

06.09.88

EG - In - R

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Wahlrecht
der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunal-
wahlen im Aufenthaltsstaat

KOM(88) 371 endg.; Ratsdok. 7398/88

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 6. September 1988 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 24. Juni 1988 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die Beschlußfassung durch den Rat im Laufe des Jahres 1990 an.

I. B E G R Ü N D U N G

A/ Notwendigkeit der Richtlinie

1. Schon 1974 haben die höchsten politischen Behörden der Mitgliedstaaten, die Staats- und Regierungschefs, die Gewährung "besonderer Rechte" für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten untersuchen lassen. In ihrem dem Rat 1975 übermittelten Bericht hat die Kommission die Auffassung vertreten, daß diese zumindest das Wahlrecht der Bürger der Mitgliedstaaten, die sich in einem anderen als dem Mitgliedstaat aufhalten, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, an den Kommunalwahlen in dem Aufenthaltsmitgliedstaat umfassen sollten. Seitdem sind in allen Organen der Gemeinschaften weitere Überlegungen angestellt worden. Einige Mitgliedstaaten (Dänemark, Niederlande, Irland) haben der Entwicklung vorgegriffen, indem sie allen Ausländern, die sich in ihrem Staatsgebiet aufhalten, dieses Wahlrecht zugestanden haben. In der spanischen Verfassung von 1978 ist vorgesehen, daß das Wahlrecht per Gesetz gewährt werden kann, allerdings unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit.

2. Im Anschluß an den Europäischen Rat von Fontainebleau vom 25. und 26. Juni 1984 wurde ein Ad-hoc-Ausschuß mit der Aufgabe eingesetzt, die Maßnahmen zu prüfen, durch die die "Identität (der Gemeinschaft) gegenüber den europäischen Bürgern und der Welt gestärkt und gefördert wird und durch die sie an Prestige gewinnt". Dieser Ausschuß empfahl in seinem Bericht, die bereits begonnenen Diskussionen vertieft fortzusetzen, "ein aktives und schließlich ein passives Wahlrecht zu gewähren, und zwar unter den gleichen Bedingungen, wie sie für Bürger des Aufenthaltslandes gelten, sofern die Betroffenen eine bestimmte Zeit vor der Wahl einen festen Wohnsitz im Aufenthaltsland hatten"². Der Europäische Rat von Mailand billigte diese Zielsetzung in den Schlußfolgerungen des Vorsitzes.

Das Europäische Parlament hatte seinerseits bereits sein Engagement für das kommunale Wahlrecht bekräftigt. In einer Entschließung vom 8. Juni 1983 wurde die Kommission aufgefordert, einen diesbezüglichen Richtlinienvorschlag vorzulegen³. Diese Position wurde in zwei Entschließungen vom 13. November 1985 bestätigt, in denen die Kommission erneut aufgefordert wurde, Gemeinschaftsrechtsakte vorzuschlagen, die das kommunale Wahlrecht zuerkennen⁴. RIPA DI MEANA schließlich bekräftigte seine Absicht, zunächst dem Parlament einen vollständigen Bericht über den Stand der Entwicklung vorzulegen⁵.

1 Bull. EG 6-1984, Ziff. 1.1.9., Absatz 6.

2 Beilage 7/85 - Bull. EG, S. 21.

3 ABl. C 184 vom 11.7.1983.

4 ABl. C 345 vom 31.12.1985.

5 ABl. Verhandlungen des Europäischen Parlaments; Anhänge 2-232, Verhandlungen vom 14. Dezember 1985, S. 126.

3. Die Kommission hat dementsprechend dem Europäischen Parlament sowie dem Rat am 7. Oktober 1986 einen Bericht über "das Wahlrecht der Bürger der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei Kommunalwahlen" ⁶ übermittelt. Dieser Bericht, der dieser Begründung als Grundlage dient, beschränkt sich nicht auf eine bloße Beschreibung der Lage in den Mitgliedstaaten, sondern analysiert die demographischen, rechtlichen und politischen Daten, die jene Entwicklung leiten.

Hier soll zwar nicht auf den Tenor dieses Berichtes eingegangen werden, auf den man sich beziehen muß, um den Inhalt dieses Vorschlags zu verstehen, aber drei wesentliche Ergebnisse sind festzuhalten.

- a) Die erste Lehre ist politisch: Zur Zeit wird mehr als 4 Millionen europäischen Staatsbürgern ihr Wahlrecht bei den Kommunalwahlen allein aus dem Grunde vorenthalten, daß sie sich nicht mehr in dem Mitgliedstaat aufhalten, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen. In einer Gemeinschaft, die Staaten vereinigt, deren Hauptmerkmal ist, daß sie demokratische Staaten sind, führt die tatsächliche Umsetzung einer der vier im Vertrag verankerten Grundfreiheiten, der Niederlassungsfreiheit, aufgrund des bestehenden einzelstaatlichen Rechts indirekt dazu, daß gewisse politische Rechte verloren gehen. Dieses Paradoxon des Gemeinschaftsaufbaus darf nicht weiter bestehen bleiben, wenn man den demokratischen Grundsätzen treu bleiben will, die das auf der Demokratie gegründete politische System der Mitgliedstaaten charakterisieren.
- b) Die zweite Lehre ist juristisch: In Irland, Dänemark und in den Niederlanden ist zwar das Wahlrecht für Nichtstaatsangehörige bereits in Kraft, in sieben anderen Mitgliedstaaten (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Portugal) stehen einer Entwicklung in diesem Sinne jedoch die Verfassungsbestimmungen entgegen, die das Wahlrecht allein den Staatsangehörigen vorbehalten. Dieser Verfassungsvorbehalt verhindert allerdings nicht jede Entwicklung, weil in jeder Verfassung besondere Revisionsverfahren vorgesehen sind, mit denen überprüft werden soll, ob ein politischer Konsens gefunden wurde. Somit handelt es sich um ein politisches Problem. Wesentlich ist, ob dieser Wille in den Mitgliedstaaten vorhanden ist. Die jüngste Erfahrung in den Niederlanden zeigt, daß eine derartige Reform verwirklicht werden kann.
- c) Die dritte Lehre betrifft die Funktionsweise der Gemeinschaft: Seit mehr als 12 Jahren wird dieses Problem erörtert, und es ist deutlich, daß eine gesetzgeberische Initiative der Kommission unerlässlich ist, um Fortschritte zu erreichen. Mit der gründlicheren Analyse

ist ein gemeinsames Konzept bestimmt und der Wille deutlich gemacht worden, gemeinschaftliche gesetzgeberische Verfahren einzuleiten.

4. Der Bericht der Kommission enthielt zwei Ergebnisse:

- Ein politisches Ergebnis: Gemäß der Haltung, die sie seit 1985 konstant vertreten hatte, bestätigte die Kommission ihr Engagement für das Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in dem Aufenthaltsland. Der Wille der Kommission, in diesem Bereich voranzukommen, steht somit außer Zweifel.
- Ein weiteres Ergebnis im Hinblick auf die Folgearbeit: Um diesen Fortschrittswillen unter Beweis zu stellen, erklärte die Kommission, daß eine gesetzgeberische Initiative weiterhin von einem politischen Signal des Europäischen Parlaments abhängt. Diese Präzisierung stellt keineswegs ein Ausweichen dar, sondern weist ganz im Gegensatz dazu auf den Zeitpunkt hin, von dem an die Kommission beabsichtigt, einen Vorschlag für eine Richtlinie vorzulegen.

5. Nach dem Bericht der Kommission ernannte das Europäische Parlament Herrn Heinz Oskar VETTER zum Berichterstatter in seinem Rechtsausschuß. Am 15. Dezember 1987 nahm das Europäische Parlament im Anschluß an diesen Bericht, der eine Stellungnahme im gleichen Sinne enthielt, wie sie Herr⁸ ROBLES PIQUER im Namen des Politischen Ausschusses abgeben hatte, eine EntschlieBung an, in der es "die Kommission nochmals mit Nachdruck und aller ihm zu Gebote stehenden Deutlichkeit (auffordert), im ersten Halbjahr 1988 einen Vorschlag für eine Richtlinie vorzulegen". Diese EntschlieBung ist bedeutend, weil :

- sie zum einen das erforderliche politische Signal darstellt, das die Kommission benötigte, um über die Phase der Überlegung hinauszukommen und sich konkret engagieren zu können;
- zum anderen der Wortlaut dieser EntschlieBung ein gemeinsames Herangehen an die Art des Vorschlags deutlich macht: mit seiner Beschränkung auf die Staatsbürger der Mitgliedstaaten soll er lediglich für Kommunalwahlen gelten.

7 Dokument A2 - 197/87 ; PE 115.075/endg. vom 6. November 1987.

8 Dokument A2 - 197/87/ANHANG, PE 115.057/endg./Anh. vom 26. November 1987.

9 ABL. C 13 vom 18. Januar 1988, S. 33.

Deshalb hat Herr RIPA di MEANA mit dieser Unterstützung bei der Aussprache erklärt¹⁰, daß er im Laufe des ersten Halbjahrs 1988 der Kommission einen Richtlinienvorschlag unterbreiten werde. Damit wird deutlich, daß die Kommission seit dem Bericht von 1986 - der vorliegende Vorschlag ist gleichzeitig Konkretisierung und Beweis dieses Willens - ein System hat einführen wollen, das die Möglichkeit bietet, aus der Phase der Formulierung eines Konzepts in die Phase des gesetzgeberischen Verfahrens überzugehen, die allein diesen Gedanken in die Wirklichkeit umsetzen kann. Besser als jede andere Initiative stellt dies den politischen Willen unter Beweis, darauf hinzuarbeiten, daß das Europa der Bürger eine politische und menschliche Realität wird.

6. Aus diesem Grund hat die Kommission in ihrem dem Europäischen Parlament vorgelegten Arbeitsprogramm für 1988 erklärt, daß sie im Bereich des Wahlrechts bei Kommunalwahlen den Inhalt einer entsprechenden Gesetzesvorlage prüfen wird¹¹. Dies zeigt den Willen der Kommission, die von ihr selbst festgelegten Fristen für die Vorlage eines Richtlinienvorschlags genauestens einzuhalten.

7. Mit dem Europa der Bürger müssen die Diskriminierungen verschwinden, die für die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsangehörigkeit wohnen, noch bestehen. Im Bereich der Kommunalwahlen innerhalb der Gemeinschaft scheint das Kriterium des Aufenthalts für die Bestimmung des Wahlorts besser geeignet zu sein als das Kriterium der Staatsangehörigkeit. Die tatsächliche Zugehörigkeit zu einer Gemeinde ergibt sich aus der Abhängigkeit von Fragen des täglichen Lebens, die Entscheidungen des gewählten Organs unterworfen sind, das die Gemeinde verwaltet. Dies gilt für schulische Probleme, für Fragen des Städtebaus, für den Ausbau der Gemeindeinfrastruktur und die Entscheidung über kommunale Abgaben, denen die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten ebenso unterliegen wie Inländer. Überdies nehmen sie am Wirtschafts- und Sozialleben des Aufnahmestaates teil, zumal sie auch über die gleichen Rechte wie Inländer verfügen.

Deshalb ist es logischer und gerechtfertigt, an den in der Gemeinde des Aufenthaltsorts durchgeführten Wahlen teilzunehmen, auch wenn man die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats besitzt, anstatt weiter in einer Gemeinde zu wählen, in der man nicht mehr wohnt, deren Staatsangehörigkeit man aber besitzt. Das Kriterium des Aufenthalts liegt somit auch aus funktionellen Gründen und auf jeden Fall mehr als das der Staatsangehörigkeit auf der Hand.

8. Diese Analyse hat einige Mitgliedstaaten veranlaßt, das Wahlrecht allmählich auf die Ansässigen auszudehnen, die die Staatsangehörigkeit nicht besitzen, auch wenn dafür zuvor - wie in den Niederlanden - eine Verfassungsreform erforderlich war. In anderen

10 Ausführliche Sitzungsberichte des Europäischen Parlaments; Sitzung vom 14. Dezember 1987, S. 12-28 und vom 15. Dezember 1987, S. 60-62.

11 Sitzung vom 14. Dezember 1987, S. 27.

12 Beilage 1/88 - Bull. EG S. 59 Ziff. 52.

Mitgliedstaaten setzt sich dieser Gedanke langsam durch und ist Gegenstand von Gesetzesvorlagen. Der Bericht der Kommission aus dem Jahre 1986 gibt den Stand in dieser Frage wieder.

Dazu ist es aufschlußreich, daß dieser Gedanke in Frankreich aufgrund der Debatte über die Reform des Code de la Nationalité wieder in den Vordergrund gerückt wurde. Im Zusammenhang mit der Entwicklung dieser Rechtsvorschrift in der europäischen Perspektive und insbesondere in der Perspektive der Vollendung des Binnenmarktes erklärt der vom Premierminister gebildete Ausschuß in seinem Bericht, daß es wünschenswert wäre, daß die Mitgliedstaaten der Gemeinschaften die Ausübung der politischen Rechte ihrer doppelten Staatsangehörigen auf ein einziges Land, normalerweise das Aufenthaltsland, beschränken¹³. Dieser Gedanke ist in dem Vorschlag Nr. 45¹⁴ wieder aufgegriffen worden. Ausgehend von diesem begrenzten Vorschlag hat der Vorsitzende dieses Ausschusses anschließend erläutert, daß sich diese Analyse künftig nicht auf die doppelten Staatsangehörigen beschränken dürfe, sondern daß das Wahlrecht bei Gemeinderatswahlen im Aufenthaltsstaat sich auf alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten erstrecken müsse, um schrittweise zu einer Gemeinschaftsstaatsangehörigkeit zu führen.

9. Deshalb baut der vorliegende Vorschlag auf der Feststellung der Kommission auf, daß die Voraussetzungen gegeben sind, die einen solchen Ansatz politisch und juristisch rechtfertigen. Er hat die nachstehende vierfache Bedeutung:

- a) Er veranschaulicht die Kohärenz der Haltung der Organe der Gemeinschaften: Seit 1975 haben die Organe der Gemeinschaften ihre Unterstützung dieses Gedankens immer wieder bekräftigt, ohne allerdings - trotz der Anfragen des Parlaments - einen Vorschlag für eine Rechtsvorschrift vorzulegen. Dieser Gedanke war ebenfalls Teil des Aktionsprogramms zu Gunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien vom 19. Dezember 1974. Diese jetzige Initiative macht deutlich, daß es nun notwendig ist, sich konkret für die Gewährung dieses Wahlrechts zu engagieren. Langfristig könnte man schwerlich glaubwürdig bleiben, wenn der Schritt, der das gemeinschaftliche Rechtssetzungsverfahren auslöst, nicht erfolgt;
- b) Er bestätigt den Willen zum Fortschritt: Der Bericht von 1986 hat ein politisches Signal gefordert, das das Europäische Parlament im Dezember 1987 gegeben hat. Deshalb wäre es unlogisch, die Kriterien nicht zu respektieren, die die Kommission selbst festgelegt hat;

13 "Etre français aujourd'hui et demain"; Bericht des Staatsangehörigkeitsausschusses an den Premierminister, vorgelegt von Marceau LONG; Documentation française, Collection 10/18, Tome II, S. 183.

14 a. a. O., S. 227.

- c) Er bestätigt, daß der gemeinschaftliche Gesetzgeber dem Parlament Gehör schenkt: Die Mehrheit des Parlaments hat sich sowohl im Juni 1983 als auch im November 1985 und im Dezember 1987 für diesen Gedanken ausgesprochen. Ein Infragestellen dieser Position könnte zu der Vermutung Anlaß geben, daß die Stellungnahmen der Vertreter der europäischen Bürger nicht berücksichtigt werden;
- d) Er beweist die Verbundenheit mit dem Europa der Bürger: Ein solcher Vorschlag bietet die Möglichkeit, das Europa der Bürger auf spektakuläre Art und Weise erneut zu lancieren und macht das Bemühen um entscheidende Fortschritte deutlich. Damit wird bestätigt, was bereits in der Schlußfolgerung des Berichts der Kommission aus dem Jahre 1986 erklärt wurde:

"Eine solche Maßnahme würde mehr als jede andere den Aufbau und die Existenz eines Europas der Bürger verdeutlichen. Der Übergang der europäischen Konstruktion zu Entscheidungen von spezifisch politischem Gehalt wird von Bedeutung sein. Dies würde den Beweis erbringen, daß die Vertiefung der europäischen Einigung nur gleichzeitig mit der Sorge um die Demokratie in Europa erfolgen kann."

B/ Zuständigkeit der Gemeinschaft

1. Eines der grundlegenden im Vertrag bestätigten Ziele des Gemeinsamen Marktes, der freie Personenverkehr und die Niederlassungsfreiheit, ist jetzt Gegenstand einer wirtschaftlichen und rechtlichen Umsetzung, wird aber in anderen Bereichen, insbesondere im politischen Bereich, nicht vertieft. Wie die Kommission in ihrem Bericht über die Kommunalwahlen dargestellt hat, können aber vier Millionen Staatsbürger der Mitgliedstaaten, die diese durch den Vertrag eröffneten Möglichkeiten geschaffen haben, diese nur zum Preise des Verlusts ihres aktiven und passiven Wahlrechts, insbesondere bei den Kommunalwahlen, nutzen. Die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und die Verfassungsbestimmungen behalten das Wahlrecht oft allein den eigenen Staatsangehörigen vor.

Der Rat hat jedoch bereits bei der Annahme der Verordnung 1612/68 vom 15. Oktober 1968¹⁵ festgestellt, dass der freie Personenverkehr nur dann unter objektiven Bedingungen verwirklicht werden kann, wenn die Gleichbehandlung faktisch und rechtlich gewährleistet ist, damit die Eingliederung im Aufenthaltsstaat erleichtert wird. Es gibt aber keinen besseren Weg zur Eingliederung als die Teilnahme an der Wahl der Gemeindeorgane, von deren Beschlüssen die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten nicht weniger betroffen werden.

¹⁵ ABL. L 275 vom 19. Oktober 1968.

Gemäß der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte sind die Mitgliedstaaten allerdings "entschlossen", gemeinsam für die Demokratie einzutreten, wobei sie sich auf die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten anerkannten Grundrechte stützen, "und überzeugt", "daß der Europagedanke... wie auch die Notwendigkeit neuer Entwicklungen dem Wunsch der demokratischen Völker Europas entsprechen...". Diese neuen Bestimmungen haben einen ganz klaren politischen Inhalt, der der Tätigkeit der Gemeinschaften jetzt auch ein politisches Ziel gibt, das sich auf die Demokratie stützt.

Man muß feststellen, daß der europäische Aufbau indirekt dazu geführt hat, die demokratischen Rechte einiger Bürger der Mitgliedstaaten zu verringern. Dies widerspricht deutlich den Zielen der Gemeinschaft, die, wie in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte bestätigt wird, auf demokratischen Grundsätzen basieren. Deshalb besteht für die Gemeinschaft eine politische Pflicht und eine juristische Notwendigkeit zum Handeln.

2. Es stellt sich nicht mehr die Frage, ob diese "Selbstverstümmelung" der demokratischen Rechte ein entscheidender Faktor derer ist, die den freien Personenverkehr verwirklichen wollen. Die Feststellung reicht aus, daß diese Rechtslage mit dem Ziel nicht vereinbar ist, auf das in der Einheitlichen Akte hingewiesen wird, d.h. für die Demokratie einzutreten, deren wichtigster Bestandteil das allgemeine Wahlrecht ist.

Die Zuerkennung des kommunalen Wahlrechts wäre der krönende Abschluß der Übertragung eines ganzen Bündels an Rechten, die den Bürgern der Mitgliedstaaten unabhängig von ihrem Aufenthaltsstaat heute zustehen. Eine solche Maßnahme wäre als politische Ergänzung der wirtschaftlichen und sozialen Integration zu sehen. Das Ziel eines einheitlichen europäischen Raumes, der den Weg für das Europa der Bürger bereitet, läßt dieses Erfordernis um so deutlicher hervortreten. Wir dürfen uns nicht auf den sozioökonomischen Ansatz beschränken. Auch das Ziel, die Teilnahme am politischen Leben zu verbessern, muß von nun an in das Gesamtkonzept einbezogen werden. Es handelt sich um einen grundlegenden qualitativen Sprung, der deutlich macht, daß der europäische Bürger als Bürger - d.h. als Akteur der Demokratie - vollwertiges Mitglied des europäischen Aufbaus werden muß.

3. Die Tätigkeit der kommunalen Organe besteht vor allem in der Leitung und Verwaltung einer Gemeinde im Rahmen der ihr gesetzlich übertragenen Befugnisse. Die kommunalen Organe sind von daher nur in den Bereichen tätig, die sich direkt auf das Leben der Gemeinde, d.h. auf die Lebensbedingungen derer, die in dieser Gemeinde wohnen, auswirken. Die Verbesserung der Lebensbedingungen ist ein ausdrückliches Ziel der Gemeinschaft. Ein Eintreten für die Demokratie impliziert daher, daß jede Person, für die der Vertrag gilt, im Rahmen der demokratischen Einrichtungen an der Benennung von Gremien teilnehmen kann, die befugt sind, für die Verbesserung dieser Lebensbedingungen zu sorgen.

4. Zu dieser materiellen Befugnis kommt eine funktionelle Befugnis der Organe der Gemeinschaft hinzu. Artikel 235 legt fest: "Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes ihre Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften". Sowohl die Rechtslehre als auch die Praxis der Anwendung dieser Rechtsgrundlage machen deutlich, daß vier Bedingungen erfüllt sein müssen, um darauf zurückgreifen zu können.

- a) Die Verwirklichung "eines der Ziele der Gemeinschaft". Die Ziele der Gemeinschaft sind nicht nur in expliziten Bestimmungen enthalten, sondern ergeben sich auch aus den im ersten Teil des Vertrags sowie in der Präambel genannten Grundsätzen. Die Anerkennung des kommunalen Wahlrechts im Aufenthaltsland erleichtert den freien Personenverkehr. Die Verbesserung der Bedingungen für das Funktionieren der Demokratie ist auf jeden Fall seit der Einheitlichen Akte ein anerkanntes Ziel der Gemeinschaft. Die Analyse der Ziele der Gemeinschaft ist nicht mit einer "Selbstverstümmelung" der demokratischen Rechte derer vereinbar, die von der Freizügigkeit Gebrauch machen. Aufgabe der Gemeinschaft muß es deshalb sein, hier Abhilfe zu schaffen.
- b) Die Einschränkung des "Funktionierens des Gemeinsamen Marktes". Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten auch im Hinblick auf ihr kommunales Wahlrecht geht insofern nicht über diese Einschränkung hinaus, als es sich um eine für den freien Personenverkehr unerläßliche Ergänzung handelt. Die in der Einheitlichen Akte anerkannte Notwendigkeit, für die Demokratie einzutreten, bestätigt, daß eine solche Maßnahme nicht über diesen Rahmen hinausgeht, weil die Verfolgung dieser Ziele auch für die Errichtung der Europäischen Union für erforderlich gehalten wird.
- c) Die Notwendigkeit einer Maßnahme ergibt sich aus der Einheitlichen Akte, derzufolge die Mitgliedstaaten für die Demokratie eintreten sollen. Nun ließ sich aber feststellen, daß bei der Ausübung einer der im Vertrag verankerten Grundfreiheiten - nämlich des freien Personenverkehrs - das Wahlrecht in Gefahr ist, und deshalb ist eine Maßnahme erforderlich, um zu gewährleisten, daß die Ziele, an die die Einheitliche Akte erinnert, eingehalten werden. Sobald die für eine derartige Gemeinschaftsmaßnahme erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind, muss dieser Weg beschritten werden. Deshalb ist eine derartige Maßnahme sowohl erforderlich, um die demokratische Beteiligung und die Gleichbehandlung der europäischen Bürger zu

gewährleisten, als auch, um die Errichtung der Europäischen Union und die Schaffung des Europas der Bürger zu begünstigen.

- d) Fehlen weiterer erforderlicher Aktionsmittel: Diese Analyse ergibt, daß der Vertrag keine Bestimmung enthält, die ausdrücklich Normen behandelt, die verwendet werden müssen, um die Verfolgung dieses Ziels zu gewährleisten.

5. a) Die Wahl des im EWG-Vertrag vorgesehenen Rechtsinstruments liegt aus funktionellen Gründen auf der Hand. Eine derartige Reform kann in der Gemeinschaft nur eingeführt werden, wenn sie sich auf die Gleichbehandlung aller Bürger der Mitgliedstaaten stützt, gleichgültig in welchem Mitgliedstaat sie ihren Aufenthalt haben. Es wäre unlogisch und würde eine Ungleichheit zwischen den europäischen Staatsbürgern schaffen, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats A in einem Mitgliedstaat B wählen könnte, während der Staatsangehörige des Mitgliedstaats B dies in dem Mitgliedstaat A nicht könnte. Dies würde die Gleichheit der europäischen Bürger zerstören. Somit bietet lediglich die Wahl eines in Artikel 189 EWG-Vertrag vorgesehenen normativen Rechtsinstruments die Möglichkeit, die Gleichbehandlung zur gewährleisten.
- b) Die Wahl einer gemeinschaftlichen Rechtsnorm ist allerdings nur geeignet, wenn diese Norm trotz der Verfassungsprobleme, die sie in einigen Mitgliedstaaten aufwerfen könnte, angewendet werden kann. In ständiger Rechtsprechung hat der Gerichtshof den Vorrang des Gemeinschaftsrechts im Hinblick auf das innerstaatliche Recht, d. h. auch die Verfassungsvorschriften, bekräftigt¹⁶. Das sich bereits seit 1965 in dem Beschluß vom 22. Juni¹⁷ abzeichnende Urteil "Internationale Handelsgesellschaft" erklärt deutlich, daß es "die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung oder deren Geltung in einem Mitgliedstaat nicht berühren (könne), wenn geltend gemacht wird, (...) die Strukturprinzipien seiner Verfassung seien verletzt"¹⁸. Dieser Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts auch im Fall des Konfliktes mit einem später erlassenen Gesetz, der schon in dem Urteil Costa/ENEL¹⁸ bestätigt wurde, ist 1978 in einem Grundsatzurteil "Simmenthal" bekräftigt worden, in dem ausgeführt wird: "Das staatliche Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts anzuwenden hat, ist gehalten, für die volle Wirksamkeit dieser Normen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede - auch spätere - entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener

16 Rs. 9/65; Slg. 1967, S. 37.

17 Urteil vom 17. Dezember 1970; Rs. 11/70; Slg. S. 1125.

18 Urteil vom 15. Juli 1964; Rs. 6/64; Slg. S. 1253.

Entscheidungsbefugnis unangewendet läßt, ohne daß es die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Wege oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müßte"¹⁹.

Somit ist die Richtlinie die einzige Rechtsnorm, die nach Erlass die erforderliche Rechtskraft besitzt, um durchgeführt zu werden, und jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit gibt, vor der Umsetzung in die innerstaatlichen Rechtsvorschriften die erforderlichen Verfassungsänderungen vorzunehmen.

6. Aus diesem Grunde ist die Rechtsgrundlage dieses Vorschlags, der sich nicht auf andere besondere Bestimmungen des Vertrages stützen kann, Artikel 235 EWG-Vertrag, weil die erforderlichen Voraussetzungen für seine Anwendung vorliegen.

C/ Inhalt des Vorschlags

1. Das Kapitel IV des Berichts der Kommission aus dem Jahre 1986 mit dem Titel "Gemeinsame Elemente des Kommunalwahlrechts"²⁰ lieferte zum ersten Mal die Elemente für den Inhalt dieser Richtlinie. Auf dieser Grundlage hat das Europäische Parlament befürwortet, daß dieser Vorschlag ausgearbeitet wurde.

2. Der erste Grundsatz, der bestätigt wird, ist das aktive Wahlrecht: Das Recht, in der Aufenthaltsgemeinde an den Kommunalwahlen teilzunehmen. Dieser Grundsatz wird in Artikel 2 klar genannt.

Weil einige Mitgliedstaaten in ihren Rechtsvorschriften ihren im Ausland wohnhaften Staatsbürgern weiterhin das Wahlrecht zugestehen, wäre es unbegründet gewesen, ihnen dieses nehmen zu wollen. Deshalb handelt es sich für den Bürger "um ein Recht, aber nicht um eine Pflicht". Folglich hängt die Anwendung dieses Rechts von dem Antrag des Bürgers ab, es nutzen zu können. Für den Aufenthaltsstaat besteht allerdings eine Verpflichtung, den Staatsbürger eines anderen Mitgliedstaats in seine Wählerlisten aufzunehmen. Diese Bestimmung hat die Wirkung, den Willen des Staatsbürgers zu respektieren, um ihn nicht zu zwingen, dort zu wählen, wo er nicht wählen will, sie kann aber in keinem Fall einen Mitgliedstaat davon befreien, die Richtlinie durchzuführen, sofern die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Außer dem Antrag auf Aufnahme in die Wählerlisten muss der Nachweis einer Mindestaufenthaltsdauer erbracht werden. Dabei ist der Aufenthalt in dem Aufenthaltsland und nicht in der Gemeinde zu berücksichtigen, es sei denn, das innerstaatliche Recht sieht eine solche Mindestdauer für die eigenen Staatsangehörigen vor. Statt einer langen Erörterung dieser Mindestdauer scheint es sinnvoll, eine Höchstdauer festzuhalten, die die Amtszeit eines Gemeinderats nicht überschreiten

¹⁹ Urteil vom 9. März 1978; Rs. 106/77; Slg. S. 629.

²⁰ Beilage 7/86 - Bull. EG, S. 41-45.

darf. Dies bietet den Vorteil, daß der künftige Wähler Gelegenheit hat, die Funktionsweise eines Gemeinderats zu erleben. Dies führt nicht zu einer Dauer von über sieben Jahren. Bei der in den Niederlanden eingebrachten Novelle ist eine Dauer von fünf Jahren vorgesehen. Aus diesem Grunde ist eine Höchstdauer anzusetzen, damit günstigere Praktiken beibehalten oder eingeführt werden können.

Die anderen Voraussetzungen im Hinblick auf das Alter und den Wahlausschluß müssen den Rechtsvorschriften des Aufenthaltslandes entsprechend festgelegt werden, um zu verhindern, daß ein Nicht-Staatsangehöriger in Anwendung der Rechtsvorschriften seines Herkunftslandes eine günstigere Behandlung erfahren kann als die Einheimischen. Auch hier wieder ist es außerordentlich wichtig, dafür Sorge zu tragen, daß alle Wähler gleich behandelt werden.

Wenn Bestimmungen die Wahlpflicht vorsehen, muß sich der neue Wähler infolge der ihm überlassenen Wahl, in dem Aufenthaltsstaat zu wählen, dieser Vorschrift unterwerfen. Beabsichtigt er, sich dieser Vorschrift nicht zu unterwerfen, so braucht er sich lediglich nicht in die Wählerlisten eintragen zu lassen. Auch hier ist die Beachtung der Gleichheit aller Wähler von grundlegender Bedeutung.

3. Dieser Vorschlag gilt auch für das passive Wahlrecht: Das Recht, sich aufstellen zu lassen und in einen Gemeinderat gewählt zu werden. Es wäre auch möglich gewesen, in zwei Phasen vorzugehen. Der gleichzeitige Ansatz ist allerdings festgehalten worden, da es unlogisch gewesen wäre, die zwei Aspekte desselben Rechtes voneinander trennen zu wollen. Alle bereits vorliegenden Erfahrungen (Dänemark, Niederlande) zeigen, daß es zweckmäßig ist, einen globalen Ansatz zugrunde zu legen, bei dem die beiden Bestandteile der selben Komponente nicht voneinander getrennt werden.

Herkömmlicherweise hat die Aufenthaltsdauer für die Ausübung des passiven Wahlrechts doppelt so lang zu sein wie für das aktive Wahlrecht. Die Voraussetzungen im Hinblick auf Alter, Wählbarkeit und Unvereinbarkeit haben entsprechend dem innerstaatlichen Recht des Landes zu gelten, in dem die Wahl stattfindet.

4. Es liegt in der Logik dieses Richtlinienvorschlags, dass Gemeinderäte, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, von der Ausübung von Befugnissen ausgeschlossen werden können, die über die Verwaltung rein kommunaler Angelegenheiten hinausreichen. Dazu gehört in einigen Mitgliedstaaten das Amt des Bürgermeisters und seiner Stellvertreter sowie die Beteiligung an der Bildung parlamentarischer Versammlungen. Diese Ämter bzw. Amtshandlungen sind nicht ausschliesslich Bestandteil des kommunalen Wirkungskreises und können somit Inländern vorbehalten werden. Damit bekräftigt die Kommission außerdem ihr ständiges Bemühen, einen realistischen Vorschlag zu machen, der sich sowohl auf die politische wie auch auf rechtliche Machbarkeit stützt.

Um jedoch eine Verfälschung des aus den Wahlen resultierenden politischen Gleichgewichts zu verhindern, können, falls der Bürgermeister von den Gemeinderäten gewählt wird, die ausländischen Gemeinderäte an dieser Wahl teilnehmen. Gleiches gilt für den Fall der Direktwahl des Bürgermeisters.

Wenn die Gemeinderäte Wahlmänner einer parlamentarischen Versammlung sind (beispielsweise der Senat in Frankreich), so ist es ebenfalls logisch, daß die Gemeinderäte, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind an dieser Wahl nicht teilnehmen, weil eine parlamentarische Versammlung nationale Hoheitsbefugnisse ausübt. Technische Vorschriften können ein Ersetzen dieser Wahlmänner leicht vorsehen, um das globale Gleichgewicht dieser Wählerschaft einzuhalten.

5. Ferner ist die besondere Lage der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, in denen der Anteil der Bevölkerung, die aus anderen Mitgliedstaaten stammt, sehr bedeutend ist. Liegt er über 20 % der Gesamtbevölkerung, so muß dieser Mitgliedstaat, um eine allmähliche Entwicklung zu begünstigen, ermächtigt werden können, für die Durchführung dieser Richtlinie Übergangsmaßnahmen zu verabschieden. Den Mitgliedstaaten, die diese Voraussetzung erfüllen, wird es daher gestattet, diese Richtlinie bei der ersten allgemeinen Kommunalwahl nach dem in Artikel 14 vorgesehenen normalen Zeitplan nicht anzuwenden. Nach dieser Frist wird die Kommission dem Rat einen Bericht vorlegen und gegebenenfalls die zur schrittweisen Anwendung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen vorschlagen.

Zudem kann jeder Mitgliedstaat für die ersten beiden Gemeindewahlen, bei der diese Richtlinie Anwendung fände, den Anteil ausländischer Gemeinderäte auf 25 % begrenzen. Um den Übergangscharakter deutlich zu machen, würde diese Richtlinie aber ab der dritten Gemeindewahl insgesamt und ohne Ausnahme gelten.

6. Die Kommission wird dem Rat drei Jahre nach Ablauf der Übergangszeit über die Anwendung der Richtlinie berichten.

II. ANALYSE DES RICHTLINIENVORSCHLAGS

Artikel 1: Begriffsbestimmungen

a) "Staatsangehörige der Mitgliedstaaten" sind Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und die mit dieser Staatsangehörigkeit verbundenden Bürgerrechte genießen.

b) Die Kommunalwahlen sind die Wahlen, bei denen die direkt gewählten Organe (Gemeinderäte oder Bürgermeister) der Gemeinden, die erste Ebene der politischen und administrativen Organisation in den Mitgliedstaaten, benannt werden. Im Rahmen der innerstaatlichen Organisation können andere Benennungen verwendet werden. Auf jeden Fall sind darunter weder Teile von Gemeinden noch Zusammenschlüsse von Gemeinden zu verstehen. Das wesentliche Kriterium ist die Benennung der leitenden Organe auf der ersten administrativen und politischen Ebene in direkter, allgemeiner Wahl.

c) Der Begriff "aktives Wahlrecht" bezeichnet die Möglichkeit, als Wähler an einer Wahl teilzunehmen, das heißt, dieses Recht aktiv auszuüben.

d) "Passives Wahlrecht" bedeutet die Möglichkeit, an dieser Wahl als Bewerber teilzunehmen, um in das durch die Wahl zu besetzende Organ gewählt zu werden.

Artikel 2: Aktives Wahlrecht

In diesem Artikel wird der Grundsatz aufgestellt, demzufolge an einer Kommunalwahl neben den inländischen Bürgern auch die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten teilnehmen können, die in dieser Gemeinde wohnen, sofern die in den Artikeln 3 bis 6 genannten Bedingungen erfüllt sind. In diesem Artikel geht es darum, das neue Recht, das durch diese Richtlinie zugestanden wird, festzulegen.

Artikel 3: Ein Recht, aber keine Pflicht

In diesem Artikel werden die Bedingungen festgelegt, unter denen der im vorstehenden Artikel genannte Grundsatz verwirklicht werden kann. Diese Umsetzung hängt von der Willensbezeugung des potentiellen neuen Wählers ab. Deshalb muß dieser neue Wähler bei den

zuständigen Behörden seiner Wohngemeinde beantragen, in die kommunalen Wählerlisten aufgenommen zu werden. Eine Eintragung ipso jure ist nicht möglich, weil die Wähler, die weiterhin in ihrem Herkunftsland wahlberechtigt sind, dieses Wahlrecht in einigen Fällen möglicherweise behalten wollen. Es wäre paradox, es ihnen abzusprechen zu wollen.

Für die zuständigen Behörden besteht allerdings eine Verpflichtung, die Personen einzutragen, die den Antrag stellen, sofern die erforderlichen Bedingungen erfüllt sind.

Damit die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten dieses Recht tatsächlich nutzen können, haben die zuständigen Behörden des Aufnahmestaates sie über diese Möglichkeit unter denselben Bedingungen wie ihre eigenen Staatsangehörigen zu unterrichten. Dies kann über eine Einzelunterrichtung erfolgen, wenn dies üblich ist, oder über eine allgemeine Information durch die Presse.

Die Eintragung kann nur erfolgen, wenn der Nachweis vorliegt, daß der neue Wähler sein Wahlrecht in seinem Herkunftsland nicht mehr ausübt. Die Doppelwahl, die dem Geiste dieses Vorschlags widersprechen würde, ist zu verhindern. Zu diesem Zweck hat der Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats ein von einem Konsulat des Landes seiner Staatsangehörigkeit erstelltes Dokument vorzulegen, mit dem bescheinigt wird, daß er das Wahlrecht in dem Land seiner Staatsangehörigkeit zwar noch besitzt, von seinem Wahlrecht dort jedoch nicht mehr Gebrauch macht. Dies kann die Folge des Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat sein, durch den das Wahlrecht automatisch verlorengeht. Kann der Wähler sein Wahlrecht in seinem Herkunftsland behalten, zieht er es aber vor, dieses Recht in seinem Aufenthaltsland auszuüben, so stellt - parallel zu dem Verfahren bei einem Transfer des Wahlorts innerhalb desselben Landes - das Konsulat des Heimatstaats vor der Ausstellung dieser Bescheinigung einen Antrag auf Streichung aus den Wählerlisten, in denen der Wähler zuvor aufgeführt war. Das Konsulat wird die Bescheinigung erst ausstellen, wenn es die Bescheinigung über die Streichung aus der Wählerliste besitzt, in die die betreffende Person zuvor eingetragen war. Dank dieses Verfahrens wird jede Möglichkeit der doppelten Wahl ausgeschlossen.

Artikel 4: Mindestaufenthaltsdauer

Ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats kann die Eintragung in die Wählerlisten erst nach einer Mindestaufenthaltsdauer beantragen. Die Richtlinie legt keine Zahl fest, die in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten muß. Sie beschränkt sich darauf, eine Höchstdauer festzulegen, die nicht überschritten werden darf, damit die Mitgliedstaaten, die eine kürzere Dauer wünschen oder bereits unter dieser Höchstdauer liegen, ihre Praxis fortsetzen können. Diese Höchstdauer ist im Verhältnis zu der Dauer der Amtszeit eines Gemeinderats in dem Aufenthaltsland berechnet und beläuft sich auf diese Dauer des Gemeinderatsmandats. Ununterbrochener Aufenthaltsort muss dabei das Gastland sein, wobei natürlich kurze Abwesenheitszeiten, die keine rechtliche Änderung des Aufenthalts nach sich ziehen, ausgenommen sind. Mit dem Bezug auf die einzelstaatlichen Praktiken

soll eine bessere Anpassung an das System des Aufenthaltslandes ermöglicht werden, damit jeder neue Wähler Gelegenheit hat, mindestens eine Gemeinderatsamtszeit zu erleben.

Der Aufenthalt kann nur ein gesetzlicher Aufenthalt sein. Das bedeutet, daß eine rechtmäßige Anwesenheit als Tourist während weniger als drei Monaten nicht berücksichtigt werden kann. Der Aufenthalt ist auf der Grundlage eines dem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats ausgestellten Aufenthaltsnachweises festzustellen. Das zu berücksichtigende Datum ist das Datum der ersten Antragstellung, auch wenn auf dem Dokument der spätere Zeitpunkt der Ausstellung des Dokuments festgehalten ist. Es wäre unlogisch, einen Zeitabschnitt des rechtmäßigen Aufenthalts nicht zu berücksichtigen, der auf diesem Dokument aus administrativen Gründen nicht erwähnt wird.

Wenn das innerstaatliche Recht eine Mindestaufenthaltsdauer in einer Gemeinde vorsieht, bevor man dort wählen kann, gilt diese Bestimmung unter den gleichen Voraussetzungen für den Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, um die Gleichheit aller Wähler unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit zu beachten. Es darf sich allerdings nicht um eine zusätzliche Frist handeln, sie muß sich mit der im vorstehenden Absatz geforderten Mindestaufenthaltsdauer decken.

Artikel 5: Weitere Bedingungen

Um eine völlige Gleichheit aller Wähler zu respektieren, muß für einen Wähler dasselbe erforderliche Mindestalter wie für die einheimischen Wähler gelten. Der Bezug auf die internen Rechtsvorschriften gilt auch für den Wahlausschluß. Dieser Gleichheitsgrundsatz ist wesentlich, um jede Diskriminierung innerhalb der Wählerschaft im Hinblick auf die erforderlichen objektiven Voraussetzungen für die Teilnahme an einer Wahl zu vermeiden.

Artikel 6: Wahlpflicht

Die logische Folge des Rechts und nicht der Pflicht, sich in die Wählerlisten des Gastlandes einzutragen, besteht darin, daß die Person, die ihre Eintragung beantragt, von vornherein alle Pflichten akzeptiert, die das Gastland seinen Wählern auferlegt. Dies gilt insbesondere für die Bestimmungen im Hinblick auf die Wahlpflicht in einigen Mitgliedstaaten. Es wäre unlogisch, einen Wähler eines anderen Mitgliedstaats von der Wahlpflicht zu befreien, der in einem Mitgliedstaat wählen will, in dem diese Bestimmung in Kraft ist. So wäre der Schritt dieses Wählers - sich in eine Wählerliste eintragen zu lassen, um anschließend nicht an der Wahl teilzunehmen - paradox. Wenn sich dieser neue Wähler dieser Bestimmung nicht unterwerfen will, steht ihm dies weiterhin frei, indem er sich nicht in die Wählerliste des Aufenthaltslandes eintragen läßt. Auch hier muß eine völlige Gleichheit aller Wähler unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit bewahrt werden.

Artikel 7: Passives Wahlrecht

In diesem Artikel ist der Grundsatz festgelegt, demzufolge bei den Kommunalwahlen außer den inländischen Bürgern auch die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten kandidieren und gewählt werden können, die in dieser Gemeinde wohnen und Wähler sind, sofern die Voraussetzungen gemäß den Artikeln 8 bis 11 erfüllt sind. Wie in Artikel 2 wird in dieser Vorschrift der Grundsatz des durch diese Richtlinie gewährten neuen Rechts festgelegt.

Artikel 8: Mindestaufenthaltsdauer

Wie für den Wähler ist auch für den Bewerber eine Mindestaufenthaltsdauer erforderlich. Sie wird ebenso festgelegt: Die Richtlinie beschränkt sich darauf, eine Höchstdauer festzulegen und es den Mitgliedstaaten freizustellen, eine kürzere Dauer vorzusehen. Aufenthalt muß ebenfalls ununterbrochen der Mitgliedstaat gewesen sein. Die Höchstdauer wird auch in bezug auf die Amtszeit eines Gemeinderates berechnet: Dauer von zwei Amtszeiten. Diese Methode wurde aus dem Bemühen um eine bessere Anpassung an die Gewohnheiten des Gastlandes heraus gewählt.

Der Nachweis dieses Aufenthalts wird unter denselben Bedingungen durch Vorlage der Aufenthaltserlaubnis erbracht. Zu diesem Zweck gelten ebenfalls die Bestimmungen von Artikel 4 Absatz 1 zweiter Unterabsatz.

Artikel 9: Weitere Bedingungen

Um eine völlige Gleichheit der Bewerber im Hinblick auf die objektiven Bedingungen für die Bewerbung zu respektieren, hat der Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats dieselben Voraussetzungen im Hinblick auf Alter, Unvereinbarkeit und Wahlausschluß zu beachten und zu erfüllen, die die innerstaatlichen Rechtsvorschriften auch den eigenen Staatsangehörigen auferlegen.

Artikel 10: Den eigenen Staatsangehörigen vorbehaltene gewählte Ämter

Der Rahmen dieses Vorschlags ermöglicht es, Gemeinderäte, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, von dem Amt des Bürgermeisters und seines Stellvertreters auszuschließen, sofern diese Ämter über den rein kommunalen Wirkungskreis hinausreichen. Um allerdings das politische Gleichgewicht nach den Wahlen nicht zu verändern, weil der Bürgermeister von den Gemeinderäten aus ihrem Kreise gewählt wird, können die nicht-inländischen Gewählten an dieser Wahl teilnehmen. Dies gilt auch, wenn der Bürgermeister direkt gewählt wird.

Dies muß auch gelten, wenn die Gemeinderäte an der Wahl einer parlamentarischen Versammlung teilnehmen, weil diese die nationale Souveränität beeinflußt. Deshalb müssen die Gemeinderäte, die aus anderen Mitgliedstaaten stammen, von der Teilnahme an dieser Wahl ausgeschlossen werden. In den Gemeinden, in denen alle Gemeinderäte kraft Amtes auch Wahlmänner sind, werden sie in Anwendung von Bestimmungen ersetzt, die die Benennung von zusätzlichen Wahlmännern für die Gemeinderäte ermöglichen. Werden die Wahlmänner aus der Mitte des Gemeinderats gewählt, so können die nicht-inländischen Gemeinderäte weder zu Wahlmännern gewählt werden noch an der Wahl teilnehmen, mit der diese benannt werden.

Artikel 11: Übergangsmaßnahmen

Um die politische Realität einiger Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, in denen der Prozentsatz der Staatsangehörigen aus anderen Mitgliedstaaten sehr hoch ist, ist eine schrittweise Durchführung dieser Richtlinie im Wege von Übergangsmaßnahmen vorzusehen. Es ist wichtig, dafür Sorge zu tragen, daß das bestehende politische Gleichgewicht nicht zerstört wird. Liegt der Anteil der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten über 20 % der Gesamtbevölkerung, wie sie sich aus den jüngsten verfügbaren Zahlen der Volkszählung ergibt, so ist dieser Mitgliedstaat ermächtigt, bei den ersten Kommunalwahlen, auf die diese Richtlinie Anwendung findet, von der Anwendung dieser Richtlinie abzusehen. Die Kommission wird darüber einen Bericht erstellen und gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen, vorschlagen falls sich diese als erforderlich erweisen sollten.

Artikel 12: Zusammensetzung eines Gemeinderats

Die Mitgliedstaaten müssen vorübergehend das Recht haben, bei den ersten beiden Gemeindewahlen, auf die diese Richtlinie Anwendung findet, die Zahl der Gemeinderäte, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, auf ein Viertel der Gesamtzahl beschränken zu können. Wenn das Ergebnis der Wahlen dennoch dazu führt, daß ein über 25 % liegender Anteil nicht-inländischer Gemeinderäte gewählt wird, so sind als gewählt lediglich anzusehen:

- im Fall einer Einzelwahl oder bei Vorzugswahlen: diejenigen, die im Rahmen der 25 % die höchste Stimmenanzahl erzielt haben;
- im Fall einer Listenwahl: gemäß der Reihenfolge auf der Liste.

Beträgt der Anteil der ausländischen Gemeinderäte mehr als 25 %, so werden die überzählig Gewählten durch diejenigen inländischen Bewerber ersetzt, die ihnen nach der Stimmenzahl folgen. Im Fall der Listenwahl können sie natürlich nur durch Personen ersetzt werden, die auf derselben Liste stehen.

Selbstverständlich steht es jedem Mitgliedstaat frei, diese Bestimmung anzuwenden. Darüber hinaus bleibt es bei der Umsetzung dieser Richtlinie in innerstaatliches Recht jedem Mitgliedstaat überlassen, die Anwendung dieser Bestimmung auf Gemeinden zu beschränken, die bestimmte, von jedem Mitgliedstaat festzulegende Kriterien erfüllen. Die Modalitäten dieses Artikels ermöglichen so eine flexible Anwendung der Richtlinie, um besonderen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Artikel 13: Bericht der Kommission

Die Kommission wird dem Rat drei Jahre nach Ablauf der vorgenannten Übergangszeit über die Anwendung dieser Richtlinie berichten. Dieser Bericht wird die Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht untersuchen und die ersten Gemeindewahlen analysieren, an denen die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten teilnehmen konnten.

Artikel 14: Umsetzung

Für die Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht ist eine Frist von drei Jahren nach ihrer Bekanntgabe vorgesehen.

VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES RATES
ÜBER DAS WAHLRECHT DER STAATSANGEHÖRIGEN DER MITGLIEDSTAATEN
BEI DEN KOMMUNALWAHLEN IM AUFENTHALTSSTAAT

=====

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen
Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

IN ERWÄGUNG NACHSTEHENDER GRÜNDE:

Gemäss Artikel 3 Buchstabe c des EWG-Vertrags gehört es zu den Aufgaben
der Gemeinschaft, die Hindernisse für den freien Personenverkehr
zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen.

Gemäss Artikel 8 A EWG- Vertrag trifft die Gemeinschaft die
erforderlichen Massnahmen, um schrittweise einen Raum ohne
Binnengrenzen zu errichten, in dem der freie Personenverkehr gemäss den
Bestimmungen des Vertrags gewährleistet ist.

Wenn die Freizügigkeit unter den objektiven Voraussetzungen der Freiheit und der Würde verwirklicht werden soll, so muss die faktische und rechtliche Eingliederung der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten in den Aufnahmestaat sichergestellt werden.

Um diese Eingliederung zu gewährleisten, erweist sich die Gewährung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen im Aufenthaltsstaat als notwendig. Diese trägt zur Wahrung der demokratischen Rechte bei, die die Mitgliedstaaten gemäß der Einheitlichen Europäischen Akte zu ihrem Anliegen gemacht haben.

Die Notwendigkeit einer Massnahme zugunsten einer Anerkennung des kommunalen Wahlrechts im Aufenthaltsmitgliedstaat ist seit dem Pariser Gipfel im Jahre 1974 bis zum Bericht des Ad Hoc Ausschusses "Europa der Bürger", den der Europäische Rat im Juni 1985 in Mailand gebilligt hat, von den höchsten Instanzen der Gemeinschaft wiederholt bekräftigt worden.

In mehreren Mitgliedstaaten verlieren Staatsangehörige von Mitgliedstaaten beim Wegzug in einen anderen Mitgliedstaat das Wahlrecht für Kommunalwahlen in ihrem Heimatstaat. Die Ausübung des Wahlrechts in der Wohngemeinde muss daher eines der Ziele der Gemeinschaft sein. Die Gemeinschaft muss deshalb tätig werden, um zu verhindern, dass die Wahrnehmung der Freizügigkeit mit dem Verlust der politischen Rechte der Bürger auf Gemeindeebene verbunden ist.

Das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen muss den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die dies beantragen, im Aufenthaltsstaat gewährt werden, sofern sie nachweisen können, dass sie sich in diesem Mitgliedstaat ununterbrochen während höchstens der Dauer der Amtszeit eines Gemeinderats aufgehalten haben. Die übrigen für Inländer geltenden Bestimmungen haben ebenso für die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten zu gelten.

Das passive Wahlrecht muss den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten in der Gemeinde gewährt werden, in der sie Wähler sind, sofern die Aufenthaltsdauer höchstens zwei Gemeinderatsamtszeiten entspricht. Die übrigen für Inländer geltenden Bestimmungen haben ebenso für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu gelten.

Es muß jedoch die Möglichkeit vorgesehen werden, Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten von der Ausübung des Amtes des Bürgermeisters und des Stellvertretenden Bürgermeisters, weil diese Ämter den kommunalen Rahmen überschreiten, sowie von der Beteiligung an der Bildung einer parlamentarischen Versammlung, auszuschließen.

Um der Situation in den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, in denen der Anteil von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten über 20 % ligt, muß die Möglichkeit vorgesehen werden, bei den ersten Gemeindewahlen von der Anwendung der Richtlinie abzusehen. Die Kommission hat hierüber einen Bericht zu erstellen und gegebenenfalls weitere Übergangsmaßnahmen für die folgenden Wahlen vorzuschlagen.

Darüber hinaus muß die Möglichkeit vorgesehen werden, daß die Mitgliedstaaten bei den ersten beiden Wahlen die Zahl der Gemeinderäte, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, auf 25 % der Mitgliederzahl eines Gemeinderates beschränken können.

Gleichwohl ist unerläßlich, daß die Kommission dem Rat drei Jahre nach Ablauf der Übergangsfrist einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vorlegt.

Im Vertrag sind keine entsprechenden Befugnisse vorgesehen -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN :

TITEL I : ALLGEMEINES

Artikel 1

Im Sinne dieser Richtlinie:

- 1) sind "Staatsangehörige der Mitgliedstaaten" Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft besitzen und die mit dieser Staatsangehörigkeit verbundenen Bürgerrechte genießen.
- 2) sind "Kommunalwahlen" die Wahlen der in allgemeiner Direktwahl gewählten Organe (Gemeinderäte oder Bürgermeister), die gemäß den internen Rechtsvorschriften über die Befugnisse für die Verwaltung der ersten Ebene der politischen und administrativen Organisation verfügen.
- 3) bedeutet "aktives Wahlrecht" das von den Wählern ausgeübte Recht, wenn sie als solche an einer allgemeinen Direktwahl teilnehmen.
- 4) bedeutet "passives Wahlrecht" das Recht einer Person, bei einer allgemeinen Direktwahl zu kandidieren und gewählt zu werden.

TITEL II: AKTIVES WAHLRECHT

Artikel 2

Die Mitgliedstaaten gewähren den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die sich rechtmäßig in ihrem Staatsgebiet aufhalten, vorbehaltlich der Einhaltung der Bedingungen gemäß den nachstehenden Artikeln 3 bis 6 das aktive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in der Gemeinde, in der sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben.

Artikel 3

1. Die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die von dem in Artikel 2 genannten Wahlrecht Gebrauch machen wollen, haben, um es ausüben zu können, bei den mit den Wahlen in der Gemeinde ihres Aufenthalts betrauten Behörden einen Antrag auf Eintragung in die kommunalen Wählerlisten zu stellen.

Die zuständigen Behörden unterrichten die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten über dieses Recht unter denselben Bedingungen und nach denselben Modalitäten, die sie verwenden, um ihre eigenen Staatsangehörigen über ihr Wahlrecht zu unterrichten.

2. Zu diesem Zweck müssen die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten ein von einem Konsulat ihres Heimatstaates ausgestelltes Dokument vorlegen, mit dem bestätigt wird,

- daß ihnen in ihrem Heimatstaat die Bürgerrechte nicht abgesprochen wurden;
- daß sie das kommunale Wahlrecht in ihrem Heimatstaat nicht mehr ausüben, entweder weil sie in einem anderen Mitgliedstaat wohnen oder weil sie die Übertragung von der Wählerliste der Gemeinde, in der sie zuvor gemeldet waren, beantragt haben, um das Wahlrecht in der Gemeinde ihres Aufenthalts ausüben zu können.

Artikel 4

1. Der Antrag auf Eintragung in die Wählerlisten der Aufenthaltsgemeinde kann von jedem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats nach einem ununterbrochenen Aufenthalt in dem Gast-Mitgliedstaat gestellt werden, der höchstens ebenso lange dauerte wie die Amtszeit eines Gemeinderats.

Der Nachweis des Aufenthalts wird durch einen von den Behörden des Aufnahmelandes ausgestellten Aufenthaltsnachweis erbracht. Die Dauer dieses Aufenthaltes beginnt mit dem Zeitpunkt des Antrags auf Ausstellung dieses Dokuments.

2. Die Eintragung kann nur in die Wählerlisten der Gemeinde des tatsächlichen Wohnsitzes beantragt werden, wobei insbesondere die Vorschriften des internen Rechts über eine Mindestaufenthaltsdauer in der Gemeinde und die Fristen für die Eintragung zu beachten sind.

Artikel 5

Die in den internen Rechtsvorschriften des Aufenthaltsstaates vorgesehenen Bestimmungen für:

- das Mindestalter für die Teilnahme an den Wahlen,
- den Wahlausschluß

für die Kommunalwahlen gelten unter denselben Bedingungen für die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten.

Artikel 6

Der Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats, der in dem Mitgliedstaat, in dem er sich aufhält, in die kommunalen Wählerlisten eingetragen ist, ist den für die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats geltenden Verpflichtungen unterworfen, insbesondere, wenn in diesem Mitgliedstaat Modalitäten im Hinblick auf die Wahlpflicht vorgesehen sind.

TITEL III: PASSIVES WAHLRECHT

Artikel 7

Die Mitgliedstaaten gewähren den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Einhaltung der Bedingungen gemäß den nachstehenden Artikeln 8 bis 10 das Recht, bei den Kommunalwahlen in der Gemeinde, in der sie Wähler sind, zu kandidieren und gewählt zu werden.

Artikel 8

1. Ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats kann bei den Kommunalwahlen in der Gemeinde seines Aufenthalts, die in einem anderen Mitgliedstaat liegt, nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von einer Dauer von höchstens zwei Amtszeiten eines Gemeinderates in dem Gastland kandidieren.

2. Die Bestimmungen des Artikels 4, Absatz 1, zweiter Unterabsatz finden ebenfalls Anwendung.

Artikel 9

Die in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Aufenthaltsstaates für

- das Mindestalter für Bewerber
- die Unvereinbarkeit
- den Wahlausschluß

bei Kommunalwahlen vorgesehenen Bestimmungen gelten unter denselben Bedingungen für die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten.

Artikel 10

1. Die Mitgliedstaaten können Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten vom Amt des Bürgermeisters oder seines Stellvertreters oder von einem gleichwertigen Amt ausschließen.

2. Sind die Mitglieder eines Gemeinderates kraft Amtes Wähler einer Parlamentarischen Versammlung, so können die Mitgliedstaaten bestimmen, dass Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die Mitglieder eines Gemeinderates sind, an dieser Wahl nicht teilnehmen dürfen. Sie werden in Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften für die Benennung zusätzlicher Wahlmänner ersetzt.

Benennen die Mitglieder eines Gemeinderates aus ihrer Mitte die Wähler einer Parlamentarischen Versammlung, so können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die Mitglieder eines Gemeinderats sind, nicht an dieser Wahl teilnehmen dürfen.

TITEL IV: ÜBERGANGSBESTIMMUNGEN

Artikel 11

Liegt der Anteil der Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, über 20 % der Gesamtbevölkerung, so kann der Mitgliedstaat bei den ersten allgemeinen Wahlen, auf die diese Richtlinie gemäß Artikel 14 Anwendung findet, von der Anwendung dieser Richtlinie absehen.

Nach dieser Frist wird die Kommission dem Rat einen Bericht vorlegen und gegebenenfalls die zur schrittweisen Anwendung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen vorschlagen.

Artikel 12

Die Mitgliedstaaten können festlegen, daß der Anteil der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die Mitglied eines Gemeinderats sind, bei den ersten beiden allgemeinen Kommunalwahlen, auf die die Bestimmungen dieser Richtlinie Anwendung finden, ein Viertel der Gesamtzahl der Mitglieder dieses Rates nicht überschreiten darf.

TITEL V: SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 13

Drei Jahre nach Ablauf der in Artikel 11 und 12 vorgesehenen Übergangsfrist wird die Kommission dem Parlament und dem Rat einen Bericht über die Anwendung der Bestimmungen dieser Richtlinie vorlegen.

Artikel 14

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um diese Richtlinie innerhalb einer Frist von drei Jahren nach ihrer Bekanntgabe umzusetzen.

Sie setzen die Kommission von den dazu getroffenen Maßnahmen in Kenntnis.

Artikel 15

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu

am

Im Namen des Rates

10.03.89

Beschluß**des Bundesrates**

zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Wahlrecht der
Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im
Aufenthaltsstaat

KOM(88) 371 endg.; Ratsdok. 7398/88

Der Bundesrat hat in seiner 598. Sitzung am 10. März 1989 wie folgt beschlossen:

Der Bundesrat benennt für die weiteren Verhandlungen über den Richtlinienvorschlag zu seinen Beauftragten je einen Vertreter der Länder

Bayern,
Staatsministerium des Innern
(Leitender Ministerialrat Herbert Kuhn),

und

Nordrhein-Westfalen,
Innenministerium
(Leitender Ministerialrat Hans Engel).