

28. TAGUNG
Straßburg, 24.-26. März 2015

Wählerlisten und Wähler, die *de facto* im Ausland leben

Entschliessung 378 (2015)¹

1. Das Recht der Bürger auf freie Wahlen durch eine geheime Stimmabgabe ist ein international anerkanntes Menschenrecht, das im Übereinkommen über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten festgelegt ist.² Das allgemeine Wahlrecht ist diesbezüglich eine Säule des internationalen Rechts und in den entsprechenden internationalen Normen enthalten.³

2. Das Recht der Bürger, ihre demokratische Entscheidung im Rahmen einer allgemeinen, gleichen, freien, geheimen und direkten Wahl auszuüben, ist ein wichtiges Fundament der politischen Partizipation auf lokaler und regionaler Ebene, und es ist im Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Teilnahme an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung festgelegt.⁴ Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen hat die in Artikel 25(b) des ICCPR⁵ enthaltenen Garantien auch im Hinblick auf kommunale Wahlen bestätigt.⁶

3. Ungeachtet der Tatsache, dass das allgemeine Wahlrecht und die Nichtdiskriminierung Grundprinzipien freier Wahlen sind, die von internationalen Verträgen und Normen begründet wurden, kann das Wahlrecht einer Reihe von Bedingungen unterworfen werden, die angemessen und gesetzlich verankert sein sollten. Die gängigsten Einschränkungen beziehen sich auf das Alter und die Nationalität. Das Wahlrecht kann außerdem Wohnsitzauflagen unterworfen sein. In Bezug auf kommunale und regionale Wahlen sind Wohnsitzauflagen nicht *a priori* mit dem Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts unvereinbar.⁷ Angemessene und begrenzte Wohnsitzauflagen sind auch laut Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen⁸ und laut den entsprechenden Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zulässige Einschränkungen des allgemeinen Wahlrechts.

1 Diskussion und Annahme durch den Kongress am 25. März 2015, 2. Sitzung (siehe Dokument [CG/2015\(28\)6FINAL](#), Begründungstext), Berichterstatterin: Jos WIENEN, Niederlande (L, EPP-CCE).

2 Protokoll zum Übereinkommen über die Menschenrechte und Grundfreiheiten (ETS Nr. 9), Artikel 3, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/html/009.htm>

3 Einschließlich: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 21, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR), Artikel 25(b), <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>; das Kopenhagener Dokument der OSZE, Absatz 7.3., <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>; der Kodex der guten Praxis in Wahlangelegenheiten der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats („Venedig-Kommission“), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e)

4 Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Teilnahme an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207), in Kraft getreten im Juni 2012, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/207.htm>

5 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

6 Siehe die unterschiedlichen Entscheidungen des UN-HRC im Hinblick auf kommunale Wahlen, <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/ccpr/pages/ccprindex.aspx>

7 Kodex der guten Praxis in Wahlangelegenheiten, Begründungstext, Seite 19: „...die angegebene Dauer des Wohnsitzes übersteigt nicht einige Monate, jede andere Dauer ist nur zulässig, um nationale Minderheiten zu schützen.“

8 UN-HRC Allgemeiner Kommentar Nr. 25(57), Abs. 11, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom25.htm>

4. Wähler, die auf Wählerlisten verbleiben, obwohl sie *de facto* im Ausland leben, wurden im Hinblick auf ein effektives Wahlmanagement, die Integrität und Transparenz von Wahlprozessen und die Verhinderung von Betrug oder Manipulationen während der vom Kongress durchgeführten Missionen als problematisch benannt, insbesondere in Armenien, Bosnien-Herzegowina und Moldau.⁹ Ähnliche Probleme wurden von den Beobachtern auch in Bezug auf die Wahlen auf nationaler Ebene festgestellt.

5. Unbeschadet der bestehenden Vorschriften in den verschiedenen Staaten im Hinblick auf diese Wählerkategorie stimmen die internationalen Akteure im Bereich der Wahlbeobachtung dahingehend überein, dass Wähler auf Wählerlisten, die *de facto* im Ausland leben, für eine wachsende Zahl von Staaten immer bedeutsamer werden. Es herrscht auch Einigkeit über das zugrundeliegende Problem, i.e. die Qualität der Wählerlisten.

6. Das Wahlrecht ist eng verbunden mit der Fähigkeit der staatlichen Stellen, präzise zu ermitteln, wer wahlberechtigt ist, und korrekte Wählerlisten zu erstellen. Die Wählerregistrierung kann „aktiv“ (die Gesetze erfordern vom Wähler, bei den Behörden sein Interesse zur Teilnahme an Wahlen anzugeben) oder „passiv“ (Wählerlisten werden auf der Grundlage bestehender staatlicher Daten erstellt, z. B. Einwohnermeldeämter) erfolgen, und es scheint, dass das Problem von Wählern, die *de facto* im Ausland leben, vor allem in Staaten mit passiven Registrierungssystemen auftritt. Ungeachtet des Systems der Wählerregistrierung können Wähler auch ein persönliches Interesse daran haben, nicht anzugeben, dass sie nicht mehr in ihrem Herkunftsland leben, und somit in der Wählerliste zu verbleiben. (Der Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen kann ein solches persönliches Interesse sein.)

7. Im Hinblick auf Begriff „Wohnsitz“ variieren die Bestimmungen in den einzelnen Staaten erheblich, und es können aus den internationalen Normen und der besten Praxis nur allgemeine Parameter abgeleitet werden. In Bezug auf Letzteres hat der Internationale Gerichtshof (ICJ) im *Fall Nottebohm*¹⁰ festgestellt, es müsse eine „genuine Verbindung“ zwischen einem Staat und einer Person nachgewiesen werden. Bei der Definition der „genuinen“ Verbindung verwies der ICJ auf den Lebensmittelpunkt des Beschwerdeführers und auf seine Geschäfts-/Wirtschaftsinteressen. Auf innerstaatlicher Ebene verlassen sich viele Staaten auf die Vorstellung eines „ständigen Wohnsitzes“¹¹, der in der Regel in Bezug auf den „Wohnsitz“ eine Aufnahme in das Register der zuständigen Gemeinde erfordert. Trotz unterschiedlicher Definitionen des Begriffs „ständiger Wohnsitz“ scheint eine „genuine Verbindung“ durch eine vorherrschende Beziehung zwischen einer Person und einem Staat der gemeinsame Faktor für innerstaatliche Vorschriften zu sein.

8. In Bezug auf eine damit zusammenhängende Frage, i.e. das Recht von Ausländern auf Teilnahme an Kommunalwahlen, ist die Tendenz erkennbar, das Wahlrecht von (bestimmten) Ausländern auf Grundlage internationaler Standards auszuweiten, vor allem im Hinblick auf die Stimmabgabe von EU-Bürgern auf kommunaler Ebene.¹² Das Übereinkommen des Europarats über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben aus dem Jahr 1992¹³ sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ausländischen Bewohnern das Wahlrecht bei Kommunalwahlen einräumen können.¹⁴ Die Gewährung des Wahlrechts von Nichtstaatsbürgern an Kommunalwahlen in einer bestimmten Gemeinde kann mit der besseren Integration von Ausländern in das Leben der Gemeinde und durch die Tatsache erklärt werden, dass sie – ebenso wie die Bürger – besonders von der Kommunalpolitik betroffen sind.¹⁵

9 REC 313 (2011), Kommunalwahlen in Moldau <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1855277&Site=Congress> ; REC 339(2013), Kommunalwahlen in Bosnien-Herzegowina <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2048201&Site=CM> ; REC 344(2013), Wahl der Mitglieder der Avagani (Versammlung) der Stadt Jerewan (Armenien), <https://wcd.coe.int/ViewBlob.jsp?id=2123917&SourceFile=0&BlobId=2499511&DocId=2072026&Index=no>

10 ICJ, der Fall Nottebohm (Liechtenstein gegen Guatemala), Urteil vom 6. April 1955.

11 Der Kodex der guten Praxis in Wahlangelegenheiten verweist auf den „gewöhnlichen Aufenthaltsort“, Begründungstext, Seite 19.

12 EU-Charta der Grundrechte, Artikel 40: „Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.“

13 Von 8 Mitgliedstaaten ratifiziert.

14 Artikel 6/7 sehen ein Wahlrecht „...nach fünf Jahren eines rechtmäßigen und ständigen Wohnsitzes im Gastland...“ vor, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/144.htm>

15 Absatz 18 des Begründungstextes zum Europäischen Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben erklärt, dass für jene, die in einer Gemeinde leben, zahlreiche Aspekte ihres Alltagslebens, z. B. Wohnen, Bildung, kommunale Einrichtungen, öffentlicher Nahverkehr, kulturelle und Sportstätten, von den Entscheidungen

9. Das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Teilnahme an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung¹⁶ garantiert das „Recht der Staatsangehörigen, als Wähler oder Kandidaten an der Wahl von Mitgliedern des Rates oder der Versammlung der Gemeinde, in der sie leben, teilzunehmen.“¹⁷ Gemäß Absatz 5.1 des Zusatzprotokolls können die Mitgliedstaaten das Wahlrecht nur Personen zugestehen, die die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Staates haben. Der Begründungstext zum Zusatzprotokoll stellt klar, dass die Bestimmungen nicht verbieten, auch anderen Personen das Wahlrecht zu gewähren, wie z. B. Staatsbürgern, die nicht in der Gemeinde leben, oder Nichtstaatsbürgern¹⁸, die in der Gemeinde leben, was durch die unterschiedlichen Ansätze der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Wähler deutlich wird, die ins Ausland gezogen sind.

10. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen und auf Grundlage der praktischen Erfahrungen, die von den Beobachtungsmissionen für Kommunal- und Regionalwahlen gemacht wurden, unterstreicht der Kongress die Notwendigkeit genauer Wählerlisten, um faire und wahrhaft demokratische Wahlen sicherzustellen.

11. Aus diesem Grund ruft er die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten des Europarats auf, ihre Verantwortung im Hinblick auf die praktischen Aspekte des Wahlmanagements zu berücksichtigen, einschließlich der Qualität der Wählerlisten, dem Problem von Wählern aus Wählerlisten, die *de facto* im Ausland leben, im Hinblick auf ein effektives Wahlmanagement, Transparenz und Integrität des Prozesses und zur Verhinderung von Wahlbetrug besondere Aufmerksamkeit zu widmen,

insbesondere:

a. in wirksamer Weise bestehende Gesetze über Wohnsitzauflagen für die Wahlberechtigung von Wählern auf kommunaler Ebene umzusetzen;

b. auf der Grundlage der bestehenden Gesetzgebung, in Staaten, in denen die Entfernung aus den Wählerlisten vorgesehen ist, die notwendigen Korrekturen vorzunehmen;

c. unbeschadet der primären Verantwortung der nationalen Behörden in den meisten Mitgliedstaaten, die Genauigkeit von Wählerlisten zu gewährleisten, ihre Aufgabe der Förderung und der Durchführung nachhaltiger Wahlprüfungen zu erfüllen.

12. Der Kongress lädt seine eigenen Gremien und Mitglieder, seine Partnerorganisationen und nationalen Verbände sowie die kommunalen und regionalen Stellen in den Mitgliedstaaten des Europarats ein, die Bedeutung einer „genuinen Verbindung“ über die vorherrschende Beziehung (ständiger Wohnsitz, Lebensmittelpunkt, etc.) zwischen einem Wähler und einem Staat, in dem er/sie auf kommunaler Ebene seine Stimme abgibt, mehr Beachtung zu schenken.

13. Er ruft seine eigenen Gremien auf, die Verbreitung von Informationen über Vorschriften und beste Praxis im Hinblick auf diese Wählerkategorie durch gezielte Aktionen zu fördern, um die Integrität der Wahlprozesse an der Basis sicherzustellen und das öffentliche Vertrauen in Wahlen an sich zu erhöhen.

14. Der Kongress weist seinen Monitoring-Ausschuss an, die Frage von Wählern, die *de facto* im Ausland leben, weiter zu prüfen und weitere Maßnahmen, sofern angemessen, vorzuschlagen. Er ruft seine Wahlbeobachtungsdelegationen auf, dieses Problem regelmäßig anzusprechen und in ihren Berichten auf konkrete Bestimmungen für den Umgang mit dieser Wählerkategorie zu verweisen, unter gebührender Beachtung der Probleme bei der Umsetzung dieser Bestimmungen und in Übereinstimmung mit den Stellungnahmen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) und seines Rates für demokratische Wahlen.

beeinflusst werden, die von den kommunalen Stellen getroffen werden...“, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/144.htm>

16 Von 12 Mitgliedstaaten ratifiziert.

17 Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Teilnahme an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung, Artikel 1, Abs. 4.1, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/207.htm>

18 Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Teilnahme an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/207.htm>

15. Er ruft die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten des Europarats auf, vor allem in Anbetracht der Konsultationen zwischen Gebietskörperschaften und Regierung, wie von der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vorgesehen, die Stellen aufzufordern, bei Bedarf die Vorschriften über Wähler in Wählerlisten, die *de facto* im Ausland leben, auf der Grundlage internationaler Standards und bester Praxis für zulässige Maßnahmen in Bezug auf diese Wählerkategorie zu ändern.