG AN DEN WAHLN ZUM EUROPÄISCHEN PARLAMENT IM JAHR 2004 - ANWENDUNG DER RICHTLINIE 93/109/EG

3.1. Allgemeine Übersicht

Wie die Kommission in ihrem Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion¹⁴ feststellt, hat die geringe Wahlbeteiligung den Eindruck des mangelnden Vertrauens in die politischen Prozesse verstärkt. Die Kommission ist angesichts der insgesamt

¹⁰ Die Generaldirektion „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ hat den Mitgliedstaaten diesbezüglich zwei Schreiben zugesandt (am 4. Mai 2004 und am 7. Juni 2004).

¹¹ Das Vereinigte Königreich hat die betreffenden gesetzlichen Bestimmungen nach der Rechtssache „Matthews/Vereinigtes Königreich“ angenommen, in der der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das Vereinigte Königreich verurteilt hat, weil in Gibraltar keine Wahlen zum Europäischen Parlament abgehalten worden waren – Urteil vom 18. Februar 1999.

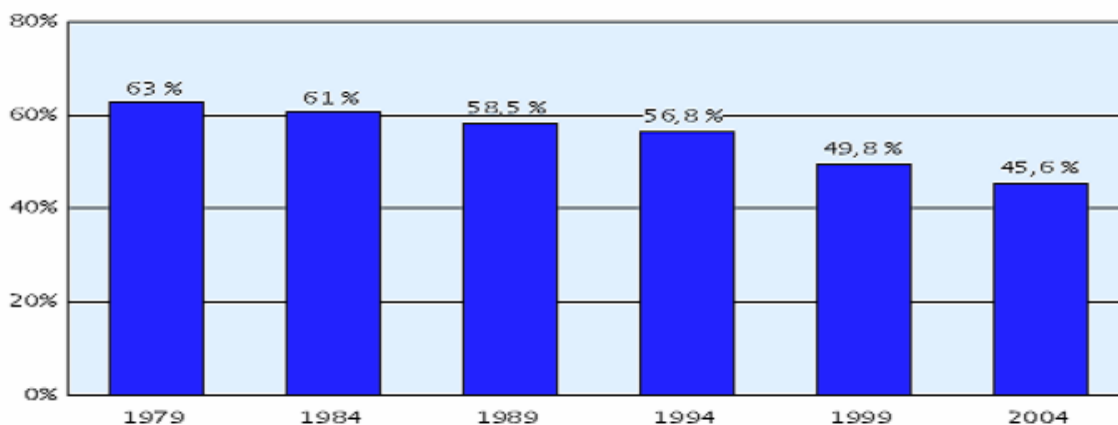
¹² Rechtssache C-145/04, Spanien/VK.

¹³ C-300/04, Eman und Sevinge (Wahlen zum Europäischen Parlament in Aruba).

¹⁴ Der Beitrag der Kommission in der Zeit der Reflexion und danach: Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion - KOM(2005) 494.

rückläufigen Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament – dieser Trend hat sich auch bei den Wahlen im Jahr 2004 fortgesetzt – sehr besorgt. Die Gesamtwahlbeteiligung lag bei einer infolge der Erweiterung von 2004 deutlich größeren Wählerschaft bei 45,6 %.

Entwicklung der Wahlbeteiligung



Die Mitwirkung der Bürger am demokratischen Leben ist von wesentlicher Bedeutung und sollte durch koordinierte Bemühungen aller beteiligten Akteure – EU-Organen, Mitgliedstaaten und Zivilgesellschaft – weiter gefördert werden. In diesem Zusammenhang verfolgt die Kommission mit großem Interesse die Untersuchung, die das Europäische Parlament in Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten zur verstärkten Mitwirkung der Wahlberechtigten und zur Verbesserung der Wahlbeteiligung durchführt – und ist bereit, hierzu einen Beitrag zu leisten.

2004 wurde in einigen Mitgliedstaaten ein Anstieg der Wahlbeteiligung verzeichnet, während sie in anderen deutlich zurückgegangen ist. In den alten Mitgliedstaaten lag die Wahlbeteiligung bei 49,1 % und damit unter der 1999 registrierten Quote von 49,8 %. In den neuen Mitgliedstaaten lag sie bei 26,9 %.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass in manchen Mitgliedstaaten Wahlpflicht besteht.

Gesamtwahlbeteiligung 2004 (in %)

AT	BE	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE
42,43	90,81	71,19	28,32	43	47,9	26,83	63,4	45,1	39,4	42,76	38,5	58,8
IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK	EU
73,1	48,38	89	41,34	82,37	39,3	20,87	38,6	37,8	28,3	16,96	38,83	45,6

3.2. Wahlbeteiligung ausländischer Unionsbürger im Wohnsitzmitgliedstaat – Ausübung des aktiven Wahlrechts

Nicht alle Mitgliedstaaten haben Angaben zu den in den Wählerverzeichnissen für die Wahlen zum Europäischen Parlament geführten Unionsbürgern mit fremder Staatsangehörigkeit übermittelt, und noch weniger Mitgliedstaaten konnten Angaben dazu vorlegen, wie viele von diesen tatsächlich gewählt haben.

Da nach den Artikeln 8 und 9 der Richtlinie die Eintragung ausländischer Unionsbürger in das Wählerverzeichnis im Wohnsitzmitgliedstaat nur auf Antrag erfolgt, können die Angaben zur Anzahl der in den Wählerverzeichnissen geführten Unionsbürger mit fremder Staatsangehörigkeit als verlässlicher Indikator für die Tendenzen bei der Wahlbeteiligung betrachtet werden.

Anteil der im Wohnsitzmitgliedstaat im Wählerverzeichnis geführten ausländischen Unionsbürger (in %)¹⁵

<i>Land</i>	AT	BE	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE
1994	7,9	5,1	-	-	6,7	24,9	-	1,6	12,6	22	3,4	-	44,1
1999	15,1	7,7	-	-	2,1	26,6	-	1,8	22,4	28	4,9	-	43,9
2004	16	11,5	4,4	-	6,1	26,7	12,2	3,9	18,5	18,3	13,1	11	39
<i>Land</i>	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK	EU
1994	1,8	-	6,6	-	-	-	-	2,3	24	-	-	1,96	5,9
1999	9,2	-	8,8	-	-	16,9	-	13,6	27,2	-	-	23,1	9
2004	10,9	17,5	10,3	14,4	12,8	-	-	-	25,1	7,2	8,6	-	11,9

Auch unter Berücksichtigung dieser Vorbehalte kann aus den vorliegenden Daten gefolgert werden, dass der Anteil der in das Wählerverzeichnis ihres Wohnsitzmitgliedstaats eingetragenen ausländischen Unionsbürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 gering gewesen ist.

Bei einer allgemein rückläufigen Wahlbeteiligung ist die Quote der ausländischen Unionsbürger, die sich in die Wählerverzeichnisse für die Wahlen zum Europäischen Parlament haben eintragen lassen, im Vergleich zu den vorangegangenen Wahlen gestiegen: von 5,9 % im Jahre 1994, über 9 % im Jahre 1999 auf 11,9 % im Jahre 2004. Dieser Anstieg könnte auf die zunehmende Sensibilisierung für die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte zurückzuführen sein, wie auch auf die

¹⁵ Die Anteile wurden auf der Grundlage der Anzahl der ausländischen Unionsbürger im Wahlalter mit Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat und der Anzahl der in das Wählerverzeichnis dieses Mitgliedstaats eingetragenen ausländischen Unionsbürger ermittelt – sofern beide Angaben bei der Beantwortung des Fragebogens übermittelt wurden.

Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Förderung der Wahlbeteiligung und die größere Mobilität der Unionsbürger.

3.3. Wahlbeteiligung ausländischer Unionsbürger im Wohnsitzmitgliedstaat – Ausübung des passiven Wahlrechts

Aus den statistischen Daten zu den ausländischen Unionsbürgern, die sich als Kandidaten bei den Wahlen aufstellen lassen, lässt sich ablesen, dass diese Gruppe sich nur in geringem Maße am politischen Leben im Wohnsitzmitgliedstaat beteiligt.

Die Anzahl der ausländischen Kandidaten ist gegenüber 1999 leicht zurückgegangen, als sich 62 Kandidaten für die Wahlen hatten aufstellen lassen.

<i>Land</i>	AT	BE	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE
<i>Kandidaten</i>	1	8	0	5	13	0	0	4	1	0	8	0	0
<i>Gewählte</i>	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0
<i>Land</i>	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK	EU
<i>Kandidaten</i>	0	0	8	0	0	2	0	1	1	0	0	2	57
<i>Gewählte</i>	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	3

Diese rückläufige Tendenz lässt sich möglicherweise auf verschiedene Faktoren zurückführen.

In manchen Mitgliedstaaten wurde Kritik an den aufwändigen Verwaltungsverfahren laut, die die Kandidaten bei Einreichung ihrer Kandidaturerklärung zu durchlaufen haben. Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie, in dem die Bedingungen für die Einreichung einer Kandidaturerklärung festgelegt sind, besagt unter anderem, dass der passiv Wahlberechtigte der Gemeinschaft eine Bescheinigung der zuständigen Verwaltungsbehörden seines Herkunftsmitgliedstaates vorlegen muss, mit der bestätigt wird, dass er in diesem Mitgliedstaat seines passiven Wahlrechts nicht verlustig gegangen ist bzw. dass diesen Behörden ein solcher Verlust nicht bekannt ist. Es wurde von Fällen berichtet, in denen ausländische Unionsbürger, die ihr passives Wahlrecht ausüben wollten, Schwierigkeiten hatten herauszufinden, welche Behörden in ihrem Herkunftsmitgliedstaat für die Ausstellung einer solchen Bescheinigung zuständig sind.

Die geringe Beteiligung ist ferner auch im Zusammenhang mit der Frage zu sehen, inwiefern ausländische Unionsbürger zur aktiven Teilhabe am politischen Leben des Wohnsitzmitgliedstaat berechtigt sind.

Der von dem EU-Netz unabhängiger Sachverständiger für Grundrechte erstellten Stellungnahme zur Beteiligung der Unionsbürger an den politischen Parteien in

ihrem Wohnsitzmitgliedstaat¹⁶ ist zu entnehmen, dass 16 Mitgliedstaaten ausländischen Unionsbürgern das Recht gewähren, bestehenden nationalen Parteien beizutreten und in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat politische Parteien zu gründen. Zwei Mitgliedstaaten unterscheiden zwischen dem Recht, eine politische Partei zu gründen, und dem Recht, Parteimitglied zu werden, und gewähren nur letzteres. In sieben weiteren Mitgliedstaaten können ausländische Bürger sich weder einer politischen Partei anschließen noch eine solche gründen.

Da die Kandidaten in der Praxis überwiegend von politischen Parteien aufgestellt werden, werden ausländische Wahlberechtigte somit unter Umständen daran gehindert, ihr passives Wahlrecht auszuüben. Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten, ausländischen Unionsbürgern mit Wohnsitz in ihrem Land die Möglichkeit einzuräumen, sich unter denselben Bedingungen einer politischen Partei anzuschließen wie die inländischen Staatsangehörigen. Dies würde die Beteiligung der Bürger am politischen Leben in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, wie auch ihre Integration deutlich erleichtern; dadurch würde außerdem das politische Leben bereichert und die Demokratie gestärkt.

Zur Förderung der Mitwirkung der Unionsbürger an den demokratischen Prozessen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene können auch die europäischen Parteien beitragen.

Die Kommission beabsichtigt, die Frage der Vereinbarkeit der erwähnten nationalen Rechtsvorschriften mit der Richtlinie weiter zu prüfen.

3.4. Information der Unionsbürger über ihr aktives und passives Wahlrecht

Aus einer Eurobarometer-Umfrage von 2002¹⁷ geht hervor, dass die Unionsbürger wissen, dass sie bei den Wahlen zum Europäischen Parlament über das aktive und passive Wahlrecht im Wohnsitzmitgliedstaat verfügen.

Um dieses Recht allerdings auch ausüben zu können, muss jeder Wahlberechtigte ausreichend über die praktischen Modalitäten informiert sein. Daher ist in Artikel 12 der Richtlinie vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die aktiv und passiv Wahlberechtigten der Gemeinschaft rechtzeitig und in geeigneter Form über die Bedingungen und die Einzelheiten für die Ausübung des aktiven und des passiven Wahlrechts unterrichten.

Die Kommission bekräftigt erneut ihre Überzeugung, dass die Mitgliedstaaten die in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unionsbürger darüber unterrichten müssen, wie sie ihr aktives und passives Wahlrecht ausüben können. Die Informationen sollten gezielt auf den besonderen Informationsbedarf ausländischer Wahlberechtigter zugeschnitten sein.

Die einzelstaatlichen Behörden haben zur Unterrichtung eine Vielzahl unterschiedlicher Informationsmittel verwendet. Am häufigsten kamen Broschüren und Faltblätter, Anzeigen in verschiedenen Medien und persönliche Schreiben an die

¹⁶ Siehe CFR-CDF. Opinion 1.2005:
http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2005_1_en.pdf.

¹⁷ Flash Eurobarometer Nr. 133.

Bürger zum Einsatz. In mehreren Mitgliedstaaten haben die Behörden ausländischen Unionsbürgern nicht nur Informationen in der bzw. den Amtssprachen des Mitgliedstaats sondern auch in anderen EU-Sprachen zur Verfügung gestellt.

In den drei Mitgliedstaaten, in denen die Wahlbeteiligung die 25 %-Marke überstieg, wurde den Schreibern, in denen ausländische Unionsbürger über ihr Wahlrecht informiert wurden, auch das Formular beigelegt, mit dem sie die Eintragung in das Wählerverzeichnis beantragen konnten.

In Dänemark wurden persönliche Schreiben sowohl ausländischen Bürgern zugesandt, die bereits in die Wählerverzeichnisse für die Wahlen zum Europäischen Parlament eingetragen waren, als auch ausländischen Bürgern, die noch nicht in die Verzeichnisse aufgenommen waren. In letzterem Falle wurde dem Schreiben das betreffende Antragsformular beigelegt.

In Irland wurden persönliche Schreiben – einschließlich des betreffenden Antragsformulars – an ausländische Bürger gesandt, die seit der letzten Wahl von 1999 von den Wahlbehörden ermittelt worden waren. Darüber hinaus wurde den Bürgern in einer Werbekampagne ausdrücklich nahe gelegt zu überprüfen, ob sie im Wählerverzeichnis eingetragen sind. 2004 wurden ausländische Bürger, einschließlich Bürger aus den künftigen Mitgliedstaaten, in Zeitungsanzeigen über ihr Recht auf Eintragung in das Wählerverzeichnis informiert.

In Schweden hat die Wahlbehörde allen ausländischen Unionsbürgern ein persönliches Schreiben mit Informationen über die Wahlverfahren zugesandt, dem auch ein besonderes Formular beigelegt wurde, mit dem die Aufnahme in das bzw. die Streichung aus dem Wählerverzeichnis beantragt werden konnte. Das persönliche Schreiben enthielt ferner ein Merkblatt in acht Sprachen mit Informationen zum Ausfüllen des beigelegten Formulars.

Persönliche Schreiben an alle ausländischen Unionsbürger scheinen besonders wirksam zu sein, wenn sie auf den Adressaten zugeschnittene sachdienliche Informationen in möglichst vielen Sprachen enthalten sowie ein mit entsprechenden Hinweisen versehenes Antragsformular, das an die zuständige Behörde zurückgesandt werden kann. Die Kommission ermutigt alle Mitgliedstaaten nachdrücklich zu dieser Vorgehensweise, die sich für die Förderung der tatsächlichen Ausübung des Wahlrechts als äußerst wirksam erwiesen hat.

Manche Mitgliedstaaten haben berichtet, dass sie Informationen auf verschiedenen Wegen übermittelt haben, zum Beispiel über Behörden aller Verwaltungsebenen, die häufig Kontakt mit einer Vielzahl von Bürgern haben.

Die potenzielle Rolle der politischen Parteien könnte ausschlaggebend sein, insbesondere wenn es gilt, ausländische Unionsbürger zu einer Kandidatur zu bewegen. Darüber hinaus sollten auch die EU-Organen dazu beitragen, die Bürger in geeigneter Weise über ihr aktives und passives Wahlrecht zu informieren.

3.5. Verhinderung doppelter Stimmabgaben und doppelter Kandidaturen

Nach Artikel 4 der Richtlinie ist es Unionsbürgern untersagt, bei der gleichen Wahl in mehr als einem Mitgliedstaat abzustimmen oder sich als Kandidat aufstellen zu

lassen. Daher sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 13 dazu verpflichtet, Informationen über Unionsbürger auszutauschen, die in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat in das Wählerverzeichnis eingetragen wurden bzw. eine Kandidatur eingereicht haben. Zur Anwendung von Artikel 13 wurde ein System für den Informationsaustausch eingerichtet: Auf der Grundlage der Informationen, die der Wohnsitzmitgliedstaat dem Herkunftsmitgliedstaat übermittelt, streicht letzterer alle Personen, die in das Wählerverzeichnis des Wohnsitzmitgliedstaats aufgenommen wurden, aus seinem Wählerverzeichnis.

Bereits bei den Wahlen im Jahr 1994 war die Kommission zu dem Schluss gekommen, dass das System für den Informationsaustausch nicht zufrieden stellend funktionierte¹⁸. Folglich wurden in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Anstrengungen unternommen, um eine Reihe praktischer Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise und der Wirksamkeit des Systems zu ergreifen: Annahme eines Standardformulars und -formats für die Übermittlung der Angaben zur Person an den Herkunftsmitgliedstaat, Festlegung praktischer Modalitäten für den Informationsaustausch (per Diskette und/oder E-Mail) und Zusendung einer Liste der nationalen Behörden, denen die Angaben zu übermitteln sind, an die Mitgliedstaaten.

Das System für den Informationsaustausch – Antworten auf den Fragebogen

Trotz aller Bemühungen sind fast alle Mitgliedstaaten zu dem Schluss gekommen, dass es bei der praktischen Durchführung des Systems für den Informationsaustausch Mängel gegeben hat und dass die Wirksamkeit des Systems aufgrund einer Reihe von Schwierigkeiten beeinträchtigt war.

Fast alle Mitgliedstaaten haben über erhebliche Schwierigkeiten mit den auszutauschenden Daten berichtet. Einige Mitgliedstaaten haben keine vollständigen Daten übermittelt, so fehlten zum Beispiel Angaben wie Mädchennamen oder Geburtsort bzw. -datum, die benötigt werden, um die betreffenden Personen im Wählerverzeichnis des Herkunftsstaats zu identifizieren und ihre Namen daraus streichen zu können. Einige Mitgliedstaaten haben hierzu Prozentsätze gemeldet: In Spanien konnten rund 53 % der gemeldeten Personen identifiziert werden, in Polen rund 69 %, in Lettland lag dieser Anteil bei 73 %, in der Tschechischen Republik und Schweden bei 75 % und in Litauen bei 85 %.

Das zweitgrößte Hindernis, das einem guten Funktionieren entgegenstand, war – wie die überwiegende Mehrzahl der Mitgliedstaaten feststellte – die Tatsache, dass die Daten oft zu spät eintrafen und daher nicht ohne zusätzliche Dringlichkeitsmaßnahmen verarbeitet bzw. in vielen Fällen überhaupt nicht berücksichtigt werden konnten.

Wegen der unterschiedlichen Alphabete erwies sich in Griechenland die Transliteration der Namen bzw. Adressen als ein größeres Problem, was dazu geführt hat, dass die Behörden über das System gemeldete Personen nicht identifizieren konnten.

¹⁸ KOM(97) 731 S. 23, und KOM(2000) 843, S. 13.

Mehrere Mitgliedstaaten haben auch über Schwierigkeiten beim Informationsaustausch mit Mitgliedstaaten berichtet, die dezentralisierte Verzeichnisse führen; praktische Probleme haben sich dabei aus der Unmenge überwiegend schriftlicher Meldungen unterschiedlicher Qualität ergeben, die von den für die dezentralisierten Verzeichnisse zuständigen Behörden übermittelt wurden.

Die für die Übermittlung der Informationen gewählten Methoden (per E-Mail, Diskette usw.) variierten oftmals sogar innerhalb eines Mitgliedstaats, was ebenfalls zu Verwirrungen geführt hat.

Ansichts dessen kann geschlossen werden, dass alle Bemühungen, die die Kommission bisher in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Funktionierens und der Wirksamkeit des Systems unternommen hat, nur begrenzte Auswirkungen gehabt und die Erwartungen nicht erfüllt haben. Insgesamt sind nur fünf Mitgliedstaaten zu der Auffassung gelangt, dass das derzeitige System ohne weitere Änderungen geeignet ist, doppelte Stimmabgaben zu verhindern.

Außerdem hat der Informationsaustausch zu ausländischen Unionsbürgern über das derzeitige System in verschiedenen Fällen dazu geführt, dass Bürger daran gehindert wurden, ihr Wahlrecht in ihrem Herkunftsmitgliedstaat auszuüben; hierbei handelte es sich um Wahlberechtigte, die fälschlicherweise noch im Wählerverzeichnis ihres früheren Wohnsitzmitgliedstaats geführt wurden, obwohl sie bereits in ihren Herkunftsmitgliedstaat zurückgekehrt waren und dort politische Rechte wie die Teilnahme an Kommunalwahlen wahrgenommen hatten¹⁹.

Mit dem System sollen zwar lediglich doppelte Stimmabgaben und doppelte Kandidaturen vermieden werden, zur Feststellung eventueller Versuche, dies zu tun, ist es nicht geeignet; aus den Informationen, die die Mitgliedstaaten vorgelegt haben, lässt sich jedoch ablesen, dass die Anzahl der doppelten Eintragungen bzw. der doppelten Stimmabgaben gering zu sein scheint²⁰. Darüber hinaus sind die meisten dieser Fälle offenbar nicht auf einen absichtlichen Missbrauch zurückzuführen, sondern auf Fehler und Missverständnisse aufgrund der mangelnden Vertrautheit mit den gesetzlichen Bestimmungen oder weil Informationen doppelt zugesandt wurden, d. h. sowohl vom Wohnsitzmitgliedstaat als auch vom Herkunftsmitgliedstaat.

4. ANWENDUNG DES AKTS VON 1976 ZUR EINFÜHRUNG ALLGEMEINER UNMITTELBARER WAHLEN DER ABGEORDNETEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS, GEÄNDERT DURCH DEN BESCHLUSS 2002/772/EG, EURATOM DES RATES

4.1. Bekanntmachung der Wahlergebnisse

Im Rahmen der Vorbereitungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 hat die Kommission die Mitgliedstaaten auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung von Artikel 9 Absatz 2 betreffend den Zeitpunkt der Bekanntmachung der Wahlergebnisse aufmerksam gemacht.

¹⁹ Siehe Petition Nr. 592/2004.

²⁰ Für die Wahlen 2004 haben nur Deutschland schätzungsweise 120 Fälle und Luxemburg 4 Fälle gemeldet.

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten hat die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament erst bekannt gegeben, nachdem die Wahlen in den letzten Mitgliedstaaten abgeschlossen waren. Einige Mitgliedstaaten haben die Ergebnisse jedoch vor diesem Zeitpunkt veröffentlicht. Die Kommission möchte ausdrücklich darauf hinweisen, dass ihrer Auffassung nach der Sinn von Artikel 9 Absatz 2 darin besteht sicherzustellen, dass die Wahlen in einem Mitgliedstaat, in dem der Wahlvorgang noch nicht abgeschlossen sind, nicht in irgendeiner Weise von der frühzeitigen Bekanntmachung von Informationen zu den Ergebnissen in anderen Mitgliedstaaten beeinflusst werden. Freie Wahlen einschließlich des Rechts auf freie Meinungsbildung sind ein Grundprinzip der Demokratie, das bei den Wahlen zum Europäischen Parlament gemäß Artikel 1 Absatz 3 des Aktes von 1976 geachtet werden muss.

4.2. Doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit

Mehrere Mitgliedstaaten haben berichtet, dass es ihnen unmöglich ist, im Falle von Unionsbürgern, die die Staatsangehörigkeit von mehr als einem Mitgliedstaat besitzen, doppelte Stimmabgaben bzw. doppelte Kandidaturen zu verhindern.

Obwohl die Frage der doppelten Staatsangehörigkeit nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fällt, macht die Kommission darauf aufmerksam, dass diese Problematik potenziell zu doppelten Stimmabgaben führen kann, die auch gemäß Artikel 8 des Akts von 1976 verboten sind.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

5.1. Vorschläge zur Änderung der Richtlinie 93/109/EG

Das derzeitige System für den Informationsaustausch, das zur Vermeidung doppelter Stimmabgaben und doppelter Kandidaturen eingerichtet wurde, hat sich nicht als zufrieden stellend erwiesen. Dies liegt in erster Linie darin begründet, dass manche Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, die einschlägigen Daten zu den in die Wählerverzeichnisse eingetragenen Unionsbürgern zu übermitteln. Ohne diese Daten können die betreffenden Personen in ihrem Herkunftsmitgliedstaat jedoch nicht aus dem Wählerverzeichnis gestrichen werden. Das Verfahren ist langwierig und schwerfällig.

Die Kommission hat in der Vergangenheit zusammen mit den Mitgliedstaaten versucht, das System zu verbessern, damit es in der Praxis besser funktioniert. Einige Probleme konnten zwar mit mehr oder weniger Erfolg bewältigt werden, andere bleiben jedoch unverändert bestehen. Außerdem hat auch der Arbeitsaufwand seit den letzten Wahlen zugenommen, was vor allem auf die Erweiterung und die größere Mobilität der Unionsbürger zurückzuführen ist.

Ein weiteres Problem wurde in Bezug auf die Ausübung des passiven Wahlrechts ermittelt. Die derzeitigen Regelungen für die Einreichung von Kandidaturerklärungen im Wohnsitzmitgliedstaat scheinen für die potenziellen Kandidaten mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden zu sein, was möglicherweise die geringe Beteiligungsquote erklären könnte.

Angesichts dieser Mängel hat die Kommission eine Folgenabschätzung vorgenommen und schlägt Änderungen an der Richtlinie vor.

5.2. Probleme bei der Anwendung der Akts von 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, geändert durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates

Die Kommission hat festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten angesichts ihrer Auslegung von Artikel 9 Absatz 2 betreffend den Zeitpunkt der Bekanntmachung der Wahlergebnisse bei den Wahlen im Jahr 2004 ihre Ergebnisse frühzeitig veröffentlicht haben. Ein weiteres Problem wurde im Zusammenhang mit der Wahlbeteiligung von Unionsbürgern festgestellt, die die Staatsangehörigkeit mehr als eines Mitgliedstaats besitzen, da in diesen Fällen eher die Gefahr einer doppelten Stimmabgabe besteht.

Die Kommission möchte das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union auf diese Mängel, die zu einer Verletzung von im Gemeinschaftsrecht verankerten Grundprinzipien führen könnten, aufmerksam machen.