



29.05.2012 Your ref.

An Herr Dr. Sebastian Berger  
Bürgerschaftskanzlei der Bremischen Bürgerschaft  
Haus der Bürgerschaft  
28069 Bremen  
Deutschland

15.06.2012 Our ref.

## Antwort zum Wahlrecht in Estland

Sehr geehrter Herr Dr. Sebastian Berger

durch die Deutsche Botschaft in Estland wurde uns am 12. Juni ein Schreiben des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft übermittelt in dem über das estnische Wahlsystem erkundigt wird. In unserer Antwort auf diese Erkundigung werden wir die Fragen in der gestellten Reihenfolge beantworten.

### **1. In welchem Umfang ist in Estland Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit der Republik Estland besitzen, ein aktives und / oder passiver Wahlrecht eingeräumt? Wird dabei ggf. Zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern differenziert? Gibt es insoweit Unterschiede zwischen den Wahlen in der Republik Estland, den Landkreisen, Städten, Minderstädten, Siedlungen und Dörfern?**

Es gibt wesentliche Unterschiede zwischen den Parlamentswahlen und den Wahlen der Verwaltungsorgane der örtlichen Selbstverwaltung. Das Vertretungsorgan der örtlichen Selbstverwaltung ist die Abgeordnetenversammlung. Zu dem sei hier hervorgehoben, dass in der Republik Estland die örtliche Selbstverwaltung sich nur in Gemeinde und Städte gliedert. Es gibt zwar andere Verwaltungseinheiten wie z.B. Dörfer, aber diese gliedern sich zu den Gemeinden und haben keine von Gesetz hervorgehobene Selbstverwaltung.

#### **1.1 Die Parlamentswahlen**

An den Parlamentswahlen, in der deutschen Übersetzung des Grundgesetzes für die Republik Estland Wahl der Staatsversammlung genannt, können nur estnische Bürger teilnehmen. Nach § 57 des Grundgesetzes ist jeder estnischer Bürger Stimmberechtigt, der das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat. Nach Satz 2 § 60 des Grundgesetzes kann jeder wenigstens einundzwanzigjährige stimmberechtigte estnische Staatsbürger für die Staatsversammlung kandidieren. Kurz gefasst ist das passive und aktive Wahlrecht an Parlamentswahlen an die estnische Bürgerschaft gekoppelt.

Dies ergibt sich weiterhin im Zusammenhang mit § 56 des Grundgesetzes. Die höchste Staatsgewalt verwirklicht das Volk durch die stimmberechtigten Bürger. Die Bürgerschaft Klausel ergibt sich aus der Definition des Volkes. Im Sinne der Verwirklichung der höchsten Staatsgewalt muss man sich nach § 56 richten. Die Bürgerschaft birgt schon in sich politische Grundrechte und schließt im Prinzip diese Rechte für Nichtbürger aus. Wenn man politische Grundrechte auf Nichtbürger ausbreiten will, muss man dies auch klar im Grundgesetz zum Ausdruck bringen. Die Bürgerschaft deutet auf eine spezifische auf politische Rechte gebundene Bindung zwischen den Bürgern und dem Staat.

Aus den hervor genannten Gründen sind die Parlamentswahlen auch für EU-Bürger, die die estnische Staatsbürgerschaft nicht besitzen, nicht offen. Es ergibt sich kein Unterschied zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern.

## **1.2 Die Wahlen der Abgeordnetenversammlung der örtlichen Selbstverwaltung**

Anders ist es bei den Wahlen der Verwaltungsorgane der örtlichen Selbstverwaltung. Nach § 156 Satz 2 sind bei den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung der örtlichen Selbstverwaltung unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen diejenigen Personen stimmberechtigt, die ständig auf dem Territorium dieser Selbstverwaltung wohnen und das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben. Im Grundgesetz legt man lediglich die Bedingungen für das aktive Wahlrecht fest, das passive Wahlrecht wird nach § 104 im Gesetz über die Wahl der örtlichen Selbstverwaltung bestimmt.

Für das aktive Wahlrecht müssen im Sinne des § 156 GG zwei Bedingungen erfüllt sein. Das Wahlalter beginnt mit dem 18 Lebensjahr und Wahlberechtigt sind nur jene, die ständig auf dem Territorium dieser Selbstverwaltung wohnen.

Bei der Wahl der Abgeordnetenversammlung werden die legitimierenden Subjekte also nicht direkt mit der Klausel der Bürgerschaft verkoppelt. Dies ist so von den Verfassern des Grundgesetzes auch Beansprucht.

Die Ausweitung des Elektorates im Vergleich zu den Parlamentswahlen wurde in dem Grundgesetz Assembler (Komitee der Ausarbeitung des Grundgesetzes) dadurch motiviert, dass man die in Estland hervor herrschende reale Situation beachten muss (die hohe Zahl von Nicht-Bürgern). Dadurch wird eine klare Linie zwischen der Verwirklichung der höchsten Staatsgewalt und der Verwaltung der örtlichen Selbstverwaltung gezogen.

Die Subjekte der örtlichen Selbstverwaltung sind die Mitglieder der territorialen Gemeinschaft in einer Einheit der örtlichen Selbstverwaltung. In diesem Sinne fällt die Klausel der Bürgerschaft in den Rückgrund und die Fragen des örtlichen Lebens der territorialen Subjekte rücken sich in den Vordergrund. Da es sich hierbei nicht um die Verwirklichung der höchsten Staatsgewalt und dadurch an die Verwirklichung der an die Bürgerschaft gekoppelten politischen Rechte handelt, dehnt man für die örtlichen Wahlen das Elektorat aus.

Weiterhin wird das aktive Wahlrecht im Gesetz über die Wahl der Abgeordnetenversammlung der örtlichen Selbstverwaltung ergänzt. Das aktive Wahlrecht haben estnische Bürger und EU-Bürger, die zum Wahltag das 18 Lebensjahr vollendet haben und deren ständiger Wohnsitz, das heißt der Wohnsitz dass im Bevölkerungsregister eingetragen ist, in der entsprechenden Stadt oder Gemeinde liegt. Hierbei stellt sich fest, dass man zwischen estnischen Bürgern und Nicht-EU-Bürgern keinen Unterschied sieht.

Ausländer (Personen, die die estnische Bürgerschaft nicht besitzen oder Nicht-EU-Bürger sind) können Wählen, wenn sie zum Wahltag das 18 Lebensjahr vollendet haben und deren ständiger Wohnsitz, das heißt der Wohnsitz dass im Bevölkerungsregister eingetragen ist, in der entsprechenden Stadt oder Gemeinde liegt. Zuzüglich muss diese ausländische Person eine Aufenthaltsgenehmigung besitzen (ständige Aufenthaltsgenehmigung oder langfristige Aufenthaltsgenehmigung). Weiterhin muss die ausländische Person wenigstens die letzten fünf Jahre in der entsprechenden Stadt oder Gemeinde, wo er wählen will, gelebt haben. Dementsprechend ist das aktive Wahlrecht in der örtlichen Selbstverwaltung für Ausländer mit einem Territorialzensus gebunden.

Anders als bei den Parlamentswahlen legt man bei der Wahl der Abgeordnetenversammlung der örtlichen Selbstverwaltung Wert auf die Beziehung zwischen Wohnsitz, dem örtlichen Territorium und der konkreten Person.

Die politischen Rechte auf der örtlichen Ebene sind von sich heraus anders zu Definieren und zu Bewerten als die politischen Rechte der Bürger in Beziehung zu der Verwirklichung der höchsten Staatsgewalt. Die konkrete Beziehung zwischen dem Territorialzensus und dem aktiven Wahlrecht ist politisch zu gestalten. In Estland fiel der politische Konsensus auf 5 Jahre. Dies bewertete man als genügend um eine ständige Beziehung zwischen der ausländischen Person und der örtlichen Gemeinde zu sehen. Hinzu kommt, dass die meisten Ausländer (in Estland russische Personen) schon diese Bedingung erfüllt hatten.

Das passive Wahlrecht steht den Ausländern die keine EU-Bürger sind nicht zu. Das passive Wahlrecht bezieht sich nur auf estnisch Bürger und EU-Bürger die einen ständigen Wohnsitz in der entsprechenden Stadt oder Gemeinde haben. Das passive Wahlrecht ist auf Ausländer die Nicht-EU-Bürger sind nicht erweitert, um zu Vermeiden, dass die örtlichen Selbstverwaltungen sich vom Staat und den Bürgern entfernt.

## **2. Aus welchen Gründen und wann wurde ggf. Auch Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit der Republik Estland besitze, ein Wahlrecht eingeräumt?**

Die Gründe für die Gestaltung des aktiven und passiven Wahlrechtes für Ausländer die Nicht-EU-Bürger sind, wurden Weitgehend schon zu der Frage 1 beantwortet (siehe oben).

Das passive und aktive Wahlrecht für EU-Bürger auf örtlichen Ebene wurde zu der Zeit der Mitgliedschaft in der EU übernommen. In 2001 wurde in Laeken beschlossen, dass man die Mitgliedschaft in 2004 auf 10 weitere Länder erweitert. Dementsprechend hat man in Estland schon in 2002 Gesetzesänderungen vorgenommen, die das Wahlrecht auf EU-Bürger erweiterte um den Forderungen der EU nachzukommen.

Ausländer konnten schon ab den ersten örtlichen Wahlen in 1993 vom aktiven Wahlrecht gebrauch nehmen. Die Bedingungen haben sich seit 1993 nicht Weitgehend verändert. Aktives Wahlrecht ab 18 Lebensjahren, gesetzliches Aufenthaltsrecht und der Territorialzensus von 5 Jahren.

## **3. Wie sind ggf. Die Erfahrungen mit einem Wahlrecht für Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit der Republik Estland besitzen? Gibt es ggf. Reformüberlegungen und falls ja, in welche Richtung?**

Bezüglich der Erfahrungen mit einem aktivem Wahlrecht für Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit der Republik Estland besitzen und auch keine EU-Bürger sind, gibt es keine negativen Erfahrungen. Die Anteilnahme an den Wahlen ist stabil, jedoch niedriger als die Wahlteilnahme der estnischen Bürger. Auch mit der Teilnahme von EU-Bürgern gibt es keine negativen Erfahrungen. Der Anteil der EU-Bürger, die an örtlichen Wahlen teilnehmen ist sehr gering. Dies ist meist dadurch Bedingt, dass es in Estland nur wenige EU-Bürger gibt, die Ihren Wohnsitz in Estland auch registrieren.

Aktive Reformüberlegungen in dem Ministerium für Justiz gibt es im Moment nicht. Zuzüglich haben sich keine offenen Diskussionen zu diesem Thema zur gegebenen Zeit ergeben. Dass heißt auf der Parlamentsebene oder in den Medien gibt es keine Bemerkenswerte Diskussionen zu diesem Thema.

Falls Sie Bezüglich dieses Themas zusätzliche Fragen haben, bitte ich Sie direkt an mich zu wenden.

Mit freundlichen Grüßen

Kristen Kanarik

Berater an der Unterabteilung für öffentliches Recht  
Abteilung der Rechtspolitik  
Ministerium der Justiz  
Estland