

## Unionsbürger ohne Wahlrecht für nationale Institutionen

*Matthias Rossi*

Am 11. April haben die Ungarn ein neues Parlament gewählt. In diesem Zusammenhang wurde der Fall eines in Deutschland lebenden Ungarns bekannt, dem in seiner Heimat kein Wahlrecht zusteht. Gem. Art. 70 der Ungarischen Verfassung können alle erwachsenen ungarischen Staatsbürger wählen, die einen Wohnsitz in Ungarn unterhalten. Ein Ungar, der seinen Wohnsitz im (europäischen) Ausland hat, ist demnach nicht wahlberechtigt. Lebt dieser ungarische Staatsbürger in Deutschland kann er gem. § 12 BWahlG aber ebenso wenig an der Wahl zum Deutschen Bundestag teilnehmen, da hierfür die Eigenschaft als Deutscher iSd Art. 116 Abs. 1 GG Voraussetzung wäre. Als Unionsbürger kann er damit gem. Art. 22 AEUV zwar an Kommunalwahlen teilnehmen und die Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes mitbestimmen, ihm bleibt es jedoch verwehrt, in Ungarn oder in Deutschland Repräsentanten zu wählen, die nicht nur über die Geschicke des jeweiligen Landes entscheiden, sondern zudem Legitimationsgrundlage für den Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission sind.

Das Anknüpfen des Wahlrechts an die Staatsbürgerschaft und zugleich an den gewöhnlichen Aufenthaltsort, wie dies die Ungarische Verfassung vorsieht, ist dem deutschen Wahlrecht keineswegs fremd. Gem. § 12 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG ist wahlberechtigt, wer drei Monate eine Wohnung in Deutschland innehat. Im Unterschied zu Ungarn bleibt das Wahlrecht jedoch gem. § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG nach einem Wegzug aus dem Gebiet der Bundesrepublik erhalten. Dieses einheitliche Wahlrecht für Auslandsdeutsche nach Abs. 2 gilt allerdings erst seit der Bundestagswahl 2009. Es wurde eingeführt, weil die Entwicklung moderner Informations- und Kommunikationsmittel es ermögliche, sich von jedem Aufenthaltsort aus über das politische Geschehen in Deutschland zu informieren (dazu *Schreiber*, BWahlG, § 12, Rn. 26). In Großbritannien gilt eine, der früheren Rechtslage in Deutschland ähnliche, Fristenlösung. Das Wahlrecht für Auslandsbürger verfällt dort nach 15 Jahren.

Zahlreiche andere europäische Nationen, darunter Österreich, Italien und Frankreich, gestehen ihren Auslandsbürgern ein uneingeschränktes Wahlrecht zu. Teils stehen sogar eigene Auslands-kandidaten zur Wahl. Damit haben Auslandsbürger einerseits eigene Repräsentanten im Parlament, die sich mit den spezifischen Problemen der Emigranten beschäftigen. Andererseits wird verhindert, dass Auslandsbürger über die Besetzung politischer Posten in Wahlkreisen entscheiden, in denen Sie mitunter seit vielen Jahren nicht mehr leben.

Die Situation von Emigranten aus Staaten ohne Wahlrecht für Auslandsbürger erscheint paradox. Sie können weder im Heimatland noch in dem Land, in dem sie ihren Lebensmittelpunkt haben, an Wahlen auf nationaler Ebene teilnehmen. Es stellt sich die Frage, ob aus europarechtlicher Sicht die Situation der EU-Bürger ohne Wahlrecht für nationale Parlamente unbedenklich ist bzw. ob die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, allen im Staatsgebiet ansässigen Unionsbürgern die Teilnahme an den Wahlen zu den nationalen Parlamenten zu ermöglichen.

Art. 22 AEUV und Art. 39, 40 GRCh statuieren für alle Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat ein aktives und passives Wahlrecht auf Kommunalebene sowie für die Wahlen zum Europäischen Parlament. Nur die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und auf der gesamteuropäischen Ebene sind damit der Mitwirkung aller Unionsbürger zugänglich. Eine Beteiligung an Wahlen staatlicher Institutionen ist gerade nicht vorgesehen (*Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 19 EGV, Rn. 1.; *Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt, 2007, S. 244f.).

Umstritten ist, ob sich aus dem Recht auf Freizügigkeit gem. Art. 21 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV ein Recht auf Vollintegration von Ausländern konstruieren lässt (vgl. *Kluth*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 18 EGV, Rn. 6). Zum Teil wird ein Anspruch auf Inländergleichbehandlung nur bejaht, wo ein sachlicher Bezug zum Bewegungs- und Aufenthaltsrecht besteht. Vorliegend ist aber entscheidend, dass die politischen Mitwirkungsrechte sowohl im Rahmen der Unionsbürgerschaft als auch im Rahmen der Grundrechte bereits ausdrücklich geregelt sind. Für die Herleitung weitergehender politischer Mitwirkungsrechte aus dem Freizügigkeitsrecht verbleibt daher kein Raum (vgl. *Frenz*, Hdb. EuropaR, Bd. 1 Grundfreiheiten, Rn. 2985 ff.). Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Schaffung eines Wahlrechtes für die gesamte Wohnbevölkerung besteht somit nicht.

Umgekehrt wäre noch an die Schaffung eines Wahlrechtes für Auslandsbürger in allen Mitgliedstaaten zu denken. Auch eine derartige Pflicht kann sich freilich aus den genannten Gründen nicht aus dem europäischen Recht ergeben, obwohl das Freizügigkeitsrecht auch im Verhältnis zu eigenen Staatsangehörigen gilt, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben (*Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 19 EGV, Rn. 13.).

Ein Wahlrecht für Auslandsbürger im Heimatland oder im derzeitigen Aufenthaltsstaat kann allenfalls Gegenstand rechtspolitischer Forderungen sein.

Das Erfordernis der Sesshaftigkeit im Staatsgebiet wird mit einem Mindestmaß an Vertrautheit mit den jeweiligen politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und soziologischen Gegebenheiten, einer Bindung an das betreffende Land und dem Wirkungsbereich der zu wählenden Repräsentanten begründet.

Dabei muss der erste Aspekt in Zeiten von Globalisierung, Internet und wachsender Mobilität der Menschen relativiert werden. Dies gilt umso mehr für die Europäische Union, die sich auf gemeinsamen Werten gründet und mit Einführung der Unionsbürgerschaft das Ziel der Schaffung eines „Europas der Bürger“ verfolgt, in dem sich die EU-Bürger frei bewegen und aufhalten können und ihnen politische Mitwirkungsrechte zustehen.

Zu Bedenken gilt weiter, dass von Entscheidungen der nationalen Parlamente auch Auslandsbürger betroffen sein können. Hinsichtlich der Frage des Wirkungsbereiches der Repräsentanten kommen für den Fall der EU-Bürger weitere Zweifel auf. Zwar ist es nicht vornehmliche Aufgabe der nationalen Parlamente, jedoch wirken sie an der Legitimation der Organe der Europäischen Union mit. Der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission üben legislative und exekutive Gewalt auch gegenüber in anderen Mitgliedstaaten lebenden EU-Bürgern aus.