

35. SITZUNG

Bericht
CG35(2018)17prov
4. Oktober 2018

Kommunalwahlrecht als Faktor erfolgreicher, langfristiger Integration von Migranten und Binnenvertriebenen in Europas Gemeinden und Regionen

Berichtersteller:¹ Jos WIENEN, Niederlande (EPP/CCE, L)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)	2
Entschließungsentwurf (zur Abstimmung).....	4

Zusammenfassung

Im Rahmen der massiven Migrationsbewegungen im Europaratsraum, die aus politischen, humanitären und sozioökonomischen Gründen sowie aufgrund von militärischen Konflikten erfolgen, hat sich eine wachsende Zahl an Menschen in Ländern/Regionen außerhalb ihres Herkunftslandes/ihrer Herkunftsregion niedergelassen (oder wurde dort angesiedelt). Da Wahlen Migranten und Binnenvertriebene (IDPs) dazu ermutigen, sich aktiv am Leben ihrer Gemeinschaft zu beteiligen, kann das Wahlrecht auf kommunaler Ebene als natürlicher Ausgangspunkt für eine erfolgreiche, langfristige Integration angesehen werden.

Im vorliegenden Berichtsentwurf² werden die internationalen Normen im Hinblick auf das Wahlrecht von IDPs und Nichtstaatsangehörigen untersucht, die wesentlichen Herausforderungen bei der Umsetzung dieser Rechte dargelegt und die Vielfalt an Ansätzen beschrieben, welche die Mitgliedsstaaten des Europarates in diesem Zusammenhang gewählt haben.

1 L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Fraktion der Europäischen Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Fraktion
ILDG: Fraktion der unabhängigen und liberalen Demokraten
ECR: Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen
NR: Fraktionsloses Mitglied im Kongress
2 lediglich in englischer und französischer Sprache verfügbar

EMPFEHLUNGSENTWURF³

1. Im Rahmen der massiven Migrationsbewegungen, die derzeit im Europaratsraum stattfinden und die aus politischen, humanitären und sozioökonomischen Gründen sowie aufgrund von militärischen Konflikten erfolgen, hat sich eine wachsende Zahl an Menschen für eine unterschiedlich lange Dauer in Ländern oder Regionen außerhalb ihres Herkunftslandes oder ihrer Herkunftsregion niedergelassen oder wurde dort angesiedelt. Im Hinblick auf wirksame Integrationsmaßnahmen für Binnenvertriebene (IDPs) ist das Wahlrecht ein natürlicher Ausgangspunkt für eine erfolgreiche, langfristige Integration, da Wahlen IDPs dazu ermutigen, sich aktiv am Leben ihrer Gemeinschaft zu beteiligen.

2. Obgleich IDPs häufig nicht wahlberechtigt sind, weil sie in Bezug auf das Wahlrecht mit rechtlichen und praktischen Herausforderungen konfrontiert sind, fördern internationale Normen und bewährte Praktiken die Durchsetzung ihres Rechts auf politische Teilhabe. Vor allem ist es im Hinblick auf das Wahlrecht als Faktor für ihre erfolgreiche Integration von entscheidender Bedeutung, dass eine „echte Verbindung“ zwischen IDPs und dem Ort, an dem sie auf kommunaler Ebene ihre Stimme abgeben, besteht.

3. Im Mittelpunkt der politischen Prioritäten des Kongresses für 2017–2020 steht der Aufbau sicherer Gesellschaften, die respektvoll, inklusiv und bürgernäher sind. In diesem Zusammenhang hat sich der Kongress dazu verpflichtet, sich für die Integration von Flüchtlingen und Migranten, die aktive Teilhabe der Bürger sowie die Rechte und den Schutz von Minderheitsbevölkerungen und benachteiligten und gefährdeten Bevölkerungsgruppen einzusetzen.

4. Der Kongress erkennt die Verantwortung an, welche die Gemeinden und Regionen im Hinblick auf die Förderung der Integration, Teilhabe und Nichtdiskriminierung von IDPs sowie von guten Beziehungen zwischen ihnen und der einheimischen Bevölkerung tragen.

5. In Anbetracht der vorangegangenen Ausführungen verweist der Kongress auf:

- die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen;
- die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung und ihr Zusatzprotokoll über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 122);
- Empfehlung (2006)⁶ des Europarates/Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten über Binnenvertriebene;
- den Verhaltenskodex für Wahlen (2002) der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates (Venedig-Kommission);
- Empfehlung 1877 (2009) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über Europas vergessene Menschen: Der Schutz der Menschenrechte der Langzeitvertriebenen in Europa;

3 Der vorläufige Empfehlungsentwurf wurde vom Monitoring-Ausschuss am 28. Juni 2018 angenommen.

Mitglieder des Ausschusses:

L. Verbeek (Vorsitzender), *H. Akgun*, *T. Akyurek* (Stellvertreter: *Y. Barakazi*), *M. Angelopoulos*, *L. Ansala*, *T. Arifi*, *V. Arques Cortes*, *G. A. Axelsson*, *D. Azarow*, *N. Barbu*, *G. Bardeli* (Stellvertreterin: *M. Rira*), *V. Belikow*, *B. Belin*, *E. Bendodo Benasayag*, *R. Biedron*, *A. Bindi*, *E. Bohlin* (Stellvertreter: *H. Hammar*), *Z. Broz*, *M. Buñi*, *X. Cadoret*, *V. Casian*, *M. Cava*, *G. Chatzimarkos* (Stellvertreter: *P. Filippou*), *M. Cools*, *V. Crudu*, *H. Daems*, *S. Dickson*, *N. Dirginciene*, *A. Dismore*, *R. Dodd*, *G. Doganoglu*, *D. Eray*, *R. Fejstamer* (Stellvertreter: *V. Vasic*), *L. Garlito Batalla*, *M. Gauci*, *G. Geguzinskas*, *A. G. Georgescu*, *K. Germanowa*, *L. V. Gidei*, *M. R. Gomes De Andrade*, *B. A. Gram* (Stellvertreterin: *J. Folling*), *N. Grosew* (Stellvertreter: *A. Mimenow*), *I. Hanzek*, *Z. Hassay*, *G. M. Helgesen*, *B. Hirs*, *J. Hlinka*, *B. Hordejuk*, *V. Howhannisjan*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *H. B. Johansen*, *A. Jozic*, *K. Kaladse* (Stellvertreter: *B. Davituliani*), *A. Kaleva* (Stellvertreter: *J. Rostedt*), *G. Kaminskis*, *O. Kasuri*, *M. Kaufmann*, *N. Kawtaradse*, *B. Kerimoglu*, *J.-P. Klein*, *A. Knobova*, *J. Kokko*, *B. Krnc*, *L. Kroon* (Stellvertreter: *H. Bergmann*), *C. Lammerskitten*, *A. Leadbetter* (Stellvertreterin: *L. Gillham*), *F. Lec*, *J.-P. Liouville*, *P. Mangin*, *K. Martschenko*, *T. Margarjan* (Stellvertreter: *E. Jeritsjan*), *G. Marsan*, *P. McGowan*, *R. Mondorf*, *S. Moscharow*, *R. O'Grady*, *D. Pantana*, *N. Parlon Gil*, *V. Pasqua*, *G. Pauk*, *S. Paunovic*, *Z. Pava*, *M.-L. Penchard* (Stellvertreter: *J.-M. Belliard*), *V. Prokopiw*, *A. Pruszkowski*, *P. Prijhara*, *I. Radojicic*, *G. Riba Casal*, *R. Rio*, *J. Rocklind*, *R. Rohr*, *B. Rudkin*, *V. Santarsiero*, *B. Schleicher-Rothmund*, *S. Schumacher*, *I. Seredjuk*, *L. Sfirloaga*, *P. Smolovic*, *A.-M. Sotiriadou*, *R. Spiegler*, *Y. Switlitschna*, *T. Taghiyev*, *T. Taliaschwili*, *A. Tarnavski* (Stellvertreter: *G. Raileanu*), *P. Thornton*, *K. Tolkatschew*, *I. Tomic* (Stellvertretung: *Z. Alimpic*), *M. M. T. Turel*, *A. Ugues*, *S. Vaag*, *K. Van Overmeire*, *V. Varnawskij*, *R. Vergili*, *B. Vöhringer*, *A. Vyras*, *H. Weninger*, *J. Wienen*, *D. Wrobel*, *L. Zaia*, *F. Zimmermann*.

NB: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilgenommen haben, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: *S. Poirel* und *S. Pereverten*, Ko-Sekretärin des Ausschusses.

- die Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen der Vereinten Nationen von 2004;
- seine Empfehlung 369 (2015) über Wählerlisten und Wähler, die de facto im Ausland leben;
- seine Empfehlung 386 (2016) über die Beobachtung der Kommunalwahlen in der Ukraine (25. Oktober 2015) und seinen Informationsbericht über die Kommunalwahlen in Georgien (21. Oktober 2017).

6. Vor diesem Hintergrund hat der Kongress gezielt die internationalen Normen und bewährten Praktiken im Hinblick auf das Kommunalwahlrecht von IDPs untersucht. Daher empfiehlt er dem Ministerkomitee, die Regierungen der Mitgliedsstaaten dazu aufzufordern, dafür zu sorgen, dass:

- Wohnsitzanforderungen IDPs nicht daran hindern, ihr Wahlrecht auszuüben, und insbesondere, dass die Verfahren für den Wohnortwechsel angemessen sind, sodass IDPs ihre Registrierung ohne unnötige Hindernisse oder Verzögerungen leicht von ihrem ursprünglichen Wahlkreis zu ihrem derzeitigen Wahlkreis (und umgekehrt) übertragen können;
- gesetzliche Bestimmungen von IDPs nicht verlangen, sich entweder für das Wahlrecht oder den Anspruch auf einen IDP-Status und/oder Sozialleistungen zu entscheiden;
- bei der Wählerregistrierung und den Wahlverfahren die besondere Situation der IDPs berücksichtigt wird, unter anderem im Hinblick auf den Standort der zugeordneten Wahllokale und die Art der zum Zweck der Wähleridentifizierung erforderlichen Dokumente (einschließlich gegebenenfalls einzuführender einstweiliger Sondermaßnahmen, um einen Verlust des Wahlrechts zu verhindern);
- sich Kampagnen zur Wähleraufklärung in einer entsprechenden Sprache an IDPs richten, um ihre Kenntnisse über die Registrierungs- und Wahlverfahren zu verbessern und sie zu befähigen, fundierte Wahlentscheidungen zu treffen;
- IDPs während des gesamten Wahlvorgangs Schutz vor Beeinflussung, Einschüchterung oder Bedrohungen garantiert wird und sie ihr Wahlrecht frei und ohne Angst vor Repressalien ausüben;
- IDPs Zugang zu einem Beschwerde- und Rechtsbehelfssystem gewährt wird, das alle Phasen des Wahlvorgangs abdeckt und im Hinblick auf Zeit und Ort zugänglich ist.

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF⁴

1. Im Rahmen der massiven Migrationsbewegungen, die derzeit im Europaratsraum stattfinden und die aus politischen, humanitären und sozioökonomischen Gründen sowie aufgrund von militärischen Konflikten erfolgen, hat sich eine wachsende Zahl an Menschen für eine unterschiedlich lange Dauer in Ländern oder Regionen außerhalb ihres Herkunftslandes oder ihrer Herkunftsregion niedergelassen oder wurde dort angesiedelt. Im Hinblick auf wirksame Integrationsmaßnahmen für Migranten und Binnenvertriebene (IDPs) ist das Wahlrecht ein natürlicher Ausgangspunkt für eine erfolgreiche, langfristige Integration, da Wahlen Migranten und IDPs dazu ermutigen, sich aktiv am Leben ihrer Gemeinschaft zu beteiligen.

2. Obgleich Migranten aufgrund ihres Rechtsstatus als Nichtstaatsangehörige häufig nicht wahlberechtigt sind und IDPs in Bezug auf das Wahlrecht mit rechtlichen und praktischen Herausforderungen konfrontiert sind, wird im Rahmen von internationalen Normen und bewährten Praktiken die Durchsetzung ihres Rechts auf politische Teilhabe auf kommunaler Ebene empfohlen. In dieser Hinsicht erkennt der Kongress die sich innerhalb der Mitgliedsstaaten des Europarates abzeichnende Entwicklung zur Übertragung des Stimmrechts an langfristig ansässige ausländische Einwohner zumindest bei Kommunalwahlen an.

3. Im Mittelpunkt der politischen Prioritäten des Kongresses für 2017–2020 steht der Aufbau sicherer Gesellschaften, die respektvoll, inklusiv und bürgernäher sind. In diesem Sinne hat sich der Kongress ebenfalls dazu verpflichtet, sich für die Integration von Flüchtlingen und Migranten, die aktive Teilhabe der Bürger sowie die Rechte und den Schutz von Minderheitsbevölkerungen und benachteiligten und gefährdeten Bevölkerungsgruppen einzusetzen.

4. Der Kongress erkennt die Verantwortung an, welche die Gemeinden und Regionen im Hinblick auf die Förderung der Integration, Teilhabe und Nichtdiskriminierung von Migranten und IDPs sowie von guten Beziehungen zwischen ihnen und der einheimischen Bevölkerung tragen. Vor allem ist es im Hinblick auf das Wahlrecht als Faktor für ihre erfolgreiche Integration von entscheidender Bedeutung, dass eine „echte Verbindung“ zwischen Ausländern und IDPs und dem Ort, an dem sie auf kommunaler Ebene ihre Stimme abgeben, besteht.

5. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen, verweist der Kongress auf:

- die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen;
- das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (SEV Nr. 144);
- die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung und ihr Zusatzprotokoll über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 122);
- Empfehlung (2006)6 des Europarates/Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten über Binnenvertriebene;
- den Verhaltenskodex für Wahlen (2002) der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates (Venedig-Kommission);
- die Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen der Vereinten Nationen von 2004;
- seine Empfehlung 115 und seine Entschließung 141 (2002), die daran erinnern, dass die lokale Demokratie die Beteiligung sämtlicher Gemeindeglieder einschließen sollte und dass folglich ausländische Einwohner, die rechtmäßig und dauerhaft im Hoheitsgebiet europäischer Staaten ansässig sind, unabhängig von ihrem Herkunftsland nicht vom kommunalen öffentlichen Leben ausgeschlossen werden sollten;
- seine Empfehlung 369 und seine Entschließung 378 (2015), in denen die Notwendigkeit einer „echten Verbindung“ durch vorherrschende Beziehungen (ständiger Wohnsitz, Mittelpunkt der Lebensinteressen usw.) zwischen Wählern und dem Ort, an dem sie auf kommunaler Ebene ihre Stimme abgeben, hervorgehoben wird;
- seine Empfehlung 394 und seine Entschließung 411 (2017), in denen kommunale und regionale Gebietskörperschaften als wichtige Akteure bei der Organisation der Aufnahme von Migranten und ihrer Integration in die örtlichen Gemeinschaften anerkannt werden.

⁴ Siehe Fußnote 2.

6. Vor diesem Hintergrund hat der Kongress gezielt die internationalen Normen und bewährten Praktiken im Hinblick auf das Kommunalwahlrecht von Migranten und IDPs untersucht. Daher:

- fordert er die relevanten Instanzen des Kongresses dazu auf, im Rahmen von Schulungsseminaren und Sensibilisierungsmaßnahmen spezifische Informationen über Normen und Praktiken bezüglich des Kommunalwahlrechts von Migranten und IDPs bereitzustellen;
- ersucht er die Verbände der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften in den Mitgliedsstaaten des Europarates, sich an Sensibilisierungsmaßnahmen hinsichtlich der Rolle der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Förderung der politischen Teilhabe und des Kommunalwahlrechts von Migranten und IDPs zu beteiligen;
- ruft er Meinungsführer im kommunalen und regionalen politischen Umfeld dazu auf, sich für das Wahlrecht von Migranten und IDPs als Faktor ihrer erfolgreichen, langfristigen Integration in die örtlichen Gemeinschaften einzusetzen und ihr Rückkehrrecht in ihre ursprünglichen Wahlkreise zu unterstützen.