
Entzug des Wahlrechts von Unionsbürgern, die im Ausland leben

Die Lage in den Mitgliedstaaten der EU
bei nationalen Wahlen und Wahlen
zum Europäischen Parlament



EINGEHENDE ANALYSE

Mit dieser Analyse soll ein Überblick über das Thema des Entzugs des Wahlrechts sowohl bei Parlamentswahlen in den Mitgliedstaaten der EU als auch bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für im Ausland ansässige Unionsbürger gegeben werden. Geprüft werden ferner die Argumente für und wider den Wahlrechtsentzug, wobei dieser als mögliche Verletzung des Rechts der Unionsbürger, sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten, aufgefasst wird. Die zu dieser Frage erörterten Lösungen werden ebenfalls einer kritischen Prüfung unterzogen.

PE 564.379

ISBN 978-92-823-7546-4

doi: 10.2861/529687

QA-02-15-514-DE-N

Redaktionsschluss: Dezember 2014.

(Zuletzt aktualisiert im Juni 2015)

Übersetzung abgeschlossen: Juli 2015.

Haftungsausschluss und Urheberrecht

Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Verfasser dieses Dokuments; eventuelle Meinungsäußerungen entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Nachdruck und Übersetzung zu nicht kommerziellen Zwecken mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

© Europäische Union, 2015.

Fotonachweise: © styleuneeed / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

ZUSAMMENFASSUNG

Die Ausübung des Wahlrechts ist ein grundlegendes Recht, das sich in der Verfassungstradition aller Mitgliedstaaten findet und in den EU-Verträgen als untrennbar verbunden mit dem Recht auf politische Teilhabe anerkannt wird, das wiederum all jenen Stellen, die staatliche Macht ausüben, demokratische Legitimität verleiht. Allerdings handelt es sich um kein absolutes Recht, sondern um eines, das Einschränkungen unterliegt. Die Entscheidung darüber, wer an nationalen Wahlen sowie an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen darf, treffen die Staaten.

Sechs Mitgliedstaaten der EU enthalten ihren Staatsangehörigen im Falle des Wohnsitzes im Ausland – sowohl in anderen Mitgliedstaaten als auch in Drittländern – unter unterschiedlichen Bedingungen das Recht auf Teilnahme an den nationalen Parlamentswahlen vor. Diese sechs Mitgliedstaaten entziehen ihren Staatsangehörigen auch das Recht auf Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament, wenn sie dauerhaft in einem Drittland ansässig sind, und in zwei dieser Mitgliedstaaten gelten entsprechende Regelungen auch für Staatsangehörige mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU.

„Wahlrechtsentzug“ wegen des Wohnsitzes im Ausland kann auf bestimmte Mindestwohnsitzanforderungen in dem Land, in dem die Wahlen stattfinden, zurückzuführen sein, aber auch auf den Verlust des Wahlrechts aufgrund von im Ausland verbrachter Zeit. So sehr fehlende Möglichkeiten, das Wahlrecht vom Ausland aus wahrzunehmen, erschweren, so sind sie an sich noch nicht gleichbedeutend mit dem Entzug des Wahlrechts. Wahlrechtsentzug beruht auf der Annahme, dass im Ausland lebende Bürger von den politischen Entscheidungen im Land ihrer Staatsangehörigkeit nicht betroffen sind, und sie aufgrund der Unkenntnis der politischen Gegebenheiten dort nicht sinnvoll abstimmen können. Globalisierung und bessere Kommunikationsmittel haben jedoch zu einer Entwicklung geführt, die eher in Richtung der politischen Mitwirkung von im Ausland ansässigen Bürgern weist.

Bürger, denen das Recht der Teilnahme an nationalen Wahlen im Land ihrer Staatsangehörigkeit entzogen wurde, sind häufig vom politischen Leben auf nationaler Ebene sowohl des Wohnsitzstaates als auch des Herkunftslandes ausgeschlossen, da die Mitgliedstaaten der EU (und Drittländer erst recht) fremden Staatsangehörigen im Allgemeinen das Recht auf Teilnahme an nationalen Wahlen versagen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sah eine Verletzung der sich aus der Konvention ergebenden Rechte durch Wahlrechtsentzugsvorschriften als nicht gegeben an, doch könne der Entzug des Wahlrechts für Bürger, die sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, als Verstoß gegen die Freizügigkeit gemäß EU-Recht gewertet werden, da er Unionsbürger von der Ausübung des Freizügigkeitsrechts abhalten könne.

Unterschiedliche Lösungen sind erörtert worden. Zu den Maßnahmen auf EU-Ebene zählen mögliche Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten, die ihren in anderen Mitgliedstaaten der EU ansässigen Staatsangehörigen das Wahlrecht entziehen, sowie eine Änderung des Vertrags in einer solchen Art und Weise, dass Unionsbürgern das Recht auf Stimmabgabe im Aufnahmemitgliedstaat oder das Recht auf Teilnahme an den nationalen Wahlen entweder im Mitgliedstaat ihrer Staatsangehörigkeit oder im Aufnahmemitgliedstaat eingeräumt wird. Ein weiterer, für die nähere Zukunft sicherlich realistischerer Vorschlag bezieht sich darauf, die Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, ihren in einem anderen Mitgliedstaat der EU lebenden Staatsangehörigen die politische Mitwirkung zu ermöglichen oder zumindest die Voraussetzungen für die Erhaltung des Wahlrechts für diesen Personenkreis zu verbessern.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Themenabgrenzung.....	3
1.1. Wahlrecht, Staatsangehörigkeit und Wohnort	3
1.2. Wann wird das Wahlrecht aufgrund eines Wohnsitzes im Ausland entzogen?	3
1.3. Entzug des Wahlrechts von Unionsbürgern auf der EU-Agenda.....	4
2. Vorschriften der Mitgliedstaaten der EU über den Entzug des Wahlrechts bei nationalen Parlamentswahlen.....	5
2.1. Zypern	7
2.2. Dänemark	8
2.3. Deutschland	10
2.4. Irland.....	10
2.5. Malta.....	11
2.6. Vereinigtes Königreich.....	12
3. Entzug des Wahlrechts für die Wahl zum Europäischen Parlament	13
3.1. Beschränkungen der nationalen Wohnsitzerfordernisse gemäß dem EU-Recht... ..	13
3.2. Nationale Vorschriften über den Wohnsitz, die zum Verlust des Wahlrechts führen	14
3.2.1. Zypern.....	15
3.2.2. Dänemark	16
3.2.3. Deutschland.....	16
3.2.4. Irland	17
3.2.5. Malta	17
3.2.6. Vereinigtes Königreich	17
4. Folgen des Entzugs des Wahlrechts	17
4.1. Das Ausmaß der Problematik	17
4.2. Vor- und Nachteile des Entzugs des Wahlrechts.....	18
4.3. Verletzt der Entzug des Wahlrechts EU-Recht?	19
4.4. Und die Europäische Menschenrechtskonvention?.....	21
4.5. Das Europäische Parlament.....	22
5. Mögliche Lösungen und Zukunftsaussichten	22
6. Die wichtigsten Quellen.....	24

1. Themenabgrenzung

1.1. Wahlrecht, Staatsangehörigkeit und Wohnort

Die Ausübung des Wahlrechts ist ein grundlegendes Recht, das sich in der Verfassungstradition aller Mitgliedstaaten und in den EU-Verträgen findet, bei denen es in Artikel 10 Absatz 3 EUV heißt: „Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen“. Das Wahlrecht ist untrennbar mit dem Recht auf politische Teilhabe verbunden, das wiederum all jenen Stellen, die staatliche Macht ausüben, demokratische Legitimität verleiht. Beim allgemeinen Wahlrecht in demokratischen Staaten handelt es sich um einen integrativen Prozess, in dessen Rahmen eine möglichst große Anzahl von Menschen in den Prozess der politischen Willensbildung einbezogen werden soll und der im vergangenen Jahrhundert dazu geführt hat, dass dieses Recht Frauen, ethnischen Minderheiten und anderen eingeräumt wurde. Das Wahlrecht wird daher vorbehaltlich begründeter Einschränkungen (z. B. Altersgründe, psychische Erkrankungen, bestimmte schwerwiegende Straftaten) allen Bürgern eines Gemeinwesens gewährt.

Das Wahlrecht ist, so kann allgemein konstatiert werden, bei der Mehrzahl der Wahlen an die Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes geknüpft. Doch gibt es auch Länder, in denen die Wahlberechtigung an eine weitere Bedingung geknüpft ist, nämlich den (gewöhnlichen) Wohnsitz bzw. Aufenthalt in dem Land, in dem die Wahl stattfindet. Im Wohnsitzerfordernis spiegelt sich die Besorgnis wider, ob sich ständig im Ausland aufhaltenden Bürgern eine sinnvolle Stimmabgabe möglich ist, weil angenommen wird, dass sie mit der politischen Realität ihres Herkunftslandes nicht ausreichend vertraut sind. Da die Staatsangehörigkeit in den meisten Ländern auf der Grundlage des *Jus sanguinis* – also nach dem Abstammungsprinzip – erlangt wird, führt dies dazu, dass Nachkommen von Staatsangehörigen, deren Einwanderung lange zurückliegt, auch in zweiter oder dritter Generation noch die Staatsangehörigkeit ihrer Vorfahren innehaben. Bei diesem Personenkreis kann angenommen werden, dass unabhängig von der Inhaberschaft der Staatsangehörigkeit eines bestimmten Landes keine engen Beziehungen mehr zu diesem Land bestehen, was die Politik in vielen Fällen dazu veranlasst, die Möglichkeiten der politischen Mitwirkung in bestimmtem Maße einzuschränken. Wohnsitzerfordernisse betreffen naturgemäß nicht nur Staatsangehörige, die seit Generationen kein Interesse mehr an der Politik ihres Herkunftslandes bekunden und sogar die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes angenommen haben, sondern auch die Bürger, die zwar dauerhaft im Ausland leben, jedoch weiterhin am politischen Entscheidungsprozess in ihrem Land der Staatsangehörigkeit interessiert bzw. davon betroffen sind, weil beispielsweise familiäre Bindungen, Eigentumsrechte oder Pensionsansprüche bestehen oder die Rückkehr für einen späteren Zeitpunkt geplant ist.

1.2. Wann wird das Wahlrecht aufgrund eines Wohnsitzes im Ausland entzogen?

Entzug des Wahlrechts bedeutet den Verlust des Rechts, an Wahlen teilzunehmen. Dementsprechend stellt der Umstand, dass die Wahrnehmung des Wahlrechts vom Ausland aus nicht in Rechtsvorschriften geregelt ist, für sich genommen keinen „Wahlrechtsentzug“ dar, da die Ausübung des aktiven Wahlrechts lediglich erschwert, nicht jedoch abgeschafft wird. Wahlrechtsentzug wegen eines Wohnsitzes im Ausland kann in Form einer positiven Anforderung festgelegt werden, wie beispielsweise eines Mindestaufenthaltszeitraums im betreffenden Land, oder auch in Form einer negativen

Anforderung, d. h. Wahlrechtsentzug nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer im Ausland. In der Wahlrechtsordnung einiger Mitgliedstaaten ist eine Mindestaufenthaltsdauer in der Gemeinde vorgeschrieben, in der sich der Wähler in das Wählerverzeichnis einschreiben kann, doch ist dies nicht mit Mindestanforderungen an den Aufenthalt gleichzusetzen.

Während Mindestanforderungen an die Wohnsitzdauer allgemein als objektive Kriterien für die Teilnahme an Wahlen angesehen werden (wie auch das Alter und die Staatsangehörigkeit)¹, gilt der Entzug des Wahlrechts aufgrund eines Aufenthalts im Ausland als Einschränkung des Wahlrechts², das dementsprechend als Maßnahme begründet werden muss, die zum angestrebten rechtmäßigen Ziel in einem angemessenen Verhältnis steht.

In der Vergangenheit haben viele Länder ihren im Ausland lebenden Staatsangehörigen das Wahlrecht entzogen, wovon Diplomaten und Angehörige der Streitkräfte ausgenommen waren. Steigende Mobilität und leichtere Kommunikationsmöglichkeiten haben jedoch in den vergangenen Jahrzehnten dazu geführt, dass das Wahlrecht immer weniger eingeschränkt wird. Die Verfasser einer Studie, in der das Wahlrecht von 60 Ländern in allen Teilen der Welt verglichen wurde, stellten fest, dass unter diesen Ländern 19 ihren nicht im Inland wohnenden Staatsangehörigen das Wahlrecht entziehen³.

1.3. Entzug des Wahlrechts von Unionsbürgern auf der EU-Agenda

Unionsbürgern, deren EU-Mitgliedstaat der Staatsangehörigkeit ihnen das Recht auf Stimmabgabe bei nationalen Parlamentswahlen aufgrund ihres Wohnsitzes im Ausland entzieht, wird häufig die Möglichkeit genommen, überhaupt an nationalen Parlamentswahlen teilzunehmen. Die Aufnahmeländer (EU-Mitgliedstaaten bzw. Drittländer) räumen fremden Staatsangehörigen meist nicht das Recht auf Teilnahme an nationalen Parlamentswahlen ein⁴. Zum Wahlrechtsentzug für Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU wohnhaft sind, ist festzustellen, dass der Verlust des Rechts auf Stimmabgabe eine Verletzung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb der EU darstellen kann.

An das Europäische Parlament und insbesondere seinen Petitionsausschuss sind Bürger herangetreten und haben gefordert, eine Lösung für diese Situation zu finden (siehe unten). Die Europäische Kommission ist auf die Probleme, die mit dem Wahlrechtszug wegen eines Wohnsitzes im Ausland zusammenhängen, im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010⁵ und dann noch einmal im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013, dem eine Diskussion mit Sachverständigen und Interessenvertretern vorausging,

¹ Z. B. Oberster Gerichtshof Zyperns, Michaelides gegen die Republik, Revisionsberufung 1237/2003, 14.5.2008, zitiert von N. Charalambidou, [Access to electoral right in Cyprus](#), EUDO Citizenship Observatory, 2013, S. 3.

² Siehe z. B. die kanadische Rechtssache [Frank et al. gegen AG Canada](#), 2014 ONSC 907 (CanLII).

³ L. Massicotte, A. Blais, A. Yoshinaka, Establishing the rules of the game. Electoral laws in democracies, 2004, S. 18-32.

⁴ Die einzige Ausnahme betrifft irische, zyprische und maltesische Staatsangehörige, die (als „Qualifying Commonwealth citizens“) an den nationalen Parlamentswahlen im Vereinigten Königreich teilnehmen dürfen. Im Gegenzug ist es gemäß dem Grundsatz der Gegenseitigkeit britischen Bürgern, die in Irland wohnhaft sind, gestattet, an den Wahlen zum Unterhaus (dem Dáil) teilzunehmen. Laut Gesetz kann das Recht auf Teilnahme an den Wahlen zum Dáil auch Bürgern anderer Mitgliedstaaten der EU eingeräumt werden, sofern irischen Staatsangehörigen in diesen Mitgliedstaaten das Recht auf Teilnahme an den nationalen Parlamentswahlen zugestanden wird.

⁵ [Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010](#) „Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten“, 27.10.2010, KOM(2010) 603 endg.

ausführlich eingegangen⁶. Im Januar 2014 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die Folgen des Entzugs des Wahlrechts von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit⁷ Gebrauch machen, und forderte die Mitgliedstaaten auf, für Staatsangehörige, die im Ausland leben und an Wahlen teilnehmen möchten, Verbesserungen durchzusetzen.

2. Vorschriften der Mitgliedstaaten der EU über den Entzug des Wahlrechts bei nationalen Parlamentswahlen

Nur sechs der 28 Mitgliedstaaten der EU enthalten ihren im Ausland lebenden Staatsangehörigen unter unterschiedlichen Bedingungen das Recht auf Teilnahme an den nationalen Parlamentswahlen vor. Die Stellung der Vorschriften über den Wahlrechtsentzug in der Hierarchie der Rechtsvorschriften ist in den sechs Mitgliedstaaten unterschiedlich, denn während Dänemark und Malta den Entzug des Wahlrechts wegen eines Wohnsitzes im Ausland in der Verfassung verankert haben, ist dies in Deutschland, Irland, dem Vereinigten Königreich und Zypern gesetzlich geregelt. Bei eventuellen Änderungen der Vorschriften über den Wahlrechtsentzug sollte diesem Umstand Rechnung getragen werden, da Änderungen von Verfassungsbestimmungen nur in einem aufwändigen Verfahren vorgenommen werden können.

Tabelle 1 – Wahlrechtsentzug bei nationalen Parlamentswahlen

Mitgliedstaat	Wohnsitzerfordernis für das Recht auf Teilnahme	Ausnahmen	Rechtliche Stellung der Vorschriften über den Wahlrechtsentzug	Verfahrensmodalitäten
Zypern	Mindestdauer des gewöhnlichen Aufenthalts: sechs Monate	Mitglieder des diplomatischen Korps und Personen, die sich in sonstiger öffentlicher Position im Ausland aufhalten, und deren Ehegatten	Gesetz über die Wahl der Mitglieder des Parlaments und Gesetz über Wählerregistrierung und Wählerverzeichnisse	Verpflichtung zur Unterrichtung des Zentralen Wahldienstes über den ständigen Aufenthalt im Ausland zur Veranlassung der Streichung aus dem Wählerverzeichnis
Dänemark	Ständiger Wohnsitz im Königreich, sofern im Ausland lebende Staatsangehörige innerhalb von zwei Jahren nach Dänemark zurückzukehren beabsichtigen;	Bedienstete des dänischen Staates im Auslandseinsatz; im Ausland befindliche Beschäftigte einer öffentlichen Einrichtung Dänemarks oder eines privaten dänischen Unternehmens oder einer entsprechenden Vereinigung;	Verfassung Dänemarks und Gesetz über die Parlamentswahlen	Personen, die ins Ausland gehen, werden im Melderegister als Personen erfasst, die Dänemark verlassen haben. Auslandsaufenthalt von über sechs Monaten ist als Umzug ins Ausland zu melden.

⁶ [Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013](#) „Rechte und Zukunft: der Bürgerinnen und Bürger“, 8.5.2013, KOM(2013) 269 endg.

⁷ [Mitteilung](#) der Kommission über den Umgang mit den Konsequenzen des Entzugs des Wahlrechts von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, 29.1.2014, KOM(2014) 33 endg.

		<p>Beschäftigte einer internationalen Organisation, der Dänemark angehört;</p> <p>Personen, die im Auftrag einer dänischen Hilfsorganisation im Ausland tätig sind;</p> <p>Personen, die sich zu Bildungszwecken oder aus gesundheitlichen Gründen im Ausland aufhalten;</p> <p>mitreisende Partner der oben genannten Personenkreise.</p>		
Deutschland	<p>Mindestaufenthalt von drei Monaten vor einer Wahl.</p> <p>Im Ausland lebende Deutsche sind wahlberechtigt, wenn sie nach Vollendung des 14. Lebensjahres mindestens drei Monate ununterbrochen in Deutschland gelebt haben und dieser Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt. Im Ausland lebende Deutsche sind wahlberechtigt, wenn sie mit den politischen Verhältnissen in Deutschland vertraut und von ihnen betroffen sind.</p>	Diplomaten, Entwicklungshelfer	Bundeswahlgesetz	<p>Bei einem Umzug ins Ausland müssen sich die Bürger bei der zuständigen Meldebehörde abmelden.</p> <p>Deutsche Staatsangehörige, die dauerhaft im Ausland wohnen, haben für die Eintragung in das Wählerverzeichnis gegenüber der zuständigen Gemeindebehörde (letzter Ort des Wohnsitzes in Deutschland) den Nachweis über ihre Wahlberechtigung zu erbringen.</p>
Irland	Gewöhnlicher Wohnsitz, sofern die Betroffenen den Wohnsitz innerhalb von 18 Monaten nach der Ausreise wieder in Irland zu begründen	Irische Beamte und Diplomaten, die sich im Auslandseinsatz befinden, sowie deren Ehegatten bzw. Lebenspartner	Wahlgesetz	Sofern keine das Gegenteil bestätigenden Nachweise vorliegen, genügt eine schriftliche Erklärung der Absicht, den Wohnsitz innerhalb von 18 Monaten wieder in Irland zu begründen.

Malta	Wohnsitz in Malta über einen ununterbrochenen Zeitraum von sechs Monaten oder über einzelne Zeiträume von insgesamt sechs Monaten während der der Registrierung als Wähler vorausgehenden 18 Monate	Vorübergehende Abwesenheit aus beruflichen Gründen, zum Studium, wegen einer Erkrankung oder Dienstreise (Maltesisches Verfassungsgericht)	Verfassung und Gesetz über allgemeine Wahlen	Nach Einholung der erforderlichen Informationen von den betreffenden Personen werden diese von der Wahlkommission aus dem Wählerverzeichnis gestrichen, wenn sie die Wohnsitzanforderungen nicht erfüllen
Vereinigtes Königreich	Entzug des Wahlrechts nach einem Auslandsaufenthalt von über 15 Jahren. Personen, die im Vereinigten Königreich zu keiner Zeit im Wählerverzeichnis eingetragen waren, dürfen als im Ausland lebende Personen nicht in das Wählerverzeichnis aufgenommen werden, es sei denn, dass sie das Vereinigte Königreich vor Vollendung des 18. Lebensjahres verlassen haben und die Ausreise innerhalb der vorausgehenden 15 Jahre erfolgt ist.	Angehörige der Streitkräfte und ihre Ehegatten und Lebenspartner; Personen, die sich im Dienst der Krone oder im Auftrag des British Council im Auslandseinsatz befinden.	Representation of the People Act	Im Ausland befindliche Wähler müssen für die Aufnahme in das Wählerverzeichnis eine Erklärung abgeben. Personen, die eine solche Erklärung in Kenntnis des Umstands abgeben, dass sie hierzu nicht berechtigt sind, und wissentlich falsche Angaben machen, begehen eine strafbare Handlung

2.1. Zypern

Gemäß Artikel 92 Absatz 1 des Gesetzes über Wählerregistrierung und Wählerverzeichnisse⁸ müssen Bürger ihren gewöhnlichen Wohnsitz für einen Zeitraum von wenigstens sechs Monaten vor den Wahlen im Land haben⁹, damit sie im Wählerverzeichnis eingetragen werden können, und demzufolge sind Bürger, die sich entweder dauerhaft im Ausland aufhalten oder dies sechs Monate vor dem Stichtag getan haben, nicht berechtigt, an den nationalen Parlamentswahlen teilzunehmen.

Eine Ausnahme betrifft Personen, die dem diplomatischen Korps Zyperns angehören oder im Ausland einen sonstigen Posten in öffentlichem Auftrag bekleiden, sowie deren

⁸ Gesetz über Wählerregistrierung und Wählerverzeichnisse (N.141(I)/2002), erhältlich bei „[Leginet](#)“.

⁹ Je nach Fall erfolgt der rechtliche Erwerb des Wahlrechts am 1. Januar, 1. April, 1. Juli oder 1. Oktober des Jahres, das der Erstellung des Wählerverzeichnisses vorausgeht (Artikel 101 Absatz 7 des Gesetzes über Wählerregistrierung und Wählerverzeichnisse 40/80).

Ehegatten, die als in Zypern wohnhaft gelten. Eine vormals bestehende weitere Ausnahme, die sich auf Personen bezieht, die sich zum Studium, zu befristeter Arbeit oder aus gesundheitlichen Gründen dauerhaft im Ausland aufhalten, wurde 2002 abgeschafft¹⁰.

Interessanterweise brauchen Personen, die bei Parlamentswahlen kandidieren, ihren gewöhnlichen Wohnsitz nicht in Zypern zu haben, um sich zur Wahl aufstellen zu lassen.

Stimmabgabe vom Ausland aus

Das Gesetz über die Wahl der Mitglieder des Parlaments wurde 2002 geändert, um sich am Wahltag im Ausland befindlichen oder aus einem bestimmten Grund ständig im Ausland wohnhaften Bürgern die Möglichkeit einzuräumen, an Wahlen in Zypern teilzunehmen. Die Entscheidungsbefugnis in der Frage, ob im Ausland Wahlbüros eingerichtet werden, liegt jedoch beim Innenminister. Damit das Ministerium über die Einrichtung eines Wahlbüros im Ausland entscheiden kann, muss ein entsprechender Antrag von mindestens 30 Personen aus dem betreffenden Wahlbezirk vorliegen. Ein solcher Antrag ist beim Ministerium des Innern drei Monate vor der Wahl zu stellen¹¹.

2.2. Dänemark

Gemäß der Verfassung Dänemarks haben dänische Bürger das Recht auf Teilnahme an den Wahlen zum nationalen Parlament, wenn sie ihren ständigen Wohnsitz im Königreich haben (Artikel 29 Absatz 1 der Verfassung Dänemarks). Es sei darauf hingewiesen, dass das Verfahren zur Änderung der Verfassung Dänemarks sehr umständlich ist und die Auflösung des Parlaments sowie Neuwahlen einschließt (Artikel 88 der Verfassung)¹².

Die Wohnsitzanforderung ist auch in Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes über die Parlamentswahlen verankert¹³. Allerdings sind in Artikel 2 zahlreiche Fälle festgelegt, in denen Personen, die ihren Wohnsitz im Ausland haben, als ständig in Dänemark wohnhafte Personen betrachtet werden (siehe Tabelle 1). Die Liste ist nicht erschöpfend, aber Personen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden, können ebenfalls als ständig in Dänemark wohnhaft betrachtet werden (Artikel 2 Absatz 2 Ziffer vi).

Insbesondere sind gemäß Artikel 2 Absatz 3 Personen, die ihren Wohnsitz im Ausland nehmen, ebenfalls als ständig im Königreich wohnhaft zu betrachten, wenn sie

¹⁰ Gesetz Nr. 40/80, geändert durch Gesetz 2(a) 210(I)/2002 ([Ο περί Εγγραφής Εκλογέων και Εκλογικού καταλόγου νόμος του 1980, Nr. 40/80](#)).

¹¹ Artikel 97 Absatz 2 Ziffer 2 des Gesetzes über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments von 1979, geändert durch das Gesetz 3(I)/2003 (L. 72/1979, [Ο περί Εκλογής Μελών της Βουλής των Αντιπροσώπων Νόμος, Nr. 72/1979](#), zuletzt geändert im Jahr 2011).

¹² Artikel 88 der [Verfassung Dänemarks](#): Nimmt das Folketing den Entwurf einer neuen Grundgesetzbestimmung an und will die Regierung diese Sache fördern, so wird eine Neuwahl des Folketings ausgeschrieben. Wird von dem aus der Wahl hervorgehenden Folketing der Entwurf in unveränderter Fassung angenommen, so muss er vor Ablauf eines halben Jahres nach seiner Verabschiedung den Wählern des Folketings zur Billigung oder Ablehnung durch direkte Abstimmung vorgelegt werden. Die näheren Bestimmungen für diese Abstimmung trifft das Gesetz. Haben eine Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden und mindestens 40 % sämtlicher Stimmberechtigten ihre Stimme für den Folketingsbeschluss abgegeben und wird dieser vom König bestätigt, so erhält dieser Beschluss den Rang eines Grundgesetzes.

¹³ [Lov om valg til Folketinget](#) konsolidierte Fassung vom April 2014.

beabsichtigen, innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Ausreise ins Königreich zurückzukehren. Diese Bestimmung ist seit 2003 in Kraft. Ferner gelten alle Personen, die mit einer unter die Unterabsätze 1, 2 und 3 fallenden Person unter derselben Anschrift zusammenleben, als ständig im Königreich wohnhaft, wenn die zusammenlebenden Partner miteinander verheiratet oder eine eingetragene Lebenspartnerschaft eingegangen sind oder die Voraussetzungen für eine Heirat oder eine eingetragene Lebenspartnerschaft erfüllen und bereits vor der Ausreise einen gemeinsamen Wohnsitz hatten (Artikel 2 Absatz 4).

Wähler, die unter die in Artikel 2 festgelegten Ausnahmeregelungen fallen, sind im nationalen Einwohnermeldesystem als ausgewandert registriert und werden auf Antrag in das Wählerverzeichnis der Gemeinde aufgenommen, in der sie zuletzt ihren ständigen Wohnsitz hatten. Haben sich Wähler, die unter Artikel 2 fallen, länger als vier Jahre im Ausland aufgehalten, so können sie nur dann ins Wählerverzeichnis aufgenommen werden, wenn der Wahlvorstand die Bedingungen von Absatz 2 in jedem einzelnen Fall als erfüllt erachtet (Artikel 16 Absätze 1 und 2).

Die Wählerverzeichnisse werden ausgehend von den im nationalen Einwohnermeldesystem enthaltenen Informationen erstellt (Artikel 19 Absatz 1 des Gesetzes über die Parlamentswahlen). Gemäß der Durchführungsverordnung zum Gesetz über das Einwohnermeldesystem¹⁴ gilt als Wohnsitz der Ort (die Wohnung), an dem eine Person regelmäßig übernachtet, sofern sie nicht wegen eines Urlaubs, einer Dienstreise, einer Erkrankung oder ähnlicher Gründe vorübergehend abwesend ist, und an dem sie ihr Hab und Gut aufbewahrt (Artikel 6 Absatz 1).

Gemäß Artikel 24 Absatz 1 der Durchführungsverordnung zum Gesetz über das Einwohnermeldesystem muss jede Person, die ins Ausland umzieht, im Einwohnermeldesystem als nicht mehr in Dänemark wohnhaft registriert werden, ausgenommen in den Fällen, in denen die betreffende Person bei der dänischen Regierung beschäftigt ist oder sich aus beruflichen oder ähnlichen Gründen länger als sechs Monate im Ausland aufhält, die meiste Zeit im Ausland übernachtet, aber während dieses Zeitraums die meisten Wochenenden, arbeitsfreien Tage, Urlaube usw. in ihrem Wohnsitz in Dänemark verbringt (Artikel 24). Auslandsaufenthalt von über sechs Monaten ist als Umzug ins Ausland zu melden. Bei Auslandsaufenthalten von bis zu sechs Monaten ist die betreffende Person, wenn ihre frühere Unterkunft uneingeschränkt verfügbar ist, auf Antrag berechtigt, weiterhin unter der früheren Anschrift registriert zu bleiben. Ist die frühere Unterkunft während eines Auslandsaufenthalts von bis zu sechs Monaten nicht uneingeschränkt verfügbar, so kann die Kommunalbehörde im konkreten Fall feststellen, ob ein Umzug ins Ausland vorliegt oder nicht (Artikel 24 Absatz 1). Kurzbesuche in Dänemark gelten nicht als Unterbrechung des Auslandsaufenthalts, wenn die betreffende Person während des fraglichen Zeitraums überwiegend im Ausland übernachtet (Artikel 24 Absatz 2).

Stimmabgabe vom Ausland aus

Wähler mit ständigem Wohnsitz in Dänemark, die sich vorübergehend im Ausland aufhalten, können ihre Stimme vorab bei einer diplomatischen oder konsularischen Vertretung Dänemarks oder bei einem vom dänischen Wirtschafts- und Innenminister benannten Wahlhelfer abgeben (Artikel 57 Absatz 2 des Gesetzes über die Parlamentswahlen).

¹⁴ [Durchführungsverordnung zum Gesetz über das Einwohnermeldesystem](#) (englische Fassung).

2.3. Deutschland

In Deutschland befand das Bundesverfassungsgericht im Juli 2012¹⁵ die Bestimmung, nach der die Wahlberechtigung von Auslandsdeutschen zur Bundestagswahl an einen früheren dreimonatigen Daueraufenthalt im Bundesgebiet geknüpft ist, für verfassungswidrig, da sie gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verstößt. Daher wurde das Bundeswahlgesetz¹⁶ 2013 entsprechend geändert. Es besagt nunmehr, dass Deutsche, die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland leben, wahlberechtigt sind, sofern sie nach Vollendung ihres 14. Lebensjahres mindestens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben und dieser Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt oder aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen sind (§ 12 Absatz 2 Bundeswahlgesetz). Der passive Konsum deutschsprachiger Medien im Ausland genügt nicht, um die Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in Deutschland zu begründen¹⁷.

Stimmabgabe vom Ausland aus

Im Ausland lebende Bürger, die an der Wahl teilnehmen möchten, müssen eine entsprechende Erklärung¹⁸ abgeben und gegebenenfalls Nachweise vorlegen, aus denen hervorgeht, dass sie die wahlrechtlichen Voraussetzungen erfüllen.

2.4. Irland

Gemäß dem irischen Wahlgesetz¹⁹ ist eine Person berechtigt, sich in einem Wahlkreis für die Teilnahme an den Wahlen zum Dáil (irisches Parlament) registrieren zu lassen, wenn sie am Stichtag ihren gewöhnlichen Wohnsitz in dem betreffenden Wahlkreis hat. Der gewöhnliche Wohnsitz gilt nicht als aufgegeben und der betreffende Bürger wird ins Wählerverzeichnis eingetragen, sofern er beabsichtigt, innerhalb von 18 Monaten seinen Wohnsitz erneut in dem Wahlkreis zu begründen. Sofern kein gegenteiliger Hinweis vorliegt, wird eine schriftliche Erklärung, nach der eine Person beabsichtigt, ihren gewöhnlichen Wohnsitz nach dessen Aufgabe innerhalb von 18 Monaten erneut in dem Wahlkreis zu begründen, als zutreffend akzeptiert (Artikel 11 Absatz 3 des Wahlgesetzes).

Die einzigen weiteren Gruppen von Staatsangehörigen, die ungeachtet der Tatsache, dass sie ihren gewöhnlichen Wohnsitz nicht in Irland haben, an jeder Wahl oder Volksabstimmung teilnehmen dürfen, sind irische Beamte und Diplomaten, die sich im Auslandseinsatz befinden, sowie deren Ehegatten oder Lebenspartner. Diese Personen können ihre Stimme im Briefwahlverfahren abgeben (Artikel 12).

Der Verfassungskonvent Irlands hat im Zusammenhang mit dem Plan für eine Verfassungsreform die Aufhebung der Beschränkung des Stimmrechts für im Ausland lebende irische Staatsangehörige geprüft und der irischen Regierung im März 2014

¹⁵ [Beschluss](#) des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2012, - 2 BvC 1/11 -/ - 2 BvC 2/11 -.

¹⁶ [Bundeswahlgesetz](#), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Mai 2013.

¹⁷ Siehe die [Begründung](#) zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes.

¹⁸ Das Antragsformular ist auf der [Website](#) des Bundeswahlleiters abrufbar (*Bundeswahlleiter*).

¹⁹ Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b des [Wahlgesetzes von 1992](#).

empfohlen²⁰, irischen Staatsangehörigen das Recht zu gewähren, ihre Stimme bei Präsidentschaftswahlen, nicht jedoch bei Parlamentswahlen in irischen Botschaften abzugeben. Nunmehr ist es Sache der irischen Regierung, auf die Empfehlung des Konvents zu reagieren. Allerdings hat der Ausschuss für Europaangelegenheiten des irischen Parlaments als Reaktion auf die Empfehlung der Europäischen Kommission über die Angelegenheit beraten und wird beiden Häusern demnächst einen Bericht zu den Empfehlungen bezüglich des Wahlrechts für im Ausland lebende Staatsangehörige vorlegen²¹.

2.5. Malta

Maltesische Bürger haben das Recht auf Teilnahme an den Wahlen zum nationalen Parlament, wenn sie ihren Wohnsitz in Malta haben und sich unmittelbar vor ihrer Eintragung ins Wählerverzeichnis während eines Zeitraums von sechs Monaten ununterbrochen oder während eines Zeitraums von 18 Monaten insgesamt sechs Monate lang dort aufgehalten haben (Artikel 57 c der Verfassung Maltas). Dies gilt nicht für Personen, die wegen ihrer Tätigkeit im öffentlichen Dienst oder wegen eines Auslandseinsatzes als Angehörige der Streitkräfte nicht in Malta wohnhaft waren (Artikel 57 c)²². Demzufolge hat der Entzug des Wahlrechts von im Ausland lebenden maltesischen Staatsangehörigen Verfassungsrang. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass eine Änderung der Bedingungen für die Wahlberechtigung (Artikel 57 der Verfassung) gemäß Artikel 66 Absatz 2 Buchstabe b der Verfassung einer Zweidrittelmehrheit im Parlament bedürfte.

Die in der Verfassung festgelegten Wahlrechtsbedingungen sind im Gesetz über allgemeine Wahlen genauer spezifiziert²³. So ist in Artikel 15 dieses Gesetzes festgelegt, dass eine Person unter anderem deshalb nicht ins Wählerverzeichnis für die Wahlen der Mitglieder des Repräsentantenhauses eingetragen wird, wenn sie die in Artikel 57 der Verfassung festgelegten Wohnsitzanforderungen nicht erfüllt. Für die Prüfung der Richtigkeit des Wählerverzeichnisses ist die Wahlkommission zuständig. Sie muss die erforderlichen Angaben von den betreffenden Personen einholen, um festzustellen, ob diese (noch) wahlberechtigt sind (Artikel 19 Absatz 1). Die Wahlkommission streicht Staatsangehörige, die die Wohnsitzanforderungen nicht erfüllen, aus dem Wählerverzeichnis (Artikel 24). Vor der Streichung aus dem Wählerverzeichnis fordert die Wahlkommission die betreffende Person auf, binnen zehn Tagen Nachweise vorzulegen, die ihr Recht, weiterhin als Wähler eingetragen zu bleiben, belegen (Artikel 26). Es sei darauf hingewiesen, dass das Wählerverzeichnis öffentlich ist und die Wähler die Möglichkeit haben, gegen die Eintragung anderer Wähler in das Verzeichnis Widerspruch einzulegen (Artikel 30 Absatz 3).

Die Definition des Begriffs „Wohnsitz“ in Artikel 57 der Verfassung wurde im Jahr 2003 vom maltesischen Verfassungsgericht in Bezug auf das Recht, sich als Kandidat für die Wahlen zum nationalen Parlament aufstellen zu lassen, näher erläutert (für das dieselben Wohnsitzanforderungen gelten wie für das aktive Wahlrecht). Das Verfassungsgericht kam zu dem Schluss, dass der Begriff „Wohnsitz“ in Artikel 27 der Verfassung nicht mit der physischen Anwesenheit im Land gleichzusetzen ist, sondern auch die regelmäßige Abwesenheit aus dem Land beinhaltet und gestattet. Eine

²⁰ [Ninth Report of the Convention on the Constitution Conclusions and final recommendations](#), März 2014.

²¹ Vom irischen Parlament bereitgestellte Informationen.

²² Artikel 57, [Verfassung Maltas](#).

²³ [Gesetz über allgemeine Wahlen](#) von 1991 (Att Dwar L-Elezzjonijiet Generali), zuletzt geändert 2014.

vorübergehende Abwesenheit aus Malta aus beruflichen Gründen, zum Studium, wegen einer Erkrankung oder Dienstreise kann nicht dahingehend ausgelegt werden, dass kein Wohnsitz in Malta besteht. Eine Person, die zum Studium oder aus beruflichen Gründen ins Ausland geht, befasst sich nach wie vor mit dem politischen Leben Maltas, daher besteht kein Grund, ihr das Wahlrecht zu entziehen²⁴. Somit ist der Wohnsitz nicht an die ständige Anwesenheit, sondern je nach den Umständen des Falles an den gewöhnlichen Aufenthalt im Land gebunden²⁵.

Stimmabgabe vom Ausland aus

Die Stimmabgabe findet ausschließlich in Malta statt. Maltesische Staatsangehörige, die ihren gewöhnlichen Wohnsitz in Malta haben, sich jedoch vorübergehend im Ausland aufhalten, können ihre Stimme nicht vom Ausland aus abgeben. Gemäß dem Gesetz über allgemeine Wahlen können wahlberechtigte maltesische Staatsangehörige, die am Wahltag nicht in Malta anwesend sein können, ihre Stimme sieben Tage im Voraus abgeben, sofern sie vor der Wahlkommission den Eid leisten, dass sie am Wahltag nicht in Malta sein werden (Artikel 77). Maltesische Staatsangehörige, die sich zur Vertretung ihres Staates oder aus beruflichen Gründen im Ausland befinden, erhalten die (nicht im Gesetz vorgesehene) Möglichkeit, nach Malta eingeflogen zu werden. So können im Ausland lebende Wahlberechtigte bei Malta Air stark subventionierte Flugtickets mit Rückflug buchen. Das gilt auch für Personen, die mit Ausländern verheiratet sind, im Ausland studieren, arbeiten oder sich einer medizinischen Behandlung unterziehen, und deren Angehörige²⁶.

2.6. Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich setzt die Berechtigung zur Teilnahme an Parlamentswahlen die Eintragung in das Wählerverzeichnis des betreffenden Wahlkreises für die Parlamentswahlen voraus (§ 1 Abs. 1 des Representation of the People Act 2000)²⁷. Gemäß § 4 Absatz 1 Buchstabe b muss ein Bürger, um sich ins Wählerverzeichnis für die Parlamentswahlen eintragen zu lassen, seinen Wohnsitz in dem betreffenden Wahlkreis haben. Im Ausland lebende britische Staatsangehörige sind noch bis zu 15 Jahre nach ihrem Umzug ins Ausland berechtigt, sich für die Wahlen zum nationalen Parlament eintragen zu lassen (§ 1 Absätze 3 und 4 des Representation of the People Act 1985)²⁸. Sie sind mit der Rückkehr ins Vereinigte Königreich wieder wahlberechtigt. Personen, die im Vereinigten Königreich zu keiner Zeit im Wählerverzeichnis eingetragen waren, dürfen als im Ausland lebende Personen nicht in das Wählerverzeichnis aufgenommen werden, es sei denn, dass sie das Vereinigte Königreich vor Vollendung des 18. Lebensjahres verlassen haben und die Ausreise innerhalb der vorausgehenden 15 Jahre erfolgt ist (§ 1 Absatz 4 Buchstabe b des Representation of the People Act 1985).

²⁴ Urteil des Civil First Hall (Constitutional Jurisdiction), Vassallo Dr. Harry Noe gegen Kummissjonarju Elettorali Principali Noe Et Noe, 21. März 2003.

²⁵ D. DeBono, [Access to electoral rights in Malta](#), EUDO Citizenship Observatory, Juni 2013, S. 5.

²⁶ S. Grech, „[Air Malta Return Flights at €35 for those wanting to vote](#)“, The Malta Independent, 12. Mai 2011.

²⁷ [Representation of the People Act 2000](#).

²⁸ [§ 1](#) Absätze 3 und 4 des Representation of the People Act 1985, geändert durch das Representation of the People Act 2000 und durch Artikel 141 des Political Parties and Referendums Act 2000, durch das der Zeitraum von 20 auf 15 Jahre verkürzt wurde.

Die 15-Jahre-Regel gilt nicht für Mitglieder der Streitkräfte und deren Ehepartner und Lebenspartner und für Personen, die sich im Dienst der Krone oder im Auftrag des British Council im Auslandseinsatz befinden²⁹.

Im Ausland befindliche Wähler müssen eine Erklärung abgeben, um sich als solche ins Wählerverzeichnis eintragen zu lassen (§ 2), und können per Post oder durch Stimmrechtsvertretung wählen. Personen, die eine solche Erklärung in Kenntnis des Umstands abgeben, dass sie hierzu nicht berechtigt sind, und wissentlich falsche Angaben machen, begehen eine strafbare Handlung, die mit einer Geldstrafe von bis zu 5 000 GBP bestraft wird (§ 12 des Representation of the People Act 1985).

Es wird immer wieder darüber diskutiert³⁰, das Wahlrecht für britische Bürger, die im Ausland leben, zu erweitern, wobei es auch Fälle gibt, die vor Gericht gebracht wurden (z. B. der Fall Preston)³¹.

3. Entzug des Wahlrechts für die Wahl zum Europäischen Parlament

3.1. Beschränkungen der nationalen Wohnsitzerfordernisse gemäß dem EU-Recht

Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, haben in dem betreffenden Mitgliedstaat das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) sowie bei Kommunalwahlen, „wobei für [sie] dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats“ (Artikel 22 AEUV und Artikel 39 und 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union). Das Wohnsitzerfordernis gilt somit in gleichem Maße für Staatsangehörige wie für andere Unionsbürger. Damit die Wohnsitzerfordernisse Unionsbürger, die ihren ständigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, nicht daran hindern, ihr Recht, sich frei bewegen und aufhalten zu können, weiterhin ausüben zu können (Artikel 21 AEUV), ist in Richtlinie 93/109/EG³² vorgesehen, dass eine Mindestaufenthaltsdauer vollständig als erfüllt gilt, wenn der betroffene Unionsbürger für einen gleichen Zeitraum in einem anderen Mitgliedstaat gelebt hat³³. Eine Ausnahme gilt für Mitgliedstaaten, in denen das Verhältnis von ausländischen Unionsbürgern im Wahlalter 20 % der Gesamtzahl der dort ansässigen Unionsbürger (einschließlich Staatsangehörige) übersteigt (z. B. Luxemburg). Solche Mitgliedstaaten können von ausländischen Unionsbürgern verlangen, dass sie dort (und nicht in einem

²⁹ [§ 14 Representation of the People Act 1983](#) und [§ 1 Representation of the People Act 1985](#).

³⁰ Commons Library Standard Note, [Overseas Voters](#), 11.11.2014.

³¹ Siehe Votes for Expat Brits, [James Preston vs. the UK Government](#).

³² [Richtlinie 93/109/EG](#) des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen.

³³ Artikel 5 der Richtlinie 93/109/EG: Wenn die Staatsangehörigen des Wohnsitzmitgliedstaats das aktive oder passive Wahlrecht nur unter der Voraussetzung besitzen, dass sie ihren Wohnsitz seit einer Mindestzeit im Wahlgebiet haben, so gilt diese Bedingung als von den aktiv und passiv Wahlberechtigten der Gemeinschaft erfüllt, wenn sie in anderen Mitgliedstaaten für die gleiche Dauer einen Wohnsitz hatten. Diese Bestimmung findet unbeschadet spezifischer Bedingungen im Zusammenhang mit der Dauer des Wohnsitzes in einem bestimmten Wahlkreis oder einer bestimmten Gebietskörperschaft Anwendung.

anderen Mitgliedstaat) ihren Wohnsitz für einen Mindestzeitraum von höchstens fünf Jahren haben.

Diese Regeln gelten jedoch nur für ansässige ausländische Unionsbürger und nicht für Staatsangehörige des betroffenen Mitgliedstaats. Das bedeutet, dass, wenn ein Mitgliedstaat von den Stimmberechtigten bei den Wahlen zum Europäischen Parlament verlangt, für eine Mindestzeit ansässig gewesen zu sein, Staatsangehörige dieses Mitgliedstaates mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat womöglich nicht die in ihrem Herkunftsland zur Wahl stehenden Mitglieder des Europäischen Parlaments wählen können, sofern die nationalen Rechtsvorschriften nichts anderes besagen.

3.2. Nationale Vorschriften über den Wohnsitz, die zum Verlust des Wahlrechts führen

Tabelle 2 – Verlust des Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament aufgrund eines Wohnsitzes im Ausland

Mitgliedstaat	Wohnsitzerfordernis für das Recht auf Teilnahme	Entzug des Wahlrechts bei Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU	Entzug des Wahlrechts bei Wohnsitz in einem Drittland	Rechtliche Stellung der Vorschriften über den Wahlrechtsentzug
Zypern	Wohnsitz für mindestens sechs Monate vor der Eintragung ins Wählerverzeichnis	Nein	Ja	Gesetz über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments
Dänemark	Ständiger Wohnsitz in Dänemark oder in einem anderen Mitgliedstaat der EU	Nein	Ja, sofern die Absicht besteht, innerhalb von zwei Jahren nach Dänemark zurückzukehren	Gesetz über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments
Deutschland	Wohnsitz für einen Zeitraum von mindestens drei Monaten in Deutschland oder einem anderen Mitgliedstaat der EU vor den Wahlen. Deutsche, die ihren Wohnsitz im Ausland haben, können wählen, wenn sie nach dem 14. Lebensjahr innerhalb der letzten 25 Jahre mindesten drei Monate ununterbrochen in Deutschland gelebt haben oder mit der politischen Situation vertraut und davon betroffen sind.	Nein	Ja, sofern ständiger Wohnsitz in Deutschland für mindestens drei Monate nach dem 14. Lebensjahr in den letzten 25 Jahren bestand oder der/die Wähler(in) mit der politischen Situation in Deutschland vertraut und davon betroffen ist.	Europawahlgesetz und Bundeswahlgesetz

Irland	Gewöhnlicher Wohnsitz, sofern die Betreffenden den Wohnsitz innerhalb von 18 Monaten nach der Ausreise wieder in Irland zu begründen	Ja	Ja	Wahlgesetz
Malta	Wohnsitz in Malta oder einem anderen Mitgliedstaat der EU über einen ununterbrochenen Zeitraum von sechs Monaten oder über einzelne Zeiträume von insgesamt sechs Monaten während der der Registrierung als Wähler vorausgehenden 18 Monate	Nein	Ja	Verfassung und Gesetz zur Wahl des Europäischen Parlaments
Vereinigtes Königreich	Entzug des Wahlrechts nach einem Auslandsaufenthalt von über 15 Jahren. Personen, die noch nie als Wähler im Vereinigten Königreich registriert waren, können sich nicht als Auslandswähler registrieren lassen, es sei denn, dass sie das Vereinigte Königreich vor Vollendung des 18. Lebensjahres verlassen haben und die Ausreise innerhalb der vorausgehenden 15 Jahre erfolgt ist	Ja	Ja	Gesetz zur Wahl des Europäischen Parlaments 2002 und Representation of the People Act 1985

3.2.1. Zypern

In Zypern sieht das Gesetz über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments³⁴ vor, dass Personen das Wahlrecht besitzen, wenn **sie über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten vor dem Stichtag ihren Wohnsitz in Zypern hatten**. Gleiches gilt für die Europawahlen. Die Bedingung des gewöhnlichen Wohnsitzes in Zypern für einen Zeitraum von sechs Monaten vor dem Datum der Eintragung in das Wählerverzeichnis gilt in Übereinstimmung mit dem EU-Recht auch dann als erfüllt,

³⁴ Artikel 5 [Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments](#) von 1979, geändert durch das Gesetz 3(I)/2003 (L. 72/1979, *Ο περί Εκλογής Μελών της Βουλής των Αντιπροσώπων Νόμος*, Nr. 72/1979).

wenn der zyprische Bürger oder der Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats **seinen gewöhnlichen Wohnsitz für den gleichen Zeitraum in einem anderen Mitgliedstaat hatte**, sofern an dem Datum der Aufnahme in das entsprechende Wählerverzeichnis für inländische oder EU-Wähler der gewöhnliche Wohnsitz in Zypern lag³⁵. Die Regel des „gleichen Zeitraums“ gilt jedoch nicht, wenn der Wohnsitz in einem Drittland war.

Zyprische Bürger, die im Ausland (in einem anderen Mitgliedstaat der EU) leben, können in Botschaften und Konsulaten wählen, vorausgesetzt, sie wurden auf ihr Ersuchen hin in das Wählerverzeichnis aufgenommen³⁶.

3.2.2. Dänemark

In der dänischen Verfassung ist festgelegt, dass der Wohnsitz dauerhaft im Dänischen Königreich sein muss, um an Wahlen teilnehmen zu dürfen. Diese Voraussetzung gilt jedoch nur für nationale Wahlen und nicht für die Wahlen zum Europäischen Parlament³⁷. Im Gesetz über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments³⁸ ist festgelegt, dass dänische Bürger, die dauerhaft ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU haben, bei den Europawahlen in Dänemark wählen dürfen. Daraus folgt, dass dänische Bürger, die ihren Wohnsitz dauerhaft in einem Drittland außerhalb der EU haben (und nicht die Absicht haben, innerhalb von zwei Jahren zurückzukehren)³⁹, kein Stimmrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in Dänemark besitzen.

3.2.3. Deutschland

Deutsche Bürger und ausländische Unionsbürger sind bei den Wahlen des Europäischen Parlaments in Deutschland wahlberechtigt, wenn sie mindestens drei Monate in Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat der EU eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben⁴⁰. Darüber hinaus sind Deutsche, die ihren Wohnsitz in einem Drittland außerhalb der EU haben, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in Deutschland nur dann stimmberechtigt, wenn sie nach dem 14. Lebensjahr ununterbrochen für drei Monate innerhalb der vorangegangenen 25 Jahre ihren ständigen Wohnsitz in Deutschland hatten oder wenn sie mit der politischen Situation in Deutschland vertraut und davon betroffen sind⁴¹. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass sich die Rechtsvorschrift auf das Bundeswahlgesetz, und somit auf die „deutsche“ und nicht auf die „europäische“ politische Situation bezieht.

³⁵ Artikel 4 des Gesetzes über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments von 2004, Gesetz Nr. 10(I)/2004.

³⁶ Artikel 8 des [Gesetzes Nr. 98\(I\)/2004](#) (Das aktive und passive Wahlrecht der Bürger anderer Mitgliedstaaten, die ihren Wohnsitz in der Republik haben, bei Kommunalwahlen und Europawahlen, Gesetz von 2004, Nr. 98/(I)/2004).

³⁷ Artikel 29 Absatz 1 der [Verfassung Dänemarks](#).

³⁸ Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe i des Gesetzes über die [Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments](#).

³⁹ Artikel 2 Absatz 3 des (nationalen) Gesetzes zu den Parlamentswahlen: Personen, die ihren Wohnsitz im Ausland begründen, werden ebenfalls als ständig im Königreich wohnhaft betrachtet, wenn sie beabsichtigen, innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Ausreise ins Königreich zurückzukehren.

⁴⁰ § 6 Absatz 1 Satz 2 [European Elections Act](#) (*Europawahlgesetz*).

⁴¹ § 6 Absatz 2 [Europawahlgesetz](#) und § 12 Absatz 2 [Bundeswahlgesetz](#).

3.2.4. Irland

Um bei den Wahlen des Europäischen Parlaments sowie nationalen und anderen Wahlen stimmberechtigt zu sein, muss die Person ihren gewöhnlichen Wohnsitz in einem der irischen Wahlkreise haben⁴². Der gewöhnliche Wohnsitz gilt nicht als aufgegeben und der betreffende Bürger wird ins Wählerverzeichnis eingetragen, sofern er beabsichtigt, innerhalb von 18 Monaten seinen Wohnsitz erneut in dem Wahlkreis zu begründen. Sofern kein gegenteiliger Hinweis vorliegt, wird eine schriftliche Erklärung, nach der eine Person beabsichtigt, ihren gewöhnlichen Wohnsitz nach dessen Aufgabe innerhalb von 18 Monaten erneut in dem Wahlkreis zu begründen, als zutreffend akzeptiert (Artikel 11 Absatz 3 des Wahlgesetzes).

Ausnahmen gelten für irische Beamte oder Diplomaten, die aufgrund ihres Amtes im Ausland arbeiten, sowie deren Ehepartner oder Lebenspartner.

3.2.5. Malta

Im Gesetz zur Wahl des Europäischen Parlaments⁴³ ist entsprechend dem Wortlaut der entsprechenden Bestimmung der Verfassung (Artikel 57) festgelegt, dass sich diejenigen im europäischen Wählerverzeichnis eintragen lassen können, die ihren Wohnsitz in Malta haben und in den 18 Monaten unmittelbar vor ihrer Eintragung ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat für einen ununterbrochenen Zeitraum von sechs Monaten oder über einzelne Zeiträume von insgesamt sechs Monaten hatten. In dem Gesetz wird gemäß Artikel 5 der Richtlinie 93/109/EG klargestellt, dass Bürger, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, so behandelt werden, als hätten sie ihren Wohnsitz in Malta.

3.2.6. Vereinigtes Königreich

Wie bei den nationalen Parlamentswahlen im Vereinigten Königreich sind britische Bürger, die im Ausland leben, bei den Wahlen zum Europäischen Parlament dort bis zu 15 Jahre nach ihrem Umzug ins Ausland stimmberechtigt; danach verlieren sie ihr Wahlrecht, bis sie wieder ins Vereinigte Königreich zurückkehren, um dort ihren ständigen Wohnsitz wieder aufzunehmen. Auslandswähler müssen sich im Wahlkreis ihres letzten Wohnsitzes im Vereinigten Königreich registrieren lassen. Bürger, die sich noch nie als Wähler im Vereinigten Königreich haben registrieren lassen, sind nicht berechtigt, sich als Auslandswähler registrieren zu lassen, es sei denn, sie haben das Vereinigte Königreich vor dem 18. Lebensjahr verlassen, und vorausgesetzt, dass sie das Land vor nicht mehr als 15 Jahren verlassen haben⁴⁴.

4. Folgen des Entzugs des Wahlrechts

4.1. Das Ausmaß der Problematik

Es gibt keine Statistiken über die Anzahl der Bürger aus Mitgliedstaaten der EU, denen das Wahlrecht bei nationalen oder europäischen Wahlen entzogen wurde, da die meisten Länder von ihren Bürgern, die im Ausland leben, nicht verlangen, sich bei den nationalen Behörden registrieren zu lassen. Darüber hinaus gibt es nicht in allen Mitgliedstaaten Verfahren, mit denen Staatsangehörige die Behörden über ihren Umzug ins Ausland informieren.

⁴² Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b des [Wahlgesetzes von 1992](#).

⁴³ Artikel 11 [Gesetz über die Wahlen zum Europäischen Parlament](#) von 2004, letzte Änderung im Jahr 2014.

⁴⁴ [§ 8 Gesetz zur Wahl des Europäischen Parlaments 2002](#) und [§ 3 Representation of the People Act 1985](#).

Schätzungen zufolge leben zwischen 5 und 10 Millionen Bürger mit deutscher Staatsangehörigkeit im Ausland⁴⁵. Dazu gehört auch die zweite und dritte Generation deutscher Auswanderer. Schätzungen für das Vereinigte Königreich zufolge leben etwa 5,5 Millionen britische Bürger dauerhaft im Ausland⁴⁶.

Die Eintragungen im Wählerverzeichnis von Deutschen, die im Ausland leben, sind infolge der Lockerung der Vorschriften für den Verlust des Wahlrechts sowohl bei den Wahlen des Bundestags (von ca. 31 000 im Jahr 1987 auf ca. 67 000 im Jahr 2013)⁴⁷ als auch bei Europawahlen (von 7 000 im Jahr 1979 auf 13 700 im Jahr 2014) gestiegen⁴⁸. Dagegen sind die Registrierungen der britischen Bürger im Ausland zurückgegangen. Während die Verlängerung des Zeitraums, in dem Auslandswähler ihr Wahlrecht behalten, von 5 auf 20 Jahre zu einem Anstieg der registrierten Wähler im Ausland auf fast 35 000 im Jahr 1991 führte, ging ihre Zahl in den Folgejahren mit der Verkürzung von 20 auf 15 Jahre auf knapp über 19 000 im Jahr 2012 zurück⁴⁹.

Sowohl in Deutschland als auch im Vereinigten Königreich bleibt der Anteil derjenigen, die ihr Wahlrecht ausüben, niedrig und liegt weit unter dem Anteil der registrierten inländischen Wähler.

Die geringe Zahl der im Ausland lebenden Bürger, die sich für die Wahlen im Land ihrer Staatsangehörigkeit registrieren lassen, wurde als Rechtfertigung für den Entzug des Wahlrechts benutzt, da sich die Bürger im Ausland größtenteils nicht für die Teilnahme am politischen Leben zu Hause interessierten. Dagegen argumentieren andere, dass die geringe Anzahl die Befürchtungen widerlege, dass im Ausland lebende Bürger einen unfairen Einfluss auf politische Entscheidungen hätten, die in ihrem Herkunftsland getroffen werden, z. B. indem sie ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern, die von politischen Entscheidungen direkter betroffen sind, politische Optionen aufzwingen.

4.2. Vor- und Nachteile des Entzugs des Wahlrechts

Der Entzug des Wahlrechts von Staatsangehörigen, die im Ausland leben, basiert auf der Annahme, dass diese die politische Situation im Land ihrer Staatsangehörigkeit nicht genügend kennen und somit nicht in der Lage sind, eine gut informierte und sinnvolle Wahl zu treffen. Es wird das Argument angeführt, dass im Ausland lebende Staatsangehörige nicht direkt von den Rechtsvorschriften des Gesetzgebers betroffen sind, da sie z. B. keine Einkommensteuer in ihrem Herkunftsland zahlen. Darüber hinaus verweisen einige auf die Kosten der Stimmabgabe vom Ausland aus und die Betrugsmöglichkeiten.

Diese geschwächte Verbindung zwischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz im Ausland und ihrem Herkunftsland führt jedoch nicht zu einem Verlust der Staatsangehörigkeit. Die Staatsangehörigkeit ist vielmehr eine gewissermaßen ständige Verbindung zwischen einem Staat und seinen Staatsangehörigen. Das Band der Staatsangehörigkeit zu einem Staat ist immer noch der wichtigste Verbindungsfaktor für die Rechte und Pflichten der Bürger. Bürger mit Wohnsitz im Ausland haben immer noch Pflichten, die sich aus ihrer Staatsangehörigkeit ergeben, sodass ihnen auch die entsprechenden Rechte zugesprochen werden müssen. Das anwendbare Erbrecht hängt z. B. in den

⁴⁵ [Bundeszentrale für politische Bildung](#).

⁴⁶ Pressemitteilung der Wahlkommission des Vereinigten Königreichs, [Expats risk losing their say at general election](#), 22.9.2009.

⁴⁷ [Bundeswahlleiter, Im Wählerverzeichnis eingetragene Deutsche im Ausland bei Bundestagswahlen](#).

⁴⁸ [Bundeswahlleiter, Im Wählerverzeichnis eingetragene Deutsche im Ausland bei Bundestagswahlen](#).

⁴⁹ House of Commons Library Standard Note, [Overseas Voters](#), 11.11.2014, S. 8.

meisten Ländern von der Staatsangehörigkeit des Verstorbenen ab. Außerdem können auch lange im Ausland lebende Bürger in ihr Heimatland zurückkehren, was sie auch häufig tun, und sind dann dort uneingeschränkt von der nationalen Gesetzgebung betroffen. Darüber hinaus muss betont werden, dass heute die Möglichkeit besteht, sich über digitale Kommunikationsmittel über das politische Leben im Herkunftsmitgliedstaat zu informieren.

In diesem Zusammenhang betonte vor Kurzem der Oberste Gerichtshof von Ontario, dass die Registrierung als Wähler selbst ein Beleg dafür sei, dass sich im Ausland lebende Bürger für die nationale Politik interessieren; das Gericht war der Ansicht, dass der Entzug des Wahlrechts kanadischer Bürger, die länger als fünf Jahre im Ausland leben, verfassungswidrig sei. Das Gericht stellte Folgendes fest:

„Wenn die Tatsache, dass jemand eine Bürgerin oder ein Bürger ist, nicht ausreicht, um eine Verbindung der Person zu Kanada herzustellen und aufrecht zu halten, dann ist die Wahl selbst ein Beleg für diese Verbindung. Um zu wählen, muss ein kanadischer Staatsangehöriger, der im Ausland lebt, einige Schritte unternehmen: Unter anderem muss er einen speziellen Wahlzettel beantragen, diesen ausfüllen und sicherstellen, dass beide Dokumente rechtzeitig zu den Wahlen in Kanada eintreffen. Der Wähler muss den Namen des betreffenden lokalen Kandidaten kennen und, wenn er nach Partei wählen möchte, muss er bestimmen können, welcher Kandidat welcher Partei angehört. Somit ist die Tatsache, dass der Wähler sich für die Wahl interessiert und die entsprechenden Schritte unternimmt, um wählen zu können, Beleg für seine Verbindung zu Kanada. Es handelt sich hierbei um einen Selbsttestmechanismus.

Die vagen Behauptungen, wonach eine Ungerechtigkeit gegenüber inländischen Wählern bestehe, und die Spekulationen, dass dies negative Folgen haben könnte, überwiegen nicht die erheblichen negativen Folgen des Wahlrechtsentzugs eines kanadischen Bürgers nur aufgrund der Überschreitung des Höchstzeitraums von fünf Jahren Auslandsaufenthalt“⁵⁰.

Die 6-Jahre-Regel, die in Australien gilt, kann immer wieder durch einen jährlichen Antrag des im Ausland lebenden Staatsangehörigen verlängert werden. Bei der 3-Jahre-Regel, die in Neuseeland gilt, beginnt der Zeitraum jedes Mal von Neuem, wenn der im Ausland lebende Staatsangehörige das Land besucht.

4.3. Verletzt der Entzug des Wahlrechts EU-Recht?

Der Entzug des Wahlrechts von Staatsangehörigen aus Mitgliedstaaten der EU, die im Ausland leben, sowohl bei nationalen Wahlen als auch bei Wahlen zum Europäischen Parlament scheint auf den ersten Blick wenig mit dem EU-Rechtsrahmen zusammenzuhängen, da es sich um einen Verlust der Rechte von Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten und nicht von Nicht-EU-Bürgern handelt, die aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht diskriminiert werden dürfen (Artikel 18 AEUV).

Der Europäische Gerichtshof hat jedoch in verschiedenen Fällen festgestellt, dass die Rechte, die sich aus einer Unionsbürgerschaft (sowie den Freiheiten des Binnenmarktes) ergeben, auch von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates gegenüber diesem Staat geltend gemacht werden können⁵¹. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten keine

⁵⁰ [Urteil](#) des Obersten Gerichtshofes von Ontario, Frank et al. gegen AG Canada, 2014 ONSC 907, 2.5.2014.

⁵¹ Siehe z. B. [Rechtssache C-192/05](#), Tas-Hagen en Tas (2006), Randnummer 28.

Maßnahmen durchführen dürfen, die ihre eigenen Staatsangehörigen davon abhalten könnten, ihre Rechte als EU-Bürger auszuüben, oder durch die ihnen Nachteile aufgrund der Ausübung dieser Rechte entstehen könnten, es sei denn, diese Maßnahmen sind verhältnismäßig und gerechtfertigt, um ein öffentliches Interesse zu verteidigen. Solche Maßnahmen würden eine Verletzung der Pflichten der Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit mit der Union gemäß Artikel 4 EUV darstellen, worin sie verpflichtet werden, „alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten“, zu unterlassen.

Der Verlust des Wahlrechts aufgrund des Wohnsitzes in einem anderen Mitgliedstaat der EU (nicht aufgrund des Wohnsitzes in einem Drittland) könnte tatsächlich Bürger davon abhalten, in einen anderen Mitgliedstaat zu ziehen und somit als Verletzung der Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit von Unionsbürgern angesehen werden (Artikel 19 AEUV und Artikel 45 der EU-Charta). In den einzelnen Fällen wird es eher schwierig sein, dies zu beweisen, doch die Verletzung der Unionsbürgerrechte erfordert keine statistischen oder anderen Belege. Die potenzielle „abschreckende Wirkung“ auf die Entscheidung, die Aufenthaltsfreiheit auszuüben, reicht durchaus aus⁵².

Dies gilt auch für die Wahlen zum Europäischen Parlament. Im Gegensatz zum Entzug des Wahlrechts bei nationalen Wahlen, bei dem Staatsbürgern, die im Ausland leben, die Möglichkeit verwehrt wird, an Parlamentswahlen auf nationaler Ebene teilzunehmen (sowohl in ihrem Herkunftsland als auch dem Land ihres Wohnsitzes), können Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsangehörigkeit wohnen, die MdEP wählen, die in ihrem Gastmitgliedstaat zur Wahl stehen (Artikel 22 Absatz 2 AEUV). Das aktive und passive Wahlrecht der Unionsbürger in dem Mitgliedstaat ihres Wohnsitzes ergibt sich jedoch aus ihrer Unionsbürgerschaft und gilt somit zusätzlich zu den Rechten, die sich aus ihrer Staatsangehörigkeit ergeben; es ersetzt diese nicht. Aus der Logik der Vertragsbestimmungen über die Wahlrechte von Unionsbürgern ergibt sich vielmehr, dass sie sich bei den Europawahlen aussuchen können, ob sie in dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, oder dem Mitgliedstaat ihres Wohnsitzes wählen möchten. In diesem Zusammenhang argumentiert die Kommission, dass der Entzug des Wahlrechts direkt die Wahrnehmung der Unionsbürgerschaft verletzt, die zusätzlich zur nationalen Staatsbürgerschaft gilt und den Unionsbürgern zusätzliche Rechte verleiht, während in diesem Fall die Ausübung des Rechts der Freizügigkeit, das sich aus der Unionsbürgerschaft ergibt, zum Verlust des Rechts auf politische Teilnahme führen kann⁵³.

Die Kommission hat außerdem in zahlreichen Fällen die Ansicht vertreten, dass das Wahlrecht auf nationaler Ebene allein im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten liegt. Die frühere Vizepräsidentin der Kommission, Viviane Reding, hat jedoch⁵⁴ auf eine parlamentarische Anfrage⁵⁵ des ehemaligen MdEP Andrew Duff (ALDE, UK) geantwortet, dass Unionsbürger, die weder in ihrem Herkunftsmitgliedstaat noch in dem Mitgliedstaat ihres Wohnsitzes das aktive oder passive Wahlrecht besitzen, im Rat

⁵² D. Kochenov, „[Free movement and participation in the parliamentary elections in the Member State of nationality: an ignored link?](#)“, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Band 16 (2009), Nr. 2, S. 219.

⁵³ Mitteilung zum Entzug des Wahlrechts vom Januar 2014, ebd.

⁵⁴ [Antwort](#) der Kommissarin Reding im Namen der Kommission, 2.2.2011.

⁵⁵ [Parlamentarische Anfrage](#) von Andrew Duff MdEP, 14.10.2011.

der EU nicht repräsentiert und somit von der Teilnahme am politischen Leben der EU ausgeschlossen werden. In der Tat wählen die Unionsbürger in dem quasiföderalen Zweikammersystem ihre Vertreter der unteren Kammer (Parlament), wären jedoch von ihrer Vertretung in der oberen, territorialen Kammer, dem Rat, ausgeschlossen, wenn ihnen das Wahlrecht für nationale Wahlen entzogen würde. In diesem Zusammenhang kann das rechtliche Verbot nicht mit der freiwilligen Entscheidung gleichgesetzt werden, nicht an den Wahlen teilzunehmen.

4.4. Und die Europäische Menschenrechtskonvention?

Die parlamentarische Versammlung des Europarats hat sich ebenfalls mehrfach mit dem Thema des Wahlrechtsentzugs befasst. In ihrer Entschließung Nr. 1459/2005⁵⁶ hat sie festgestellt, dass, um Loyalitätskonflikte zu vermeiden, das Wahlrecht bei nationalen Wahlen an die Staatsangehörigkeit gekoppelt sein sollte. Personen mit mehreren Staatsangehörigkeiten sollten die Möglichkeit haben, sich frei zu entscheiden, in welchem Land sie ihre Rechte ausüben möchten.

Im Jahr 2009 reichte Harry Shindler, ein britischer Staatsangehöriger, der seit 1982 in Italien gelebt hatte, eine Klage gegen die Regierung des Vereinigten Königreichs beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg wegen eines mutmaßlichen Verstoßes gegen die Europäische Menschenrechtskonvention und die Grundfreiheiten durch die britischen Rechtsvorschriften zur Stimmabgabe von im Ausland lebenden Bürgern ein. Er bezog sich im Wesentlichen auf das Recht auf freie Wahlen (Artikel 3 Protokoll 1 der Konvention). Am 7. Mai 2013 hat der EGMR in seinem Urteil⁵⁷ Shindlers Antrag abgelehnt. Der Gerichtshof hat insbesondere erklärt, dass die Wahlrechte bei nationalen Parlamentswahlen nicht in den Anwendungsbereich der EU-Rechtsprechung (Freizügigkeit) fallen, sodass Shindler nicht zuerst eine rechtliche Überprüfung innerstaatlichen Rechts durch EU-Recht ersuchen musste. Der Gerichtshof kam zu dem Schluss, dass die Wahlrechte gemäß Protokoll 1 Artikel 3 der Konvention kein Privileg seien, dass sie jedoch auch nicht absolut seien und eingeschränkt werden könnten. Die Beschränkung dieser Rechte müsse jedoch deren Wesen berücksichtigen und verhältnismäßig im Vergleich zum legitimen Zweck sein, der mit dieser Einschränkung verfolgt wird. Die Vertragsstaaten haben somit einen gewissen Ermessensspielraum, um die besonderen sozio-ökonomischen Gegebenheiten jedes Lands zu berücksichtigen. Der Gerichtshof war der Ansicht, dass die Bestimmungen des Vereinigten Königreichs über den Entzug des Wahlrechts von im Ausland lebenden Staatsangehörigen dem legitimen Zweck dienen, sicherzustellen, dass die Bürger mit einer engen Verbindung zum Vereinigten Königreich, die direkt von dessen Gesetzen betroffen sind, an den Wahlen des Parlaments dort teilnehmen dürfen. Darüber hinaus wurde die allgemeine 15-Jahre-Regel als verhältnismäßig angesehen, da eine Einzelfallbewertung, ob eine Person eine enge Verbindung zum Vereinigten Königreich hat, für die Wahlverwaltung eine untragbare Last darstellen würde. Der Gerichtshof folgerte, dass, obwohl es eine Tendenz in Europa gibt, nicht ansässigen Staatsangehörigen Wahlrechte zu gewähren, keine rechtliche Verpflichtung für einen Staat besteht, nicht ansässigen Staatsangehörigen uneingeschränkt Zugang zu diesen Rechten zu gewähren.

⁵⁶ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung Nr. 1459 (2005) „[Abolition of restrictions on the right to vote](#)“.

⁵⁷ [Urteil](#) des EGMR, Shindler gegen das Vereinigte Königreich, Antrag Nr. 19840/09, 7.5.2013.

4.5. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament hat bereits mehrfach betont, dass Unionsbürgern, denen im Mitgliedstaat ihrer Staatsangehörigkeit das Wahlrecht versagt wird, die Möglichkeit verwehrt wird, an Wahlen des nationalen Parlaments teilzunehmen⁵⁸. 2012 forderte es⁵⁹ die Mitgliedstaaten auf, den Verhaltenskodex für Wahlen der Venedig-Kommission (Europarat) umzusetzen und in diesem Zusammenhang auch den Wahlrechtsentzug von im Ausland lebenden Staatsangehörigen bei Wahlen des nationalen Parlaments abzuschaffen. Darüber hinaus hat der Petitionsausschuss vor Kurzem dieses Thema behandelt, nachdem mehrere Petitionen von Unionsbürgern eingegangen waren⁶⁰. Der Ausschuss wird auch mit dem ersten Vizepräsidenten der Kommission, Frans Timmermans, über dieses Thema sprechen.

5. Mögliche Lösungen und Zukunftsaussichten

Angesichts der Bedenken hinsichtlich der rückläufigen Wahlbeteiligung sowohl bei nationalen Wahlen als auch bei Wahlen des Europäischen Parlaments wurden verschiedene Lösungen diskutiert⁶¹, um im Ausland lebenden Staatsangehörigen die Teilnahme an den Wahlen zu ermöglichen. Da die Vergabe des Wahlrechts im Verantwortungsbereich der einzelnen Staaten liegt, hat die Europäische Union nur eingeschränkte Möglichkeiten, um eine Lösung für das Problem zu bieten. In der Tat könnte, wenn der Entzug des Wahlrechts aufgrund des Wohnsitzes in einem anderen Mitgliedstaat der EU als Verletzung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit betrachtet wird, ein Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 258 AEUV) vor dem Gerichtshof angestrebt werden, um dem Gerichtshof die Möglichkeit zu geben, diese Frage zu erörtern.

Eine weit verbreitete Meinung lautet, dass Bürger, die langfristig ihren Wohnsitz in der EU haben, das allgemeine Recht erhalten sollten, in ihren Gastmitgliedstaaten zu wählen, ungeachtet dessen, ob sie in ihren Herkunftsmitgliedstaaten ihr Wahlrecht verloren haben. Dieser Vorschlag ist das Thema einiger Petitionen, die beim Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments (PETI) eingereicht wurden, sowie der Europäischen Bürgerinitiative „Let me vote!“⁶². Darin wird argumentiert, dass ein solches neues Unionsbürgerrecht mithilfe des besonderen Gesetzgebungsverfahrens gemäß Artikel 25 Absatz 2 AEUV in die Verträge aufgenommen werden könnte; dieses Verfahren erfordert eine einstimmige Entscheidung des Rats sowie die Annahme durch alle Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsrechtlichen Anforderungen. In einer

⁵⁸ Entschließung des [Europäischen Parlaments](#) vom 29. März 2012 zu dem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010: Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten (2011/2182(INI)).

⁵⁹ Entschließung des [Europäischen Parlaments](#) vom 12. Dezember 2012 zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2010-2011) (2011/2069(INI)).

⁶⁰ Siehe z. B. die [Petition](#), eingereicht von Jacqueline Cotterill, britischer Staatsangehörigkeit, zum Verlust des Wahlrechts von Unionsbürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen, und zur Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

⁶¹ Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, [Turnout in European elections](#), 2014.

⁶² [Let me vote! Bürgerinitiative](#): Der Zeitraum zur Sammlung von Unterschriften endete jedoch im Januar 2014, ohne dass die Initiative den Grenzwert von 1 Million Unterschriften erreicht hat, die von der Kommission verlangt werden, damit sie tätig wird.

Eurobarometer-Umfrage⁶³ von 2010 wurde festgestellt, dass ca. 50 % der Bürger dafür sind, Unionsbürgern zu erlauben, an nationalen Wahlen im Mitgliedstaat ihres Wohnsitzes teilzunehmen, wohingegen 43 % dagegen sind.

Eine weniger anspruchsvolle Lösung ohne Änderung des Vertrags bestünde darin, die Lösung des Problems den das Wahlrecht entziehenden Mitgliedstaaten zu überlassen. Dies war die Strategie der früheren Kommission, die die Mitgliedstaaten aufforderte, die Rechtsvorschriften für den Wahlrechtsentzug für ihre in einem anderen Mitgliedstaat lebenden Staatsangehörigen abzuschaffen oder zumindest die Anforderungen zu lockern, die erfüllt werden müssen, um das Wahlrecht zu behalten⁶⁴. Wie oben beschrieben, wurden solche Aufforderungen bisher von den betroffenen Mitgliedstaaten noch nicht akzeptiert.

Teilweise wird eine Kombination beider Optionen vorgeschlagen, wonach sich die Unionsbürger aussuchen könnten, ob sie in dem Mitgliedstaat ihrer Staatsangehörigkeit oder dem Mitgliedstaat ihres Wohnsitzes wählen⁶⁵. Die öffentliche Anhörung der Kommission im Jahr 2012 zur Unionsbürgerschaft⁶⁶ hat gezeigt, dass die meisten Bürger in diesem Fall in dem Mitgliedstaat ihres Wohnsitzes wählen würden.

Ein vierter Ansatz wäre die Vereinfachung der Einbürgerung von Unionsbürgern in anderen Mitgliedstaaten. Da viele Mitgliedstaaten keine doppelte Staatsangehörigkeit erlauben (außer wenn ein bilaterales Abkommen mit einem anderen Land besteht), spricht allerdings dagegen, dass der Verlust der eigenen Staatsangehörigkeit, um das Wahlrecht in einem anderen Mitgliedstaat zu erlangen, unverhältnismäßig und eine Möglichkeit wäre, die dem Grundwesen der Unionsbürgerschaft, die zusätzliche Rechte bieten soll, entgegensteht⁶⁷.

In ihrer Empfehlung vom Januar 2014 hat die Kommission als eine weniger restriktive Maßnahme im Vergleich zum Entzug des Wahlrechts aufgrund des Wohnsitzes im Ausland vorgeschlagen, Staatsbürgern, die von ihrem Recht, sich in der Union frei zu bewegen und aufzuhalten, Gebrauch machen, die Beibehaltung ihres Wahlrechts zu ermöglichen, wenn sie ein fortdauerndes Interesse am politischen Leben des Mitgliedstaates, dessen Angehörige sie sind, nachweisen. Dies könne beispielsweise durch einen Antrag auf Verbleib im Wählerverzeichnis geschehen⁶⁸.

Das steigende konstruktive Potenzial der Unionsbürgerschaft bei der europäischen Integration wird zwangsläufig eine Lösung dieser Probleme vorantreiben. Die jüngste Entwicklung hin zur Anerkennung des Wahlrechts von im Ausland lebenden Staatsangehörigen in vielen demokratischen Staaten übt sowohl auf die Mitgliedstaaten der EU als auch auf die Organe der EU Druck aus, die Verpflichtungen für eine stärkere Bürgerbeteiligung am politischen Leben in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

⁶³ Flash [Eurobarometer](#) Nr. 292 – Electoral Rights, S. 8.

⁶⁴ Mitteilung und Empfehlung der Kommission vom Januar 2014, ebd.

⁶⁵ R. Bauböck, Ph. Cayla, C. Seth, [Should EU citizens living in other Member States vote there in national elections?](#), EUI Working Papers RSCAS 2012/32, EUDO Citizenship Observatory, 2012.

⁶⁶ Analysebericht – Öffentliche Konsultation 2012 „[EU citizens – your rights, your future](#)“, S. 40 ff.

⁶⁷ D. Kochenov, ebd.

⁶⁸ [Empfehlung der Kommission](#) Umgang mit den Konsequenzen des Entzugs des Wahlrechts von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, 29.1.2014, C(2014) 391 endg.

6. Die wichtigsten Quellen

D. Kochenov, „[Free movement and participation in the parliamentary elections in the Member State of nationality: an ignored link?](#)“, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Band 16 (2009), Nr. 2, S. 197-223.

C. López Guerra, „[Democracy and Disenfranchisement: The morality of electoral exclusions](#)“, Oxford University Press, 2014.

Das Recht zu wählen ist ein Grundrecht und äußerst wichtig für die demokratische Legitimität jeder öffentlichen Gewalt. Sechs Mitgliedstaaten der EU versagen ihren Staatsangehörigen mit ständigem Wohnsitz im Ausland ihr Wahlrecht bei nationalen Parlamentswahlen. Sie versagen auch Bürgern, die ihren Wohnsitz in einem Drittland haben, das Wahlrecht für Europawahlen; zwei von ihnen sogar, wenn ihre Staatsangehörige in einem anderen Mitgliedstaat der EU leben.

Bürger, denen das Wahlrecht in ihrem Herkunftsland entzogen wird, sind oft auf nationaler Ebene vom politischen Leben ausgeschlossen, sowohl in ihrem Herkunftsland als auch im Land ihres Wohnsitzes. In dem Fall, dass Bürger in einem anderen Mitgliedstaat der EU leben, kann der Entzug des Wahlrechts sogar eine Verletzung ihres Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit gemäß EU-Recht darstellen.

Zu den erörterten Lösungen zählt eine Vertragsänderung, um Unionsbürgern das Stimmrecht bei nationalen Parlamentswahlen in ihren Gastmitgliedstaaten zu verleihen oder ihnen selbst die Entscheidung zu überlassen, ob sie dort oder in dem Mitgliedstaat ihrer Staatsangehörigkeit wählen möchten. Eine realistischere Lösung sieht die Abschaffung der Rechtsvorschriften über den Wahlrechtsentzug in den sechs betroffenen Mitgliedstaaten vor, obwohl derartige Forderungen der Gemeinschaftsorgane nur begrenzt Zustimmung in den sechs betroffenen Ländern finden.

Veröffentlichung des
Wissenschaftlichen Dienstes für die Mitglieder

*Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst,
Europäisches Parlament*



PE 564.379
ISBN 978-92-823-7546-4
doi: 10.2861/529687