

DAS KOMMUNALWAHLRECHT FÜR UNIONSBÜRGER NACH DEM GEMEINSCHAFTSRECHT UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER RICHTLINIE 94/80/EG ÜBER DIE AUSÜBUNG DES AKTIVEN UND PASSIVEN WAHLRECHTS BEI DEN KOMMUNALWAHLEN

*Wiss.Asst. Tolga CANDAN**

ÖZET

7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Antlaşmasıyla Üye Devlet Vatandaşlarına Avrupa Birliği Vatandaşlığı statüsü tanınmıştır. Bu çerçevede Birlik Vatandaşları, ikamet ettikleri üye devletlerde, o devletin vatandaşı olup olmadıklarına bakılmaksızın yerel seçimlere katılma hakkı elde etmişlerdir. Burada dikkat çeken husus seçme ve seçilme hakkının birlikte ele alınmış olmasıdır. Böylece diğer üye devletlerde oturan Birlik Vatandaşlarının o ülkedeki yerel siyasete katılması mümkün hale getirilmiştir. Bu konu yerel seçimlere katılma hakkının uygulamasına ilişkin çıkarılan 94/80/EG sayılı Konsey Yönergesi temel alınarak incelenecektir.

A. Einleitung:

Mit dem Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992 hat das Kommunalwahlrecht für EU-Bürger seine Verankerung auf europarechtlicher Ebene gefunden. Seit Anfang 1996 haben EU-Bürger, die in einem Mitgliedstaat ansässig sind, bei Kommunalwahlen grundsätzlich das aktive und passive Wahlrecht. Es ist wesentliches Element der Unionsbürgerschaft und Ausdruck des politischen Willens der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Bürger stärker in den europäischen Integrationsprozess einzubinden.

Mit der Festschreibung eines solchen Rechts wurde gleichzeitig ein Endpunkt unter die seit Anfang der siebziger Jahre auf europäischer Ebene

* Ankara Universität Institut für Sozial Wissenschaften Lehrstuhl für Europa Studien.

geführte Diskussion über die Einführung eines Kommunalwahlrechts für die Angehörigen aller Mitgliedstaaten der EU gesetzt. Die nähere Ausgestaltung dieses in Art. 19 I EGV verankerten Wahlrechts, das durch den Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 inhaltlich keine Veränderung erfahren hat, oblag dem Rat der Europäischen Gemeinschaft; er ist dieser Verpflichtung mit dem Erlass der am 19. Dezember 1994 verabschiedeten Richtlinie 94/80/EG "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" nachgekommen.¹

B. Das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger nach europäischem Gemeinschaftsrecht

Die Einführung des Kommunalwahlrechts für EU-Bürger im primären Gemeinschaftsrecht erfolgte mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union vom 07.02.1992. Diese gesetzliche Verankerung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger ist der Schwerpunkt dieses Artikels. Bevor aber näher darauf gegangen wird, ist es nötig, zunächst einen Blick auf die historische Entwicklung des Kommunalwahlrechts zu werfen.

I. Historische Entwicklung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger

1. Die Diskussion in den Gremien der EG

Die Erörterung der Einführung eines Kommunalwahlrechts auf Gemeinschaftsebene für die Bürger der Europäischen Gemeinschaft mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, reicht bis in die sechziger Jahre zurück.

a. Rat

Ab der Mitte der 70er Jahre hat sich der Rat für die Schaffung eines Kommunalwahlrechts für Bürger anderer Mitgliedstaaten eingesetzt. In dem Pariser Gipfel 1974 wurde eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel, die Voraussetzungen für die Schaffung besonderer Rechte der Bürger der EG-Mitgliedstaaten zu prüfen, vom Europäischen Rat beauftragt.² Die "besonderen Rechte" im Bericht dieser Arbeitsgruppe umfassten das Kommunalwahlrecht, das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern unterhalb der nationalen Ebene,

¹ ABI. EG(Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften) L Nr. 368/38 vom 31.12.1994.

² Siehe dazu EG-Gesamtbericht 8/1974, S. 337 ff.; Magiere, EA(Europa-Archiv) 1988, S. 475 ff.

die Ausübung des Versammlungs- und Vereinigungsrechts und die Schaffung einer Passunion.³

Im folgenden Jahr legte die Kommission dem Rat hierzu einen Bericht zur Gewährung des Wahlrechts auf kommunaler Ebene für Anhörige der Mitgliedstaaten vor,⁴ jedoch gelang es der Kommission in der Folgezeit nicht, den Rat mit Vorschlägen in dieser Richtung zu befassen. Dieser Schritt war der erste entscheidende Impuls für die Schaffung eines Kommunalwahlrechts für Bürger anderer Mitgliedstaaten. Damals wurde die Grundlage des europäischen Kommunalwahlrechts in Umrissen geschildert: "Allen Bürgern der Mitgliedstaaten müßten identische Rechte zuerkannt werden, um ihre Zugehörigkeit zur Gemeinschaft zu bekräftigen".⁵ Obwohl 1979 ein Vorentwurf einer EntschlieÙung der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten vorgelegt wurde, wurde es vom Rat aufgrund fehlender politischer Willensäußerungen der Mitgliedstaaten nicht in Angriff genommen. Außerdem herrschte damals die Ansicht, dass auch die Kommission hierzu keine Vorschläge machen könne, da die Frage der Bürgerrechte zur Zuständigkeit der politischen Zusammenarbeit und somit nicht in den Aufgabenzielsetzungskatalog der Europäischen Gemeinschaft gehörte.

Im Anschluss an den Europäischen Rat von Fontainebleau im Jahr 1984, bei dem die Frage der Bürgerrechte und damit auch des Kommunalwahlrechts Aktualität gewann, wurde der sog. Adonnino-Ausschuss einberufen, dessen Aufgabe es war, die Maßnahmen zu prüfen, welche geeignet waren, "die Identität der Gemeinschaft gegenüber den europäischen Bürgern und der Welt zu fördern und zu stärken".⁶ In einem 1985 vom Europäischen Rat von Mailand gebilligten Bericht empfahl dieser "... die bereits begonnene Diskussion fortzusetzen, um den Bürgern anderer Mitgliedstaaten ein aktives und passives Wahlrecht bei lokalen Wahlen zu gewähren".⁷

b. Parlament

Das Parlament hat die Diskussion um die Bürger- und Grundrechte immer wieder gefordert und aufgenommen. Am 16.11.1977 hat das Europäische Parlament einen vom politischen Ausschuss durch Herrn Scleba vorbereiteten Bericht erörtert.⁸ Obwohl dieser sich für eine Zuerkennung des Kommunalwahlrechts aussprach, wurde ein Verfahren jedoch nicht eingeleitet.

³ EG-Kommission (Hrsg.), Europa der Bürger, **EG-Bulletin** 1975, Beilage 7.

⁴ Vgl. **EG-Bull.**, Beil. 7/1975, S. 23 ff.

⁵ Vgl. hierzu Steffen, **Bay VBI (Bayerische Verwaltungsblätter)** 1990 Heft 10, S. 297 ff.

⁶ Vgl. **EG-Bull.**, Beil. 7/1985, S. 5 ff.

⁷ Europa der Bürger - Bericht des Ad-hoc-Ausschusses, **EG-Bull.**, 7/85, S. 21 ff.

⁸ Dok. 346/77 vom 25.10.1977

Am 07.06.1983 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung "zum aktiven und passiven Wahlrecht auf lokaler Ebene für Bürger eines Mitgliedstaates, die in einem anderen Land als ihrem eigenen ansässig sind." an.⁹

Im November 1985 wurde die Kommission durch das Europäische Parlament in zwei weiteren Entschließungen zur Erarbeitung eines offiziellen Vorschlags für die Zuerkennung des genannten Wahlrechts aufgefordert.¹⁰

c. Kommission

Wie bereits unter Punkt a erwähnt, hat im Anschluss an den Pariser Gipfel die Kommission dem Rat einen Bericht vorgelegt, in dem die Zuerkennung besonderer Rechte gefordert wurde. Unter dem Begriff "besonderen Rechte" verstand die Kommission das aktive und passive Wahlrecht der Angehörigen der Gemeinschaft bei den Kommunalwahlen.¹¹ Da in sechs von neun der damaligen Mitgliedstaaten nach ihrer Verfassung das aktive und passive Wahlrecht an die Bedingung der Staatsangehörigkeit geknüpft war, sah die Kommission damals noch einige Schwierigkeiten bei der Durchsetzung eines Kommunalwahlrechts für Bürger aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Außerdem fehlte es nach Ansicht der Kommission auch an einer geeigneten Rechtsgrundlage in den Verträgen.

Auf Initiative des Parlaments von 1985 legte die Kommission schließlich einen ausführlichen Bericht über "das Wahlrecht der Bürger der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei Kommunalwahlen" vor.¹² Darin kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass ein Tätigwerden in dieser Richtung durchaus im Sinne des Vertrages sein würde. Sie verlangte jedoch zunächst noch eine klare politische Stellungnahme des Parlaments, die am 15.12.1987 durch die "Entschließung zum Wahlrecht der Bürger der Mitgliedstaaten der EG bei Kommunalwahlen" erfolgte.¹³ Das Parlament forderte hierin nachdrücklich nochmals, im ersten Halbjahr 1988 einen Vorschlag für eine Richtlinie vorzulegen.

⁹ ABI. EG C Nr. 184 vom 11.07.1983, S. 28 ff.

¹⁰ Entschließungen vom 14.06.1985 (ABl. Nr. C 175/276) und vom 13.11.1985 (ABl. Nr. C 345/27).

¹¹ Vgl. EG-Bull. 12/1974 und EG-Bull., Beil. 7/75.

¹² ABI. EG C Nr. 184 v. 11.07.1983, S. 28 ff.

¹³ ABI. EG C Nr. 13 v. 18.01.1988, S. 33 ff.

2. Die Richtlinienvorschläge der Kommission 1988/89

Die Kommission entsprach dieser Forderung des Europäischen Parlaments durch die Verabschiedung eines Richtlinienvorschlags,¹⁴ der dem Rat am 24.06.1988 und danach in überarbeiteter Fassung vom 27.10.1989 erneut zur Beratung vorgelegt wurde.¹⁵

Inhalt dieses Vorschlags war die Gewährung des aktiven und passiven Wahlrechts nach Maßgabe des Wahlrechts des Aufenthaltsstaates. Dieses Recht sollte jedem EG-Bürger zustehen, der seinen Aufenthalt seit einer von jedem Mitgliedstaat selbst zur bestimmenden Mindestdauer ununterbrochen in diesem Staat gehabt hatte. Die Grenzen der Mindestaufenthaltsdauer sollten nach den Vorstellungen der Kommission bei höchstens einer Wahlperiode für das aktive und zwei Wahlperioden für das passive Wahlrecht liegen. Zur Vermeidung eines doppelten Stimmrechts der betroffenen Personen war weiterhin vorgesehen, das Wahlrecht im Aufenthaltsstaat einem Antragserfordernis zu unterwerfen. Mit der Antragstellung wäre dann ein Verlust des Wahlrechts im Herkunftsland verbunden gewesen.¹⁶

3. Zwischenergebnis

Von der Kommission seinerzeit noch auf Art. 235 des EWG-Vertrages gestützt, sah dieser Richtlinienentwurf für die Angehörigen der Mitgliedstaaten das aktive und passive Wahlrecht bei den kommunalen Wahlen vor. Erwähnenswert ist, dass nach dem damaligen Richtlinienvorschlag, im Gegensatz zur heute gültigen Richtlinie 94/80/EG des Rates, sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht noch an eine bestimmte Aufenthaltsdauer in dem jeweiligen Mitgliedstaat gebunden war.¹⁷

Ob die EG überhaupt eine Kompetenz zum Erlass einer derartigen Richtlinie besäße, war Diskussionsgegenstand in der Fachliteratur.¹⁸ Diese Überlegungen wurden jedoch bald gegenstandslos; der Richtlinienvorschlag der Kommission, der dem Rat vorgelegt worden war, wurde ausgesetzt, als die

¹⁴ **ABI. EG C Nr. 246/3 v. 20.09.1988**, abgedr. in **NVwZ (Neu Zeitschrift für Verwaltungsrecht)** 1989, S. 341 ff.

¹⁵ **ABI. EG C Nr. 290/4 v. 18.11.1989**.

¹⁶ Ausführlich dazu Magiere, a.a.O., S. 475 ff., Lobkowicz, **DÖV(Die Öffentliche Verwaltung)** 1989, S. 519 ff.

¹⁷ **Ebda.**; Steffen, **BayVBI.** 1990, S. 297 ff.

¹⁸ Damals war die Kompetenz der EG zur Einführung eines kommunalen Wahlrechts umstritten-befürwortend: Schink, **DVBI(Deutsches Verwaltungsblatt)** 1988, S. 417 ff.; Jahn/Riedel, **NVwZ** 1989, S. 716 ff.; ablehnend: Kreuzer, **BayVBI.** 1992, S. 331 ff.; Lobkowicz, a.a.O.; Magiere, a.a.O.; Röger, **VR(Verwaltungsrundschau)** 1993, S. 137 ff.

Beratung zur Aufnahme des Kommunalwahlrechts für Ausländer in die Maastrichter Verträge über die Europäische Union angegangen wurde.

II. Die Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht

Die rechtliche Grundlage für die Einführung eines Kommunalwahlrechts für EG-Bürger in den Mitgliedstaaten wurde endlich durch die mit dem Vertrag von Maastricht über die Europäische Union eingefügte Unionsbürgerschaft geschaffen, innerhalb derer erstmals auch das aktive und passive Wahlrecht der Unionsbürger bei den kommunalen Wahlen gewährleistet wird. Diese Regelung ist Ausdruck der Gleichbehandlung aller Unionsbürger hinsichtlich der Ausübung eines wesentlichen politischen Individualrechts.¹⁹ Materiell ist die Unionsbürgerschaft im EG-Vertrag geregelt.²⁰

1. Die Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft, Art. 17-22 EGV

Ziel der mit dem Vertrag von Maastricht eingeführten eine Unionsbürgerschaft ist Stärkung der Rechte und Interessen der Angehörigen der Mitgliedstaaten.²¹ Durch die Erweiterung der Möglichkeiten der politischen Beteiligung, den besseren Schutz der individuellen Rechte und die Förderung eines europäischen Identitätsgedankens macht sie die europäische Integration für den Bürger sichtbarer.²²

Die Verankerung der Unionsbürgerschaft im Gemeinschaftsrecht, trotz der Zuordnung dieser Bürgerschaft zur Union, lässt die rechtliche Tragweite der Unionsbürgerschaft erkennen. Als Teil des primären Gemeinschaftsrechts unterliegt der mit ihr verbundene Rechtsstatus der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs.²³ Die Regelung der Unionsbürgerschaft im EG-Vertrag sollte einerseits klarstellen, dass die mit diesem Status verbundenen Rechte und Interessen in allen Tätigkeitsbereichen der Union zu beachten sind,²⁴ und andererseits sicherstellen, dass den mit der Unionsbürgerschaft verknüpften

¹⁹ Lenz/Kaufmann-Bühler, Art 8 EGV, Rdnr. 7

²⁰ Artikel 8-8 e EGV 1993, durch den Vertrag von Amsterdam erhielten die Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft eine neue Nummerierung. Jetzt wurden sie zu Artikel 17-22 EGV.

²¹ Art. 2 III EUV.

²² Zweiter Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft, **KOM(Kommissionsbericht)** 1997, S. 230.

²³ Lenz/Kaufmann-Bühler, Art. 8 EGV, Rdnr. 7; eine derartige Kontrolle hätte bei Verankerung der Unionsbürgerschaft im EU-Vertrag nicht stattfinden können, da Art. 46 EUV die Zuständigkeit des EuGH in Bezug auf den EU-Vertrag in weiten Bereichen ausschließt.

²⁴ Fischer, **EuZW(Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht)** 1992, S. 566 ff.

Belangen als vertraglich festgeschriebenen Rechten die das Gemeinschaftsrecht kennzeichnende Durchgriffswirkung zukommt.²⁵

AbschlieBend gilt es darauf hinzuweisen, dass der durch die Einfuhrung der Unionsbgrerschaft in den EG-Vertrag geschaffene besondere Rechtsstatus ffr die Bgrer der Gemeinschaft nicht etwa die Qualitt einer eigenen EG-Staatsangehrigkeit besitzt. Das ergibt sich bereits aus Art. 17 I 2 EGV, nach dem Unionsbgrer ist, wer die Staatsangehrigkeit eines Mitgliedstaates besitzt, was sich allein nach dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaates beurteilen lsst.²⁶ Erwerb und Verlust der Staatsangehrigkeit bestimmen sich daher nach nationalem Recht.²⁷ Was die Unionsbgrer betrifft, die ihren Wohnsitz auBerhalb des EG-Wohngebiets haben, bringen die neuen Regelungen dagegen keine rnderung. Der EGV berlsst dem Unionsbgrer die Entscheidungsfreiheit daruber, wo er sein Wahlrecht ausben will, d.h. am Wohnsitz und in dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehrigkeit der betreffende Unionsbgrer nicht hat, oder wie bisher in seinem Heimatland.

Gemf Art. 17 II 2 haben die Unionsbgrer die im EG-Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten. Die Rechtsstellung des Unionsbgrers ergibt sich somit aus dem gesamten Vertrag. Rechte, die aus der Unionsbgrerschaft folgen, sind daher nur zum Teil in den Art. 17-22 geregelt. Pflichten sind hingegen nicht festgeschrieben. Sie ergeben sich aus den ubrigen Bestimmungen des Vertrages und aus dem Sekundrrecht. Im zweiten Teil des Vertrages sind sieben Unionsbgrerschaftsrechte niedergelegt:

- das Recht auf Freizugigkeit (Art. 18, ex-Art. 8 a)
- das Kommunalwahlrecht (Art. 19 I, ex-Art. 8 b I)
- das Wahlrecht zum EP (Art. 19 II, ex-Art. 8 b II)
- den Anspruch auf diplomatischen und konsularischen Schutz (Art. 20, ex-Art. 8 c)
- das Petitionsrecht (Art. 21 S.1, ex-Art. 8 d I)
- das Recht auf Anrufung des Bgrerbeauftragten (Art. 21 S. 2, ex-Art. 8 d II)
- das Kommunikationsrecht in einer Amtssprache nach Wahl (Art. 21 III neu)

²⁵ Ebd.

²⁶ Vgl. Grawert, *Der Staat* 1984, S. 179 ff.

²⁷ Dazu EuGH Rs. C-369/90, Micheletti, Slg. 1992, I-4239 Rn. 10

2. Das kommunale Wahlrecht als Kernstück der Unionsbürgerschaft

Das Kernstück der Unionsbürgerschaft bildet neben den anderen mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechten das in Art. 19 I EGV statuierte Kommunalwahlrecht.²⁸ Dieses Recht als ein neues politisches Mitwirkungsrecht ermöglicht Unionsbürgern, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatstaat leben, sich zum ersten Mal an der internen politischen Willensbildung und der Ausübung öffentlicher Gewalt im Aufenthaltsstaat gleichberechtigt zu beteiligen.²⁹

a. Gegenstand

Art. 19 I EGV lautet wie folgt:

*"Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Dieses Recht wird vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist".*³⁰

Das Wahlrecht bezieht sich auf Kommunalwahlen. Der Vertrag definiert nicht, was mit einer Kommune i.S. dieser Vorschrift gemeint ist. Jedoch lässt sich, unter Berücksichtigung von Wortlaut und Ziel der Norm, unter diesem Begriff eine rechtlich verfasste Gebietskörperschaft verstehen, die auf örtlicher Ebene angesiedelt ist.³¹ Um die Abgrenzungsprobleme zu überwinden, die sich etwa bei Stadtstaaten wie Bremen, Hamburg oder Wien³² stellen, enthält die Ausführungsrichtlinie einen Anhang, der die maßgeblichen kommunalen Gebietsverbände der Mitgliedstaaten auflistet. Aus dem Begriff der Wahlen kann geschlossen werden, dass nur Entscheidungen über die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungsorgane gemeint sind, nicht hingegen auch die

²⁸ Vgl. Fischer, a.a.O., S. 568 ff.

²⁹ Vgl. Degen, DÖV 1993, S. 749 ff.; Fischer, a.a.O., S. 566 ff.; Schrapper, DVBl. 1995, S. 1167 f.

³⁰ Die im früheren Art. 8 b I 2 Hs. 1 EGV enthaltene Fristsetzung für die vom Rat festzulegenden Einzelheiten ("vor dem 31. Dezember 1994") wurde durch Art. 6 des Amsterdamer Vertrages gestrichen. Die Worte "festgelegt werden" ersetzen die frühere Formulierung "festzulegen sind". Eine weiter gehende inhaltliche Modifizierung hat nicht stattgefunden.

³¹ So auch Degen, a.a.O., S. 754 ff.; Schwarz, EU-Kommentar 2000, Rdnr. 2, S. 381 ff.

³² Zum Kommunalwahlrecht der Unionsbürger in Wien Mayer, ÖJZ (Österreichische Juristische Zeitung) 1997, S. 361 ff.

Teilnahme an sonstigen Wahlen und Abstimmungen auf kommunaler Ebene.³³ Deshalb erlaubt Art. 19 I keine Einleitung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden für Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten.³⁴

Das Recht aus Art. 19 I umfasst sowohl das aktive, also das Recht auf die Stimmabgabe, wie das passive Wahlrecht in Form der Kandidatur. Darüber hinaus fallen die Tätigkeiten in den Schutzbereich der Norm, die zur wirksamen Ausübung dieser Rechte erforderlich ist. Diese Norm enthält die Befugnis, einer Partei beizutreten, den Wahlkampf zu führen, Anträge auf Sondernutzung öffentlicher Einrichtungen zu stellen und schließlich das Recht, das Mandat egalitär auszuüben.

b. Voraussetzungen

Das gemeinschaftliche Kommunalwahlrecht steht nur Unionsbürgern zu. Der Vertrag verpflichtet nicht nur zur Ausdehnung des kommunalen Wahlrechts auf Angehörige von Drittstaaten. Gleichzeitig schließt Art. 19 I nicht aus, dass die Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Rechtsordnung den Kreis der Berechtigten auf Drittstaatsangehörige erweitern.

Das Wahlrecht setzt voraus, dass der Unionsbürger in dem betreffenden Mitgliedstaat seinen Wohnsitz begründet hat. Der Begriff des Wohnsitzes wird nicht erläutert. Die Mitgliedstaaten haben einen Gestaltungsspielraum. Er wird durch den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Unionsbürger insoweit begrenzt, als bei Angehörigen anderer Mitgliedstaaten keine höheren Anforderungen gestellt werden dürfen als bei eigenen Staatsangehörigen, da das Wahlrecht stets vom Wohnsitz abhängt.³⁵ Sofern ein Mitgliedstaat das Kommunalwahlrecht auch aufgrund anderer Kriterien, wie etwa Geburt oder Grundeigentum einräumt, kann sich ein ausländischer Unionsbürger nur auf Art. 19 I berufen, wenn er einen Wohnsitz in der Gemeinde hat. Denn die Mitgliedstaaten sind nur zur Gleichbehandlung der Einwohner verpflichtet.³⁶

Die Mitgliedstaaten dürfen das Wahlrecht unter zwei Voraussetzungen von weiteren Bedingungen abhängig machen. Entweder sind diese Bedingungen aufgrund des Umstandes erforderlich, dass die Unionsbürger nicht die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaates besitzen, in dem sie ihr Wahlrecht ausüben wollen, oder sie gelten gleichermaßen für die eigenen

³³ Vgl. auch Schrapper, a.a.O., S. 1170 ff.

³⁴ Scholz in Maunz/Dürig, Art. 28 Rdnr. 41 f.; Meyer-Teschendorf/Hoffmann, **ZRP**(Zeitschrift für Rechtspolitik) 1995, S. 291 ff.; Burkholz, **DÖV** 1995, S. 817 ff.; a. A. Engelken, **NVwZ** 1995, S. 433.

³⁵ Schwarz, Art. 19 EGV, S. 384; anders hingegen Degen, a.a.O., S. 756.

³⁶ **Ebda.**, S. 385 ff.

Staatsangehörigen. Zur ersten Kategorie von Bedingungen bestimmt Art. 7 I RL, dass der Wahlberechtigte dann sein Wahlrecht im Wohnsitzstaat ausübt, wenn er eine entsprechende Willensbekundung abgegeben hat. Der bundesdeutsche Landesgesetzgeber durfte somit die erstmalige Teilnahme an der Kommunalwahl von einem Antrag auf Eintragung in die Wählerliste abhängig machen.³⁷ Zu den Vorschriften, die gleichermaßen für die eigenen Staatsangehörigen gelten, gehören insbesondere Regelungen über Mindestalter, Melde- und Nachweispflichten sowie eine Mindestwohndauer im Gebiet der Gemeinde.

In Anlehnung an ein in der Gemeinschaft in den letzten Jahrzehnten nahezu ausschließlich angewandtes Prinzip der Rechtsangleichung, das die Anerkennung zwar formell unterschiedlicher, im Ergebnis jedoch gleichwertiger Strukturen einer schwierig zu bewerkstelligen den inhaltlichen Anpassung vorzieht, zielt auch das in Art. 19 I EGV normierte europäische Kommunalwahlrecht nicht auf eine Harmonisierung der Kommunalwahlrechte der Mitgliedstaaten.³⁸ Es beseitigt lediglich Hindernisse, die Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten eine Teilnahme an den Kommunalwahlen in ihrem Wohnsitzstaat verwehren. Für die Teilnahme ausländischer Mitbürger an lokalen Wahlen war das Kriterium der Staatsangehörigkeit in der Vergangenheit regelmäßig die am schwierigsten zu meisternde Hürde. Daher konzentriert sich das europäische Recht auf die Überwindung dieses zentralen Problems. Ansatzpunkt hierfür ist das Prinzip der Inländerbehandlung.

c. Das Prinzip der Inländerbehandlung

Der erste Satz des Art. 19 I. 1 EGV wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur kaum beachtet.³⁹ Als ein möglicher Grund hierfür wird die Beschränkung des Inhalts dieses Artikels auf die Inländerbehandlung hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen zur Ausübung des Kommunalwahlrechts angegeben.

Eine oberflächliche Betrachtung der Begründung der Richtlinie 94/80/EG vom 19.12.1994 lässt vermuten, dass hier für Unionsbürger "insbesondere bezüglich der Wohnsitzdauer und des Wohnsitznachweises"⁴⁰ gefordert wird. Dass gerade die Wohnsitzdauer und der Wohnsitznachweis hervorgehoben werden, mag daran liegen, dass sowohl in den Richtlinienvorschlägen der EG

³⁷ BayVerfGH, BayVBI. 1997, S. 495 ff.

³⁸ Dazu Hasselbach, ZG(Zeitschrift für Gesetzgebung) 1997, S. 50 ff.; Schrapper, a.a.O., S. 1167 ff.

³⁹ Vgl. hierzu bei Barley, Das Kommunalwahlrecht für Ausländer nach der Neuordnung des Art. 28 Abs.1 S.3 GG.1999, S.58 ff.

⁴⁰ ABI. EG L Nr. 368/38 vom 31.12.1994.

von 1988⁴¹ und 1989⁴² als auch in den wenigen europaischen Staaten, die bereits ein Auslinderwahlrecht kannten, fur Auslinder hierin hohere Anforderungen gestellt wurden als an die eigenen Staatsangehorigen. Die Forderung eines Auslinderwahlrechts in der Bundesrepublik vor 1993 ging ebenfalls einher mit einer Mindestzeit des Aufenthalts im Bundesgebiet, die von den meisten Befurwortern eines Auslinderwahlrechts vorgesehen war.⁴³

Der Art. 19 I 1 EGV bildet jedenfalls die formellen Voraussetzungen fur die Ausubung des Kommunalwahlrechts mit dem Gebot der Schaffung gleicher Bedingungen. So durfen neben den beiden genannten Voraussetzungen auch in Bezug auf das Mindestalter an Unionsburger keine hoheren Anforderungen gestellt werden als an die deutschen Wahlberechtigten.

Sind nun hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen die wahlberechtigten Unionsburger und Deutschen gleichgestellt, so folgt daraus fur das aktive Wahlrecht das Gebot der volligen Beseitigung staatlicher Ungleichbehandlung. Jedoch ist dies bezuglich des passiven Wahlrechts noch nicht ausreichend; durch lediglich gleiche Anforderungen an Wohnsitzdauer und Mindestalter sind keine gleichen Bedingungen hinsichtlich der Kandidatur auf Basis des Kommunalwahlrechts gewahrleistet. Hierfur ist vielmehr unabdingbar, dass auch die rechtlichen Regelungen geandert werden, die einer Chancengleichheit der auslindischen Bewerber entgegenstehen. Unter "gleichen Bedingungen" ist also auch die Beseitigung aller Ungleichheiten im Hinblick auf die Wahrnehmung politischer Rechte auf Kommunalen Ebene zu verstehen.

III. Die Richtlinie 94/80/EG des Rates

Innerhalb der von Art. 19 I 2 EGV gesetzten Frist bis zum Jahresende 1994 hat der Rat der Europaischen Union am 19.12.1994 die Richtlinie 94/80/EG "uber die Einzelheiten der Ausubung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen fur Unionsburger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat dessen Staatsangehorigkeit sie nicht besitzen"⁴⁴ verabschiedet. Nach dem Beitritt Finnlands, Osterreichs und Schwedens wurde sie durch die Richtlinie 96/30/EG vom 13.05.1996 erganzt.⁴⁵

⁴¹ **Bulletin der EG**, Beil. 2/1988, S. 40/42 ff.: Mindestaufenthaltsdauer war hochstens eine Gemeinderatsamtszeit fur das aktive (Art. 4 Abs. 1) und zwei Gemeinderatsamtszeiten fur das passive Wahlrecht (Art. 8 Abs. 1).

⁴² **ABl.** EG C Nr. 290/7 v. 18.11.1989: Mindestaufenthaltsdauer gegenuber 1988 unverandert, jetzt aber fur aktives und passives Wahlrecht in Art. 4 I und 8 I der Richtlinie geregelt.

⁴³ Siehe dazu Gramlich, **ZAR (zeitschrift fr Auslinderrecht und Auslinderpolitik)** 1989, S. 51 ff.

⁴⁴ **ABl.** Nr. L 386/38 v. 31.12.1994; abgedruckt in NVwZ 1995, S. 462 ff.

⁴⁵ **ABl.** Nr. L 122/14 v. 22.05.1996.

1. Prozess der unmittelbaren Entstehung

Die Verpflichtung aus Art. 19 I EGV drängte die Kommission dazu, den Entwurf der Richtlinie unter großem Zeitdruck vorzulegen. Die durch deutsches Zutun verursachte Unsicherheit und Verzögerung beim Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages hatte die Einhaltung des in Art. 19 I EGV selbst vorgesehenen Zeitplans in Frage gestellt. Es ging mehr um die Vorlage der Europawahlrichtlinie, welche die Kommission zuvor nach Auftrag des Art.19 II EGV abzuarbeiten hatte.⁴⁶

Unter griechischer Präsidentschaft begann der Ministerrat mit den Verhandlungen. Der fristgerechte Abschluss der Arbeiten wurde im zweiten Halbjahr 1994 unter deutschem Ratsvorsitz geleistet. Auch hier war der Druck, die Richtlinie rechtzeitig vorzulegen, allgegenwärtig. Daneben verlangte das in Art. 19 I 2 EGV vorgesehene Einstimmigkeitserfordernis dem Vorsitzenden wiederholt großes Fingerspitzengefühl ab. Am 19.12.1994 wurde die oben bezeichnete Richtlinie schließlich nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,⁴⁷ des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen⁴⁸ fristgerecht vom Europäischen Rat erlassen.

Als erste wichtige Frage ist zunächst zu beantworten, ob die Kommunalwahlrichtlinie unmittelbar anzuwenden ist. Nach der Rechtsprechung des EuGHs können Bürger und Bürgerinnen sich auf ihnen aus einer Richtlinie zustehende Rechte berufen, wenn die fristgerechte Umsetzung nicht erfolgt ist und die Bestimmungen unbedingt und hinreichend detailliert formuliert sind.⁴⁹ Die Abschwächung des "effet utile" käme in Betracht, wenn ein Mitgliedstaat sich auf eine von ihm zu vertretende, nicht rechtzeitige Umsetzung berufen könnte.⁵⁰

2. Regelungsinhalt

a. Konzeption

Der über vier Kapitel reichenden Richtlinie zu einzelnen Regelungen über das aktive und passive Wahlrecht ist eine umfangreiche Begründung vorangestellt, in der Erwägungen zum Erlass der Richtlinie dargelegt werden.

⁴⁶ Richtlinie 93/109/EG vom 06.12.1993, AB1. L 329/34.

⁴⁷ Vgl. Bericht Palacio, A4-0011/94, und den entsprechenden Plenarbeschluss v. 26.10.1994.

⁴⁸ Vgl. Bericht O'Neachtain, CdR 37/94, und den entsprechenden Plenarbeschluss v. 27.09.1994.

⁴⁹ EuGH, Rs. 8/81, Becker, EuGHE 1982, S. 53 ff.; EuGH, Rs. 41/74, van Duyn, EuGHE 1974, S. 1337; EuGH, U. v. 17.09.1997, Rs. C54/96, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH, EuZW 1997, S. 625.

⁵⁰ EuGH, Rs. 41/74, van Duyn, EuGHE 1974, S. 1337 ff.

Das Konzept der Richtlinie wird bestimmt durch die Zielsetzung des Art. 19 I EGV, wonach fdr das Wahlrecht der Unionsbdrger dieselben Bedingungen gelten wie fdr die Angehdrigen des Wohnsitzstaates, sowie durch den Grundsatz der VerhdrtnismdrBigkeit nach Art. 5 III EGV, wonach die MaDRnahmen der Gemeinschaft nicht rber das fdr die Erreichung der Vertragsziele erforderliche MaDR hinausgehen sollen.⁵¹ DemgemdrB beschrdrnt sich die Richtlinie darauf, die Unionsbdrger im Hinblick auf die Teilnahme an den Kommunalwahlen im Wohnsitzstaat mit den Angehdrigen dieses Staates gleichzustellen und die Bedingungen festzulegen, unter denen die Unionsbdrger ihr Wahlrecht ausrben kdrnen; die Richtlinie harmonisiert jedoch nicht die Wahlrechtsordnungen der Mitgliedstaaten.⁵² Folgerichtig werden von der Richtlinie weder die Bestimmungen der Mitgliedstaaten rber das Kommunalwahlrecht ihrer eigenen Staatsangehdrigen die noch rber das Wahlrecht von Angehdrigen aus Drittstaaten berdrhrt.⁵³ Ob der Unionsbdrger von seinem Wahlrecht im Wohnsitzstaat Gebrauch machen will, liegt in seiner freien Entscheidung; das Wahlrecht im Wohnsitzstaat ersetzt nicht das Wahlrecht des Unionsbdrgers im Herkunftsstaat.⁵⁴ Da es sich jedoch um zwei voneinander unabhdrngige kommunale Vertretungskdrperschaften handelt, ergeben sich im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlgleichheit und mithin auf das Demokratieprinzip keine Probleme.⁵⁵

b. Die einzelnen Regelungen

Neben einer Reihe weitgehend deklaratorischer, den Inhalt des Art. 19 I EGV wiederholender Regelungen (Art. 1 und 3 RL) sowie einer ausfdrhlichen Definitionsnorm (Art. 2 RL) enthdrt die Richtlinie im Wesentlichen drei Gruppen von Rechtsnormen:

- Vorschriften rber den Wohnsitz der Unionsbdrger und die maximal zuldrssige Ldrnge der nach innerstaatlichem Recht vorzuschreibenden Mindestwohnstitzdauer (Art. 4 RL),
- Bestimmungen rber das Verfahren fdr die Eintragung in die Wdrhlerlisten (Art. 7-11 RL) und diverse Ausnahmeregelungen (Art. 5, 6 und 11 RL) und schlieDRlich

⁵¹ 4. Erwdrngungsgrund der Richtlinie 94/80/EG vom 19.12.1994. Eine derartige Angleichung stdrnde auch in Widerspruch zu dem in Art. 6 III EUV geuDRuBerten Ziel der Union die "nationale Identitdr" der demokratischer organisierten Mitgliedstaaten zu wahren.

⁵² 4. Erwdrngungsgrund der Richtlinie.

⁵³ Art. 1 II RL.

⁵⁴ 6. Erwdrngungsgrund der RL.

⁵⁵ Degen, a.a.O., S. 749; Wollenschlger/Schraml, **BayVBI**. 1995, S. 385 ff.

- Vorschriften über den Erlass nationaler Umsetzungsvorschriften in allen Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 1996 (Art. 14 I RL).

aa. Begriffsbestimmungen

In Art. 2 der Richtlinie werden zunächst die relevanten Begriffe⁵⁶ definiert.

Angesichts der unterschiedlichen Strukturen der Kommunen in den Mitgliedstaaten und der verschiedenen Wahlsysteme wurde es für erforderlich gehalten, den Begriff der Kommunalwahlen näher zu bestimmen.⁵⁷ Unter "Kommunalwahlen" sind die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen zu verstehen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungskörperschaft und gegebenenfalls gemäß den Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaates den Leiter und die Mitglieder des Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe zu bestimmen.⁵⁸

Unter den Begriff der "lokalen Gebietskörperschaften der Grundstufe" fallen 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.⁵⁹

bb. Aktives und passives Wahlrecht

aaa. Allgemeine Voraussetzungen

Personen, die am maßgeblichen Tag Unionsbürger gem. Art. 17 I 2 EGV sind und ohne die Staatsangehörigkeit des Staates die Bedingungen erfüllen, die die Rechtsvorschriften dieses Staates an das aktive und passive Wahlrecht seiner Staatsangehörigen knüpfen, besitzen nach den Bestimmungen der Richtlinie das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene.⁶⁰ "Maßgeblicher Tag" bedeutet den Tag oder die Tage, an denen die Unionsbürger gemäß dem Recht des Wohnsitzstaates die Voraussetzungen erfüllen müssen, um dort wählen oder gewählt werden zu können⁶¹.

⁵⁶ Vgl. im Einzelnen Art. 2 I a) - g) RL.

⁵⁷ 7. Erwägungsgrund der RL.

⁵⁸ Art. 2 I b) RL.

⁵⁹ Art. 2 I a) RL.

⁶⁰ Art. 3 RL.

⁶¹ Art. 2 I f) RL.

Wie schon erwähnt, ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, wird ausschließlich durch das nationale Recht des betreffenden Mitgliedstaates geregelt. An diese Regelung sind die anderen Mitgliedstaaten gebunden. Dabei ist der Zweck des Aufenthalts eines Unionsbürgers im Wohnsitzmitgliedstaat, der wirtschaftlich oder mittlerweile auch nichtwirtschaftlich bedingt sein kann, unerheblich, sofern er nach Gemeinschaftsrecht zum Aufenthalt berechtigt ist.⁶² Auch die mit dem Unionsbürger zusammenlebenden Familienangehörigen sind Unionsbürger und damit wahlberechtigt, wenn sie die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen, nicht aber Familienangehörige mit der Staatsangehörigkeit eines Drittlandes.⁶³

Das Wahlrecht des Unionsbürgers hängt lediglich davon ab, ob er die für die Angehörigen des Wohnsitzmitgliedstaat geltenden Bedingungen erfüllt. Ein Aufenthalt im Wohnsitzmitgliedstaates von einer bestimmten Mindestdauer ist nicht vorgesehen. Der ursprüngliche Richtlinienvorschlag der Kommission sah demgegenüber vor, dass das aktive Wahlrecht erst bei einem ununterbrochenen Aufenthalt im Wohnsitzmitgliedstaat von der Dauer höchstens einer Amtszeit des Gemeinderates und das passive Wahlrecht bei einem Aufenthalt von höchstens zwei Amtszeiten erworben würde.⁶⁴

Schreibt das Recht des Wohnsitzmitgliedstaates als Bedingung für das aktive wie passive Wahlrecht in einer lokalen Gebietskörperschaft vor, dass die Wahlberechtigten dort ihren Hauptwohnsitz haben oder für eine Mindestzeit wohnen müssen, so ist diese Bedingung auch von dem Unionsbürger zu erfüllen.⁶⁵ Hängt das Wahlrecht für die inländischen Wahlberechtigten davon ab, dass sie ihren Wohnsitz seit einer Mindestzeit im Staatsgebiet haben, so gilt diese Bedingung von den wahlberechtigten Unionsbürgern als erfüllt, wenn sie in anderen Mitgliedstaaten für die gleiche Dauer einen Wohnsitz hatten.⁶⁶

bbb. Ausschluss vom passiven Wahlrecht

In bestimmten Fällen sind die Unionsbürger vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen bzw. sie können hiervon ausgeschlossen werden. Die Wohnsitzmitgliedstaaten haben die Wahl, solche Unionsbürger von der Ausübung des passiven Wahlrechts auszuschließen, die nach dem Recht ihres

⁶² Zum Aufenthaltsrecht für nichtwirtschaftliche Zwecke s. näher **Lenz/ Kaufmann-Bühler**, Art. 8 a Rdnr. 1 ff.

⁶³ Zur Freizügigkeit der Familienangehörigen im Gemeinschaftsrecht vgl. Erhard, in: **Lenz**, EGV 1999, Art. 48 Rdnr. 15.

⁶⁴ Anders der Richtlinienvorschlag von 1988/89, vgl. dort Art. 4 I und 8 I.

⁶⁵ Art. 4 II und III RL.

⁶⁶ Art. 4 I RL.

Herkunftsstaates infolge einer zivil- oder strafrechtlichen Einzelfallentscheidung des passiven Wahlrechts verlustig gegangen sind.⁶⁷ Die Kandidatur eines Unionsbürgers kann für unzulässig erklärt werden, wenn er die nach Art. 9 II a) der Richtlinie erforderliche Erklärung oder die nach Art. 9 II b) erforderliche Bescheinigung nicht vorlegen kann.⁶⁸

Bedeutsam für die kommunale Praxis ist die Regelung in der Richtlinie über die Wählbarkeit in die Ämter des Leiters des Exekutivorgans, seines Vertreters oder eines Mitglieds des leitenden kollegialen Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft.⁶⁹ Hier können die Mitgliedstaaten bestimmen, dass nur ihre Staatsangehörigen in diese Ämter wählbar sind und dass darüber hinaus auch die vorübergehende oder vertretungsweise Wahrnehmung der mit diesen Ämtern verbundenen Aufgaben eigenen Angehörigen vorbehalten ist.⁷⁰ Der Erlass entsprechender nationaler Vorschriften darf jedoch nicht dazu führen, dass die Unionsbürger in ihrem passiven Wahlrecht in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt werden.⁷¹

Die nationalen Regeln über die Unvereinbarkeit des kommunalen Mandats mit anderen Ämtern gelten auch für Unionsbürger; diese Regeln können auf von Unionsbürgern in anderen Mitgliedstaaten ausgeübte Ämter ausgedehnt werden, wenn sie den Ämtern entsprechen, die im Wohnsitz eine Unvereinbarkeit begründen.⁷²

cc. Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts

aaa. Aktives Wahlrecht

Zunächst ist die Abgabe einer Willenserklärung des Unionsbürgers über die Teilnahme an der Wahl Voraussetzung für die Ausübung des Kommunalwahlrechts (Art. 7 I RL).⁷³ Diese besteht in seinem Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis.⁷⁴ Auch in Mitgliedstaaten mit Wahlpflicht unterliegt der Unionsbürger dieser Pflicht erst, wenn er auf seinen Antrag hin in das Wählerverzeichnis aufgenommen wurde.⁷⁵ Für Mitgliedstaaten, in denen

⁶⁷ Art. 5 I RL.

⁶⁸ Art. 5 II RL.

⁶⁹ In der Bundesrepublik Deutschland z.B. die Wahl des Bürgermeisters gem. § 65 NWGO i.d.F. der Bekanntmachung vom 14.07.1994.

⁷⁰ Art. 5 III 1 und 2 RL.

⁷¹ 9. Erwägungsgrund der RL.

⁷² Art. 6 RL.

⁷³ BayVerfGH, BayVBl. 1997, S. 495 ff.; Fischer, NVwZ 1995, S. 456.

⁷⁴ Art. 8 I und II RL.

⁷⁵ Art. 7 II RL.

keine Wahlpflicht besteht, sieht die Richtlinie die Option einer Amtseintragung der Wahlberechtigten in das Wählerverzeichnis vor.⁷⁶

Zur Eintragung in das Wählerverzeichnis hat der Unionsbürger die gleichen Nachweise wie inländische Wahlberechtigte zu erbringen. Ferner kann ihm die Vorlage eines gültigen Identitätsausweises sowie einer förmlichen Erklärung mit der Angabe seiner Staatsangehörigkeit und seiner Anschriften im Wohnsitzstaat abverlangt werden.⁷⁷

Unter "förmlicher Erklärung" ist eine Erklärung zu verstehen, in der falsche Angaben nach den geltenden staatlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften strafbar sind.⁷⁸ Entgegen dem ursprünglichen Richtlinienvorschlag der Kommission erfordert die Eintragung in das Wählerverzeichnis doch nicht die Vorlage eines Dokuments, worin die Behörden des Herkunftsmitgliedstaates bestätigen, dass der Unionsbürger sein Wahlrecht im Herkunftsmitgliedstaat nicht mehr ausüben kann;⁷⁹ auf diese Weise sollten Doppelwahlen ausgeschlossen werden. Bei dem jetzigen Konzept, wonach das Wahlrecht im Wohnsitzstaat dasjenige im Herkunftsmitgliedstaat unberührt lässt, wird die Möglichkeit der Teilnahme an Wahlen in beiden Staaten in Kauf genommen, da sie faktisch durch das Wohnsitzerfordernis weitgehend ausgeschlossen wird.⁸⁰

bbb. Passives Wahlrecht

Bei Einreichung der Erklärung über seine Kandidatur hat der passiv wahlberechtigte Unionsbürger die gleichen Nachweise beizubringen wie ein inländischer Kandidat sowie, eine förmliche Erklärung über seine Staatsangehörigkeit und seine Anschrift im Wohnsitzstaat vorzulegen, sofern der Wohnsitzstaat dies bestimmt.⁸¹ Nach Art. 9 II der Richtlinie kann vom Wohnsitzstaat an weiteren Nachweisen verlangt werden:

- *eine förmliche Erklärung darüber, dass er in seinem Herkunftsmitgliedstaat seines passiven Wahlrechts nicht verlustig gegangen ist;*
- *bei Zweifeln am Inhalt dieser Erklärung die Vorlage einer Bescheinigung der zuständigen Verwaltungsbehörden des Herkunftsmitgliedstaates, mit der bestätigt wird, dass er in diesem Staat seines*

⁷⁶ Eine Auslegung des Art. 7 III RL. Dahingehend, dass diese Vorschrift für die Mitgliedstaaten, in denen keine Wahlpflicht besteht, zwingend eine Amtseintragung vorschreiben würde, ist nicht möglich, da sie dem Wortlaut dieser Richtliniebestimmung eindeutig zuwiderlaufen würde.; siehe auch Urteil des BayVGh, in BayVBI. 1997, S. 495 ff.; Pieroth/Schmülling, DVBI. 1998, S. 365 ff.

⁷⁷ Art. 8 II RL.

⁷⁸ Art. 2 I g) RL.

⁷⁹ Art. 3 II des Vorschlags.

⁸⁰ Siehe Fischer, a.a.O., S. 457 ff.

⁸¹ Art. 9 I RL.

passiven Wahlrechts nicht verlustig gegangen ist oder dass diesen Behörden ein solcher Verlust nicht bekannt ist;

- *die Vorlage eines gültigen Identitätsausweises;*
- *die Angabe, dass kein mit dem kommunalen Mandat unvereinbares Amt ausgeübt wird;*
- *gegebenenfalls die Angabe der letzten Adresse im Herkunftsmitgliedstaat.*

ccc. Unterrichtung der Unionsbürger durch den Wohnsitzmitgliedstaat

Die Richtlinie legt zugunsten der Unionsbürger den Mitgliedstaaten Unterrichtungspflichten auf. Der Wohnsitzmitgliedstaat hat den wahlberechtigten Unionsbürger rechtzeitig darüber zu unterrichten, wie über seinen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis oder die Frage der Zulässigkeit seiner Kandidatur entschieden wurde; bei einer ablehnenden Entscheidung stehen dem Unionsbürger dieselben Rechtsbehelfe wie inländischen Wahlberechtigten zu.⁸² Allgemein ist der Wohnsitzmitgliedstaat gehalten, die wahlberechtigten Unionsbürger rechtzeitig und in geeigneter Form über die Bedingungen und Einzelheiten für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts zu unterrichten.⁸³

dd. Ausnahmeregelungen und Schlussbestimmungen

Für die Mitgliedstaaten, in denen am 01.01.1996 der Anteil der wahlberechtigten ausländischen Unionsbürger über 20 % der Gesamtzahl aller wahlberechtigten Personen lag, ist eine Ausnahmeregelung vorgesehen.⁸⁴ In diesem Fall kann der Mitgliedstaat das aktive Wahlrecht Unionsbürgern vorbehalten, die ihren Wohnsitz in diesem Staat seit einer Mindestzeit haben, die jedoch nicht länger als eine Amtszeit der kommunalen Vertretungskörperschaft betragen darf, und das passive Wahlrecht Unionsbürgern mit einer Wohnsitzdauer von höchstens zwei Amtszeiten der Vertretungskörperschaft vorbehalten sowie Maßnahmen hinsichtlich der Zusammensetzung der Kandidatenlisten treffen, um eine Polarisierung zwischen in- und ausländischen Wahlberechtigten zu vermeiden.⁸⁵ Besitzen ausländische Unionsbürger im Wohnsitzmitgliedstaat ein Wahlrecht bei den Wahlen zum Nationalen Parlament dieses Staates, kann der Wohnsitzmitgliedstaat sie als

⁸² Art. 10 RL.

⁸³ Art. 11 RL.

⁸⁴ Art. 12 I a) - c); zum maßgeblichen Zeitpunkt am 01.01.1996 bestand die Anwendungsmöglichkeit dieser Bestimmungen nur in Luxemburg.

⁸⁵ Art. 12 I und II. Hinsichtlich des aktiven Wahlrechts kann Belgien diese Ausnahmeregelung auf bestimmte Gemeinden anwenden.

Folge hiervon von den in der Richtlinie vorgesehenen F6rmlichkeiten zur Ausbung des aktiven und passiven Kommunalwahlrechts befreien.⁸⁶

Eine 6hnlich Regelung findet sich in Art. 13 RL bezogen auf die Anwendung der Richtlinie und die seit ihrem Inkrafttreten erfolgte Entwicklung der W6hlerschaft.

C. Schlussbetrachtung

Gem6B Artikel 14 war die Richtlinie von den Mitgliedstaaten vor dem 01.01.1996 in nationales Recht umzusetzen.⁸⁷ Aufgrund von Artikeln 2 und 168 der Beitrittsakte galt dieselbe Frist f6r 6sterreich, Finnland und Schweden. Mit Ausnahme Belgiens haben alle Mitgliedstaaten fristgerecht die Kommunalwahlrichtlinie innerstaatlich umgesetzt.⁸⁸ Belgien 6bermittelte der Kommission 1999 die einzelstaatlichen UmsetzungsmaBnahmen. Somit ist die Umsetzung in allen Mitgliedstaaten erfolgt.

Die umgesetzte Richtlinie war somit eine n6tzliche Rechtsgrundlage, um das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen auf die vier Millionen neuer Unionsb6rger auszudehnen.

Zum Schluss gilt es festzuhalten, dass das Kommunalwahlrecht f6r Unionsb6rger ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem "Europa der B6rger" angesehen werden kann.

⁸⁶ Art. 12 III RL.

⁸⁷ Art. 14 RL.

⁸⁸ EuGH, C-323/97, KOM/Belgien, Slg. 1998, I-4281.