

Zweite Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses

zu Einsprüchen gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009

A. Problem

Gemäß § 26 Absatz 2 des Europawahlgesetzes (EuWG) finden für das Wahlprüfungsverfahren zur Europawahl die Bestimmungen des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) entsprechende Anwendung. Der Deutsche Bundestag hat danach über die Einsprüche gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 auf der Grundlage von Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses zu entscheiden.

Insgesamt sind 54 Wahleinsprüche eingegangen. Über 24 Wahleinsprüche hat der Deutsche Bundestag bereits entschieden (vgl. Bundestagsdrucksache 17/1000). Die jetzt zur Beschlussfassung vorgelegten Entscheidungen betreffen die restlichen 30 Wahlprüfungsverfahren.

B. Lösung

- Zurückweisung von 26 Wahleinsprüchen wegen Unbegründetheit bzw. wegen Unzulässigkeit,
- 4 Verfahrenseinstellungen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. die aus den Anlagen 1 bis 26 ersichtlichen Beschlussempfehlungen zu Wahleinsprüchen anzunehmen;
2. die aus der Anlage 27 ersichtlichen Verfahren einzustellen.

Berlin, den 10. Juni 2010

Der Wahlprüfungsausschuss

Thomas Strobl (Heilbronn)
Vorsitzender und Berichterstatter

Dr. Wolfgang Götzer
Berichterstatter

Marco Wanderwitz
Berichterstatter

Michael Grosse-Brömer
Berichterstatter

Michael Hartmann (Wackernheim)
Berichterstatter

Christian Lange (Backnang)
Berichterstatter

Stephan Thomae
Berichterstatter

Dr. Dagmar Enkelmann
Berichterstatterin

Josef Philip Winkler
Berichterstatter

Inhaltsverzeichnis zum Anlagenteil:**Beschlussempfehlungen zu den einzelnen Wahleinsprüchen**

Akten- zeichen	Betreff	Berichterstatter/in	Anlage Nr.	Seite
EuWP 3/09	Fünf-Prozent-Sperrklausel	Abg. Christian Lange (Backnang) Abg. Stephan Thomae Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	1	5
EuWP 5/09	Wahlprognosen	Abg. Dr. Wolfgang Götzer	2	13
EuWP 7/09	Wählen in JVA u. a.	Abg. Michael Hartmann (Wackernheim)/ Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	3	15
EuWP 14/09	Nichtzulassung zur Stimmabgabe	Abg. Josef Philip Winkler	4	19
EuWP 15/09	Wahlvorenthaltung	Abg. Josef Philip Winkler	5	21
EuWP 19/09	Geheime Wahl u. a.	Abg. Josef Philip Winkler	6	23
EuWP 20/09	Faltung des Stimmzettels	Abg. Michael Hartmann (Wackernheim)	7	27
EuWP 21/09	Wahlbeteiligung u. a.	Abg. Dr. Wolfgang Götzer	8	29
EuWP 28/09	Allgemeine Gründe	Abg. Michael Grosse-Brömer	9	33
EuWP 29/09	Wahlwerbung	Abg. Christian Lange (Backnang)	10	35
EuWP 30/09	Kandidatenaufstellung	Abg. Marco Wanderwitz	11	37
EuWP 33/09	Zählung der Stimmen u. a.	Abg. Josef Philip Winkler	12	39
EuWP 35/09	Fünf-Prozent-Sperrklausel u. a.	Abg. Christian Lange (Backnang) Abg. Stephan Thomae Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	13	41
EuWP 37/09	Fünf-Prozent-Sperrklausel u. a.	Abg. Christian Lange (Backnang) Abg. Stephan Thomae Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	14	49
EuWP 38/09	Fünf-Prozent-Sperrklausel	Abg. Christian Lange (Backnang) Abg. Stephan Thomae Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	15	55
EuWP 40/09	Briefwahl	Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	16	61
EuWP 41/09	Fünf-Prozent-Sperrklausel	Abg. Christian Lange (Backnang) Abg. Stephan Thomae Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	17	67
EuWP 43/09	Fünf-Prozent-Sperrklausel	Abg. Christian Lange (Backnang) Abg. Stephan Thomae Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	18	73
EuWP 44/09	Fünf-Prozent-Sperrklausel	Abg. Christian Lange (Backnang) Abg. Stephan Thomae Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	19	79
EuWP 45/09	Fünf-Prozent-Sperrklausel	Abg. Christian Lange (Backnang) Abg. Stephan Thomae Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	20	85

EuWP 46/09	Gestaltung des Stimmzettels	Abg. Michael Grosse-Brömer	21	91
EuWP 47/09	Mehrfache Stimmabgabe	Abg. Josef Philip Winkler	22	99
EuWP 48/09	Fünf-Prozent-Sperrklausel	Abg. Christian Lange (Backnang) Abg. Stephan Thomae Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	23	101
EuWP 50/09	Fünf-Prozent-Sperrklausel	Abg. Christian Lange (Backnang) Abg. Stephan Thomae Abg. Dr. Dagmar Enkelmann	24	107
EuWP 51/09	Kandidatenaufstellung	Abg. Marco Wanderwitz	25	113
EuWP 54/09	Einspruchsfrist	Abg. Thomas Strobl (Heilbronn)	26	117

Verfahrenseinstellungen (Anlage 27, Seite 119)

EuWP 1/09, EuWP 8/09, EuWP 16/09, EuWP 18/09

Berichterstatter:

Abg. Thomas Strobl (Heilbronn), Vorsitzender

Anlage 1

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn P. R., 66386 St. Ingbert

– Az.: EuWP 3/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**Tatbestand**

Mit Schreiben vom 8. Juni 2009, das am 9. Juni 2009 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 eingelegt.

Der Einspruchsführer ist der Ansicht, dass die in § 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes (EuWG) geregelte Fünf-Prozent-Sperrklausel wegen Verstoßes gegen Artikel 3 Absatz 1, Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) verfassungswidrig und nichtig sei. Dass die Norm gleichwohl bei der Wahl zum Europäischen Parlament angewendet worden sei, stelle einen Verstoß gegen wesentliche Wahlgrundsätze, nämlich die in Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG verankerte Gleichheit der Wahl dar.

Die Wahlgleichheit bestehe aus der Zählwert- und der Erfolgswertgleichheit. Letztere verlange, dass jede abgegebene Stimme in gleichem Maß Einfluss auf die Sitzverteilung im Parlament habe. Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit habe als ungeschriebenes Verfassungsrecht auch im Europawahlrecht Gültigkeit.

Die in § 2 Absatz 7 EuWG normierte Fünf-Prozent-Sperrklausel nehme den Stimmen, die für Parteien abgegeben worden seien, welche weniger als fünf Prozent der Gesamtstimmen erhalten hätten, jedoch den Erfolgswert, weil diese Stimmen keinen Einfluss auf die Sitzverteilung im Parlament hätten. Diese Ungleichbehandlung sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Dem stehe auch nicht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1979 (BVerfGE 51, 222) entgegen. Denn seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel im EuWG hätten sich sowohl rechtliche als auch tatsächliche Rahmenbedingungen grundlegend geändert.

Auch sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel im EuWG nicht bereits durch Artikel 3 des Beschlusses und Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976, zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 (Direktwahlakt), gerechtfertigt,

wonach die Mitgliedstaaten für die Sitzvergabe eine Mindestschwelle von landesweit bis zu fünf Prozent der abgegebenen Stimmen festlegen könnten. Diese Regelung stelle lediglich klar, dass das EU-Recht einer Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht im Wege stehe, sage aber nichts darüber aus, ob eine solche Bestimmung auch mit dem Grundgesetz vereinbar sei.

In diesem Zusammenhang habe das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont, dass die Wahlrechtsgleichheit nicht schrankenlos gewährleistet sei, sondern aus „zwingenden Gründen“ eingeschränkt werden könne (BVerfGE 120, 82 ff.). Im hier zu entscheidenden Fall lägen zwingende Gründe, die die Aufrechterhaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG rechtfertigen könnten, nicht vor. Jedenfalls aber verstoße § 2 Absatz 7 EuWG gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Als „zwingender Grund“ für die Aufrechterhaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel im EuWG komme im Ergebnis allein die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments durch Verhinderung einer „Parteienzersplitterung“ in Betracht. Der Einspruchsführer bezweifelt jedoch, dass es sich dabei um ein legitimes Ziel des deutschen Gesetzgebers handele, denn es sei fraglich, ob diesem überhaupt die Kompetenz zukomme, für die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments zu sorgen. Zudem zieht der Einspruchsführer in Zweifel, dass sich der deutsche Bundesgesetzgeber bei der Schaffung des EuWG von der Sorge um die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments habe leiten lassen.

Weiter führt er aus, dass das Argument, die Fünf-Prozent-Sperrklausel diene der Rückkopplung der (nationalen) Vertretung im Europäischen Parlament an die sie tragenden wesentlichen politischen Kräfte in den Heimatländern, überholt sei, weil sich die Abgeordneten des Europäischen Parlaments gerade nicht in nationalen Delegationen, sondern in transnationalen Fraktionen organisierten und sich in erster Linie an den politischen Zielen ihrer (europäischen) Partei bzw. Fraktion orientierten. Das „Rückkopplungs-Argument“ habe seine Überzeugungskraft spätestens verloren, als die FDP bei den Europawahlen in den Jahren 1984 und 1994 an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert sei, obwohl sie zu dieser

Zeit sogar die Bundesregierung mitgetragen habe. Hier habe die Fünf-Prozent-Sperrklausel die Verbindung, die sie eigentlich sichern sollte, gerade unterbrochen.

Auch die seitens der Bundesregierung in dem ersten Verfahren zur Fünf-Prozent-Sperrklausel im EuWG vorgebrachten Argumente könnten heute nicht mehr als „zwingende Gründe“ zur Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit herangezogen werden. So könne nicht mehr der Charakter des EuWG als „Übergangsgesetz“ bis zur Einführung eines unionsweiten Wahlrechts zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Gleichheit des Wahlrechts geltend gemacht werden. Desgleichen stelle das Argument, die Bürger hätten sich so sehr an die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Bundestags- und Landtagswahlen gewöhnt, dass diese auch im Europawahlrecht zur Anwendung kommen müsse, keinen zwingenden Grund dar.

Auch der Wunsch, den Einzug extremistischer Parteien in das Europäische Parlament zu verhindern, sei kein zulässiger zwingender Grund, sondern laut Bundesverfassungsgericht – in der Entscheidung zur Sperrklausel im Kommunalwahlrecht in Schleswig-Holstein (BVerfGE 120, 82 ff.) – ein sachfremdes Motiv. Schließlich könne auch nicht geltend gemacht werden, der Einzug kleinerer Parteien ins Europäische Parlament müsse verhindert werden, weil diese hauptsächlich Partikularinteressen vertreten und demzufolge weniger am Gemeinwohl orientiert seien. Dieses Argument habe das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Sperrklausel im Kommunalwahlrecht in Schleswig-Holstein widerlegt.

Komme somit allein die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments als „zwingender Grund“ in Betracht, müsse die Beibehaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel im EuWG zur Erreichung dieses Zieles auch geeignet, erforderlich und angemessen sein. Dies sei jedoch nicht der Fall.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel sei ungeeignet, eine Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament zu verhindern. Bereits vor Einführung der Direktwahl seien im Europäischen Parlament über fünfzig Parteien vertreten gewesen und auch in das erste direkt gewählte Parlament seien mehr als fünfzig verschiedene Parteien eingezogen. Vor der Erweiterung der Europäischen Union im Jahre 2004 seien es bei 15 Mitgliedstaaten bereits 80 nationale Parteien gewesen. Gegenwärtig seien bei einer Gesamtzahl von 27 Mitgliedstaaten Vertreter von 177 nationalen Parteien im Parlament vertreten. Damit weise das Europäische Parlament einen einmaligen Grad an Parteienzersplitterung auf. Dieser Zuwachs an Heterogenität in der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments sei nicht zuletzt deshalb eingetreten, weil zahlreiche Mitgliedstaaten keine oder weniger hohe Sperrklauseln in ihren Europawahlgesetzen vorgesehen hätten, sodass aus diesen Staaten auch Vertreter kleinerer Parteien in das Europäische Parlament hätten einziehen können. Daran habe auch die Sperrklausel im deutschen Recht nichts ändern können. Es sei nicht ersichtlich, dass die Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments unter dieser Heterogenität des Plenums gelitten habe. Dies liege daran, dass sich die EU-Parlamentarier nicht in nationalen Delegationen, sondern in transnationalen Fraktionen organisierten. Auf diese Weise könnten sich Vertreter einer Partei, die in ihrem Heimatstaat als „Splitterpartei“ gälten, mit Vertretern europäischer „Bru-

derparteien“ zusammenschließen und in der Kooperation mit Gleichgesinnten im Europäischen Parlament zu einer beachtlichen Gruppe anwachsen. Schließlich sei die Zahl der denkbaren politischen Ausrichtungen nicht unbegrenzt; vielmehr ließen sich die Parteiprogramme nahezu aller europäischen Parteien auf die von den gegenwärtigen Fraktionen des Europäischen Parlaments bereits repräsentierten politischen Grundströmungen zurückführen: Kommunisten/Sozialisten, Sozialdemokraten, „Grüne“, Liberale, Konservative, Nationalisten. Die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GOEP) schreibe die Multinationalität der Fraktionen sogar ausdrücklich vor, denn gemäß Artikel 29 Absatz 2 GOEP müssten einer Fraktion Mitglieder angehören, die in mindestens einem Fünftel der Mitgliedstaaten gewählt worden seien.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG sei auch nicht erforderlich, um die Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments im Rahmen seiner Befugnisse zu sichern. Diese blieben weiterhin deutlich hinter denen nationaler Parlamente zurück. Hinsichtlich der Gesetzgebung stehe dem Europäischen Parlament – im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten – kein Initiativrecht zu, dieses liege alleine bei der Kommission. Das maßgebliche Entscheidungsorgan bei der Rechtssetzung sei der Rat, während das Europäische Parlament auf die Mitwirkung in den Formen der Anhörung, der Zusammenarbeit (Artikel 252 des EG-Vertrags – EGV), der Mitentscheidung (Artikel 251 EGV) und der Zustimmung beschränkt sei. Im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens stehe dem Parlament zwar ein Vetorecht zu, es könne jedoch nicht gegen den Willen des Rates Recht setzen. Gleichberechtigt mit dem Rat sei das Parlament nur im Rahmen des Zustimmungsverfahren, welches jedoch im Vergleich zu den anderen Verfahren quantitativ die Ausnahme bilde. Auch über ein Budgetrecht im klassischen Sinne verfüge das Parlament nicht. Hinsichtlich der obligatorischen Ausgaben liege die Letztentscheidungskompetenz beim Rat. Lediglich in Bezug auf die nicht obligatorischen Ausgaben habe es innerhalb bestimmter Grenzen das letzte Wort (Artikel 272 EGV).

Im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten wähle das Europäische Parlament auch keine Regierung, schon weil es eine solche auf europäischer Ebene bislang nicht gebe. Bezüglich der Einsetzung der Kommission könne das Parlament lediglich die von den Mitgliedstaaten bzw. dem Rat getroffenen Entscheidungen blockieren, jedoch keine eigenen Personalvorschläge durchsetzen (Artikel 214 EGV). Hinsichtlich seiner Kontrollbefugnisse gegenüber der Kommission seien beim Parlament vor allem die zahlreichen Frage- und Interpellationsrechte sowie die Möglichkeit eines Misstrauensvotums (Artikel 201 EGV) gegenüber der Kommission zu nennen. Gegenüber dem Rat finde eine parlamentarische Kontrolle nicht statt.

Daher sei zu bezweifeln, dass im Europäischen Parlament überhaupt ein Bedürfnis nach stabilen Mehrheiten bestehe. In den vergangenen dreißig Jahre hätten sich allenfalls rechnerisch bestimmte Mehrheiten im Europäischen Parlament ausmachen lassen, in der Praxis hätten sich jedoch nicht starre Frontenbildungen, sondern wechselnde Mehrheiten ergeben. In dieser Hinsicht sei das Europäische Parlament strukturell weniger mit den deutschen Parlamenten auf Bundes- und Landesebene, sondern vielmehr mit Kommunalpar-

lamenten vergleichbar, für die jedoch das Bundesverfassungsgericht die Erforderlichkeit einer Fünf-Prozent-Sperrklausel gerade ausdrücklich verneint habe. Dem könne auch nicht mit dem Argument begegnet werden, ein Großteil der Arbeit des Europäischen Parlaments werde in den Ausschüssen geleistet, die unter einer Parteienzersplitterung zu leiden hätten. Einer möglichen Zersplitterung in den Ausschüssen könne durch entsprechende geschäftsordnungsrechtliche Maßnahmen begegnet werden. Überhaupt erscheine es wesentlich näherliegend, dass statt des deutschen Wahlgesetzgebers das unmittelbar betroffene Europäische Parlament kraft seiner Organisationsgewalt Maßnahmen zur Bewältigung der mit einer Parteienzersplitterung möglicherweise einhergehenden Probleme ergreife. In diesem Zusammenhang hebt der Einspruchsführer unter Heranziehung der bereits genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hervor, dass nicht jede politische Auseinandersetzung als eine Störung der Funktionsfähigkeit des Parlaments angesehen werden könne. Die Störungen müssten vielmehr eine gewisse Intensität erreichen, denn es sei gerade das Wesen der Demokratie, dass verschiedene Positionen aufeinanderträfen und Kompromisse gefunden werden müssten.

Die Befürchtungen des deutschen Wahlgesetzgebers hinsichtlich einer Beeinträchtigung der Arbeitsabläufe im Europäischen Parlament durch einen Einzug von verhältnismäßig kleinen Parteien seien reine Spekulation und größtenteils durch die Praxis bereits widerlegt. Das Bundesverfassungsgericht habe – in seiner Entscheidung zum schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrecht – jedoch ausdrücklich klar gestellt, dass nur die „mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende“ Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit eines Parlaments die Erforderlichkeit einer Fünf-Prozent-Sperrklausel begründen könne.

In Anbetracht der 99 aus der Bundesrepublik Deutschland zu besetzenden Sitze im Europäischen Parlament bestehe im übrigen bereits eine faktische Sperrklausel von etwas mehr als einem Prozent. Da es bei den Europawahlen stets nur zwischen einer und vier Parteien gegeben habe, deren Stimmenergebnis im Bereich zwischen einem und fünf Prozent gelegen habe, würde die Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel zahlenmäßig nur sehr wenigen Parteien zu einem Einzug ins Europäische Parlament verhelfen. Im Hinblick auf die im Europäischen Parlament bereits vertretenen 177 Parteien würde sich der Einzug von maximal vier weiteren Parteien auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments praktisch überhaupt nicht auswirken.

Auf jeden Fall stelle die konkrete Ausgestaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel im EuWG nicht das relativ mildeste Mittel dar. Der mit der Regelung des § 2 Absatz 7 EuWG verbundene Eingriff in die Erfolgswertgleichheit der Stimmen hätte aus Sicht des Einspruchsführers durch die Möglichkeit abgemildert werden müssen, Folgepräferenzen für den Fall anzugeben, dass der primär gewählte Wahlvorschlag an der Sperrklausel scheitere. Der damit verbundene Mehraufwand bei der Stimmenauszählung sei im Interesse der bestmöglichen Verwirklichung der Wahlgleichheit hinzunehmen.

In jedem Falle aber sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Da die Fünf-Prozent-Sperrklausel einen massiven Eingriff in die Gleichheit der Wahl darstelle, aber nur – wenn überhaupt – zur Abwehr ver-

hältnismäßig geringfügiger Störungen im Arbeitsablauf des Europäischen Parlaments diene, müsse eine Güterabwägung zu Gunsten der Wahlrechtsgleichheit ausgehen. Allerdings sei aus den Gesetzesbegründungen (Bundestagsdrucksachen 8/361 sowie 16/7461 und 16/7814) nicht ersichtlich, dass der Bundesgesetzgeber eine solche Abwägung bei der Beschlussfassung über die Einführung des EuWG im Jahr 1979 oder bei dessen Neufassung durch das Gesetz vom 17. März 2008 angestellt habe.

Dieser Wahlfehler habe auch Auswirkungen auf die Sitzverteilung, da bei der Sitzverteilung die verfassungswidrige Fünf-Prozent-Sperrklausel zur Anwendung gebracht worden sei. Ohne diesen Wahlfehler hätte nach Ansicht des Einspruchsführers auch den „Freien Wählern“, den „Republikanern“ und der „Tierschutzpartei“ jeweils ein Sitz zugeteilt werden müssen.

Der festgestellte Wahlfehler habe aber auch schon im Bereich der Wahlhandlung verfälschend auf das Wahlergebnis und damit auf die Sitzverteilung eingewirkt. So seien die Wahlberechtigten am Wahltag irrig von der Wirksamkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel ausgegangen. Es entspreche allgemeiner Lebenserfahrung, dass viele Wähler nur davon absähen, kleineren Parteien ihre Stimme zu geben, weil sie ohnehin keine Chancen hätten, ins Parlament einzuziehen. Daher sei es sehr wahrscheinlich, dass die kleineren Parteien mehr Stimmen erhalten hätten, wenn die Wähler gewusst hätten, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel nichtig sei. Dieser Fehler könne auch nicht lediglich durch eine Neufestsetzung der auf Deutschland entfallenden Sitze korrigiert werden, sondern nur durch eine Neuwahl.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers, auch hinsichtlich des zitierten Schrifttums, wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG hat das Bundesministerium des Innern Stellung genommen und mitgeteilt, dass aus seiner Sicht die anlässlich von Entscheidungen über Einsprüche gegen die 6. Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2004 vertretene Rechtsauffassung des Wahlprüfungsausschusses, die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlgesetz sei verfassungsrechtlich zulässig (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18 und 15/4750, Anlagen 20 bis 22), weiterhin aktuell sei.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein vom 13. Februar 2008 ergebe sich keine andere Sichtweise. Das Bundesverfassungsgericht habe in dem Urteil unter Hinweis auf frühere Entscheidungen festgestellt, dass es sich bei Gemeindevertretungen und Kreistagen nicht um Parlamente im Rechtssinn handle. Zur Begründung sei angeführt worden, dass ihnen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut seien, ihnen keine Gesetzgebungsfunktion zustünde, sie keine Regierung oder ein vergleichbares Gremium wählten und ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht unterlägen (BVerfGE 120, 82, 120). All dies treffe für das Europäische Parlament, auch in einem entsprechenden Sinne, nicht zu. Hier könne auf die vom Wahlprüfungsausschuss bereits gemachten Ausführungen zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments verwiesen werden, wobei insbesondere hervorzuheben sei, dass das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 EGV das Europäi-

sche Parlament in den meisten Bereichen der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung neben dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber der Europäischen Union mache und das Europäische Parlament der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission zustimmen müsse (Artikel 214 Absatz 2 Satz 1 EGV) sowie die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen könne (Artikel 201 EGV). Über die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien hinaus sei noch anzumerken, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Immunität genießen (Artikel 6 Absatz 2 des Direktwahlakts), wie auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Artikel 46 GG) und der Landtage, den Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen dieses Recht jedoch nicht zustehe.

Das Bundesverfassungsgericht habe in dieser Entscheidung zudem darauf hingewiesen, dass bei Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit wie einer Fünf-Prozent-Klausel auch auf die Eingriffsintensität abgestellt werden müsse (BVerfGE 120, 82, 107). Es habe damit ein Argument bestätigt, das es bei seiner Entscheidung im Jahr 1979 zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen angeführt habe. Damals habe das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass wegen der jeweiligen Anzahl zu wählender Abgeordneter die Sperrklausel bei Europawahlen einen weniger intensiven Eingriff darstelle als bei einer Bundestagswahl (BVerfGE 51, 222, 255). Bei der gegenwärtigen Größe des Deutschen Bundestages habe die Sperrklausel zur Folge, dass bis zu 30 Bewerbern einer Partei der Einzug in das Parlament verwehrt werde. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament könne die Sperrklausel nur verhindern, dass Gruppierungen von höchstens vier Abgeordneten in das Europäische Parlament gelangen.

Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei Eingriffen in die Gleichheit der Wahl eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden könne (BVerfGE 120, 82, 107). In der Bundesrepublik Deutschland gebe es bei Bundestags- und Landtagswahlen traditionell eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Damit gelte diese Klausel seit Gründung der Bundesrepublik bei überregionalen Wahlen, d.h. bei Wahlen eines Parlaments im Rechtssinn. Die Sperrklausel sei damit den Bundesbürgern als Element demokratischer Wahlen bekannt und vertraut, so dass sich eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis gebildet habe. Für das Europawahlgesetz habe sich der Bundesgesetzgeber insoweit an das Bundestagswahlrecht angelehnt, das in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genieße.

Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament eher mit einem nationalen Parlament als einer kommunalen Volksvertretung zu vergleichen sei, müsse bei der Beurteilung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit durch eine Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz vorrangig auf das nationale Kontingent der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland abgestellt werden.

Die Sperrklausel ermögliche in erster Linie die Rückkopplung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken könnten (BVerfGE 51, 222, 235).

Das Europäische Parlament habe eine große Bandbreite an legislativen Aufgaben zu bewältigen. Auch in Bereichen, in denen das Parlament lediglich ein Anhörungsrecht habe, wie

z. B. im Bereich der Innen- und Justizpolitik, spiele es eine bedeutende Rolle als Kontrollinstanz von Rat und Kommission. Der einzelne Abgeordnete sei bei seinen Entscheidungen vielfältigen Einflussnahmen von Lobbyorganisationen ausgesetzt. Um eigenständig fundierte Entscheidungen treffen zu können, bedürfe er eines „logistischen Rückhalts“. Diesen finde er z. T. in den Einrichtungen des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Fällen benötigten die Abgeordneten allerdings Kenntnisse über die Rechtslage und tatsächliche Situation in ihrem Heimatstaat und die möglichen Auswirkungen einer bestimmten Rechtsetzung der Gemeinschaft auf die Situation in ihrem Land. Würden auf diese Weise die Erkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten zusammengeführt, könnten die Abgeordneten fundierte Entscheidungen treffen, die die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Für diese Rückkopplung könnten sich die Abgeordneten in erster Linie der nationalen Parteien und Parlamente bedienen. Bei Kleinstparteien fehle hierfür nicht nur der notwendige Apparat, sondern auch die Rückkopplung über das nationale Parlament, in dem diese Parteien in Deutschland wegen der bei Bundestagswahlen geltenden Fünf-Prozent-Klausel nicht vertreten seien. Umgekehrt sei auch der Deutsche Bundestag für die Wahrnehmung seiner fortlaufenden Integrationsverantwortung in europapolitischen Angelegenheiten auf die Rückmeldung der deutschen Abgeordneten des Europaparlaments angewiesen. Soweit es sich um Materien handele, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fielen, oder um Gegenstände, die für ein Land von besonderem Interesse seien, gelte Gleiches für die Rückkopplung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Landtage.

Die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander spiele eine wesentliche Rolle für den europäischen politischen Prozess und sei auch institutionell verankert: So enthalte die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Titel VI Artikel 130 bis 132). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) regle § 93a, dass die Ausschüsse Mitglieder des Europäischen Parlaments zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzuziehen und Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten könnten. § 93b GO-BT sehe vor, dass zu den Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt erhielten. Sie seien vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen des Deutschen Bundestages, aus deren Parteien deutsche Mitglieder in das Europäische Parlament gewählt worden sind, berufen worden. Die berufenen Mitglieder des Europäischen Parlaments seien befugt, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese wechselseitigen Informationsflüsse und Verflechtungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament könnten nur von solchen Abgeordneten effektiv genutzt werden, deren Parteien in beiden Parlamenten vertreten seien.

Die Sperrklausel diene daneben, wenn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorrangig, der Sicherung einer wirksamen Vertretung des deutschen Volkes im Europäischen Parlament (BVerfGE 51, 222, 249).

Die Regelungen des Europawahlgesetzes bezögen sich ausschließlich auf die Wahl der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland. Diese stellten nur einen Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments dar. Es sei daher folgerichtig, bei der Frage der Rechtfertigung einer Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Fünf-Prozent-Klausel in erster Linie nicht das Gesamtparlament, sondern den von Deutschland aus gewählten Teil der Abgeordneten zu betrachten.

Dieser Aspekt werde sowohl durch den Direktwahlakt als auch durch den EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza unterstützt.

Nach Artikel 3 des Direktwahlakts könnten die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfe. Europarechtlich sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel daher als zulässig anerkannt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn hätten von der Möglichkeit der Einführung einer Mindestschwelle Gebrauch gemacht. Insbesondere habe die Mehrzahl der größeren Länder eine Sperrklausel eingeführt. So gebe es in Deutschland (99 Abgeordnete), Frankreich (72 Abgeordnete) und in Polen (50 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 5 Prozent, in Italien (72 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 4 Prozent. Von den großen Ländern hätten nur Großbritannien mit 72 Abgeordneten und Spanien mit 40 Abgeordneten keine Sperrklausel. Kleinere Länder bräuchten schon deshalb z. T. keine Mindestschwelle, weil die für ein Mandat benötigten prozentualen Stimmenanteile die höchstzulässige Mindestschwelle von 5 Prozent bereits überschritten.

Artikel 3 des Direktwahlakts ermögliche den Mitgliedstaaten in erster Linie dafür zu sorgen, dass das nationale Abgeordnetenkontingent nicht aus zahlreichen kleineren Splittergruppen bestehe, sondern aus Abgeordneten, deren Parteien auch auf nationaler Ebene eine gewisse Bedeutung hätten. Dies stärke die Handlungsfähigkeit als nationales Kontingent.

Gleiches ergebe sich durch die Auslegung des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, der gemeinschaftsrechtlichen Grundlage für die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament bestehe danach aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Artikel 189 EGV). Zwar sei die Binnenorganisation durch die transnationale Zusammensetzung der Fraktionen gekennzeichnet. Auch im Wahlverfahren gebe es transnationale Elemente wie z. B. die Wahlberechtigung der Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, gemäß Artikel 18 Absatz 1 EGV. Dies ändere aber nichts daran, dass der Vertrag von Abgeordneten ausgehe, die Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten seien, und eben nicht Vertreter von Parteien oder länderübergreifenden Parteibündnissen oder ausschließlich Vertreter eines europäischen Gedankens.

Die Anbindung der Abgeordneten an ihre Heimatländer sei demnach in Artikel 189 EGV angelegt. Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das ganze Volk verträten (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz GG), verträten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht ein „Unionsvolk“, das es mangels Eigenstaat-

lichkeit der EU nicht gebe, sondern das Volk des Mitgliedstaates, das sie gewählt habe. Die Mitgliedstaaten könnten daher ein – nach den Verträgen zulässiges – Interesse daran haben, dass ihre Belange möglichst effektiv vertreten würden, und in Verfolgung dieses Interesses eine Sperrklausel festlegen. Tatsächlich komme es innerhalb der deutschen Abgeordnetengruppe häufig vor, dass nationale Interessen bei Abstimmungen vordringlich berücksichtigt würden. Besondere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit seien die Arbeitszeitrichtlinie, die CO₂-Pkw-Richtlinie oder die Rückführungsrichtlinie.

Eine effektive Vertretung des deutschen Volkes, zu der die Abgeordneten im Europäischen Parlament berufen seien, sei mit einer Größe einer Abgeordnetengruppe von einem bis vier Abgeordneten kaum möglich. Daran ändere auch die Möglichkeit nichts, sich Fraktionen im Europäischen Parlament anzuschließen. Der Zusammenschluss zu Fraktionen gewährleiste nämlich lediglich, dass die Politik der jeweiligen Parteien im Parlament vertreten werde, nicht aber, dass die einzelnen Abgeordneten einen effektiven Beitrag zur Vertretung der Interessen ihrer Nation im Parlament leisteten. Im Übrigen sei nicht sicher, dass alle Abgeordneten von Splitterparteien eine Fraktion fänden, der sie sich anschließen könnten. Zwar gehörten die meisten Abgeordneten im Europäischen Parlament einer Fraktion an; dennoch seien in der laufenden 7. Wahlperiode zurzeit 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Zum Vergleich hierzu habe der Deutsche Bundestag im Regelfall nur ein bis zwei fraktionslose Abgeordnete. Gerade Splitterparteien, die sich nur zu einem eng begrenzten Themenkreis politisch positionierten, könnten nicht ohne Weiteres eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelte das Vorstehende erst recht. Das Europäische Parlament sei auch nach der Neuformulierung in Artikel 14 Absatz 2 des EU-Vertrags (EUV) kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Dies spiegele sich darin, dass es, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten und nicht als Vertretung der Unionsbürger nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt sei.

Auch die gestiegene Bedeutung der wechselseitigen Rückkopplung von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten finde im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag: So etwa in Artikel 12 EUV, der den aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union würdige und ihnen zahlreiche Rechte einräume, und im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werde das Europäische Parlament in 95 Prozent der Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat. Darunter fielen auch Bereiche, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in besonderer Weise auf den innerstaatlichen politischen Diskurs angewiesen seien, und in denen dem Deutschen Bundestag Aufgaben von substanziellem Gewicht verbleiben müssten, wie etwa das Strafrecht und das Strafverfahren. Unter diesem Gesichtspunkt komme der Rückkopplung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die politischen Meinungen in den Fraktionen des Deutschen Bundestages noch mehr Bedeutung als bisher zu.

Dasselbe gelte im Gegenzug für die Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Beratungen im Europäischen Parlament, die entsprechend seiner Geschäftsordnung durch die von den Fraktionen benannten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolge. Abgeordnete von Kleinstparteien, die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen kein Pendant fänden, könnten diese Rückkopplung nicht gewährleisten.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG diene demnach legitimen Zielen und sei zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Der Einspruchsführer, dem die Stellungnahme bekannt gegeben worden ist, hat sich hierzu geäußert. Er zieht die Argumente des Bundesministeriums des Innern in Zweifel und bekräftigt die in seinem Einspruch vorgebrachten Darlegungen. Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Der Vortrag des Einspruchsführers, die Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 2 Absatz 7 EuWG verstoße gegen das Grundgesetz, lässt keinen Wahlfehler erkennen.

Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. bereits Bundestagsdrucksachen I/2811; zuletzt: 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11 mit weiteren Nachweisen), das diese Praxis auch stets bestätigt hat, da dem Bundestag insofern die Verwerfungskompetenz fehle (vgl. BVerfGE 89, 291, 300; 121, 266, 290; 122, 304, 307).

Unabhängig hiervon hat sich der Wahlprüfungsausschuss ausführlich mit der vom Einspruchsführer angesprochenen Rechtsfrage befasst. Er hält die Vorschrift des § 2 Absatz 7 EuWG für verfassungsgemäß und bestätigt damit seine bereits im Zusammenhang mit Anfechtungen der Europawahl im Jahr 2004 dargelegte Auffassung (s. Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18; 15/4750, Anlagen 5, 9, 20 bis 22).

Wie der Deutsche Bundestag und der Wahlprüfungsausschuss in den genannten Entscheidungen ausgeführt haben, können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Satz 1 des Direktwahlakts eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe festlegen. Diese Schwelle darf jedoch nach Satz 2 dieser Vorschrift landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2004 in einem Organstreitverfahren zur Fünf-Prozent-Sperrklausel des damaligen § 2 Absatz 6 EuWG (2 BvE 1/04), in dem die diesbezügliche Organklage der NPD wegen Nichteinhaltung der Frist gemäß § 64 Absatz 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) als unzulässig verworfen worden ist, auf die entsprechende Ergänzung des Direktwahlakts im Jahr 2002 hingewiesen und hierzu ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem am 21. August 2003 verkündeten Vierten Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes und Neunzehnten Gesetz

zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes zum Ausdruck gebracht habe, dass er an der Fünf-Prozent-Sperrklausel festhalten möchte. Er habe sich dabei – so das Bundesverfassungsgericht – auf die Ermächtigung der Mitgliedstaaten im Beschluss des Rates der Europäischen Union stützen können, eine Sperrklausel zu erlassen. Der Rat der Europäischen Union hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit Beschluss vom 25. Juni und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 811) den Direktwahlakt geändert, damit die Wahlen zum Europäischen Parlament „gemäß den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen stattfinden können, die Mitgliedstaaten zugleich aber die Möglichkeit erhalten, für Aspekte, die nicht durch diesen Beschluss geregelt sind, ihre jeweiligen nationalen Vorschriften anzuwenden“. Dieser Änderung des Direktwahlakts hat der deutsche Gesetzgeber mit Artikel 1 des Zweiten Gesetzes über die Zustimmung zur Änderung des Direktwahlakts vom 15. August 2003 (BGBl. 2003 II S. 810) zugestimmt. Zwar kann, worauf der Wahlprüfungsausschuss schon in den genannten Entscheidungen hingewiesen hat, in dieser nunmehr ausdrücklich verankerten Ermächtigung zum Erlass einer Fünf-Prozent-Sperrklausel durch den Direktwahlakt nicht unmittelbar die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Sperrklausel nach dem deutschen Verfassungsrecht abgeleitet werden, wie der Einspruchsführer zurecht anmerkt. Der Wahlprüfungsausschuss sieht sie jedoch weiterhin als starkes Indiz dafür, dass § 2 Absatz 7 EuWG nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der vom Einspruchsführer zitierten Entscheidung vom 22. Mai 1979 die Fünf-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament einstimmig für grundgesetzkonform angesehen, weil sie an dem durch besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament entgegenzuwirken, orientiert sei und das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen nicht überschreite (BVerfGE 51, 222, 233). Bereits in dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich mit den Spezifika des Europäischen Parlaments auseinandergesetzt, dessen Aufgabenkreis – wie auch der Einspruchsführer meint – mit dem der Parlamente der Mitgliedstaaten nur bedingt vergleichbar sei. Im Vordergrund sah das Bundesverfassungsgericht die Ausübung der vertraglich verbürgten Beratungs- und Kontrollfunktionen. Dagegen seien von den klassischen Aufgaben der Parlamente das Recht, die Regierung zu wählen und die gesetzgeberischen Funktionen nur in ersten Ansätzen vorhanden (a. a. O., S. 240 ff.). Hingegen nehme es als Vertretung der Völker eine wichtige politische Integrationsverantwortung wahr. Organisation und Arbeitsweise unterschieden sich nicht wesentlich von derjenigen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der dem Europäischen Parlament im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaften zugewiesene Aufgabenkreis und die ihm auf dem Wege zu einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zugeordnete Rolle ein handlungsfähiges Organ erforderten. Das Europäische Parlament könne die ihm gestellten Aufgaben nur dann wirksam bewältigen, wenn es durch eine, den vielschichtigen Spezialmaterien angemessene, interne Arbeitsteilung all seinen Mitgliedern die notwendige Sachkenntnis verschaffe und zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung in der Lage

sei. Beides könne gefährdet werden, wenn die durch die große Zahl der Mitgliedstaaten ohnehin nicht vermeidbare Aufgliederung des Parlaments in viele Gruppen ein Ausmaß annehme, das dessen Funktionsfähigkeit ernsthaft in Frage stelle. Dies sei ein zwingender Grund, der Vorkehrungen gegen eine übermäßige Parteienzersplitterung zu rechtfertigen vermöge (a. a. O., S. 246 f.).

Aus der vom Einspruchsführer ebenfalls mehrfach herangezogenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, der zufolge die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstößt (BVerfGE 120, 82), ergibt sich keine Neubewertung der Zulässigkeit der Sperrklausel bei der Europawahl, wie das Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme, der sich der Wahlprüfungsausschuss in dieser Hinsicht anschließt, zutreffend dargelegt hat. Dasselbe gilt für weitere kommunalrechtliche Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten (vgl. die Übersicht über die Rechtslage in den Bundesländern im Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Mai 2009 – St 2/08, Rn. 30 ff.). Denn die in diesen Entscheidungen betroffenen kommunalen Vertretungen sind, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, Organe der Verwaltung, denen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind (a. a. O., S. 112). Damit haben sie einen völlig anderen Charakter als das Europäische Parlament als ein unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 123, 267, 368). Dieses ist, wie das Bundesministerium des Innern beispielhaft darlegt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bei

95 Prozent der europäischen Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat geworden, übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und wählt den Präsidenten der Kommission (vgl. Artikel 14 EUV).

Auch die auf das Europäische Parlament bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 123, 267, 364, 370 ff.) nehmen in keiner Weise Stellung zu der Zulässigkeit einer Sperrklausel und bieten auch keine anderweitigen Anhaltspunkte für eine notwendige Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Absatz 7 EuWG.

Angesichts der vom Einspruchsführer zutreffend dargelegten Entwicklung der Anzahl der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien sieht der Wahlprüfungsausschuss die vom Bundesverfassungsgericht bereits 1979 deutlich angesprochene Gefahr der Zersplitterung heute eher noch verstärkt. Diese ist zwar in erster Linie der erheblich angewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten geschuldet. Vor dem Hintergrund der beständig erweiterten und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon weiter anwachsenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments hält der Wahlprüfungsausschuss es daher für geboten, dieser Zersplitterung im Rahmen des dem deutschen Gesetzgeber Möglichen entgegenzuwirken. Deshalb besteht aus seiner Sicht die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 EuWG fort.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn H. R., 04209 Leipzig

– Az.: EuWP 5/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 8. Juni 2009, das beim Deutschen Bundestag am 9. Juni 2009 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt.

Der Einspruchsführer beanstandet in seinem mit „Hellseherei oder Wahlfälschung?“ überschriebenen Schreiben, dass in der Bundesrepublik Deutschland die „groben Wahlergebnisse schon weit vor der Auszählung der Stimmen“ bekannt gewesen und über die Medien verbreitet worden seien. Die Prognosen und die Hochrechnungen seien nur unwesentlich von dem vorläufigen amtlichen Ergebnis abgewichen. Dies könne „nicht mit rechten Dingen zugehen“. Er habe den Eindruck, dass die Wahlergebnisse schon vor den Wahlen festgelegt worden seien, und bezweifelt, dass die Millionen abgegebener Stimmen kontrolliert und richtig addiert werden könnten. Er fühlt sich an die Wahlen in der ehemaligen DDR erinnert.

Das Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses hat den Einspruchsführer mit Schreiben vom 17. Juni 2009 auf das Begründungserfordernis des § 26 Absatz 2 des Europawahlgesetzes (EuWG) in Verbindung mit § 2 Absatz 1 und 3 des Wahlprüfungsgesetzes hingewiesen und anheim gestellt, weitere konkrete Umstände mitzuteilen, durch die er die geltenden Wahlrechtsvorschriften als verletzt ansehe.

Hierauf hat sich der Einspruchsführer nicht gemeldet.

Der Bundeswahlleiter hat zu dem Einspruch grundsätzlich erklärt, dass die Ermittlung der vorläufigen und endgültigen amtlichen Wahlergebnisse bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 unter Beachtung der einschlägigen Rechtsvorschriften erfolgt sei. Soweit sich der Einspruchsführer auf die Veröffentlichung von Prognosen und Hochrechnungen über Fernsehen, Rundfunk und Internet nach Schließung der Wahllokale in Deutschland um 18 Uhr beziehe, beruhten diese u. a. auf sogenannten Wählernachbefragungen am Wahltag, die von Wahlforschungsinstituten in ausgewählten Wahlbezirken durchgeführt worden seien.

Dies sei gemäß § 4 EuWG in Verbindung mit § 32 des Bundeswahlgesetzes (BWG) zulässig, solange die Veröffentlichung von Ergebnissen der Wählernachbefragungen erst nach Ablauf der Wahlzeit, also nach Schließung der Wahllokale erfolge.

Dem Einspruchsführer ist die Stellungnahme bekannt gegeben worden. Er hat sich hierzu nicht mehr geäußert.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Beteiligten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Aus dem Vorbringen des Einspruchsführers ist kein Wahlfehler ersichtlich. Soweit er behauptet, die geringe Abweichung zwischen den in den Medien veröffentlichten Prognosen und Hochrechnungen und dem amtlichen Wahlergebnis deute auf eine Fälschung der Wahl hin, trägt er keine Tatsachen vor, die diese Vermutung belegen können.

Sofern die nach Schließung der Wahllokale im Laufe des Abends in Fernsehen und Hörfunk veröffentlichten Prognosen und Hochrechnungen sich tatsächlich den amtlichen Ergebnissen annähern, spräche dies zudem eher für die Qualität der Arbeit der beauftragten Meinungsforschungsinstitute. Wahlrechtliche Vorschriften werden hierdurch nicht verletzt. Die genannten Prognosen und Hochrechnungen beruhen unter anderem auf den sogenannten Wählernachbefragungen am Wahltag. Diese sind, wie der Bundeswahlleiter zutreffend feststellt, gemäß § 4 EuWG in Verbindung mit § 32 Absatz 2 BWG zulässig, solange die Ergebnisse der Befragungen erst nach Ablauf der Wahlzeit veröffentlicht werden. Für die Hochrechnungen werden die Ergebnisse aus Wahlbezirken, in denen schnell ausgezählt wurde, unter Einbeziehung von Erfahrungswerten aus früheren Wahlen und Umfragen auf das wahrscheinliche Ergebnis der gesamten Wahl hochgerechnet. Es handelt sich hierbei um empirische Verfahren, die außerhalb wahlrechtlicher Normierungen liegen (vgl. Schreiber, Kommentar zum BWG, 8. Auflage, 2009, § 32 Rn. 8).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn T. M.-F., 76646 Bruchsal

– Az.: EuWP 7/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 10. Juni 2009, das beim Deutschen Bundestag am 11. Juni 2009 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt.

Der Einspruchsführer beanstandet mit seinem Wahleinspruch die frühzeitige Veröffentlichung der Wahlergebnisse in den Niederlanden sowie die Umstände der Teilnahme an der Wahl für Gefangene in Justizvollzugsanstalten.

Der Einspruchsführer trägt zur Begründung seines Einspruchs vor, dass durch die Bekanntgabe des Wahlergebnisses in den Niederlanden am 4. und 5. Juni 2009 die Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland manipuliert worden seien. Den „hiesigen Wählern“ sei der Wahlausgang in den Niederlanden bekannt gewesen, so dass sie durch „gezielte Stimmabgabe die Zusammensetzung des Parlaments“ hätten manipulieren können. Das vorgesehene Veröffentlichungsverbot solle gewährleisten, dass die Wählerinnen und Wähler bei der Stimmabgabe nicht durch die Kenntnis des Wahlausgangs in anderen Mitgliedstaaten beeinflusst werden.

Zu den Umständen der Wahlen in Justizvollzugsanstalten trägt er vor, dass in keiner Haftanstalt seines Bundeslandes Baden-Württemberg Wahllokale eingerichtet worden seien. Das Gesetz sehe „nur im äußersten Notfall“ ein Absehen von dieser Pflicht vor. Ein Wahllokal hätte verhindert, dass nur „vermögende Gefangene“ ihr Wahlrecht hätten ausüben können und „arme Gefangene“ faktisch einem Wahlverbot unterlegen hätten. Dies sei mit dem Verfassungsprinzip der Freiheit und Gleichheit der Wahl nicht vereinbar. Der Staat habe die Pflicht, Gefangenen den kostenlosen Zugang zur Wahl zu ermöglichen. Bisher sei es üblich gewesen, dass Anträge der Gefangenen auf Teilnahme an der Briefwahl gesammelt und an die Stadtverwaltung weitergeleitet worden seien. Im Jahr 2009 seien die Gefangenen jedoch angehalten worden, den Antrag an die Wahlbehörde auf eigene Kosten hinsichtlich des Briefpapiers, des Umschlags und des Portos zu stellen. So sei der Antrag des Einspruchsführers unter Hinweis auf die oben genannte Regelung nicht weitergeleitet worden. Es gebe jedoch viele Gefangene, die kein Geld für Porto und für Umschläge hätten oder sich diese nicht recht-

zeitig hätten kaufen können, da die Möglichkeit, Waren zu kaufen, nur alle zwei bis drei Wochen bestünde. Auf die Möglichkeit der Übernahme der Kosten im Einzelfalle sei ebenfalls nicht hingewiesen worden.

Zum Vortrag der frühzeitigen Veröffentlichung des Wahlergebnisses in den Niederlanden hat das Bundesministerium des Innern mit Schreiben vom 9. Juli 2009 wie folgt Stellung genommen:

Die 7. Direktwahl der Abgeordneten zum Europäischen Parlament habe in dem Zeitraum vom 4. bis 7. Juni 2009 stattgefunden. Nach Artikel 10 Absatz 2 des Akts zur Einführung allgemeiner Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Direktwahlakt) dürfe ein Mitgliedstaat das ihn betreffende Wahlergebnis erst dann amtlich bekannt geben, wenn die Wahl in dem Mitgliedstaat, dessen Wähler innerhalb des Wahlzeitraums als letzte gewählt hätten, abgeschlossen sei. Nach Mitteilung der Europäischen Kommission hätten die zuletzt wählenden Mitgliedstaaten am 7. Juni 2009 das Ende der Wahl auf 22.00 Uhr festgelegt.

Die niederländischen Wähler hätten bereits am 4. Juni 2009 ihre Stimme abgegeben. Nach Mitteilung des niederländischen Innenministeriums hätten die Wahlausschüsse auf Wahlkreisebene am 8. Juni 2009 das Wahlergebnis im Wahlkreis für die dort zur Wahl stehenden Kandidaten und Parteien öffentlich bekannt gemacht. Am 11. Juni 2009 habe der Wahlrat der Niederlande das amtliche Ergebnis für die Niederlande festgestellt und bekannt gegeben. Die Medienberichterstattung habe auf nicht amtlichen lokalen Einzelergebnissen beruht. Das niederländische Ergebnis sei in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Direktwahlakts mehrere Tage nach dem Ende der Wahl in allen Mitgliedstaaten bekannt gegeben worden.

Inwieweit eine Wahlbeeinflussung der Wählerinnen und Wähler in Deutschland erfolgt sein soll, sei vom Einspruchsführer nicht dargelegt, sondern nur behauptet worden. Im Übrigen sei auch zu bezweifeln, dass infolge der Medienberichterstattung eine Wahlbeeinflussung erfolgt sei. Denn in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellten sich derzeit noch keine transnationalen europäischen politischen Parteien, sondern nationale Parteien mit überwiegend nationalen Wahlbewerbern zur Wahl der jeweils nationalen

Abgeordneten. Die Parteienlandschaft sei zudem in den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht bzw. wenig vergleichbar. Das Wahlverhalten der Wähler orientiere sich daher in erster Linie an der nationalen Parteienlandschaft.

Die Landeswahlleiterin des Landes Baden-Württemberg hat zum Vortrag hinsichtlich der Wahlen in Justizvollzugsanstalten am 10. Juli 2009 wie folgt Stellung genommen:

Nach den §§ 8 und 57 Absatz 1 der Europawahlordnung (EuWO) sollen in Justizvollzugsanstalten bei entsprechendem Bedürfnis und soweit möglich bewegliche Wahlvorstände gebildet werden. Die Gemeindebehörden sollen bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen Gelegenheit geben, dass die in der Anstalt anwesenden Wahlberechtigten, die für einen Kreis oder den Stadtkreis gültigen Wahlschein besitzen, in der Anstalt vor dem beweglichen Wahlvorstand wählen können.

Die Gemeindebehörden seien zur Bildung eines beweglichen Wahlvorstandes jedoch nicht verpflichtet. Der Wahlpraxis sei hier ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt worden (Schreiber, Kommentar zum BWG, 8. Auflage, 2009, § 2 Rn. 5). Bei den vergangenen Wahlen hätten die Gemeinden in aller Regel davon abgesehen, bewegliche Wahlvorstände einzurichten. Der Einspruchsführer habe keine Gründe vorgetragen, die auf eine fehlerhafte Ermessensausübung der Gemeinde schließen ließen. Der Einspruchsführer habe auf die Bildung eines beweglichen Wahlvorstandes auch keinen Anspruch. Er sei in seinen Rechten nicht verletzt worden, indem er zur Stimmabgabe auf die Briefwahl angewiesen gewesen sei. Die Rechtsprechung und die herrschende Literaturmeinung hätten die Briefwahl als verfassungskonform beurteilt. Sie verstoße weder gegen die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl noch gegen die Wahlfreiheit oder das Wahlgeheimnis und sei in ihrer Ausformung im Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung als mit dem Grundgesetz vereinbar beurteilt. Dies gelte auch für die vergleichbaren europawahlrechtlichen Bestimmungen.

Soweit Briefwähler bei Postversand ihren Wahlscheinantrag in einem frankierten Umschlag an die Gemeinde zu senden gehabt hätten, habe das zuständige Justizministerium darauf hingewiesen, dass Strafgefangene nach § 28 des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) ein Recht auf Schriftwechsel hätten. Nach Nummer 2 der bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschrift zu § 28 StVollzG trage zwar grundsätzlich der Gefangene die Kosten seines Schriftwechsels. Könne er sie nicht aufbringen, übernehme die Anstalt die Kosten in begründeten Fällen und in angemessenem Umfang. Ein solcher Fall liege bei den mit der Briefwahl verbundenen Kosten vor. Somit sei gewährleistet, dass auch bedürftige Gefangene ihr Wahlrecht ausüben könnten.

Dem Einspruchsführer ist die Stellungnahme der Landeswahlleiterin des Landes Baden-Württemberg bekannt gegeben worden. Er hat sich hierzu wie folgt geäußert:

Da Hunderte von Gefangenen wahlberechtigt gewesen seien, hätte ein beweglicher Wahlvorstand eingerichtet werden müssen, da für eine Wohngemeinde mit entsprechender Anzahl von Wählern selbstverständlich auch ein Wahllokal eingerichtet worden wäre. In der Justizvollzugsanstalt, in der der Einspruchsführer seine Haft verbüßt, sei dies organisatorisch problemlos möglich gewesen, denn an Sonntagen

(auch am Wahltag) seien die Zellen u. a. von 14.00 bis 16.45 Uhr offen, so dass ohne Weiteres z. B. von 14.00 bis 16.00 Uhr ein beweglicher Wahlvorstand hätte eingerichtet werden können. Die Bundeswahlordnung (BWO) sehe die Bildung eines solchen auch als Regel vor; nur im Ausnahmefall dürfe kein beweglicher Wahlvorstand gebildet werden. Die Regelung für die Europawahl enthalte die inhaltsgleiche Bestimmung, wonach bewegliche Wahlvorstände gebildet werden „sollen“. Durch die Verweigerung des beweglichen Wahlvorstandes habe die Leitung der Justizvollzugsanstalt es in der Hand, ob Gefangene wählen können, denn ausgehende Post dürfe überwacht werden (vgl. § 29 StVollzG) und Briefwahlpost sei ausdrücklich nicht von der Überwachung ausgeschlossen. Dieses Problem habe auch die Fraktion DIE LINKE. im Bundestag thematisiert (vgl. Bundestagsdrucksache 16/12622). Die Leitung der Justizvollzugsanstalt könne auch (z. B. wenn unbequeme Parteien gewählt werden) Briefe anhalten, so dass Gefangene nicht hätten wählen können.

Hinsichtlich des Vortrags der entstehenden Kosten bei der Teilnahme an der Wahl trägt er vor, dass der offizielle Ausgang in der Justizvollzugsanstalt keinerlei Hinweis auf eine Kostenübernahme für bedürftige Gefangene enthalten habe. Vielmehr habe es dort geheißen, dass ausnahmslos „jeder Häftling selbst“ für die Versendung Sorge zu tragen habe, wenn er an der Briefwahl teilnehmen und die Briefwahlunterlagen habe anfordern wollen. Selbst wenn die Justizvollzugsanstalt für bedürftige Gefangene die Kosten übernehme (was sie nicht tue, denn jeder gefangene Wähler erhalte entweder Taschengeld oder Arbeitslohn, was beweise, dass es sich um eine leere Versprechung der Justiz handle), ändere dies nichts an dem Faktum, dass die Ausübung des Wahlrechts in illegaler Weise davon abhängig gemacht werde, dass man Geld investiere. Dem Einspruchsführer gegenüber hätten mehrere Insassen bekundet, dass sie es deshalb ablehnen würden zu wählen. Jeder freie Bürger könne entweder in ein Wahllokal gehen oder seinen Antrag auf Erteilung von Briefwahlunterlagen persönlich und kostenlos bei der Stadt abgeben. Nur Gefangene müssten dafür zahlen, wählen zu dürfen. Hier treffe also nicht nur die Justizvollzugsanstalt ein Verschulden, sondern die Stadt als Wahlbehörde, denn sie hätte ggf. eine kostenlose Abholung der Briefwahlanträge bei der Justizvollzugsanstalt organisieren müssen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

1. Bei der vom Einspruchsführer beanstandeten „vorzeitigen Bekanntgabe“ der niederländischen Ergebnisse der Wahl der Abgeordneten zum Europäischen Parlament handelt es sich nach überzeugender Darstellung des Bundesministeriums des Innern nicht um eine „amtliche Bekanntgabe“ der Ergebnisse. Die Medienberichterstattung hat vielmehr auf nicht amtlichen lokalen Einzelergebnissen beruht. Die amtliche Bekanntmachung des niederländischen Wahlergebnisses ist durch die dortigen Behörden auf Wahlkreisebene erst am 8. Juni 2009 erfolgt. Das amtliche Ergebnis für die Niederlande hat der dortige Wahlrat sogar erst am 11. Juni 2009 festgestellt und bekannt gegeben. Nach Artikel 10 Absatz 2 des Direktwahlakts dürfen die Mitgliedstaaten das sie betref-

fende Wahlergebnis erst dann amtlich bekannt geben, wenn die Wahl in dem Mitgliedstaat, dessen Wähler innerhalb des Wahlzeitraums als letzte gewählt haben, abgeschlossen ist. Da das Ende der Wahl nach Darstellung des Bundesministeriums des Innern am 7. Juni 2009 auf 22.00 Uhr festgelegt worden ist, ist das niederländische Ergebnis in Übereinstimmung mit den Bestimmungen erst nach dem Ende der Wahl in allen Mitgliedstaaten amtlich bekannt gegeben worden. Ein Verstoß gegen Artikel 10 Absatz 2 des Direktwahlakts liegt also nicht vor.

Der Einspruch kann auch keinen Erfolg haben, soweit der Einspruchsführer behauptet, dass durch das Bekanntwerden nichtamtlicher Wahlergebnisse in den Niederlanden eine Wahlbeeinflussung der Wählerinnen und Wähler in Deutschland erfolgt sein soll. So ist es schon nicht nachvollziehbar, wieso angesichts der Unterschiedlichkeit der Parteienlandschaft und des Wahlverhaltens der Wähler in den Niederlanden und in Deutschland eine unzulässige Beeinflussung stattgefunden haben soll. Entscheidend ist aber, dass der Einspruchsführer hierzu keine konkreten Tatsachen vorgetragen hat, die seinen Einspruch untermauern könnten. Eine nähere Prüfung dieser pauschalen Behauptung durch den Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestags ist mangels eines hinreichend bestimmten Anfechtungsgegenstandes nicht geboten.

2. Soweit der Einspruchsführer rügt, dass es „in keinem der Gefängnisse des Bundeslandes“ ein „Wahllokal“ gegeben habe, liegt ebenfalls kein Wahlfehler vor. Denn die Wahlvorschriften sehen keine generelle Verpflichtung der Wahlbehörden zur Einrichtung einer Gelegenheit zur Urnenwahl in Justizvollzugsanstalten vor. Wegen des Grundsatzes, dass jeder Wahlberechtigte nur in dem Wahlkreis wählen kann, in dessen Wählerverzeichnis er geführt wird (§ 4 des Europawahlgesetzes – EuWG – in Verbindung mit § 14 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes – BWG), ist dies – anders, als der Einspruchsführer offensichtlich meint – nicht einmal ohne Weiteres für alle sich in einer Justizvollzugsanstalt aufhaltenden Wahlberechtigten möglich.

§ 57 Absatz 1 EuWO sieht zwar vor, dass die Gemeindebehörde bei entsprechendem Bedürfnis und soweit möglich Gelegenheit geben soll, dass die in sozialtherapeutischen Anstalten und Justizvollzugsanstalten anwesenden Wahlberechtigten, die einen für den Kreis oder die kreisfreie Stadt gültigen Wahlschein besitzen, vor einem beweglichen Wahlvorstand wählen. Das bedeutet jedoch zugleich, dass alle dort anwesenden Wahlberechtigten, die in den Wählerverzeichnissen von Gemeinden anderer Kreise oder anderer kreisfreier Städte geführt werden, insbesondere weil sie dort zum Stichtag für die Eintragung ins Wählerverzeichnis gemeldet waren (vgl. § 15 Absatz 1 EuWO), ihre Stimme nicht vor dem beweglichen Wahlvorstand abgeben können. Diese Wahlberechtigten sind, soweit sie nicht dort an der Urnenwahl teilnehmen können, wo sie im Wählerverzeichnis eingetragen sind, in jedem Fall auf die Stimmabgabe per Briefwahl verwiesen.

Davon abgesehen räumt die Regelung, wie der Wahlprüfungsausschuss in ständiger Entscheidungspraxis feststellt, den Gemeindebehörden einen großen Entscheidungsspielraum ein (vgl. Bundestagsdrucksachen 14/2761, Anlage 15; 15/2400, Anlage 6; 16/3600, Anlage 39). Denn gemäß den §§ 8 und 57 EuWO ist Voraussetzung für die Bildung eines

beweglichen Wahlvorstands, dass ein Bedürfnis für dessen Einrichtung besteht und die Einrichtung auch möglich ist. Bei der Entscheidung der Gemeindebehörde über das Vorliegen eines entsprechenden Bedürfnisses ist zu berücksichtigen, dass auch die Möglichkeit der Briefwahl besteht (vgl. Seifert, Bundeswahlrecht, 3. Auflage 1976, zu § 60 BWO, Nummer 1). Aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses besteht seit Einführung der Briefwahl keine zwingende Notwendigkeit, bewegliche Wahlvorstände in Justizvollzugsanstalten einzurichten, sofern nicht besondere Gründe vorliegen. Derartige Gründe sind vom Einspruchsführer jedoch nicht vorgetragen worden und für den Ausschuss nicht ersichtlich.

Auch die Frage, ob die Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstands überhaupt möglich ist, ist von der Gemeindebehörde, die mit Unterstützung der Leitung der Justizvollzugsanstalt die Stimmabgabe vor einem beweglichen Wahlvorstand zu organisieren hat (vgl. § 57 Absatz 2 und 3 in Verbindung mit § 55 Absatz 3 und § 54 Absatz 6 bis 8 EuWO), zu beurteilen. Hierbei können personelle und organisatorische Gegebenheiten, insbesondere auch Sicherheitserwägungen, eine Rolle spielen.

Nur wenn die genannten Voraussetzungen, also ein Bedürfnis und auch die Möglichkeit der Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstands, vorliegen, gilt als Rechtsfolge, dass die Gemeindebehörde Gelegenheit zur Wahl vor einem beweglichen Wahlvorstand geben soll. Die Tatsache, dass eine Gemeinde in einer Justizvollzugsanstalt keinen beweglichen Wahlvorstand einrichtet, verstößt daher nicht ohne Weiteres gegen die Vorschriften zur Vorbereitung und Durchführung der Europawahl. Daher lässt jedenfalls die pauschale Feststellung des Einspruchsführers in seiner Einspruchsschrift, es seien in den Justizvollzugsanstalten des Landes Baden-Württemberg keine Wahllokale eingerichtet worden, keinen Wahlfehler erkennen.

Auch der ergänzende Vortrag des Einspruchsführers in seiner Erwiderung auf die Stellungnahme der Landeswahlleiterin, „hunderte von Gefangenen“ seien wahlberechtigt gewesen, kann schon deshalb nicht zur Feststellung eines Bedürfnisses für die Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstands führen, weil dabei völlig unklar bleibt, ob tatsächlich „hunderte“ Personen in einer konkreten Justizvollzugsanstalt – der Einspruchsführer bezieht sich vermutlich auf die Justizvollzugsanstalt Bruchsal, in der er inhaftiert ist – die oben dargelegten Voraussetzungen für die Wahl vor dem beweglichen Wahlvorstand erfüllten. Beispielhaft sei darauf hingewiesen, dass die Landeswahlleiterin des Landes Baden-Württemberg auf einen inhaltsgleichen Einspruch des Einspruchsführers gegen die Bundestagswahl im Jahr 2002 mitgeteilt hat, dass zu dieser Bundestagswahl (lediglich) 40 Personen in der Justizvollzugsanstalt Bruchsal von Amts wegen in das Wählerverzeichnis eingetragen gewesen seien und 36 weitere Personen nach Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis ebenfalls Briefwahlunterlagen erhalten hätten (vgl. Bundestagsdrucksache 15/2400, Anlage 6, Seite 29).

Im Übrigen bestand für alle wahlberechtigten Gefangenen die Möglichkeit der Briefwahl. § 59 Absatz 4 EuWO sieht für die Briefwahl in Justizvollzugsanstalten (wie auch Krankenhäusern, Altenheimen und weiteren Einrichtungen) zusätzliche Vorkehrungen vor, die die Freiheit der Wahl und

das Wahlgeheimnis besonders absichern sollen. Diese Regelung verlangt ausdrücklich, dass in den Einrichtungen Vorsorge zu treffen ist, dass der Stimmzettel unbeobachtet gekennzeichnet und in den Stimmzettelumschlag gelegt werden kann. Die Leitung der Einrichtung bestimmt einen geeigneten Raum, veranlasst dessen Ausstattung und gibt den Wahlberechtigten bekannt, in welcher Zeit der Raum für die Ausübung der Briefwahl zur Verfügung steht.

Die Argumente des Einspruchsführers, mit denen er offenbar belegen möchte, dass die Briefwahl zur Wahrnehmung des Wahlrechts durch Gefangene untauglich sei, greifen nicht durch.

Soweit der Einspruchsführer argumentiert, ein Bedürfnis zur Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstands habe deshalb bestanden, weil wegen der mit dem Briefwahlantrag verbundenen Kosten nur vermögende Gefangene auf diesem Weg wählen könnten, während arme Gefangene „faktisch einem Wahlverbot unterlagen“, trägt er keine konkreten Tatsachen vor, die die Behauptung, es gebe Gefangene, die aus Kostengründen keinen Antrag auf Briefwahl hätten stellen können, untermauern könnten. Im Gegenteil räumt er selbst in seiner Erwiderung auf die Stellungnahme der Landeswahlleiterin ein, „jeder gefangene Wähler“ erhalte „entweder Taschengeld oder Arbeitslohn“.

Soweit er in seiner Erwiderung auf die Stellungnahme der Landeswahlleiterin ergänzend vorträgt, durch die Briefwahl sei das Wahlgeheimnis in Gefahr, da die Justizvollzugsanstalt die ausgehende Post zensieren dürfe, hat er auch hierzu keine konkreten Tatsachen vorgetragen, die seine Behauptung untermauern würden. Der in Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) und § 1 EuWG festgelegte Grundsatz der geheimen Wahl gilt auch für die Briefwahl von Gefangenen. Einer ausdrücklichen Regelung des Verbots der Kontrolle von Wahlbriefen von Gefangenen bedarf es deshalb nicht. Soweit der Einspruchsführer auf die Überwachung des Schriftverkehrs gemäß § 29 StVollzG hinweist, ist dieser Hinweis aus den genannten Gründen falsch. Wahlbriefe gehören, wie dem Einspruchsführer bereits auf frühere Wahleinsprüche mitgeteilt wurde, gerade nicht zu dem Schriftverkehr, der von der Justizvollzugsanstalt überwacht werden darf (vgl. Bundestagsdrucksachen 14/1560,

Anlage 25; 14/2761, Anlage 15, Seite 67; 15/2400, Anlage 6; 16/5700, Anlage 23). Im Übrigen hat der Einspruchsführer nicht vorgetragen, dass Wahlbriefe tatsächlich geöffnet und kontrolliert worden seien.

3. Zu den Rügen des Einspruchsführers, dass nur vermögende Gefangene wählen könnten, weil die Gefangenen die Kosten für Briefpapier, Briefumschlag und Porto bei der Briefwahl selbst zu tragen hätten, und dass die Justizvollzugsanstalt Bruchsal die Kostenübernahme auch bei Gefangenen abgelehnt habe, „die keine Umschläge, oder kein Geld für Briefmarken“ hätten, ist auf § 73 StVollzG hinzuweisen, wonach Gefangene in dem Bemühen zu unterstützen sind, ihr Wahlrecht auszuüben. Zudem haben Gefangene gemäß § 28 StVollzG ein Recht auf Schriftwechsel. Nach Nummer 2 der bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschrift zu § 28 StVollzG trägt zwar grundsätzlich der Gefangene die Kosten seines Schriftwechsels. Wenn er diese aber nicht aufbringen kann, übernimmt die Anstalt die Kosten in begründeten Fällen und in angemessenem Umfang. Die Beurteilung der finanziellen Situation der Gefangenen liegt dabei in der Zuständigkeit der Leitung der Justizvollzugsanstalt.

Der Umstand, dass die Beantragung eines Wahlscheins bei Gefangenen Kosten verursacht, stellt auch vor dem Hintergrund, dass sich der Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 GG nicht auf den Erfolgswert jeder einzelnen Stimme beschränkt, sondern auch die Wahlorganisation einschließt, keinen Wahlfehler dar. Denn gemäß Anlage 3 zu § 18 Absatz 1 EuWO ist die Beantragung eines Wahlscheins auch für in Freiheit befindliche Wahlberechtigte nur mittels eines frankierten Umschlags möglich. Es entstehen also hier ebenfalls Kosten für den Umschlag und das Beförderungsentgelt. Dass Strafgefangene, anders als in Freiheit befindliche Wahlberechtigte, nicht die unentgeltliche Möglichkeit haben, die Stimme im Wahllokal ihres Wahlbezirkes abzugeben, stellt ebenfalls keinen Wahlfehler dar, sondern ist mit der besonderen Situation des Freiheitsentzuges zu erklären. Die weitere Teilnahme an der Briefwahl ist dagegen gemäß § 4 EuWG i. V. m. 36 Absatz 4 BWG grundsätzlich unentgeltlich, der Bund trägt die Kosten für die Beförderung der amtlichen Wahlbriefumschläge.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau I. B., 10315 Berlin

– Az.: EuWP 14/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 17. Juni 2009, das beim Deutschen Bundestag am 19. Juni 2009 eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt.

Die Einspruchsführerin beanstandet mit ihrem Schreiben, dass ihr trotz vorhandener Wahlunterlagen die Teilnahme an der Urnenwahl nicht ermöglicht worden sei. Zur Begründung führt sie aus, sie habe ihre Unterlagen zur Teilnahme an der Briefwahl fristgerecht beantragt, die Unterlagen mit Schreiben vom 4. Juni 2009 des Bezirkswahlamts des Bezirks Berlin-Lichtenberg aber erst am 6. Juni 2009 erhalten. Dies sei zu spät gewesen, um die Briefwahlunterlagen termingerecht zurückzusenden.

Deshalb habe sie am Wahltag ein Wahllokal im Wahlkreis Berlin-Lichtenberg aufgesucht, um an der Urnenwahl teilzunehmen. Dort habe man ihr mitgeteilt, dass sie weder ihre Briefwahlunterlagen abgeben könne, noch mit ihrem Wahlschein und Personalausweis zur Wahl zugelassen werde. Dies sei nur in dem örtlich zuständigen Wahlbezirk möglich. Doch auch in dem zuständigen Wahllokal sei sie nicht zur Wahl zugelassen worden. Diese Vorgehensweise sei telefonisch durch das Bezirkswahlamt Lichtenberg bestätigt worden. Trotz Wahlscheines habe man sich geweigert, sie erneut in das Wählerverzeichnis aufzunehmen und an der Wahl teilnehmen zu lassen. Ihr sei erklärt worden, dass bereits mehrere potenzielle Wähler mit Wahlunterlagen weggeschickt wurden. Am 8. Juni 2009 habe sie sich per E-Mail beim Landeswahlleiter über diese Vorgehensweise beschwert. Von dort wurde ihr bestätigt, dass die Auskunft der Wahlhelfer in den Wahllokalen falsch gewesen sei.

Die Einspruchsführerin bittet mit ihrem Wahleinspruch u. a. um Überprüfung der Bearbeitungszeit der Briefwahlunterlagen und eine bessere Qualifizierung der Wahlhelfer.

Zu dem Wahleinspruch hat der Landeswahlleiter des Landes Berlin mit Schreiben vom 6. August 2009 wie folgt Stellung genommen:

Nach Auskunft des zuständigen Bezirkswahlamtes Lichtenberg sei der Wahlscheinantrag der Einspruchsführerin mit

Antragsdatum vom 28. Mai 2009 am 4. Juni 2009, also genau eine Woche später, im Bezirkswahlamt eingegangen. Der Antrag sei am gleichen Tag, also am 4. Juni 2009, bearbeitet und am nächsten Tag dem Postdienstleister übergeben worden, der die Briefwahlunterlagen am 6. Juni 2009 zugestellt habe. Die Verzögerung habe also vor dem Eingang des Antrags im Bezirkswahlamt, nämlich beim Transport dorthin, gelegen. Das Bezirkswahlamt habe dem Landeswahlleiter versichert, dass täglich Post in der Poststelle abgeholt worden sei. Es sei bedauerlich, dass die Einspruchsführerin dann am Wahltag von zwei Wahllokalen trotz gültigen Wahlscheines abgewiesen wurde. Warum dies passiert sei, habe das Bezirkswahlamt nicht klären können. In den Schulungen und in den Hinweisen für die Wahlvorstände, die alle Wahlvorsteher vor der Wahl erhalten hätten, sei explizit erklärt worden, wie zu verfahren sei, wenn Wahlberechtigte mit ihren Briefwahlunterlagen ins Wahllokal kommen. Danach hätten zwar geschlossene Wahlbriefe im Wahllokal nicht entgegengenommen werden dürfen, weil es keinen Botendienst bis 18 Uhr zum Bezirkswahlamt gegeben habe. Mit dem mitgebrachten Wahlschein sei der Wahlberechtigte, der persönlich in einem Wahllokal seines Bezirks erschienen sei und sich mit dem Personalausweis habe legitimieren können, jedoch zur Wahl zuzulassen.

Nach der Niederschrift des Wahllokals, in dem die Einspruchsführerin wahlberechtigt gewesen und nach ihren Angaben abgewiesen worden sei, habe ein anderer Wahlberechtigter mit Wahlschein gewählt. Der Wahlschein sei auch der Anlage der Niederschrift beigefügt gewesen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass der Wahlvorstand gewusst habe, dass Wahlberechtigte mit Wahlschein zur Wahl hätten zugelassen werden müssen.

Der Vorfall sei sehr bedauerlich und werde vom Bezirkswahlamt zum Anlass genommen, für die Bundestagswahl noch mehr auf das Thema Umgang mit Briefwahlunterlagen einzugehen.

Die von der Einspruchsführerin zitierte Aussage, dass Wahlunterlagen vom Posteingang bis zum Landeswahlbüro acht Tage benötigen würden, sei nicht korrekt. Zum einen seien an den Landeswahlleiter adressierte Briefe ohne Verzögerung zugestellt worden und zum anderen sei der Landes-

wahlleiter für Briefwahlunterlagen nicht zuständig. Diese Anträge würden bei den Bezirkswahlämtern gestellt und auch nur dort bearbeitet. Nach der Wahl seien beim Landeswahlleiter auch keine Briefwahlunterlagen eingegangen.

Die Stellungnahme ist der Einspruchsführerin bekannt gegeben worden. Sie hat sich hierzu nicht mehr geäußert.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Soweit die Einspruchsführerin vorträgt, dass ihr im Wahllokal mitgeteilt worden sei, dass sie die Briefwahlunterlagen dort nicht abgeben könne, ist hierin kein Wahlfehler zu sehen. Eine Abgabe des Wahlbriefes im Wahllokal ist unzulässig (vgl. Schreiber, Kommentar zum BWG, 8. Auflage, 2009, § 17 Rn. 16). Jedoch kann der Wahlberechtigte gegen Abgabe des Wahlscheins und unter Vorlage des Personalausweises seine Stimme im Wahllokal abgeben (Anlage 8 zu § 25 i. V. m. Anlage 11 zu § 27 Absatz 3 der Europawahlordnung – Merkblatt zur Briefwahl –; vgl. für Bundestagswahlen Anlage 9 zu § 26 i. V. m. Anlage 12 zu § 28 Absatz 3 der Bundeswahlordnung – Merkblatt zur Briefwahl –). Die Bundesregierung hat auf die entsprechende Prüfbitte des Wahlprüfungsausschusses nach der Bundestagswahl 2005 festgestellt, dass die Stimmabgabe mit Wahlschein an der Wahlurne äußerst selten vorkomme, da nur 0,08 Prozent der Wahlberechtigten auf diese Weise ihre Stimme abgeben würden. Die Rechtslage sei insofern eindeutig, jedoch werde das Bundesministerium des Innern in derartigen Sonderfällen „auch vor der nächsten Wahl den Bundeswahlleiter sowie die Innenressorts der Länder bitten, auf eine wählerorientierte Haltung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindebehörden sowie der ehrenamtlichen Wahlhelfer hinzuwirken“. Dies ist im vorliegenden Fall offenkundig nicht durchgehend erfolgreich gewesen. Es liegt somit ein Wahlfehler vor. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Wahl-

vorstand in dem Wahllokal, in dem die Einspruchsführerin wahlberechtigt gewesen und nach ihren Angaben abgewiesen worden ist, gewusst hat, dass Wahlberechtigte mit Wahlschein zur Wahl zugelassen werden müssen, weil einem anderen Wahlberechtigten nach Vorlage des Wahlscheins die Stimmabgabe gestattet worden ist.

Die Stimme der Einspruchsführerin hätte das Ergebnis der Europawahl aber nur so geringfügig verändert, dass ein Einfluss auf die Sitzverteilung im Europäischen Parlament ausgeschlossen werden kann. Nach der ständigen Praxis des Wahlprüfungsausschusses und der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können aber nur solche Wahlfehler die Gültigkeit der Wahl beeinträchtigen, die auf die Sitzverteilung von Einfluss sind oder sein können (vgl. BVerfGE 89, 243, 254; Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 20).

Soweit die Einspruchsführerin darauf verweist, dass die von ihr rechtzeitig beantragten Briefwahlunterlagen bei ihr erst am Tag vor der Europawahl eingegangen seien, hat der Landeswahlleiter des Landes Berlin überzeugend dargelegt, dass die einwöchige Verzögerung bei der Zustellung des Antrags zum Bezirkswahlamt eingetreten ist. Nach Eingang des Antrags beim Bezirkswahlamt am 4. Juni 2009 sind die Unterlagen noch am gleichen Tag an die Einspruchsführerin versandt worden und dort am 6. Juni 2009 eingegangen. Die einwöchige Laufzeit stellt jedoch keinen Wahlfehler dar, da nach der ständigen Praxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten der Briefwähler das Risiko trägt, dass Wahlschein und Briefwahlunterlagen ihn nicht oder nicht rechtzeitig erreichen, sofern die Gemeindebehörde die Unterlagen ordnungsgemäß und rechtzeitig teilt und der Post übergeben hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3035, Anlage 17; 13/3927, Anlage 24; 15/4750, Anlage 6; 16/3600, Anlage 20, S. 112; Schreiber, Kommentar zum BWG, 8. Auflage, 2009, § 36 Rn. 11). Das war hier der Fall.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn S. K., 70619 Stuttgart

– Az.: EuWP 15/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem Schreiben, das der Kreiswahlleiter des Wahlkreises Esslingen an den Deutschen Bundestag weitergeleitet hat und das hier am 23. Juni 2009 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt.

Der Einspruchsführer beanstandet, dass er nicht in das Wählerverzeichnis eingetragen gewesen und ihm daher die Teilnahme an der Wahl verweigert worden sei.

Er habe sich nach seinem Umzug am 4. Mai 2009 von seiner alten Wohnung in Kirchheim unter Teck ab- und unter der neuen Anschrift in Stuttgart angemeldet. Die Wahlbenachrichtigungskarte sei ihm zuvor noch an seine bisherige Wohnanschrift geschickt worden. Am Wahltag sei er gegen 17 Uhr in das Wahllokal seines ehemaligen Wohnortes Kirchheim unter Teck zum Wählen gegangen, dort aber von der Wahl zurückgewiesen worden. Zur Begründung sei ihm mitgeteilt worden, dass er wegen seines Umzuges und der Ummeldung aus dem Wählerverzeichnis gestrichen worden sei und in dem zuständigen Wahllokal an seinem neuen Wohnort Stuttgart an der Europawahl und an weiteren an diesem Tag durchgeführten Wahlen teilnehmen könne. Er sei dann zu dem vermuteten Wahllokal in Stuttgart gefahren. Auch dort sei er nicht auf der Wählerliste – auch nicht unter „diversen Nachmeldungen“ – geführt gewesen. Ein Telefonat der Wahlhelferin habe zum Ergebnis gehabt, dass er im Computer nicht als Wahlberechtigter aufgeführt und hier nicht zur Stimmabgabe berechtigt sei. Auf seine Frage, wo er denn wählen könne, sei ihm erklärt worden, dass die Wahlberechtigung für die Europawahl nach Ausgabe der Wahlberechtigungsscheine bis zu drei Monate nach Ausgabe in dem ausgestellten Wahlbezirk gelte.

Zu diesem Wahleinspruch hat die Landeswahlleiterin des Landes Baden-Württemberg mit Schreiben vom 21. Juli 2009 wie folgt Stellung genommen:

Das Bürgermeisteramt des seinerzeitigen Wohnsitzes des Einspruchsführers habe diesem eine Wahlbenachrichtigung für die Europawahl übermittelt und als Wahlraum das Rathaus seines ehemaligen Wohnortes mitgeteilt. Der Einspruchsführer habe sich am 4. Mai 2009 in Stuttgart mit

alleiniger Wohnung angemeldet. Bei der Anmeldung sei der 1. Mai 2009 als Tag des Einzugs angegeben worden. Die Verlegung des Wohnsitzes sei in Stuttgart am 4. Mai 2009 um 9.13 Uhr erfasst worden, die entsprechende elektronische Rückmeldung an das Meldeamt seines bisherigen Wohnortes habe am gleichen Tag dort vorgelegen. Da die Rückmeldungen im Normalfall zentral vom Rechenzentrum über Nacht weitergeleitet würden, sei die Mitarbeiterin davon ausgegangen, dass der Einspruchsführer bereits vor dem Stichtag beim Meldeamt der Stadt Stuttgart gewesen und dort in das Wählerverzeichnis aufgenommen worden sei. Sie habe ihn daher aus dem Wählerverzeichnis seines bisherigen Wohnortes gestrichen.

Von Amts wegen würden in das Wählerverzeichnis die wahlberechtigten Deutschen eingetragen, die in der Gemeinde am 35. Tag (Stichtag) vor der Wahl, also am Sonntag, dem 3. Mai 2009, ihre Wohnung haben (§ 15 Absatz 1 der Europawahlordnung – EuWO) und an diesem Tag bei der Meldebehörde gemeldet seien. Nach dem Stichtag zu- oder umziehende wahlberechtigte Deutsche seien nur auf Antrag einzutragen (§ 15 Absatz 3 EuWO). Die Bestimmung des Stichtags schließe es nicht aus, mit der Aufstellung des Wählerverzeichnisses schon früher zu beginnen, allerdings müsse durch einen „Änderungsdienst“ für die Aktualisierung gesorgt werden (Gensior/Dahnke, Leitfaden für die Vorbereitung und Durchführung der Europawahl 2009, S. 32, Nummer 1.3). Spätestens am Tag vor der Bereithaltung des Wählerverzeichnisses zur Einsichtnahme (21. Tag vor der Wahl, das war am 17. Mai 2009) habe die Gemeinde alle Wahlberechtigten, die in das Wählerverzeichnis eingetragen seien, zu benachrichtigen, wie sie ihr Wahlrecht ausüben können (§ 18 EuWO).

Am Stichtag 3. Mai 2009 sei der Einspruchsführer noch am alten Wohnort gemeldet gewesen. Die Anmeldung in Stuttgart am 4. Mai 2009 und damit nach dem Stichtag habe nicht zur Amtseintragung des Wahlberechtigten in Stuttgart geführt. Unberücksichtigt bleibe dabei, dass der Bezug der neuen Wohnung rückwirkend zum 1. Mai 2009 gemeldet wurde. Der Einspruchsführer habe die Möglichkeit gehabt, in Stuttgart die Eintragung in das Wählerverzeichnis zu beantragen (§ 15 Absatz 3 EuWO). Dazu sei er von der Stadt Stuttgart wie alle anderen Personen, die sich ab dem 4. Mai

2009 mit einer Wohnung angemeldet hätten, durch Auslieferung eines zweiseitigen Merkblatts über die Konsequenzen des Wohnungswechsels für eine Teilnahme an den Europa-, Kommunal- und Regionalwahlen informiert worden. An seinem früheren Wohnort hätte der Einspruchsführer erst dann aus dem Wählerverzeichnis gestrichen werden können, wenn die Benachrichtigung der Stadt Stuttgart über die Eintragung auf Antrag in das Wählerverzeichnis vorgelegen hätte.

Der Einspruchsführer, dem die Stellungnahme bekannt gegeben worden ist, hat sich hierzu im Wesentlichen wie folgt geäußert:

Bei der Anmeldung in Stuttgart sei ihm, entgegen des Schreibens der Landeswahlleiterin, kein Merkblatt über die Konsequenzen eines Wohnungswechsels im Hinblick auf die Europawahl ausgehändigt worden. Er habe an diesem Tag einen Zeitverlust von knapp zwei Stunden sowie eine Fahrt von ca. 90 Kilometern auf sich genommen, um seine Stimme bei der Europawahl abgeben zu können. Trotz zahlreicher Telefonate zwischen den beteiligten Wahlkreisen und weiteren Wahlverantwortlichen habe er sein Wahlrecht nicht wahrnehmen dürfen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Die Streichung des Einspruchsführers aus dem Wählerverzeichnis von Kirchheim unter Teck stellt einen Wahlfehler dar. Denn gemäß § 15 Absatz 1 Nummer 1 EuWO werden die wahlberechtigten Deutschen, die in der Gemeinde am 35. Tag vor der Wahl ihre Wohnung haben, von Amts wegen in das Wählerverzeichnis eingetragen. Der 35. Tag vor der Europawahl war Sonntag, der 3. Mai 2009. An diesem Tag war der Einspruchsführer noch in Kirchheim unter Teck gemeldet, da er sich erst am Montag, den 4. Mai 2009, an seinem neuen Wohnort angemeldet hat. Unbeachtlich ist insoweit, dass der tatsächliche Umzug bereits am 1. Mai 2009 stattgefunden hat. Gemäß § 15 Absatz 3 Satz 1 EuWO hätte der Einspruchsführer die Eintragung in das Wählerverzeichnis seines Zuzugsorts Stuttgart zwar beantragen können. Dann hätte gemäß § 15 Absatz 3 Satz 4 EuWO die Gemeindebehörde des Zuzugsorts unverzüglich die Gemeindebehörde des Fortzugsorts, hier Kirchheim unter Teck, benachrichtigen müssen, und nur unter dieser Voraussetzung hätte diese den Wahlberechtigten in ihrem Wählerverzeichnis streichen dürfen. Einen derartigen Antrag, auf dessen Möglichkeit der Wahlberechtigte gemäß § 15 Absatz 3 Satz 3 EuWO hinzuweisen ist, hat der Einspruchsführer unstreitig nicht gestellt. Deshalb hätte ihn die Gemeindebehörde des Fortzugsortes, wie auch die Landeswahlleiterin zutreffend feststellt, nicht aus dem Wählerverzeichnis streichen dürfen. Gänzlich unerheblich ist, dass die Mitarbeiterin der Stadt Kirchheim unter Teck, die die Streichung des Einspruchsführers aus dem Wählerverzeichnis veranlasste, offenbar irrig davon ausging, dass die Rückmeldungen der Meldebehörden stets über Nacht weitergeleitet würden und die Anmeldung in Stuttgart daher vor dem 3. Mai 2009 erfolgt sein müsste. Bei Unsicherheiten über den Zeitpunkt der Ummeldung hätte sich die Gemeindebehörde des Fortzugsorts zumindest bei der Gemeindebehörde des Zuzugsorts hinsicht-

lich der Aufnahme in das dortige Wählerverzeichnis rückversichern müssen.

Der Wahlprüfungsausschuss erwartet, dass die Gemeindebehörden zukünftig bei Ummeldungen in zeitlicher Nähe zu dem für die Eintragung in das Wählerverzeichnis maßgeblichen Stichtag besonders sorgfältig vorgehen, damit derartige Irrtümer, die, wie im vorliegenden Fall, dazu führen können, dass ein Wahlberechtigter sein Wahlrecht nicht ausüben kann, nach Möglichkeit ausgeschlossen werden.

Für den Einspruchsführer selbst bestand – unabhängig davon, ob er gemäß § 15 Absatz 3 Satz 3 EuWO bei der Anmeldung in Stuttgart über die Möglichkeit, dort auch die Eintragung ins Wählerverzeichnis zu beantragen, belehrt worden ist, was er bestreitet – angesichts der klaren Rechtslage jedenfalls keine Veranlassung, an seiner Eintragung in das Wählerverzeichnis zu zweifeln und sie gegebenenfalls zu überprüfen. Zudem hatte die Stadt Kirchheim unter Teck dem Einspruchsführer bereits eine Wahlbenachrichtigung übersandt, auf der ausdrücklich vermerkt war, dass er in das dortige Wählerverzeichnis eingetragen ist und in dem dortigen Wahllokal auch wählen kann. Auf Grund der Wahlbenachrichtigung kann und darf der Wahlberechtigte davon ausgehen, dass er in das Wählerverzeichnis eingetragen ist (Schreiber, Kommentar zum BWG, 8. Auflage, 2009, § 14 Rn. 9). Er musste auch nicht von der Möglichkeit des § 24 Absatz 2 des Europawahlgesetzes (vgl. § 17 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes) Gebrauch machen, einen Wahlschein aufgrund einer unterbliebenen Eintragung in das Wählerverzeichnis zu beantragen. Der Einspruchsführer durfte vielmehr darauf vertrauen, dass die Eintragung in das Wählerverzeichnis Bestand hatte. Daher musste auch der Umstand, dass der Einspruchsführer die Wahlbenachrichtigungskarte mit dem Hinweis auf das an seinem alten Wohnort gelegene Wahllokal unmittelbar vor seinem Umzug erhalten hat, den Einspruchsführer nicht zu Zweifeln an der Richtigkeit dieser Angaben veranlassen.

Soweit auf der vom Bürgermeisteramt verwendeten Wahlbenachrichtigungskarte vermerkt ist, dass diese an den Absender zurückzusenden ist, wenn die Karte unzustellbar oder der Empfänger verzogen ist, weist der Wahlprüfungsausschuss darauf hin, dass gemäß Anlage 3 zu § 18 Absatz 1 EuWO (Muster für die Versendung der Wahlbenachrichtigung) die Wahlbenachrichtigung im Falle eines Umzugs des Wahlberechtigten diesem nachzusenden und dem Absender die neue Anschrift mitzuteilen ist.

Der festgestellte Wahlfehler kann dem Einspruch aber nicht zum Erfolg verhelfen, denn nach ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses sowie der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder hätten sein können (vgl. Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 20; BVerfGE 89, 243, 254). Die Stimme des Einspruchsführers hätte das Ergebnis der Europawahl aber nur so geringfügig verändert, dass ein Einfluss auf die Sitzverteilung im Europäischen Parlament ausgeschlossen werden kann.

Um derartige Wahlfehler zukünftig zu vermeiden, wird der Beschluss des Deutschen Bundestages auch an die Landeswahlleiterin des Landes Baden-Württemberg übersandt mit der Bitte, die zuständigen Gemeindebehörden von der Entscheidung des Bundestages zu unterrichten.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau G. W., 06791 Möhlau

– Az.: EuWP 19/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 10. Juni 2009, das beim Deutschen Bundestag am 23. Juni 2009 eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt.

Sie beanstandet den Ablauf der Europawahl sowie anderer Wahlen am 7. Juni 2009 im Wahllokal Sportforum, Am Stadion in Möhlau. So seien zwei der Wahlkabinen so aufgestellt worden, dass man die Wahlhandlungen in diesen Kabinen von der im Nachbarraum befindlichen Kegelbahn aus habe beobachten können, da beide Räume nur durch eine Verglasung voneinander getrennt seien. Es sei zwar vom Wahlraum aus nicht erkennbar gewesen, ob sich auf der Kegelbahn jemand aufgehalten habe, da diese verdunkelt gewesen sei. Kurz nach 18.15 Uhr hätten aber zwei Personen die Kegelbahn verlassen. Eine weitere Wahlkabine sei von außen durch ein Fenster von ebener Erde aus einsehbar gewesen. Insgesamt seien die Wahlkabinen so aufgestellt worden, dass man beim Aufsuchen der weiter hinten stehenden Kabinen fast unvermeidlich hätte beobachten müssen, wie in den vorderen Kabinen gewählt wurde, da diese nach hinten offen gewesen seien und der Weg zu den anderen Kabinen unmittelbar hinter den vorderen Kabinen entlanggeführt habe. Trotzdem habe die Wahlvorsteherin die Wähler aufgefordert, auch die hinteren Kabinen zu nutzen.

Nach Beendigung der Wahlhandlungen sei das betreffende Wahllokal für einen längeren Zeitraum für die Öffentlichkeit geschlossen worden, da nach Angabe der Wahlvorsteherin in dieser Zeit die Briefwahlunterlagen bearbeitet worden seien. Dem Möhlauer Bürger W., der an der Ermittlung des Wahlergebnisses habe teilnehmen wollen, sei am Wahltag gegen 18.05 Uhr mit dem Hinweis darauf, dass noch Briefwahlunterlagen zu bearbeiten seien, der Zutritt verwehrt worden. Hiermit sei der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl verletzt worden, da dieser gebiete, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen.

Weiterhin bemängelt die Einspruchsführerin, dass die Ermittlung der Gesamtzahl an Stimmzetteln nicht gemäß § 69 der Bundeswahlordnung (BWO) erfolgt sei. Die Stimmzettel seien zu Stapeln von je 20 Stück gebündelt worden. Eine

Kontrolle, ob jeder Stapel 20 Stimmzettel enthält, sei unterblieben. Anschließend sei die Anzahl der Stapel mit 20 multipliziert und die restlichen Stimmen addiert worden. Die Zahlen der Wähler aus dem Wählerverzeichnis seien zu diesem Zeitpunkt nicht ermittelt worden. Bei der anschließenden Auszählung seien die Stimmzettel vorsortiert worden und anschließend durch ein Mitglied des Wahlausschusses gezählt worden. Eine Kontrolle habe nicht stattgefunden. Auch sei über die als ungültig aussortierten Stimmzettel entgegen § 69 BWO nicht durch den Wahlvorstand abgestimmt worden, obwohl dieser zwingend über die Gültigkeit der ausgesonderten Stimmzettel zu entscheiden habe.

Eine Bekanntgabe des Wahlergebnisses sei erst auf Drängen der anwesenden Möhlauer Bürger W. und K. erfolgt. Beide seien an ihrem Recht zur Beobachtung gehindert worden, indem ihnen nur aus der Ferne gestattet worden sei, die Vorsortierung zu beobachten. Die Niederschrift zur Wahl sei in einem durch Stühle und Wahlurnen abgeschirmten Teil des Wahllokals erfolgt, was eine Beobachtung durch die Öffentlichkeit unmöglich gemacht habe. Eine Änderung dieses Zustandes sei von der Wahlvorsteherin abgelehnt worden. Auch sei nach Beendigung der Wahl die Niederschrift nicht öffentlich verlesen worden.

Es falle zudem auf, dass an den gleichzeitig stattfindenden Kommunalwahlen 902 bzw. 901 Wähler teilgenommen haben sollen, an den Europawahlen jedoch nur 805 Wähler. Diese Differenz sei unerklärlich, auch wenn an den Kommunalwahlen bereits Einwohner ab 16 Jahren hätten teilnehmen können.

Ob die gerügten Mängel Einfluss auf die Mandatsverteilung gehabt hätten, könne dahinstehen, da jedenfalls durch die Umstände der Stimmabgabe und insbesondere die Art und Weise der Stimmauszählung die Bundeswahlordnung erheblich verletzt worden und der Einspruch mithin begründet sei.

Der Landeswahlleiter Sachsen-Anhalt hat hierzu unter Einbeziehung des Kreiswahlleiters des Landkreises Wittenberg mit Schreiben vom 10. August 2009 folgende Stellungnahme abgegeben:

In der Gemeinde Möhlau sei das Wahllokal unter Beachtung des § 39 der Europawahlordnung (EuWO) im gemeindeeigenen Sportforum eingerichtet worden. Dieses Wahllokal

sei ausgewählt worden, weil es hier auch Wählern mit Behinderung und Mobilitätsbeschränkungen die Teilnahme an der Wahl erleichtert habe. Eine Einsichtnahme von der Kegelbahn aus sei schon deshalb nicht möglich gewesen, da die Verglasungen getönt seien und Veranstaltungen an diesem Tage ausgeschlossen worden seien. Eine unbeobachtete Stimmabgabe sei daher jederzeit gewährleistet gewesen.

Zu dem behaupteten Verstoß gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit sei anzumerken, dass gemäß § 47 EuWO während der Wahlhandlung sowie der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses jedermann zum Wahlraum Zutritt gehabt habe, soweit das ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich gewesen sei. Der Wahlvorstand habe das Wahlergebnis im Anschluss an die Wahlhandlung ohne Unterbrechung zu ermitteln. Eine Aussetzung oder Unterbrechung habe es in dem betreffenden Wahllokal aber nicht gegeben. Nach Stellungnahme des betreffenden Wahlvorstandes hätten sich um 18.00 Uhr noch drei Wähler im Wahllokal befunden. Diesen sei die Wahl noch zu gewähren gewesen. Die Öffentlichkeit sei also auch in der Zeit von 18.00 bis etwa 18.15 Uhr, während die Tür zum Wahllokal geschlossen gewesen sei, durch diese drei Wähler, die sich noch zur Stimmabgabe im Wahlraum befunden hätten, hergestellt gewesen. Die Sperrung des Wahllokals in dieser Zeit sei erforderlich gewesen, da nach Ablauf der Wahlzeit nur noch Wähler zur Stimmabgabe zugelassen werden dürften, die sich im Wahlraum befinden würden. Der Zutritt zum Wahlraum sei so lange zu sperren gewesen, bis die anwesenden Wähler ihre Stimme abgegeben hätten. Danach sei die Wahlhandlung zu schließen gewesen. Da in der Gemeinde Möhlau am 7. Juni 2009 neben der Europawahl, Gemeinderats- und Bürgermeisterwahl auch noch eine Bürgeranhörung stattgefunden habe, habe die Wahlhandlung einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen.

Die drei Wähler hätten bis zur Beendigung der Wahlhandlung auch die Tätigkeit des Wahlvorstandes beobachten können. Es habe im Ermessen des Wahlvorstandes gelegen zu entscheiden, auf welche Weise der Zutritt zum Wahlraum gesperrt werde, um gleichzeitig die ordnungsgemäße Stimmabgabe der noch anwesenden Wähler sicherzustellen. Die Kontrollmöglichkeit durch die Öffentlichkeit sei nach Schluss der Wahlhandlung bestehen geblieben, denn unmittelbar nach Abschluss der Stimmabgabe durch die drei Wähler gegen 18.15 Uhr sei die Tür zum Wahllokal wieder geöffnet und der Zutritt uneingeschränkt möglich geworden.

Durch die Öffentlichkeit der Stimmenauszählung solle eine Kontrolle des Auszählvorgangs durch die Bürger ermöglicht werden. Das bedeute, dass die Ordnungsmäßigkeit des gesamten Hergangs der Auszählung der Stimmen beobachtet werden könne. Nach dem Sachvortrag der Einspruchsführerin könne nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass den beiden namentlich genannten Bürgern der Gemeinde Möhlau eine solche Beobachtung nicht oder nur eingeschränkt ermöglicht worden sei. Der Einspruch könne aber trotz des Wahlfehlers – der möglicherweise vorliege – keinen Erfolg haben, da er keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung gehabt habe. Auch bei der Ergebnisermittlung seien keine Unregelmäßigkeiten festgestellt worden. Durch die Prüfung der Wahl Niederschrift habe festgestellt werden können, dass die Stimmabgabenvermerke im Wählerverzeichnis mit den abgegebenen Stimmen übereigestimmt hätten und auch die Zählung der Stimmen korrekt erfolgt sei, so dass keine rech-

nerischen Unstimmigkeiten aufgetreten seien. Eine Beschlussfassung über ungültige Stimmzettel sei schon deshalb nicht notwendig gewesen, da diese eindeutig zuzuordnen gewesen seien. Die ordnungsgemäße Ergebnisermittlung sei in der Sitzung des Kreiswahlausschusses am 9. Juni 2009 bestätigt worden.

Das Wahlverhalten bei den Europa- und Kommunalwahlen und insbesondere die unterschiedlich hohe Beteiligung an diesen Wahlen könne nicht bewertet werden.

Die Einspruchsführerin hat hierzu mit Schreiben vom 10. September 2009 im Wesentlichen folgende Stellungnahme abgegeben:

Die Tatsache, dass die Kegelbahn am Wahltag für Veranstaltungen geschlossen gewesen sei, habe nicht verhindert, dass kurze Zeit nach 18.15 Uhr zwei Personen die Kegelbahn verlassen hätten.

Der Hinweis, dass der Wahl Niederschrift keine Unstimmigkeiten entnommen werden könnten, sei nicht überzeugend, da Verschiebungen zwischen gültigen und ungültigen Stimmen aus der Niederschrift nicht erkannt werden könnten.

In der Zeit von 18.00 bis ca. 18.15 Uhr, in der das betreffende Wahllokal verschlossen gewesen sei, habe die Briefwahlauszählung angefangen. Ein Verschließen der Tür in diesem Zeitraum hätte nicht erfolgen dürfen, da so nicht die ununterbrochene Überprüfbarkeit der Wahl gewährleistet gewesen sei. Selbst wenn sich noch drei Wähler im Wahllokal befunden hätten, könne dies nicht als Öffentlichkeit angesehen werden, da diese mit der Wahlhandlung befasst und nicht in der Lage gewesen wären, die Stimmenauszählung zu beobachten.

Wegen des weiteren Vortrags der Einspruchsführerin wird auf die in den Akten befindlichen Schreiben vom 10. Juni 2009 und 10. September 2009 verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Gemäß § 4 des Europawahlgesetzes gelten für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland die Vorschriften des Zweiten bis Siebenten Abschnitts des Bundeswahlgesetzes (BWG) – hierzu gehören die Vorschriften über die Wahlhandlung – entsprechend. Nach § 33 Absatz 1 Satz 1 BWG sind Vorkehrungen dafür zu treffen, dass der Wähler den Stimmzettel unbeobachtet kennzeichnen und falten kann. Dies dient der Gewährleistung des verfassungsrechtlich verbürgten Wahlgeheimnisses bei der Stimmabgabe im Rahmen der Urnenwahl. Dementsprechend bestimmt § 43 Absatz 1 Satz 1 EuWO, dass die Gemeindebehörde in jedem Wahlraum eine Wahlzelle oder mehrere Wahlzellen mit Tischen einrichtet, in denen der Wähler seinen Stimmzettel unbeobachtet kennzeichnen und falten kann.

Die Gemeinde Möhlau ist den Anforderungen an eine geheime Wahl durch die von der Einspruchsführerin geschilderte Aufstellung von Tischkabinen nicht durchgehend nachgekommen. Hiernach müssen die Wahlkabinen und alle sonstigen Schutzvorrichtungen so beschaffen sein, dass niemand beobachten kann, ob und wie der Wähler den Stimmzettel ausfüllt. Der Wahlberechtigte muss sicher sein können, nicht daraufhin beobachtet werden zu können, was er mit

seinem Stimmzettel macht. Dies muss durch einen entsprechenden Sichtschutz gewährleistet sein, wobei die an diesen zu stellenden Anforderungen nicht unverhältnismäßig sein dürfen. Eine Verletzung des Grundsatzes der geheimen Wahl liegt vor, wenn sich der Wähler aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse im Wahlraum nicht unbeobachtet fühlen kann (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 12; 16/1800, Anlage 50; Schreiber, Kommentar zum BWG, 8. Auflage, 2009, § 33 Rn. 3). Die Einspruchsführerin trägt vor, dass es möglich gewesen sei, die Wahlberechtigten durch das Fenster der benachbarten Kegelbahn, durch ein Fenster von außen oder beim Vorbeigehen zu einer anderen Wahlkabine bei der Wahlhandlung zu beobachten. Die Anordnung der Wahlkabinen hat den vom Grundsatz der geheimen Wahl geforderten Anforderungen insoweit nicht genügt, als Tischkabinen ohne Vorhang verwendet wurden, die so aufgestellt waren, dass eine Wahlkabine nur dadurch erreicht werden konnte, dass eine andere Wahlkabine an ihrer offenen Seite passiert werden musste. Denn unter diesen Umständen ist es dem diese Wahlkabine passierenden Wähler i. d. R. ohne besondere Mühe möglich, anhand der Armbewegung des in der Wahlkabine befindlichen Wählers zu erkennen, ob dieser den Stimmzettel kennzeichnet (vgl. Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 26), so dass sich dieser Wähler gerade nicht unbeobachtet fühlen konnte.

Soweit die Einspruchsführerin bemängelt, dass andere Wahlkabinen durch Fenster der angrenzenden Kegelbahn oder ein anderes Fenster von außen einsehbar gewesen seien, ist es durchaus möglich, dass dieser Vortrag zutreffend ist. Ob der Blick durch die Scheiben der abgedunkelten Kegelbahn – die zudem aufgrund des Wahltages für Veranstaltungen gesperrt war – überhaupt möglich war und ob andere Personen durch eines der Fenster vom Wahlverhalten eines Wählers tatsächlich Kenntnis erlangt haben, kann dahingestellt bleiben. Denn auch hier ist bereits in der Möglichkeit der Beobachtung der Stimmabgabe ein Wahlfehler zu sehen. Zwar hat die Einspruchsführerin nicht vorgetragen, dass sie oder andere Wähler aufgrund des Gefühls, bei der Stimmabgabe beobachtet zu werden, eine andere Stimmabgabe vorgenommen hätten als ursprünglich gewollt. Es ist aber theoretisch möglich, dass das Wahlverhalten aufgrund einer möglichen Beobachtung bei der Stimmabgabe beeinflusst wurde. Ein solcher Wahlfehler kann jedoch dem Einspruch nicht zum Erfolg verhelfen. Denn nach ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses sowie ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder hätten sein können (vgl. Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 20; BVerfGE 89, 243, 254). Die Stimmen aus dem betreffenden Wahllokal hätten, selbst wenn von einer Änderung des Wählerverhaltens ausgegangen wird, die die Einspruchsführerin nicht vorgetragen hat, das Ergebnis der Europawahl aber nur so geringfügig verändert, dass ein Einfluss auf die Sitzverteilung im Europäischen Parlament ausgeschlossen werden kann.

Soweit die Einspruchsführerin das Abschließen des Wahllokals in der Zeit von 18 Uhr bis etwa 18.15 Uhr bemängelt, ist darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich jedermann während der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung Zutritt zu den Wahlräumen haben muss, soweit dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich ist (§ 31 Absatz 1 BWG i. V. m. § 47 EuWO; vgl. zur Öffentlichkeit der Wahlhandlung auch

BVerfGE 123, 39, 68 ff.). Der Zutritt zum Wahlraum ist gemäß § 53 Absatz 1 Satz 2 EuWO zwar so lange zu sperren, bis die anwesenden Wähler ihre Stimme abgegeben haben. Dabei ist jedoch der Öffentlichkeitsgrundsatz (§ 47 EuWO) zu beachten.

Das hier festgestellte Abschließen des Wahllokals für einen Zeitraum von etwa 15 Minuten kann einen Wahlfehler darstellen, soweit es nicht zur Vermeidung von Störungen geschehen ist. Hierzu hat der Landeswahlleiter nur vorgetragen, dass die Öffentlichkeit durch die Anwesenheit der drei Wähler im Wahlraum hergestellt gewesen sei. Eine Vermeidung von Störungen war damit nicht der Grund für das Abschließen. Das Vorhandensein der drei Wähler ist jedoch nicht ausreichend, um von einem Einhalten des Öffentlichkeitsgrundsatzes auszugehen. Es liegt somit ein Wahlfehler vor. Zur Stimmenauszählung ist das Lokal unstreitig wieder für die Öffentlichkeit zugänglich gewesen. Die Sperrung ist daher wohl aufgrund eines unzutreffenden Auslegens des § 47 EuWO erfolgt. Sie hätte beispielsweise dadurch erfolgen können, dass nach 18.00 Uhr zwar der Zutritt zur Stimmabgabe verweigert, am Wahlverfahren interessierten Bürgern aber der Zutritt ermöglicht wird. Auch wenn die Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes einen grundlegenden Verfahrensmangel darstellt (BVerfG, a. a. O.), kann daher im vorliegenden Fall mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass dieser auf das Wahlergebnis keinen Einfluss hatte, da das Wahllokal offenbar nur gesperrt worden war, um den anwesenden Wählern noch die Stimmabgabe zu ermöglichen. Auch die Einspruchsführerin hat nicht vorgetragen, dass es während der Schließung zu Manipulationen gekommen wäre. Da dieser Fehler also auf die Mandatsverteilung im Europäischen Parlament keinen Einfluss hatte, ist der Einspruch auch insoweit unbegründet.

Die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses ist in § 37 ff. BWG und § 60 ff. EuWO geregelt. Auch hier gilt der Öffentlichkeitsgrundsatz, so dass die Auszählung der Stimmen und die Feststellung des Wahlergebnisses vor den Augen der Öffentlichkeit zu erfolgen hat. Anwesenden Bürgern muss es daher möglich sein, diesen Prozess zu verfolgen. Da der Landeswahlleiter mitgeteilt hat, dass es möglich sei, dass zwei anwesenden Bürgern die Beobachtung des Vorgangs nicht oder nur eingeschränkt ermöglicht worden ist, kann ein Wahlfehler nicht ausgeschlossen werden. Auch dieser wäre aufgrund der bereits dargestellten Voraussetzungen nicht als mandatsrelevant anzusehen. Der Wahlprüfungsausschuss hat zu der Rüge der nicht ordnungsgemäßen Sortierung der Stimmen von einer weiteren Sachaufklärung abgesehen, da nach der nachvollziehbaren Darstellung des Landeswahlleiters keine Unregelmäßigkeiten festgestellt worden sind.

Soweit die Einspruchsführerin weiter vorträgt, dass die Niederschrift nicht öffentlich verlesen worden sei, ist zunächst festzustellen, dass gemäß § 63 Satz 1 EuWO nur das Ergebnis bekanntzugeben ist. Der Landeswahlleiter ist auf die konkrete Rüge nicht eingegangen. Es ist also durchaus möglich, dass es sich, wie von der Einspruchsführerin vorgetragen, ereignet hat und das Wahlergebnis nicht bekanntgegeben worden ist. Auf die Sitzverteilung hätte dieser Wahlfehler, wenn er vorliegen würde, aber keinen Einfluss, so dass auch dieser Sachverhalt keiner weiteren Aufklärung bedarf.

Die Rüge der Einspruchsführerin in Bezug auf die unterschiedlich hohe Zahl der abgegebenen Stimmen bei der Europa- und der Kommunalwahl vermag einen Wahlfehler nicht zu begründen. Es ist auch nicht erforderlich, den Sachverhalt weiter aufzuklären, da das Stimmverhalten der Wählerinnen und Wähler insoweit keiner Klärung mehr zugänglich ist. Im Übrigen ist es nicht ausgeschlossen, dass Kommunalwahlen für die Bürger einzelner Gemeinden aufgrund des größeren Ortsbezuges von größerer Bedeutung sind als Bundestags- oder Europawahlen und daraus eine unterschiedlich hohe Wahlbeteiligung resultiert. Soweit die Einspruchsführerin in der unterschiedlich hohen Wahlbeteiligung ein Indiz für eine mögliche Manipulation der Europawahl sieht, vermag dieser Vortrag dem Einspruch nicht zum Erfolg zu verhelfen. Denn gemäß § 2 Absatz 1 und 3 des Wahlprüfungsgesetzes erfolgt die Wahlprüfung nicht von Amts wegen, sondern auf Einspruch, der zu begründen ist. Daraus folgt, dass die Behauptung eines Wahlfehlers nicht lediglich auf bloße Vermutungen, Verdachtsmomente oder Andeutungen gestützt werden kann, sondern durch einen substantiierten, der Nachprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag untermauert werden muss (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 26, S. 186 mit weiteren Nachweisen). Daran fehlt es hier, da die Einspruchsführerin nur Vermutungen über die unterschiedliche Wahlbeteiligung vorträgt.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn F. S., 50997 Köln

– Az.: EuWP 20/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 26. Juni 2009, das am 29. Juni 2009 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt.

Der Einspruchsführer beanstandet die Gestaltung des bei der Europawahl 2009 verwendeten Stimmzettels im Hinblick auf die Verletzung des Wahlgeheimnisses und des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl. Der Einspruchsführer trägt hierzu vor, dass bei dem in Köln verwendeten Stimmzettel mit einer Länge von fast 94 Zentimetern in zusammengefaltetem Zustand die ersten drei Parteien sichtbar gewesen seien. Da der Stimmzettel nach der Kennzeichnung ohne Umschlag in die Urne einzuwerfen gewesen sei und die Wählerinnen und Wähler keinen Hinweis erhalten hätten, wie der Stimmzettel zu falten sei, sei erkennbar geworden, ob eine Wählerin oder ein Wähler eine der drei Parteien (CDU, SPD und GRÜNE) gewählt habe.

Man habe deshalb Wählerinnen und Wähler beobachten können, die nach Abgabe ihrer Stimme die Wahlkabine verlassen hätten und oft vergeblich versucht hätten, den Stimmzettel so zu halten, dass eine Einsichtnahme nicht möglich gewesen sei. Eine geheime Wahl sei nach alledem nicht gewährleistet gewesen.

Der Einspruchsführer macht weiter geltend, dass die Faltung des Stimmzettels auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit der Wahl problematisch erscheine, da dadurch die ohnehin vorhandene Bevorzugung der großen Parteien durch die Platzierung an der Spitze des Stimmzettels noch verstärkt worden sei. Er ist der Ansicht, dass technische Gründe hierfür nicht vorliegen könnten. Ihm seien Stimmzettel bekannt, die ein komplettes Entfalten auch dann erfordert hätten, wenn die Stimmabgabe bei einer der ersten Parteien beabsichtigt gewesen sei.

Zu diesem Wahleinspruch hat die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen unter Einbeziehung des Kreiswahlleiters der Stadt Köln mit Schreiben vom 11. August 2009 wie folgt Stellung genommen:

Die im gesamten Wahlgebiet der Stadt Köln eingesetzten Stimmzettel seien maschinell in der Weise gefaltet gewesen,

dass die Parteien CDU, SPD und GRÜNE äußerlich erkennbar gewesen seien. Es treffe zu, dass in den Wahllokalen keine Stimmzettelumschläge ausgehändigt worden seien (vgl. § 16 Absatz 2 des Europawahlgesetzes – EuWG, § 42 der Europawahlordnung – EuWO). Die Stimmzettel hätten aber ohne Weiteres nach manueller Faltung auf die Hälfte verkleinert und anschließend in die Wahlurne geworfen werden können, ohne dass dabei die Stimmabgabe für eine bestimmte Partei auf dem Stimmzettel erkennbar geworden wäre. Auch bei einem Umklappen dieser Seite durch die Wählenden habe das Wahlgeheimnis gewahrt werden können.

Der Einspruchsführer habe nicht von konkreten Zurückweisungen berichtet, die der Wahlvorsteher aufgrund unzureichend gefalteter Stimmzettel ausgesprochen hätte. Auch aus dem Wahllokal des Einspruchsführers sowie von allen anderen Wahllokalen seien keine (weiteren) Beschwerden diesbezüglich bekannt geworden.

Im Übrigen habe das Wahlamt Köln sämtliche Wahlvorstände im Vorfeld der Wahl angewiesen, bereits bei der Ausgabe der Stimmzettel die Wahlberechtigten ausdrücklich auf den Umstand der nachträglichen Stimmzettelfaltung und der Einhaltung des Wahlgeheimnisses hinzuweisen. Diese Vorgabe sei am Wahltag nochmals einem Großteil der Wahlvorstände gegenüber telefonisch wiederholt worden. Zudem habe sowohl die Wahlbekanntmachung gemäß Anlage 23 EuWO als auch das Großplakat am Eingang jedes Wahllokals (Auszug aus der Wahlbekanntmachung) folgenden Hinweis in Nummer 3 enthalten:

„Der Stimmzettel muss vom Wähler in einer Wahlzelle des Wahlraums oder in einem besonderen Nebenraum gekennzeichnet und so gefaltet werden, dass seine Stimmabgabe nicht erkennbar ist.“

Der Einspruchsführer hat sich zu der Stellungnahme, die ihm bekanntgegeben worden ist, mit Schreiben vom 13. September 2009 wie folgt geäußert:

Die in der Wahlbekanntmachung der Stadt Köln enthaltene Pflicht zum Falten des Stimmzettels bestehe nicht immer, sondern nur, wenn ein Bedarf für ein Falten des Stimmzettels bestehe. So habe, wenn die erste Seite des Stimmzettels erkennbar gewesen sei, daraus geschlossen werden können, dass die Stimmabgabe auf der ersten Seite nicht erfolgt sei. Umgekehrt sei aber bei einem Zusammenfallen der zuverläss-

sige Schluss gegeben, dass die Stimme auf der ersten Seite abgegeben worden sei. Dies widerspreche dem Grundsatz der geheimen Wahl.

Außerdem könne der Einspruchsführer nicht erkennen, dass der Hinweis zur Faltung in der Wahlbekanntmachung ausreichend sei, um die Durchführung einer geheimen Wahl zu gewährleisten. Maßgeblich könne doch nur ein Hinweis sein, der den Wähler auch tatsächlich erreiche. Die Veröffentlichung im Amtsblatt der Stadt Köln könne hier nicht genügen. Aufgrund der Besonderheiten des umfangreichen und sehr langen Wahlzettels reiche ein lediglich schriftlicher Hinweis nicht aus, um die Grundsätze der geheimen Wahl zu wahren. Auch die Darstellung der Wahlbekanntmachung auf einem Großplakat am Eingang zum Wahlraum sei nicht anders zu bewerten, da jedenfalls in dem Wahllokal des Einspruchsführers eine Vielzahl von Kindern gemalter Bilder die Wahrnehmung des Plakats unangemessen erschwert habe. Ein mündlicher Hinweis auf die korrekte Faltung des Stimmzettels durch den Wahlvorstand sei weder ihm noch seiner Ehefrau gegenüber erfolgt.

Wegen des weiteren Einspruchsvorbringens wird auf den Inhalt der Akte verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

In der Ausgabe der in der beschriebenen Weise vorgefalteten Stimmzettel lag zwar möglicherweise ein Wahlfehler (1.). Es kann aber ausgeschlossen werden, dass dieser sich auf die Verteilung der 99 Mandate aus der Bundesrepublik Deutschland für das Europäische Parlament ausgewirkt hat (2.).

1. Der Umstand, dass in den Wahllokalen keine Stimmzettelumschläge ausgehändigt worden seien, ist zunächst nicht zu beanstanden. § 16 Absatz 2 EuWG und § 42 EuWO enthalten keine Hinweise darauf, dass bei der Urnenwahl (anders als bei der Briefwahl, § 38 EuWO) Stimmzettelumschläge zu verwenden sind.

Ein Wahlfehler kann aber in der Vorfaltung der Stimmzettel liegen. Gemäß § 16 Absatz 2 Satz 2 EuWG und § 49 Absatz 2 Satz 1 EuWO hat der Wähler den Stimmzettel so zu falten, dass seine Stimmabgabe nicht erkennbar ist. Tut er das nicht, hat ihn der Wahlvorstand von der Stimmabgabe zurückzuweisen (§ 49 Absatz 6 Nummer 5 EuWO) und ihm auf Verlangen einen neuen Stimmzettel auszuhändigen (§ 56 Absatz 8 EuWO). Diese Vorschriften entsprechen den für die Bundestagswahlen geltenden Regelungen (§ 34 Absatz 2 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes, § 56 Absatz 2 Satz 1, Absatz 6 Nummer 5 und Absatz 8 der Bundeswahlordnung). Auf die korrekte Faltung des Stimmzettels wird in der Wahlbekanntmachung der Gemeindebehörde (§ 41 Absatz 1 Nummer 3 EuWO) sowie durch einen im Wahllokal anzubringenden Aushang hingewiesen (§ 48 Absatz 2 Satz 1 EuWO). Das Europawahlgesetz und die Europawahlordnung machen zwar keine Vorgaben, wie die Faltung der Stimmzettel zu erfolgen hat, die an die Wahlberechtigten ausgegeben werden. Jedoch hat der Wahlvorstand selbstverständlich alles zu unterlassen, was die praktische Wirksamkeit der in dem Aushang und der Wahlbekanntmachung enthaltenen Informationen beeinträchtigt. Insbesondere darf er dem Wähler weder ausdrücklich noch konkludent eine Faltung des Stimmzettels nahelegen, die dessen Stimmabgabe erkennbar

machen würde (vgl. Bundestagsdrucksache 16/5700, Anlage 20).

Dies ist jedoch der Fall, wenn er Stimmzettel aushändigt, die so vorgefaltet sind, dass die Stimmabgabe des Wählers, der sich bei seiner Faltung an der Vorfaltung orientiert, erkennbar wird. Denn der Wähler darf die Vorfaltung unter normalen Umständen als Empfehlung des Wahlvorstandes betrachten, wie er – der Wähler – den Stimmzettel falten sollte, um den Vorgaben des Wahlrechts gerecht zu werden. Er muss grundsätzlich nicht damit rechnen, dass dies den Vorgaben des Wahlrechts nicht entspricht. Sollte ein vorgefalteter Stimmzettel diesen Vorgaben nicht entsprechen, kann der Wähler zumindest erwarten, dass er darauf hingewiesen wird, dass die Vorfaltung nicht als Orientierungshilfe gemeint ist (sondern etwa auf ein Versehen oder eine Faltung beim Transport zurückzuführen ist). Ein solcher – den Empfehlungscharakter der Vorfaltung neutralisierender – Hinweis liegt im Regelfall noch nicht vor, wenn der Wahlvorstand einen Aushang zur korrekten Faltung des Stimmzettels am Eingang des Wahllokals oder in der Wahlkabine anbringt. Der Wahlvorstand muss vielmehr eindeutig klarstellen, dass der Stimmzettel nicht so gefaltet werden soll, wie es die Vorfaltung nahelegt.

Vorliegend entsprach die Vorfaltung nicht den Vorgaben des § 16 Absatz 2 Satz 2 EuWG und § 49 Absatz 2 Satz 1 EuWO (vgl. Bundestagsdrucksache 16/5700, Anlage 20 zu den gleichlautenden Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung). Für den Wahlprüfungsausschuss nicht zu klären bleibt jedoch, ob der Wahlvorstand in der Vorfaltung liegenden Empfehlungscharakter neutralisiert hat, indem er bei der Ausgabe jedes Stimmzettels auf die korrekte Faltung hingewiesen hat. Entgegen den Angaben der Landeswahlleiterin soll nach den Angaben des Einspruchsführers ein solcher Hinweis weder bei ihm noch bei seiner Ehefrau erfolgt sein.

2. Die Frage kann aber letztlich dahingestellt bleiben. Denn selbst wenn ein Wahlfehler vorliegen sollte, ist es nach der allgemeinen Lebenserfahrung fernliegend, dass dieser sich auf die Sitzverteilung im Europäischen Parlament ausgewirkt hat. Denn nach ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses sowie ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder hätten sein können (vgl. Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 20; BVerfGE 89, 243, 254). Es ist nämlich äußerst unwahrscheinlich, dass Wähler anders gewählt hätten, wenn sie korrekt oder gar nicht vorgefaltete Stimmzettel ausgehändigt bekommen hätten. Nichts anderes würde gelten, soweit der Wahlvorstand Wähler, die mit falsch vorgefalteten Stimmzetteln zur Wahlurne gegangen sind, entgegen § 49 Absatz 6 Nummer 5 EuWO nicht von der Stimmabgabe zurückgewiesen haben sollte. In diesem Fall wäre davon auszugehen, dass die zurückgewiesenen Wähler den Stimmzettel neu und diesmal ordnungsgemäß gefaltet hätten.

Angesichts der durch die Vorfaltung des Stimmzettels entstandenen Irritationen wird der Bundestag seine Entscheidung der Landeswahlleiterin mitteilen, damit diese Problematik bei künftigen Wahlen vermieden werden kann.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn H. H., 29308 Winsen/Aller

– Az.: EuWP 21/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 23. Juni 2009, das am 29. Juni 2009 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 eingelegt. Mit Schreiben vom 5. Juli, 10. Juli, 13. Juli, 17. Juli und 12. September 2009 sowie 6. April 2010 hat er seinen Wahleinspruch ergänzt.

Der Einspruchsführer beanstandet im Wesentlichen die geringe Wahlbeteiligung in Niedersachsen (Schreiben vom 23. Juni, 13. Juli und 12. September 2009), die Briefwahl mit Unterstützung einer Hilfsperson (Schreiben vom 23. Juni 2009), den hohen Anteil an Briefwählern (Schreiben vom 10. Juli 2009) sowie die Art der Bekanntmachung im amtlichen Mitteilungsblatt der Gemeinde Winsen (Schreiben vom 23. Juni 2009 und 26. September 2009).

Der Einspruchsführer trägt sinngemäß vor, die vergleichsweise sehr geringe Wahlbeteiligung in Niedersachsen deute darauf hin, dass die Nichtteilnahme an der Europawahl nicht auf einer freien Entscheidung der Wahlberechtigten beruhe. Eine Rolle bei der Entscheidung des Wählers, ob es ihm zuzumuten sei, an der Europawahl teilzunehmen, spiele die Frage, ob der Präsident des Europäischen Parlaments die Möglichkeit habe, sich an der Wahlprüfung zu beteiligen. Dies sei jedoch gerade nicht der Fall.

Weiter trägt der Einspruchsführer vor, gesetzliche Voraussetzung für die Briefwahl im Land Niedersachsen sei gemäß § 36 des Bundeswahlgesetzes (BWG), dass das Verhältnis der Anzahl der Briefwähler zu der Gesamtzahl der Wähler in einem angemessenen Verhältnis stehe und nach Abzug der Briefwähler noch eine unmittelbare Wahlbeteiligung im Wahllokal von mindestens einem Drittel verbleibe. In Niedersachsen habe die Wahlbeteiligung in den Wahllokalen jedoch weit unter einem Drittel gelegen.

Der Einspruchsführer macht außerdem geltend, die auf dem Wahlschein von Hilfspersonen bei der Stimmabgabe geforderte Erklärung gewährleiste „keine ausreichende Deckung mit dem Willen des Wählers“.

Schließlich erklärt er in seiner Einspruchsschrift, dass im amtlichen Mitteilungsblatt der Gemeinde Winsen seines Er-

achtens „nicht die Einzelbedeutung der über die Wahl veröffentlichten beiden Gegenstände berücksichtigt“ worden sei. Die hierbei in Bezug genommene Anlage hat er auch auf weitere Aufforderung des Sekretariats des Wahlprüfungsausschusses nicht übersandt. Mit Schreiben, das am 28. September 2009 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat er den Vortrag hinsichtlich des amtlichen Mitteilungsblatts der Gemeinde Winsen um die Behauptung ergänzt, die Bekanntmachung hätte vom Bürgermeister gegengezeichnet werden müssen. Erstmals erwähnt er in diesem Schreiben, dass er sich auf das Mitteilungsblatt vom 14. Mai 2009 beziehe.

Zu der Frage der fehlenden Beteiligung des Präsidenten des Europäischen Parlaments an der Wahlprüfung hat das Bundesministerium des Innern erläutert, dass für die Prüfung der Gültigkeit der Wahl zum Europäischen Parlament sowohl das Europäische Parlament selbst, das eine Wahlprüfung auf der Grundlage von Artikel 12 des Beschlusses und Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Direktwahlakt) vornehme, als auch der Deutsche Bundestag, der auf der Grundlage von § 26 Absatz 2 des Europawahlgesetzes (EuWG) in Verbindung mit dem Wahlprüfungsgesetz (WPrüfG) über Wahleinsprüche entscheide, zuständig seien. Das Europäische Parlament befinde nach dem Wortlaut des Artikels 12 Satz 2 des Direktwahlakts über die Anfechtungen, die auf Grund der Vorschriften dieses Akts – mit Ausnahme der innerstaatlichen Vorschriften, auf die darin verwiesen werde – vorgebracht werden könnten. Artikel 3 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments führe hierzu aus: Das Parlament entscheide über „etwaige Anfechtungen, die aufgrund der Bestimmungen des Direktwahlakts geltend gemacht werden, nicht aber über diejenigen, die auf die nationalen Wahlgesetze gestützt werden.“

Der Einspruchsführer sieht sich durch die – ihm bekanntgegebene – Stellungnahme in seiner Ansicht bestätigt, dass das Europawahlgesetz keine Beteiligung des Präsidenten des Europäischen Parlaments an der Wahlprüfung vorsehe.

Zur Frage der Briefwahl hat der Niedersächsische Landeshalleiter erklärt, die Bedenken des Einspruchsführers gegen die Briefwahl seien unbegründet. Insbesondere enthalte das Bundeswahlgesetz keinerlei Vorschriften hinsichtlich

etwaiger Höchstquoten für das Verhältnis von Brief- und Urnenwählern. Er weist darauf hin, dass bei der Europawahl am 7. Juni 2009 42,2 Prozent der Wahlberechtigten in Niedersachsen ihre Stimme abgegeben hätten. Von diesen Wählerinnen und Wählern hätten 12,3 Prozent von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch gemacht. Die Briefwahl sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Einspruchsführer hat hierauf mit Schreiben vom 21. Oktober 2009 erwidert, dass zu berücksichtigen sei, dass die Briefwahl als Ausnahme zu bewerten und nur nach strengen Voraussetzungen zulässig sei. Deren Einhaltung schein ihm zweifelhaft, zudem seien auch andere Grundvoraussetzungen wie die Prüfung der Wirksamkeit des Briefwahlanspruchs und der Verhinderungsgründe nicht eingehalten worden.

Wegen der Einzelheiten insbesondere des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist teilweise unzulässig, im Übrigen unbegründet.

I.

Hinsichtlich des Vortrags des Einspruchsführers zur fehlenden Gegenzeichnung einer die Europawahl betreffenden Bekanntmachung durch den Bürgermeister im Amtsblatt der Gemeinde Winsen ist der Einspruch wegen Verfristung unzulässig. Denn diese Behauptung hat der Einspruchsführer erstmals in seinem am 28. September 2009 beim Deutschen Bundestag eingegangenen Schreiben vom 26. September 2009 und damit nach Ablauf der Frist von zwei Monaten nach dem Wahltag gemäß § 2 Absatz 4 Satz 1 des Wahlprüfungsgesetzes in Verbindung mit § 26 Absatz 2 EuWG am 7. August 2009 vorgetragen.

Ebenfalls wegen Verfristung unzulässig ist der Einspruch, soweit der Einspruchsführer geltend macht, die Prüfung der Wirksamkeit der Briefwahlansprüche und der Verhinderungsgründe als Grundvoraussetzungen der Briefwahl sei nicht erfolgt. Dies hat er erstmals in seiner Erwidern vom 21. Oktober 2009 auf die Stellungnahme des Landeswahlleiters angeführt.

II.

Im Übrigen ist der Einspruch unbegründet, denn der Vortrag des Einspruchsführers lässt keinen Wahlfehler erkennen.

Soweit der Einspruchsführer seinen Einspruch auf die seiner Ansicht nach geringe Wahlbeteiligung in einem Bundesland stützt, trägt er keine Tatsachen vor, die auf einen Verstoß gegen Vorschriften für die Vorbereitung oder Durchführung der Wahlen hindeuten. Es gibt keine Vorschrift, die eine Mindestwahlbeteiligung bei der Europawahl vorschreibt (vgl. Bundestagsdrucksache 15/4750, Anlage 22). Die Andeutung des Einspruchsführers, die Wahlberechtigten hätten über ihre Wahlteilnahme nicht frei entscheiden können, wird von ihm nicht weiter belegt. Auch den von ihm postulierten Zusammenhang zwischen der Frage der Wahlbeteiligung und der Zuständigkeit für die Prüfung der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland, die, wie das Bundesministerium des Innern

zutreffend darlegt, im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten nach Artikel 12 des Direktwahlakts bzw. § 26 Absatz 2 EuWG i. V. m. dem Wahlprüfungsgesetz sowohl beim Europäischen Parlament als auch beim Deutschen Bundestag liegt, hat der Einspruchsführer nicht nachvollziehbar erläutert.

Soweit der Einspruchsführer einen Verstoß gegen § 36 BWG geltend macht, weil nach Abzug der Briefwähler der verbleibende Anteil der an der Urnenwahl im Wahllokal teilnehmenden Wähler im Land Niedersachsen unter einem Drittel gelegen habe, unterliegt er sowohl einem Rechts- als auch einem Tatsachenirrtum. Weder in § 36 BWG, der die Briefwahl regelt und gemäß § 4 EuWG auch für Europawahlen Anwendung findet, noch in anderen für die Europawahl anwendbaren Vorschriften finden sich Vorgaben für das zulässige Verhältnis zwischen Brief- und Urnenwählern, wie der Niedersächsische Landeswahlleiter zutreffend ausgeführt hat. Zudem irrt – was für die rechtliche Beurteilung allerdings unerheblich ist – der Einspruchsführer auch in seiner Berechnung, denn im Land Niedersachsen lag nach Angabe des Landeswahlleiters die Wahlbeteiligung bei 42,2 Prozent und der Anteil der Briefwähler daran bei 12,3 Prozent, so dass tatsächlich 37 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme im Wahllokal abgegeben haben.

Auch der Vortrag des Einspruchsführers, die auf dem Wahlschein von Hilfspersonen bei der Stimmabgabe geforderte Erklärung gewährleistet keine ausreichende Deckung mit dem Willen des Wählers, lässt keine Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Wahlfehlers erkennen.

Der Einspruchsführer bezieht sich hier auf die Vorgabe des § 36 Absatz 2 BWG, der gemäß § 2 EuWG auch für Europawahlen Anwendung findet. Danach hat bei der Briefwahl der Wähler oder, wenn er sich bei der Kennzeichnung des Stimmzettels einer Hilfsperson bedient, diese Hilfsperson auf dem Wahlschein gegenüber dem Kreiswahlleiter an Eides statt zu versichern, dass der Stimmzettel persönlich oder gemäß dem erklärten Willen des Wählers gekennzeichnet worden ist. Der Hilfe einer anderen Person darf sich ein Briefwähler dann bedienen, wenn er des Lesens unkundig oder wegen einer körperlichen Beeinträchtigung an der Wahlrechtsausübung gehindert ist (§ 36 Absatz 1 Satz 2 i. V. m. § 33 Absatz 2 BWG, vgl. auch Schreiber, Kommentar zum BWG, 8. Auflage, 2009, § 36 Rn. 14). Im Falle einer Manipulation der eidesstattlichen Versicherung scheint ein Wahlfehler zwar nicht ausgeschlossen. Aus dem Vortrag des Einspruchsführers geht jedoch nicht substantiiert hervor, dass derartige Manipulationen tatsächlich stattgefunden hätten. Allein die Behauptung, dass die Gefahr eines Wahlfehlers bestehen könnte, genügt für dessen Feststellung nicht. Vielmehr muss unter Angabe konkreter, der Überprüfung zugänglicher Tatsachen dargelegt werden, dass sich diese Gefahr auch realisiert hat, das heißt, dass ein Wahlfehler nicht nur möglich war, sondern auch aufgetreten ist. Dies folgt daraus, dass gemäß § 2 Absatz 1 und 3 WPrüfG, der gemäß § 26 Absatz 2 EuWG auch für die Prüfung der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gilt, die Wahlprüfung nicht von Amts wegen, sondern nur auf Einspruch, der zu begründen ist, erfolgt (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 26 mit weiteren Nachweisen). Zudem ist der Wahlprüfungsausschuss der Ansicht, dass die genannten Vorschriften die Möglichkeit des Missbrauchs zwar nicht vollständig aus-

schließen, aber doch auf ein verfassungsmäßig hinnehmbares Maß herabsetzen, zumal die Abgabe einer falschen Versicherung an Eides statt nach § 156 des Strafgesetzbuchs strafbar ist. Eine Missbräuche völlig ausschließende Kontrolle der Wähler würde den Wahlvorgang nicht unerheblich beeinträchtigen und so zu technischen Schwierigkeiten bei der Durchführung der Wahl führen. Außerdem würde eine solche Kontrolle dem Ziel, dass möglichst viele Wahlberechtigte an der Wahl teilnehmen, entgegenstehen (vgl. Bundestagsdrucksache 13/3927, Anlage 36).

Soweit der Vortrag des Einspruchsführers bezüglich des amtlichen Mitteilungsblatts der Gemeinde Winsen nicht bereits unzulässig ist (vgl. unter I.), lässt er jedenfalls keinen Wahlfehler erkennen. Denn die Behauptung des Einspruchsführers, im amtlichen Mitteilungsblatt der Gemeinde Winsen sei „nicht die Einzelbedeutung der über die Wahl veröffentlichten beiden Gegenstände berücksichtigt“ worden, enthält keine konkrete und nachvollziehbare Darlegung möglicher Verstöße gegen Wahlrechtsvorschriften.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn H. G., 76139 Karlsruhe

– Az.: EuWP 28/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 8. Mai und 8. Juli 2009, die beim Wahlprüfungsausschuss am 12. Mai beziehungsweise 10. Juli 2009 eingegangen sind, hat der Einspruchsführer einen Wahleinspruch eingelegt.

Auf sein Schreiben vom 8. Mai 2009 hat das Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses den Einspruchsführer mit Schreiben vom 13. Mai 2009 darauf hingewiesen, dass ein Einspruch gegen die Gültigkeit einer Europawahl oder einer Wahl zum Deutschen Bundestag nur innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach der Wahl zulässig sei. Daraufhin hat er sich mit dem Schreiben vom 8. Juli 2009 wieder gemeldet.

In seinen mit „Verein Gegen Nazismus in deutscher Justiz“ überschriebenen Schreiben teilt der Einspruchsführer mit, dass er und andere Menschen aus dem Ausland nicht an Europawahlen, Bundestagswahlen und Kommunalwahlen teilnehmen, solange die deutsche Justiz ihre Grundrechte missachte. Wenn Russland und China „die Konvention“ beachten müssten, müsse auch Deutschland dies tun. In seinen Schreiben äußert er im Wesentlichen seine Missbilligung hinsichtlich der Entscheidungen deutscher Gerichte sowie deren Duldung durch den Deutschen Bundestag. In seinem Schreiben vom 8. Juli 2009 findet sich zudem der Satz „Gegen Bundestagswahlen ist Einspruch eingereicht“. Wegen der Einzelheiten des Vortrags wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Der Einspruchsführer, der nach Auskunft des Kreiswahlleiters der Stadt Karlsruhe in das Wählerverzeichnis eingetragen ist, ist mit Schreiben vom 13. Juli 2009 vom Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses auf das Begründungserfordernis gemäß § 26 Absatz 2 des Europawahlgesetzes (EuWG) in Verbindung mit § 2 Absatz 1 und 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) hingewiesen und gebeten worden, mitzuteilen, welchen konkreten Wahlfehler er geltend mache. Hierauf hat sich der Einspruchsführer nicht mehr geäußert.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, soweit er sich gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundes-

republik Deutschland am 7. Juni 2009 richtet. Er ist jedoch unbegründet.

1. Zwar ist das erste Schreiben des Einspruchsführers bereits am 12. Mai 2009, und damit vor Beginn des Laufs der Einspruchsfrist – sowohl gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 als auch gegen die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009 –, beim Deutschen Bundestag eingegangen. Nachdem er vom Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses auf die Frist für Wahleinsprüche hingewiesen worden ist, hat sich der Einspruchsführer mit seinem zweiten Schreiben vom 8. Juli 2009 jedoch innerhalb der in § 26 Absatz 2 EuWG in Verbindung mit § 2 Absatz 4 WPrüfG vorgesehenen Frist von zwei Monaten nach dem Tag der Europawahl gemeldet und damit, soweit er sich gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 richtet, fristgerecht Einspruch eingelegt. Soweit der Einspruchsführer allerdings – zugleich oder gar ausschließlich – einen Einspruch gegen die Gültigkeit einer Wahl zum Deutschen Bundestag beabsichtigt, ist der Einspruch unzulässig, da er nicht innerhalb der auch für Einsprüche gegen die Bundestagswahl geltenden Frist von zwei Monaten nach dem Wahltag (§ 2 Absatz 3 WPrüfG) beim Bundestag eingegangen ist.

2. Der Vortrag des Einspruchsführers lässt jedenfalls keinen Wahlfehler erkennen, da er keine substantiierte Darlegung möglicher Fehler bei der Vorbereitung und Durchführung der Europawahl umfasst. Insbesondere beruht die von dem Einspruchsführer erklärte Nichtteilnahme an der Wahl zum Europäischen Parlament und weiteren Wahlen offensichtlich auf seinem eigenen Entschluss, und nicht etwa auf einem Ausschluss durch die Wahlbehörden. Der in das Wählerverzeichnis eingetragene Einspruchsführer macht mit seiner Entscheidung, aus Protest nicht zu wählen, aus freien Stücken von einer Möglichkeit Gebrauch, die ihm das deutsche Recht uneingeschränkt einräumt.

Die weiteren angesprochenen Themen weisen keinerlei Bezug zu einer Wahl auf und können daher nicht zum Gegenstand eines Wahlprüfungsverfahrens gemacht werden.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn R. G., 85716 Unterschleißheim

– Az.: EuWP 29/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 5. Juli 2009, das am 7. Juli 2009 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 eingelegt. Er macht eine Behinderung bei der Wahlwerbung durch einen Gerichtsbeschluss geltend.

Der Einspruchsführer kandidierte bei der Europawahl auf der Liste „DIE GRAUEN – Generationspartei“. Mit Beschluss vom 8. Mai 2009 erließ das Landgericht Berlin auf Antrag von „50Plus Das Generationen-Bündnis“, das ebenfalls mit einem Wahlvorschlag zur Europawahl antrat, eine einstweilige Verfügung, mit der den „Die Grauen Generationspartei“ untersagt wurde, die Bezeichnung „Generationspartei“ als Namensbestandteil zu führen, zu verwenden oder sonst wie zu benutzen. Für den Fall der Zuwiderhandlung wurde ein Ordnungsgeld von bis zu 50 000 Euro, ersatzweise eine an ihrem Vorsitzenden zu vollstreckende Ordnungshaft von bis zu sechs Monaten angedroht. Zugleich wurde der „Die Grauen Generationspartei“ aufgegeben, dem Bundeswahlleiter unverzüglich mitzuteilen, dass sie ab sofort nicht mehr die Bezeichnung „Generationspartei“ als Namensbestandteil führe.

Mit Urteil vom 3. Juni 2009 hob das Landgericht Berlin diese einstweilige Verfügung auf. Bei der Europawahl am 7. Juni 2009 erreichte der Wahlvorschlag „DIE GRAUEN – Generationspartei“ bundesweit 0,2 Prozent.

Zur Begründung seines Einspruchs trägt der Einspruchsführer vor, dass durch den Gerichtsbeschluss eine „Wahlwerbung über Wochen“ verhindert worden sei, bis das Verbot wenige Tage vor der Europawahl aufgehoben worden sei. Dadurch habe seine Kandidatur hinsichtlich der Wählerstimmen sehr gelitten, insbesondere habe der Wahlvorschlag die Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht überwinden können und könne auch nicht an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmen. Deshalb müsse auch er die ihm entstandenen Kosten selbst tragen.

Zu dem Wahleinspruch hat der Bundeswahlleiter im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

Im vorliegenden Fall liege kein Verstoß gegen formelles oder materielles Wahlrecht in einem weit zu verstehenden Sinn vor. Auch seien keine Rechtsverstöße gegen anderweitige Rechtsvorschriften oder Rechtsgrundsätze erkennbar. Der Erlass einer einstweiligen Verfügung durch die ordentliche Gerichtsbarkeit stelle keinen Wahlfehler dar. Namensrechtliche Streitigkeiten zwischen Parteien seien zivilrechtliche Streitigkeiten, die mit der Wahlvorbereitung weder inhaltlich noch zeitlich zwingend verknüpft seien. Die Wahlprüfung erstreckte sich auf die Einhaltung der Wahlrechtsvorschriften und von Rechtsvorschriften mit Bezug zum Wahlverfahren. Eine Streitigkeit zwischen zwei Parteien um die Namensführung gehöre nicht zum Wahlverfahren bzw. zur Wahlvorbereitung, auch wenn die Streitigkeit unmittelbar vor der Wahl geführt worden sei. Für einen Schaden, der durch die Verhinderung der Wahlwerbung möglicherweise entstanden sei, kämen ausschließlich privatrechtliche Schadenersatzansprüche gegen die Verfügungsklägerin in Betracht.

Der Einspruchsführer, dem diese Stellungnahme zur Kenntnis gegeben worden ist, hat sich mit Schreiben vom 8. Dezember 2009 hierzu geäußert.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Beteiligten sowie der Gerichtsentscheidungen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Der vorgetragene Sachverhalt lässt keinen Wahlfehler erkennen. Ein Wahlfehler liegt dann vor, wenn Regelungen über die Vorbereitung und Durchführung einer Wahl nicht eingehalten werden. Dies ist jedoch vorliegend nicht der Fall. Denn bei der vom Einspruchsführer zum Gegenstand des Einspruchs gemachten einstweiligen Verfügung des Landgerichts handelt es sich um eine Entscheidung in einer namensrechtlichen Angelegenheit, die, wie der Bundeswahlleiter zutreffend feststellt, mit der Wahl weder inhaltlich noch zeitlich zwingend verknüpft ist. Anders als vom Einspruchsführer behauptet, wurde den „DIE GRAUEN“ hierdurch auch nicht die Wahlwerbung verboten, sondern lediglich die Füh-

zung der die Bezeichnung „DIE GRAUEN“ ergänzenden Bezeichnung „Generationspartei“ als Namensbestandteil untersagt. Die entscheidungserheblichen namenschutzrechtlichen Vorschriften beinhalten keine Regelungen über die Vorbereitung oder Durchführung einer Wahl. Zudem wird aus dem Vortrag des Einspruchsführers nicht deutlich, inwiefern den „DIE GRAUEN“ eine Wahlwerbung lediglich unter Verwendung des ersten Teils des Namens, der zugleich die Kurzbezeichnung darstellte, nicht möglich gewesen sein soll.

Soweit der Einspruchsführer geltend macht, durch das Nichterreichen der für die Teilnahme an der staatlichen Teilfinanzierung nach dem Parteiengesetz (PartG) seien ihm persönlich Kosten entstanden, kann bereits deshalb kein Wahlfehler vorliegen, weil es sich bei den hier einschlägigen Vorschriften des § 18 ff. PartG ebenfalls nicht um Regelungen über die Vorbereitung und Durchführung einer Wahl handelt.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn A. M., 81827 München

– Az.: EuWP 30/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 14. Juli 2009, das beim Deutschen Bundestag am selben Tag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 eingelegt. Mit einem weiteren Schreiben vom 24. Juli 2009, das am 27. Juli 2009 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat er seinen Einspruch ergänzt.

Der Einspruchsführer macht die Verletzung des Wahlgeheimnisses bei der Aufstellung der Wahlvorschläge mehrerer politischer Parteien geltend.

Er trägt im Wesentlichen vor, dass die Mitglieder der SPD bei der Delegiertenversammlung am 8. Dezember 2008 in Berlin nicht verpflichtet gewesen seien, die Stimmzettel in einer Wahlkabine oder hinter einer Wahlblende auszufüllen. Es habe kein Zwang bestanden, die wenigen vorhandenen Wahlkabinen zu benutzen. Damit sei es möglich gewesen, dass die Stimmabgabe von Sitznachbarn beobachtet werden können. Die Stimmabgabe habe nicht mehr unbeeinflusst stattfinden können. Auch die mit dem Wahlkreisvorschlag vorgelegte eidesstattliche Versicherung sei insoweit unrichtig, als damit die geheime Abstimmung behauptet werde, da die Unterzeichner offensichtlich der irrigen Meinung gewesen seien, es genüge, wenn die Zettel gefaltet abgegeben würden. Gleiches gelte im Wesentlichen für die Delegiertenversammlung der FDP am 17. Januar 2009 in Berlin und die Aufstellungsversammlung der CSU am 17. Januar 2009 in München sowie möglicherweise bei allen in das Europaparlament gewählten Parteien.

Der Einspruchsführer macht geltend, dass bei Aufstellungsversammlungen keine anderen Grundsätze gelten könnten als bei der Wahl selbst. Wenn ein Wähler seinen Stimmzettel außerhalb der Wahlkabine und/oder zusammen mit anderen Personen ausfüllen würde, würde dies strikt unterbunden. Zudem ist er der Auffassung, dass bei dieser Art der Bewerberauswahl durch die entstehende Gruppendynamik „interessante Persönlichkeiten“ ausgebremst und die Chancen einzelner Kandidaten reduziert würden. Die wirklich geheime

Abstimmung liege auch im Interesse aller Parteien, die Besten in die Parlamente zu entsenden.

Der Bundeswahlleiter hat zu dem Wahleinspruch wie folgt Stellung genommen:

Aus dem Grundsatz der innerparteilichen Demokratie nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes folge, dass die Aufstellung von Kandidaten für Europawahlen sich nach bestimmten Mindestregeln einer demokratischen Wahl vollziehen müsse. § 10 des Europawahlgesetzes (EuWG) normiere diesen Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen für die Aufstellung der Bewerber von Parteien und politischen Vereinigungen; seine Beachtung sei unverzichtbare Voraussetzung eines ordnungsgemäßen Wahlvorschlages. Hierzu gehöre gemäß § 10 Absatz 3 Satz 1 EuWG auch die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlungen und der Bewerber in geheimer Abstimmung. Der von dem Einspruchsführer gerügte Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Wahl liege jedoch nicht bereits deshalb vor, weil die Delegierten nicht gezwungen gewesen seien, ihre Stimmzettel zur Aufstellung der Bewerber in einer Wahlkabine oder hinter einer Blende auszufüllen. So seien die bei staatlichen Wahlen zur Sicherung des Wahlgeheimnisses – etwa in § 4 EuWG in Verbindung mit § 33 des Bundeswahlgesetzes (BWG) – zwingend vorgeschriebenen besonderen Schutzvorrichtungen wie Wahlkabinen und Wahlurnen bei Bewerberaufstellungsverfahren nicht erforderlich. Für die geheime Stimmabgabe genüge es in der Regel, dass die Stimmzettel verdeckt gekennzeichnet und ohne Einblicknahme anderer abgegeben werden könnten.

Der Einspruchsführer habe selbst angegeben, dass bei der Kandidatenaufstellung der SPD am 8. Dezember 2008 Wahlkabinen zur Verfügung gestanden hätten. Insofern sei kein Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Wahl gegeben. Auch für die beiden weiteren vom Einspruchsführer genannten Parteien sei dem Bundeswahlleiter kein entsprechender Verstoß bekannt geworden.

Dem Einspruchsführer ist die Stellungnahme bekannt gegeben worden. Er hat sich in einem Schreiben vom 11. Februar 2009 dazu geäußert und bestreitet die Auffassung des Bundeswahlleiters, es liege kein Wahlfehler vor. Hinsichtlich der

Einzelheiten des Vortrags der Beteiligten wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Der Vortrag des Einspruchsführers lässt keinen Wahlfehler erkennen.

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Wahl liegt nicht vor. Zwar sind gemäß § 10 Absatz 3 Satz 1 EuWG die in einem Wahlvorschlag benannten Bewerber in geheimer Abstimmung zu wählen. Nach ständiger Entscheidungspraxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten werden damit aber nicht die für die Wahl der Abgeordneten geltenden strengen Vorgaben für die Wahrung des Wahlgeheimnisses, insbesondere die obligatorische Benutzung von Wahlzellen und Wahlurnen, in Kraft gesetzt. Eine geheime Wahl im Sinne des § 10 Absatz 3 Satz 1 EuWG erfordert vielmehr lediglich, dass schriftlich mit Stimmzetteln abgestimmt wird und diese verdeckt gekennzeichnet und ohne Einsichtnahme anderer abgegeben werden können (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 16/3600, Anlage 5 zu § 21 Absatz 3 Satz 1 BWG m. w. N.). So ist auch in der in Anlage 18 zu § 32 Absatz 4 Nummer 3 der Europawahlordnung (EuWO) enthaltenen Musterniederschrift über die Aufstellungsversammlung nur von einer verdeckten Abstimmung mit einheitlichen Stimmzetteln die Rede, nicht von einer Verwendung von Wahlzellen und Wahlurnen. Diese im Vergleich zur Wahl der Abgeordneten geringeren Anforderungen bei der Wahl der Parteibewerber entsprechen dem jeweiligen Charakter dieser Wahlen und ihrem Verhältnis zueinander: Einerseits sind die unverzichtbaren Voraussetzungen für einen demokratischen Wahlvorgang auch im Vorfeld der eigentlichen Wahl und gegenüber an der Wahlvorbereitung beteiligten Dritten, auch wenn sie, wie die Parteien, keine amtlichen Wahlorgane sind (vgl. § 5 EuWG), zu sichern. Andererseits ist zugleich die Autonomie der Parteien zu wahren und im Interesse eines größtmöglichen Bestandsschutzes der einmal durch Wahl hervorgebrachten

Volksvertretungen die Erheblichkeit von Wahlfehlern, die Dritte begehen können, eng und strikt zu begrenzen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/3600, Anlage 5; BVerfGE 89, 243, 251, 253). Dem Postulat des Einspruchsführers, dass an die Wahl der Listenbewerber die gleichen Maßstäbe wie an die Wahl der Abgeordneten anzulegen seien, kann daher nicht gefolgt werden.

Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen die dargestellten, aus § 10 Absatz 3 Satz 1 EuWG folgenden Vorgaben ergeben sich aus dem Vortrag des Einspruchsführers nicht. So trägt er selbst vor, dass schriftlich mit Stimmzetteln abgestimmt wurde und diese auch verdeckt gekennzeichnet werden konnten. Soweit der Einspruchsführer geltend macht, es sei möglich gewesen, das Abstimmungsverhalten von Delegierten zu beobachten, mag dies zutreffen. Es handelt sich dabei jedoch um eine zwangsläufige Folge der oben dargestellten Auslegung des § 10 Absatz 3 Satz 1 EuWG, wonach kein Zwang zur Nutzung von Wahlzellen und Wahlurnen besteht. Vor diesem Hintergrund kann von einem Verstoß gegen das Gebot der geheimen Abstimmung über die aufzustellenden Listenbewerber nicht bereits dann ausgegangen werden, wenn lediglich festgestellt werden kann, dass die Möglichkeit bestand, Einblick in das Abstimmungsverhalten anderer zu nehmen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/3600, Anlage 5). Dass es tatsächlich zu solchen Einsichtnahmen und Beeinflussungen der Abstimmenden gekommen ist, hat der Einspruchsführer nicht vorgetragen. Aber hierauf kommt es auch nicht an.

Da kein Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Wahl festgestellt werden kann, bestehen auch keinerlei Anhaltspunkte für die pauschal erhobene Behauptung des Einspruchsführers, die – gemäß § 32 Absatz 4 Nummer 3 in Verbindung mit Anlage 19 EuWO dem Wahlvorschlag beizufügende – Versicherung an Eides statt, dass die Listenbewerber in geheimer Abstimmung gewählt worden seien, sei falsch.

Hinsichtlich der vom Einspruchsführer behaupteten fehlenden Chancengleichheit der Bewerber fehlt es bereits an einem hinreichend konkreten Tatsachenvortrag, der einer Überprüfung im Wahlprüfungsverfahren zugänglich wäre.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn R.R., 55595 Mandel

– Az.: EuWP 33/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit zwei Schreiben vom 17. und 30. Juni 2009, die der Landeswahlleiter des Landes Rheinland-Pfalz an den Deutschen Bundestag weitergeleitet hat und die hier am 16. Juli 2009 eingegangen sind, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 eingelegt. Gegenstand des Einspruchs sind Vorgänge im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung der Wahl im Wohnort des Einspruchsführers.

Der Einspruchsführer trägt vor, er vermute, dass das Wählerverzeichnis fehlerhaft gewesen sei, denn es hätten Bürger an der Wahl teilgenommen, die schon seit Jahren nicht mehr im Ort wohnten. Hinsichtlich der Arbeitsaufteilung innerhalb des Wahlvorstands kritisiert er, dass die Mitglieder einer bei den Kommunalwahlen in Mandel kandidierenden Wählergruppe durch „raffinierte und einseitige Arbeitseinsatzplanung“ nicht am Wahlvorstandstisch hätten sitzen dürfen, wodurch ihnen die Einsicht in das Wählerverzeichnis verwehrt worden sei. Er behauptet weiter, die Ortsbürgermeisterin, die zugleich Wahlvorsteherin war, habe gedroht, ihn aus dem Wahllokal zu weisen, als er dort während einer Zeit, in der er nicht am Wahlgesehehen beteiligt gewesen sei, einen Bekannten begrüßt habe. Außerdem äußert er den Verdacht, dass die Briefwahlstimmen nicht richtig ausgezählt worden seien. Ferner macht er Bedenken gegen die Anzahl der als ungültig angesehenen Wählerstimmen geltend und bittet um Überprüfung. Der Einspruchsführer trägt weiter vor, dass die Wahlvorsteherin um 18 Uhr das Wahllokal habe abschließen lassen. Das Öffnen der Wahlbriefe habe unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattgefunden. Erst auf das Klopfen eines Bürgers an der Tür sei diese wieder geöffnet worden.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers, der sich zugleich gegen die zeitgleich mit der Europawahl durchgeführte Kommunalwahl wendet, wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Mit Schreiben vom 21. Juli 2009 ist dem Einspruchsführer die Möglichkeit zur Konkretisierung seines Vortrags gegeben worden. Er hat sich hierauf nicht geäußert.

Der Landeswahlleiter des Landes Rheinland-Pfalz hat zu den einzelnen in diesem Wahleinspruch angesprochenen

Punkten unter Einbeziehung der Verbandsgemeinde Rüdesheim und der Ortsbürgermeisterin wie folgt Stellung genommen:

Das Wählerverzeichnis für die Ortsgemeinde sei nicht fehlerhaft gewesen. Es habe nur Personen erfasst, die bei der Europawahl wahlberechtigt gewesen seien, wie die zuständige Verbandsgemeinde Rüdesheim festgestellt habe. Im Übrigen habe der Einspruchsführer nicht vortragen können, welche konkreten Personen nicht wahlberechtigt gewesen seien, aber trotzdem in das Wählerverzeichnis aufgenommen worden seien. Auch bezüglich der Stimmenauszählung trage der Einspruchsführer keinen konkreten Wahlfehler vor.

Die Mitglieder des Wahlvorstandes seien einvernehmlich für die durchzuführenden Arbeiten in entsprechende Gruppen eingeteilt worden. Unregelmäßigkeiten bei der konkreten Durchführung seien nicht belegt.

Das Vorbringen des Einspruchsführers bezüglich der Androhung eines Verweises aus dem Wahlraum lasse keinen Wahlmangel erkennen. Der Einspruchsführer sei weder an der Ausübung seiner Wahlhandlung noch an der Beobachtung des Wahlgesehens im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips gehindert worden. Im Übrigen dürfe der Wahlvorstand Ruhe und Ordnung im Wahllokal sicherstellen, falls diese durch die Begrüßung möglicherweise gestört worden sei.

Hinsichtlich der Briefwahl trage der Einspruchsführer keine konkreten Tatsachen für einen Wahlfehler vor, sondern halte einen solchen lediglich für möglich. Eine Vermutung reiche als Begründung für einen zulässigen Wahleinspruch jedoch nicht aus.

Die vorgetragenen Bedenken gegen die Anzahl der als ungültig angesehenen Wählerstimmen hätten ausschließlich die Auswertung der ungültigen Stimmen bei den Kommunalwahlen betroffen. Tatsachen, die einen entsprechenden Wahlfehler bei der Auszählung der Stimmen für die Europawahl begründen könnten, seien nicht berichtet worden.

Hingegen habe die Wahlvorsteherin eingeräumt, dass das Wahllokal zwischen dem Ende der Wahlhandlung und dem Beginn der Stimmenauszählung verschlossen gewesen sei. Dies könne einen Verstoß gegen das in § 10 Absatz 1 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes kodifizierte Öffentlichkeitsprinzip

darstellen, da dadurch die theoretische Möglichkeit einer von der Öffentlichkeit unbeobachteten Manipulation bestanden habe. Der Wahlfehler habe jedoch keine Auswirkungen auf die Mandatsverteilung. Hierzu hat der Landeswahlleiter eine mit „Prüfung der Mandatsrelevanz“ überschriebene Tabelle mit Modellrechnungen übersandt, aus denen sich ergibt, dass in der Ortsgemeinde Mandel 362 gültige Stimmen abgegeben wurden, deren theoretisch fehlerhafte Zurechnung das Wahlergebnis auf Bundesebene nicht beeinflusst hätte.

Wegen der Einzelheiten der Stellungnahme wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Der Inhalt der Stellungnahme des Landeswahlleiters des Landes Rheinland-Pfalz ist dem Einspruchsführer bekannt gegeben worden; er hat sich hierzu nicht mehr geäußert.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Die vom Einspruchsführer geäußerten Vermutungen, das Wählerverzeichnis könne fehlerhaft sein, die Stimmen der Briefwähler könnten falsch gezählt worden sein und die ermittelte Anzahl der als ungültig gewerteten Stimmzettel könnte unrichtig sein, können einen Wahlfehler nicht begründen. Hierbei handelt es sich jeweils um reine Mutmaßungen, die vom Einspruchsführer nicht mit Tatsachen belegt wurden. Derartige Verdachtsäußerungen reichen jedoch nicht aus, um den inhaltlichen Anforderungen an die Begründung eines Wahleinspruchs aus § 26 Absatz 2 des Europawahlgesetzes in Verbindung mit § 2 Absatz 3 des Wahlprüfungsgesetzes zu genügen. Diese Substantiierungspflicht entspricht der Ausgestaltung der Wahlprüfung, die nicht von Amts wegen und auch nicht in Gestalt einer Durchprüfung der gesamten Wahl stattfindet, sondern nur auf Einspruch erfolgt, der genügend substantiierte Tatsachen zu enthalten hat (vgl. z. B. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlagen 46, 47, 48).

Auch aus dem Vorbringen des Einspruchsführers hinsichtlich der Zusammensetzung und Arbeitseinteilung des Wahlvorstands lassen sich keine einen Wahlfehler begründenden Tatsachen entnehmen. Allein die Tatsache, dass kein Mitglied einer bestimmten Wählergruppe für eine Aufgabe am Vorstandstisch, die Einblick in das Wählerverzeichnis erlaubt hätte, eingeteilt worden ist, genügt hierfür nicht. Zudem kommt dem Wahlvorsteher bei der Berufung und Einteilung von Wahlvorstandsmitgliedern ein relativ großer Ermessensspielraum zu (vgl. Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 6). Nach überzeugendem und überdies unwidersprochen gebliebenem Vortrag des Landeswahlleiters erfolgte die Einteilung der Mitglieder des Wahlvorstandes für die durchzuführenden Aufgaben einvernehmlich und sind Unregelmäßigkeiten bei der konkreten Durchführung nicht bekannt.

Soweit der Einspruchsführer geltend macht, die Wahlvorsteherin habe gedroht, ihn aus dem Wahlraum zu weisen, als er dort einen Bekannten begrüßte, lässt sich ebenfalls kein Wahlfehler erkennen. Nach dem Vortrag des Landeswahllei-

ters ist davon auszugehen, dass es sich bei der Androhung um eine zulässige Ordnungsmaßnahme der Wahlvorsteherin gemäß § 48 der Europawahlordnung (EuWO), wonach der Wahlvorstand für Ruhe und Ordnung im Wahlraum sorgt, gehandelt hat. Dem Vorbringen des Einspruchsführers lässt sich auch nicht entnehmen, dass er durch diese Androhung etwa in der Wahrnehmung seines Wahlrechts oder in der Beobachtung des Wahlgesehens behindert worden sei.

Ein Wahlfehler könnte jedoch darin zu sehen sein, dass die Wahlvorsteherin den Wahlraum nach Ablauf der Wahlzeit um 18 Uhr kurzzeitig verschlossen hat. Dies lässt sich vorliegend jedoch nicht mit hinreichender Sicherheit feststellen. Denn § 53 EuWO sieht ausdrücklich vor, dass nach der Bekanntgabe des Ablaufs der Wahlzeit der Zutritt zum Wahlraum so lange zu sperren ist, bis alle noch anwesenden Wähler ihre Stimme abgegeben haben. Ob hierfür ein Abschließen des Raumes erforderlich ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. In jedem Fall ist § 47 EuWO zu beachten, wonach während der Wahlhandlung sowie der Ermittlung und Feststellung jedermann zum Wahlraum Zutritt hat, soweit das ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich ist. Einen Verstoß hiergegen in der Form, dass die Öffentlichkeit vor dem Abschließen des Raumes verwiesen worden sei, hat der Einspruchsführer nicht vorgetragen. Vielmehr räumt er selber ein, dass die Tür auf Klopfen einer Person sofort wieder geöffnet wurde.

Jedoch beginnt die Ermittlung des Wahlergebnisses gemäß § 60 Satz 1 EuWO erst im Anschluss an die Wahlhandlung. Zu diesem Zeitpunkt kann § 53 EuWO die Sperrung des Zutritts zu einem Wahlraum nicht mehr rechtfertigen. Im vorliegenden Fall lässt sich nicht abschließend klären, ob die Tür zum Zeitpunkt des Beginns der Ermittlung des Wahlergebnisses noch verschlossen war. Während der Einspruchsführer behauptet, dass mit dem Öffnen der Wahlbriefe bereits begonnen worden sei, während die Tür verschlossen war, trägt der Landeswahlleiter, gestützt auf die Stellungnahme der Wahlvorsteherin, vor, die Tür sei vor Beginn der Auszählung wieder geöffnet worden.

Im Übrigen würde der vom Einspruchsführer behauptete Wahlfehler, wenn er nachweislich stattgefunden hätte, dem Einspruch nicht zum Erfolg verhelfen, weil der Fehler für das Wahlergebnis nicht erheblich wäre. Zum einen liegen schon keinerlei Anhaltspunkte für eine während der Zeit, in der der Wahlraum verschlossen war, erfolgte Manipulation des Wahlergebnisses in Mandel vor. Zum anderen ergibt sich aus der vom Landeswahlleiter vorgelegten Berechnung, dass selbst bei einer theoretischen maximalen Verschiebung der in der Ortsgemeinde Mandel abgegebenen 362 gültigen Stimmen sich die Mandatsverteilung der 99 Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland nicht geändert hätte. Nach ständiger Entscheidungspraxis des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages und ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann eine Wahlanfechtung jedoch nur dann Erfolg haben, wenn sie auf einen Wahlfehler gestützt wird, der auf die Sitzverteilung von Einfluss ist oder sein kann (vgl. nur Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 32 und BVerfGE 89, 243, 254).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Prof. Dr. H. H. v. A., 67346 Speyer

– Az.: EuWP 35/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 23. Juli 2009, das beim Deutschen Bundestag am 24. Juli 2009 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt.

Mit seinem Wahleinspruch wendet sich der Einspruchsführer gegen die Fünf-Prozent-Sperrklausel und gegen das sogenannte System „starrer Listen“.

Der Einspruchsführer begründet seinen Einspruch damit, dass die in § 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes (EuWG) festgeschriebene Fünf-Prozent-Klausel bei der Berechnung der Sitzverteilung zugrundegelegt worden sei, obwohl diese Vorschrift gegen das Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes – GG), die Wahlgleichheit der Bürger (Artikel 38 Absatz 1 GG) und die Chancengleichheit der Parteien (Artikel 21 Absatz 1 GG) verstoße.

Das Stimmgewicht bei Europawahlen sei zwar in jedem Mitgliedstaat unterschiedlich, der Bürger eines bevölkerungsschwachen Mitgliedstaates habe etwa das zwölfwache Stimmgewicht des Bürgers eines bevölkerungsstarken. Dies sei beim derzeitigen Stand der Integration allerdings nicht zu ändern und deshalb auch verfassungsrechtlich hinzunehmen. Durch die deutsche Fünf-Prozent-Klausel, durch die Millionen Stimmen ohne Erfolg blieben, werde aber eine Ungleichheit von viel größerer Intensität geschaffen. Dieses Mehr an Ungerechtigkeit, das keineswegs durch die Struktur der Europäischen Union bedingt sei, bestehe einmal im Verhältnis zu anderen deutschen Wählern, Kandidaten und Parteien, deren Stimmen berücksichtigt würden. 10,8 Prozent der in Deutschland abgegebenen Stimmen seien 2009 entwertet worden und nicht den Parteien und Vereinigungen zugute kommen, für die sie gedacht gewesen seien. Die Fünf-Prozent-Klausel habe dazu geführt, dass die bei der Europawahl 2009 von ihr betroffenen sieben Parteien und politischen Vereinigungen mit insgesamt acht Kandidaten nicht ins Parlament eingezogen seien und die für sie abgegebenen Stimmen sogar ein negatives Gewicht gehabt hätten, weil sie den Parteien zugeschlagen worden seien, die die Hürde übersprungen hätten, die aber die Bürger gerade nicht gewählt hätten. Es handele sich um rund 2,8 Millionen Stimmen.

Dass dies die Gleichheit der Wahl der Bürger und die Chancengleichheit der Parteien und politischen Vereinigungen beeinträchtige, sei allgemein anerkannt. Die verfassungsrechtliche Beurteilung hänge deshalb davon ab, ob der Eingriff sich durch zwingende Gründe rechtfertigen lasse.

Die Ungerechtigkeit bestehe aber auch im Verhältnis zu Wählern, Kandidaten und Parteien anderer Staaten. Denn durch die Fünf-Prozent-Klausel würden in einem bevölkerungsreichen Land wie Deutschland sehr viel mehr Stimmen entwertet als in kleinen Staaten. Das sei wohl auch der Grund, warum keiner der anderen großen Mitgliedstaaten seinen Wählern eine auf das ganze Land bezogene Fünf-Prozent-Klausel zumute, wie sie in Deutschland zu finden sei. Eine deutsche Partei oder politische Vereinigung habe 2009 zum Überwinden der Hürde mehr Wählerstimmen bekommen müssen als Estland, Malta, Slowenien und Zypern zusammen benötigt hätten, um insgesamt 24 Abgeordnete nach Brüssel zu schicken. Bei der Wahl im Jahr 1994 sei die FDP trotz ihrer 1 443 146 Stimmen (4,1 Prozent) und 1999 trotz ihrer 820 106 Stimmen (3,0 Prozent), die ein Mehrfaches der Stimmen kleiner Mitgliedstaaten betragen, aus dem Europäischen Parlament ausgesperrt worden.

Dennoch habe das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1979 die Fünf-Prozent-Klausel des EuWG für verfassungsmäßig erklärt. Seitdem hätten sich aber die Beurteilungsmaßstäbe deutlich verschärft, wie sich aus neueren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte zur Fünf-Prozent-Klausel im Kommunalwahlrecht ergebe und durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag vom 30. Juni 2009 bestätigt werde. Das Bundesverfassungsgericht habe im sog. Lissabon-Urteil die grundlegende Bedeutung des Wahlrechts hervorgehoben, wegen der Minderung des Gewichts des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag aufgrund der Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union durch den Lissabon-Vertrag die Möglichkeit einer Verletzung des Wahlrechts der Bürger gesehen und ihnen ein Anfechtungsrecht zugebilligt.

Die tatsächliche Situation sei ebenfalls eine ganz andere als vor 30 Jahren. Damals seien im Europäischen Parlament 40 Parteien aus neun Mitgliedstaaten vertreten gewesen, heute seien es 162 Parteien aus 27 Staaten. Damals hätten die

81 deutschen Mitglieder 20 Prozent der 410 Mitglieder des Parlaments ausgemacht. Heute stellten die 99 deutschen Vertreter nur noch 13 Prozent der 736 Europaparlamentarier, und die acht deutschen Abgeordneten, denen die Fünf-Prozent-Klausel den Einzug ins Europäische Parlament verwehrt habe, hätten nur ein Prozent der Mitglieder des Europäischen Parlaments ausgemacht.

Wenn die Beurteilungsmaßstäbe, die tatsächliche Lage oder beides sich wandelten, sei der Gesetzgeber zu einer Überprüfung von Sperrklauseln verpflichtet. Eine pflichtgemäß sorgfältige Überprüfung der Fünf-Prozent-Klausel und die Darlegung zwingender Gründe für ihre Beibehaltung fehle jedoch. Spätestens nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel im schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrecht hätte der Gesetzgeber auch hinsichtlich der Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl reagieren müssen. Dass er dies immer noch nicht getan habe, erkläre sich wohl daraus, dass es ausreichende Gründe für die Beibehaltung der Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl gar nicht gebe, der Gesetzgeber aber dennoch so lange wie möglich an der Klausel festhalten möchte, die den im Bundestag vertretenen Parteien zusätzliche – illegitime – Mandate verschaffe. Hier werde deutlich, dass der Gesetzgeber bei Überprüfung der Fünf-Prozent-Klausel in eigener Sache entscheide. Gesetzgebung in eigener Sache weise aber nur eine geringe Richtigkeitschance auf und bedürfe deshalb besonderer Kontrolle durch die Öffentlichkeit, durch sachverständige Wissenschaftler und durch die Verfassungsrechtsprechung.

Sperrklauseln widersprächen den Grundsätzen der Demokratie, der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien. Sie seien verfassungswidrig, es sei denn, sie ließen sich durch zwingende Gründe des öffentlichen Wohles rechtfertigen. Wolle der Gesetzgeber eine Sperrklausel aufrechterhalten, reichten deshalb nach neuerer Rechtsprechung abstrakte Behauptungen nicht mehr aus. Der Gesetzgeber müsse vielmehr im Wege einer sorgfältigen Realanalyse darlegen, dass solche zwingenden Gründe mit einiger Wahrscheinlichkeit wirklich vorlägen. Der Nachweis einer erheblichen Funktionsstörung der Arbeit des Europäischen Parlaments bei Wegfall der deutschen Fünf-Prozent-Klausel werde vom Gesetzgeber jedoch nicht erbracht und sei auch gar nicht zu erbringen. Die Erschwerung der Beschlussfassung des Europäischen Parlaments, die zusätzliche Parteien verursachen könnten, würde, wenn sie denn überhaupt vorläge, keinesfalls ausreichen, um die Fünf-Prozent-Klausel zu rechtfertigen. Das Europäische Parlament wähle – im Gegensatz zum Bundestag und zu den Landtagen – keine Regierung. Dies ähnele der Situation in den Kommunen, wo der Verwaltungschef seit der Einführung seiner Direktwahl ebenfalls nicht mehr von der Volksvertretung, dem Gemeinderat oder Kreistag, gewählt werde und die Rechtsprechung deshalb den Sperrklauseln ihre Berechtigung abgesprochen habe. Hinzu komme, wie das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil hervorhebe, dass sich im Europäischen Parlament keine Regierungs- und Oppositionsfraktionen gegenüberstünden und deshalb die Wähler auch keine Richtungsentscheidungen trafen, die durch kleine Parlamentsparteien erschwert werden könnten. Damit verliere auch der Umstand, dass die Befugnisse des Europäischen Parlaments seit 1979 erheblich erweitert worden seien, auf den der Bundestag sich bei Zurückweisung von Einsprüchen berufen habe

(Bundestagsdrucksache 15/4750, Anlage 21), seine Schlüssigkeit. Denn diese Erweiterung habe gerade nicht dazu geführt, dass das Europäische Parlament Mehrheitsentscheidungen, derentwegen die Fünf-Prozent-Klausel in den nationalen deutschen Parlamenten bestünde, treffen könne.

Angesichts der 162 im Europäischen Parlament vertretenen Parteien könne es nicht schaden, wenn Abgeordnete einiger weiterer deutscher Parteien, die bisher leer ausgegangen seien, ins Parlament einzögen, zumal es dabei nur um ein Prozent der Mitglieder des gesamten Europäischen Parlaments gehe. Im Übrigen sei zu erwarten, dass sich die Abgeordneten der deutschen Parteien, die nach Wegfall der Fünf-Prozent-Klausel ins Parlament kämen, den dort bereits bestehenden Fraktionen eingliederten. Eine Beeinträchtigung der Funktionen des Europäischen Parlaments sei deshalb nicht zu befürchten.

Erst recht nicht zu rechtfertigen sei, dass es nicht ausreiche, in einem Bundesland fünf Prozent zu erreichen. Durch Erstreckung der Sperrklausel auf das ganze Bundesgebiet sähen sich selbst große Regionalparteien wie die CSU einer Hürde von bis zu 40 Prozent gegenüber. Bei Bundestagswahlen könnten Regionalparteien die Fünf-Prozent-Klausel mit drei Direktmandaten außer Kraft setzen. Bei Europawahlen gebe es mangels Direktmandaten eine solche Grundmandatsklausel nicht. Politische Vereinigungen mit regionalem Schwerpunkt wie die „FREIEN WÄHLER“ seien durch die Klausel ausgesperrt, obwohl sie in Bayern bei der Europawahl am 7. Juni 2009 6,7 Prozent der Stimmen erlangt hätten. Würden fünf Prozent in einem Bundesland genügen, wären bei der Europawahl 2009 die „FREIEN WÄHLER“ mit zwei Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten. Dass ein Auswechseln von zwei Abgeordneten (0,27 Prozent der 732 Mitglieder des Europäischen Parlaments) das Funktionieren des Europäischen Parlaments wesentlich beeinträchtigen könne, erscheine von vornherein ausgeschlossen.

An der Verfassungs- und Rechtswidrigkeit der Fünf-Prozent-Klausel ändere auch der europäische Direktwahlakt nichts. Sein 2002 eingefügter Artikel 3 erlaube den Mitgliedstaaten, bei der Europawahl eine Sperrklausel festzulegen. Doch dabei handle es sich lediglich um eine Kann-Vorschrift. Vorgeschrieben sei nur, dass die Klausel, falls der Gesetzgeber sie einführe, nicht mehr als 5 Prozent betragen dürfe. Hinsichtlich der Zulässigkeit von Sperrklauseln bleibe der deutsche Gesetzgeber hingegen in vollem Umfang an das Grundgesetz gebunden. Das stelle auch Artikel 8 Absatz 2 des Direktwahlakts klar, wonach die innerstaatlichen Vorschriften den Besonderheiten in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen könnten, solange sie das in Artikel 1 des Direktwahlaktes vorgeschriebene Verhältniswahlssystem nicht in Frage stellten. Auch der Deutsche Bundestag räume ein, dass der Direktwahlakt nicht die Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Klausel begründe, sondern die Bindung des deutschen Gesetzgebers an das Grundgesetz unberührt lasse (Bundestagsdrucksache 15/4750, Anlage 21). Das müsse erst recht gelten, wenn man berücksichtige, dass die Gleichheit der Wahl im Demokratieprinzip wurzele, welches über Artikel 79 Absatz 3 und Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG „europarechtfest“ sei, wie das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil bestätigt habe. Deshalb könne – anders als der Bundestag ohne jede Begründung behauptet habe – der

Direktwahlakt auch kein Indiz für die Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel darstellen.

Der Deutsche Bundestag stelle sich zwar auf den Standpunkt, er habe im Rahmen der Wahlprüfung die Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften gar nicht zu überprüfen. Dies sei allein Sache des Bundesverfassungsgerichts. Doch in Fällen der vorliegenden Art dürfe sich der Gesetzgeber nicht hinter dem Gericht verstecken, sondern sei unmittelbar selbst gefordert. Das hätten die Gerichte immer wieder betont. Der Deutsche Bundestag habe aufgrund der veränderten tatsächlichen Verhältnisse und der verschärften Rechtsprechung der Verfassungsgerichte die verfassungsrechtliche Pflicht, die Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlrecht zu prüfen und aufzuheben und müsse deshalb so gleich selbst tätig werden.

Des Weiteren ist der Einspruchsführer der Ansicht, dass das in § 2, insbesondere Absatz 5, den §§ 9, 15 und 16 EuWG verankerte System der starren Listen gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der unmittelbaren und freien Wahl der Abgeordneten durch das Volk und damit gegen Artikel 20 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 1 Satz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG verstoße.

Er begründet seinen Einspruch damit, dass Deutsche bei Europawahlen nur eine Stimme für eine vorgegebene Parteiliste abgeben könnten. Aufgrund der starren Listen stünden jedoch regelmäßig bis zu drei Viertel der 99 Abgeordneten, die Deutschland nach Brüssel schicke, schon vorher namentlich fest. Die Europawahl als „Direktwahl“ zu bezeichnen, wie es üblich sei, erscheine deshalb als semantische Verschleierung der wahren Verhältnisse. Würden die Parteien die Abgeordneten erst nach der Wahl benennen, wäre die Beeinträchtigung der Freiheit und Unmittelbarkeit der Wahl offensichtlich. Es könne aber keinen Unterschied machen, ob die Bestimmung der Abgeordneten durch die Parteien vor der Wahl durch ihre Platzierung auf sicheren Listenplätzen oder nach der Wahl erfolge.

Das Bundesverfassungsgericht habe am Beispiel der Bundestagswahlen starre Listen mit Urteil vom 3. Juli 1957 für verfassungsmäßig erklärt. Dies sei also vor mehr als einem halben Jahrhundert geschehen, so dass auch hier eine Überprüfung angezeigt erscheine, zumal der Gesetzgeber über die Gestaltung der Listen ebenfalls in eigener Sache entscheide. Auch hier sei deshalb eine strenge Kontrolle durch die Verfassungsrechtsprechung erforderlich. Ebenso stelle sich deshalb die Frage nach zwingenden Rechtfertigungsgründen. Artikel 21 Absatz 1 GG, wonach die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes lediglich mitwirkten, könne keine Rechtfertigung darstellen. Denn eine solche Mitwirkung bestehe auch nach einer Flexibilisierung der Listen, weil die Parteien weiterhin die Listen aufstellten und die Kandidaten vorschlugen. Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das die zentrale Bedeutung des Artikels 38 GG erneut hervorgehoben habe, sei es nun erforderlich, die zahlreichen Empfehlungen, die Listen zu flexibilisieren, umgehend umzusetzen.

Zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG ist das Bundesministerium des Innern um Stellungnahme gebeten worden und hat mitgeteilt, dass aus seiner Sicht die anlässlich von Entscheidungen über Einsprüche gegen die 6. Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2004 vertretene Rechtsauffas-

sung des Wahlprüfungsausschusses, die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlgesetz sei verfassungsrechtlich zulässig (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18 und 15/4750, Anlagen 20 bis 22), weiterhin aktuell sei.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein vom 13. Februar 2008 ergebe sich keine andere Sichtweise. Das Bundesverfassungsgericht habe in dem Urteil unter Hinweis auf frühere Entscheidungen festgestellt, dass es sich bei Gemeindevertretungen und Kreistagen nicht um Parlamente im Rechtssinn handele. Zur Begründung sei angeführt worden, dass ihnen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut seien, ihnen keine Gesetzgebungsfunktion zustünde, sie keine Regierung oder ein vergleichbares Gremium wählten und ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht unterlägen (BVerfGE 120, 82, 120). All dies treffe für das Europäische Parlament, auch in einem entsprechenden Sinne, nicht zu. Hier könne auf die vom Wahlprüfungsausschuss bereits gemachten Ausführungen zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments verwiesen werden, wobei insbesondere hervorzuheben sei, dass das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 des EG-Vertrages (EGV) das Europäische Parlament in den meisten Bereichen der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung neben dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber der Europäischen Union mache und das Europäische Parlament der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission zustimmen müsse (Artikel 214 Absatz 2 Satz 1 EGV) sowie die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen könne (Artikel 201 EGV). Über die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien hinaus sei noch anzumerken, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Immunität genossen (Artikel 6 Absatz 2 des Direktwahlakts), wie auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Artikel 46 GG) und der Landtage, den Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen dieses Recht jedoch nicht zustehe.

Das Bundesverfassungsgericht habe in dieser Entscheidung zudem darauf hingewiesen, dass bei Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit wie einer Fünf-Prozent-Klausel auch auf die Eingriffsintensität abgestellt werden müsse (BVerfGE 120, 82, 107). Es habe damit ein Argument bestätigt, das es bei seiner Entscheidung im Jahr 1979 zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen angeführt habe. Damals habe das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass wegen der jeweiligen Anzahl zu wählender Abgeordneter die Sperrklausel bei Europawahlen einen weniger intensiven Eingriff darstelle als bei einer Bundestagswahl (BVerfGE 51, 222, 255). Bei der gegenwärtigen Größe des Deutschen Bundestages habe die Sperrklausel zur Folge, dass bis zu 30 Bewerbern einer Partei der Einzug in das Parlament verwehrt werde. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament könne die Sperrklausel nur verhindern, dass Gruppierungen von höchstens vier Abgeordneten in das Europäische Parlament gelangen.

Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei Eingriffen in die Gleichheit der Wahl eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden könne (BVerfGE 120, 82, 107). In der Bundesrepublik Deutschland gebe es bei Bundestags- und Landtagswahlen traditionell eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Damit gelte diese Klausel seit Gründung der Bundesrepublik bei überregionalen Wahlen, d. h. bei Wahlen eines Parlaments im Rechts-

sinn. Die Sperrklausel sei damit den Bundesbürgern als Element demokratischer Wahlen bekannt und vertraut, so dass sich eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis gebildet habe. Für das Europawahlgesetz habe sich der Bundesgesetzgeber insoweit an das Bundestagswahlrecht angelehnt, das in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genieße.

Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament eher mit einem nationalen Parlament als einer kommunalen Volksvertretung zu vergleichen sei, müsse bei der Beurteilung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit durch eine Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz vorrangig auf das nationale Kontingent der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland abgestellt werden.

Die Sperrklausel ermögliche in erster Linie die Rückkopplung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken könnten (BVerfGE 51, 222, 235).

Das Europäische Parlament habe eine große Bandbreite an legislativen Aufgaben zu bewältigen. Auch in Bereichen, in denen das Parlament lediglich ein Anhörungsrecht habe, wie z. B. im Bereich der Innen- und Justizpolitik, spiele es eine bedeutende Rolle als Kontrollinstanz von Rat und Kommission. Der einzelne Abgeordnete sei bei seinen Entscheidungen vielfältigen Einflüssen von Lobbyorganisationen ausgesetzt. Um eigenständig fundierte Entscheidungen treffen zu können, bedürfe er eines „logistischen Rückhalts“. Diesen finde er z. T. in den Einrichtungen des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Fällen benötigten die Abgeordneten allerdings Kenntnisse über die Rechtslage und tatsächliche Situation in ihrem Heimatstaat und die möglichen Auswirkungen einer bestimmten Rechtsetzung der Gemeinschaft auf die Situation in ihrem Land. Würden auf diese Weise die Erkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten zusammengeführt, könnten die Abgeordneten fundierte Entscheidungen treffen, die die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Für diese Rückkopplung könnten sich die Abgeordneten in erster Linie der nationalen Parteien und Parlamente bedienen. Bei Kleinstparteien fehle hierfür nicht nur der notwendige Apparat, sondern auch die Rückkopplung über das nationale Parlament, in dem diese Parteien in Deutschland wegen der bei Bundestagswahlen geltenden Fünf-Prozent-Klausel nicht vertreten seien. Umgekehrt sei auch der Deutsche Bundestag für die Wahrnehmung seiner fortlaufenden Integrationsverantwortung in europapolitischen Angelegenheiten auf die Rückmeldung der deutschen Abgeordneten des Europaparlaments angewiesen. Soweit es sich um Materien handele, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fielen, oder um Gegenstände, die für ein Land von besonderem Interesse seien, gelte Gleiches für die Rückkopplung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Landtage.

Die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander spiele eine wesentliche Rolle für den europäischen politischen Prozess und sei auch institutionell verankert: So enthalte die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Titel VI Artikel 130 bis 132). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) regle § 93a, dass die Ausschüsse Mitglieder des Europäischen Parlaments zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzu-

ziehen und Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten könnten. § 93b GO-BT sehe vor, dass zu den Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt erhielten. Sie seien vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen des Deutschen Bundestages, aus deren Parteien deutsche Mitglieder in das Europäische Parlament gewählt worden sind, berufen worden. Die berufenen Mitglieder des Europäischen Parlaments seien befugt, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese wechselseitigen Informationsflüsse und Verflechtungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament könnten nur von solchen Abgeordneten effektiv genutzt werden, deren Parteien in beiden Parlamenten vertreten seien.

Die Sperrklausel diene daneben, wenn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorrangig, der Sicherung einer wirksamen Vertretung des deutschen Volkes im Europäischen Parlament (BVerfGE 51, 222, 249).

Die Regelungen des Europawahlgesetzes bezögen sich ausschließlich auf die Wahl der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland. Diese stellten nur einen Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments dar. Es sei daher folgerichtig, bei der Frage der Rechtfertigung einer Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Fünf-Prozent-Klausel in erster Linie nicht das Gesamtparlament, sondern den von Deutschland aus gewählten Teil der Abgeordneten zu betrachten.

Dieser Aspekt werde sowohl durch den Direktwahlakt als auch durch den EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza unterstützt.

Nach Artikel 3 des Direktwahlakts könnten die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfe. Europarechtlich sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel daher als zulässig anerkannt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn hätten von der Möglichkeit der Einführung einer Mindestschwelle Gebrauch gemacht. Insbesondere habe die Mehrzahl der größeren Länder eine Sperrklausel eingeführt. So gebe es in Deutschland (99 Abgeordnete), Frankreich (72 Abgeordnete) und in Polen (50 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 5 Prozent, in Italien (72 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 4 Prozent. Von den großen Ländern hätten nur Großbritannien mit 72 Abgeordneten und Spanien mit 40 Abgeordneten keine Sperrklausel. Kleinere Länder bräuchten schon deshalb z. T. keine Mindestschwelle, weil die für ein Mandat benötigten prozentualen Stimmenanteile die höchstzulässige Mindestschwelle von 5 Prozent bereits überschritten.

Artikel 3 des Direktwahlakts ermögliche den Mitgliedstaaten in erster Linie dafür zu sorgen, dass das nationale Abgeordnetenkontingent nicht aus zahlreichen kleineren Splittergruppen bestehe, sondern aus Abgeordneten, deren Parteien auch auf nationaler Ebene eine gewisse Bedeutung hätten. Dies stärke die Handlungsfähigkeit als nationales Kontingent.

Gleiches ergebe sich durch die Auslegung des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, der gemeinschafts-

rechtlichen Grundlage für die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament bestehe danach aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Artikel 189 EGV). Zwar sei die Binnenorganisation durch die transnationale Zusammensetzung der Fraktionen gekennzeichnet. Auch im Wahlverfahren gebe es transnationale Elemente wie z. B. die Wahlberechtigung der Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, gemäß Artikel 18 Absatz 1 EGV. Dies ändere aber nichts daran, dass der Vertrag von Abgeordneten ausgehe, die Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten seien, und eben nicht Vertreter von Parteien oder länderübergreifenden Parteibündnissen oder ausschließlich Vertreter eines europäischen Gedankens.

Die Anbindung der Abgeordneten an ihre Heimatländer sei demnach in Artikel 189 EGV angelegt. Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das ganze Volk vertreten (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz GG), vertreten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht ein „Unionsvolk“, das es mangels Eigenstaatlichkeit der EU nicht gebe, sondern das Volk des Mitgliedstaates, das sie gewählt habe. Die Mitgliedstaaten könnten daher ein – nach den Verträgen zulässiges – Interesse daran haben, dass ihre Belange möglichst effektiv vertreten würden, und in Verfolgung dieses Interesses eine Sperrklausel festlegen. Tatsächlich komme es innerhalb der deutschen Abgeordnetengruppe häufig vor, dass nationale Interessen bei Abstimmungen vordringlich berücksichtigt würden. Besondere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit seien die Arbeitszeitrichtlinie, die CO₂-Pkw-Richtlinie oder die Rückführungsrichtlinie.

Eine effektive Vertretung des deutschen Volkes, zu der die Abgeordneten im Europäischen Parlament berufen seien, sei mit einer Größe einer Abgeordnetengruppe von einem bis vier Abgeordneten kaum möglich. Daran ändere auch die Möglichkeit nichts, sich Fraktionen im Europäischen Parlament anzuschließen. Der Zusammenschluss zu Fraktionen gewährleiste nämlich lediglich, dass die Politik der jeweiligen Parteien im Parlament vertreten werde, nicht aber, dass die einzelnen Abgeordneten einen effektiven Beitrag zur Vertretung der Interessen ihrer Nation im Parlament leisteten. Im Übrigen sei nicht sicher, dass alle Abgeordneten von Splitterparteien eine Fraktion fänden, der sie sich anschließen könnten. Zwar gehörten die meisten Abgeordneten im Europäischen Parlament einer Fraktion an; dennoch seien in der laufenden 7. Wahlperiode zurzeit 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Zum Vergleich hierzu habe der Deutsche Bundestag im Regelfall nur ein bis zwei fraktionslose Abgeordnete. Gerade Splitterparteien, die sich nur zu einem eng begrenzten Themenkreis politisch positionierten, könnten nicht ohne Weiteres eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelte das Vorstehende erst recht. Das Europäische Parlament sei auch nach der Neuformulierung in Artikel 14 Absatz 2 des EU-Vertrags (EUV) kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Dies spiegele sich darin, dass es, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kon-

tingenten von Abgeordneten und nicht als Vertretung der Unionsbürger nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt sei.

Auch die gestiegene Bedeutung der wechselseitigen Rückkopplung von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten finde im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag: So etwa in Artikel 12 EUV, der den aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union würdige und ihnen zahlreiche Rechte einräume, und im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werde das Europäische Parlament in 95 Prozent der Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat. Darunter fielen auch Bereiche, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in besonderer Weise auf den innerstaatlichen politischen Diskurs angewiesen seien, und in denen dem Deutschen Bundestag Aufgaben von substanziellem Gewicht verbleiben müssten, wie etwa das Strafrecht und das Strafverfahren. Unter diesem Gesichtspunkt komme der Rückkopplung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die politischen Meinungen in den Fraktionen des Deutschen Bundestages noch mehr Bedeutung als bisher zu. Dasselbe gelte im Gegenzug für die Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Beratungen im Europäischen Parlament, die entsprechend seiner Geschäftsordnung durch die von den Fraktionen benannten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolge. Abgeordnete von Kleinstparteien, die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen kein Pendant fänden, könnten diese Rückkopplung nicht gewährleisten.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG diene demnach legitimen Zielen und sei zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Dem Einspruchsführer ist die Stellungnahme bekannt gegeben worden. Er zieht die Argumente des Bundesministeriums des Innern grundsätzlich in Zweifel.

Hinsichtlich der Einzelheiten des Vortrags der Beteiligten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

1. Soweit der Einspruchsführer geltend macht, die Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 2 Absatz 7 EuWG verstoße gegen das Grundgesetz, liegt kein Wahlfehler vor.

Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. bereits Bundestagsdrucksachen I/2811; zuletzt: 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11 mit weiteren Nachweisen), das diese Praxis auch stets bestätigt hat, da dem Bundestag insofern die Verwerfungskompetenz fehle (vgl. BVerfGE 89, 291, 300; 121, 266, 290; 122, 304, 307).

Unabhängig hiervon hat sich der Wahlprüfungsausschuss ausführlich mit der vom Einspruchsführer angesprochenen

Rechtsfrage befasst. Er hält die Vorschrift des § 2 Absatz 7 EuWG für verfassungsgemäß und bestätigt damit seine bereits im Zusammenhang mit Anfechtungen der Europawahl im Jahr 2004 dargelegten Auffassung (s. Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18; 15/4750, Anlagen 5, 9, 20 bis 22).

Wie der Deutsche Bundestag und der Wahlprüfungsausschuss in den genannten Entscheidungen ausgeführt haben, können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Satz 1 des Direktwahlakts eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe festlegen. Diese Schwelle darf jedoch nach Satz 2 dieser Vorschrift landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2004 in einem Organstreitverfahren zur Fünf-Prozent-Sperrklausel des damaligen § 2 Absatz 6 EuWG (2 BvE 1/04), in dem die diesbezügliche Organklage der NPD wegen Nichteinhaltung der Frist gemäß § 64 Absatz 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) als unzulässig verworfen worden ist, auf die entsprechende Ergänzung des Direktwahlakts im Jahr 2002 hingewiesen und hierzu ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem am 21. August 2003 verkündeten Vierten Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes und Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes zum Ausdruck gebracht habe, dass er an der Fünf-Prozent-Sperrklausel festhalten möchte. Er habe sich dabei – so das Bundesverfassungsgericht – auf die Ermächtigung der Mitgliedstaaten im Beschluss des Rates der Europäischen Union stützen können, eine Sperrklausel zu erlassen. Der Rat der Europäischen Union hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit Beschluss vom 25. Juni und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 811) den Direktwahlakt geändert, damit die Wahlen zum Europäischen Parlament „gemäß den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen stattfinden können, die Mitgliedstaaten zugleich aber die Möglichkeit erhalten, für Aspekte, die nicht durch diesen Beschluss geregelt sind, ihre jeweiligen nationalen Vorschriften anzuwenden“. Dieser Änderung des Direktwahlakts hat der deutsche Gesetzgeber mit Artikel 1 des Zweiten Gesetzes über die Zustimmung zur Änderung des Direktwahlakts vom 15. August 2003 (BGBl. 2003 II S. 810) zugestimmt. Zwar kann, worauf der Wahlprüfungsausschuss schon in den genannten Entscheidungen hingewiesen hat, in dieser nunmehr ausdrücklich verankerten Ermächtigung zum Erlass einer Fünf-Prozent-Sperrklausel durch den Direktwahlakt nicht unmittelbar die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Sperrklausel nach dem deutschen Verfassungsrecht abgeleitet werden. Der Wahlprüfungsausschuss sieht sie jedoch weiterhin als starkes Indiz dafür, dass § 2 Absatz 7 EuWG nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1979 die Fünf-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament einstimmig für grundgesetzkonform angesehen, weil sie an dem durch besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament entgegenzuwirken, orientiert sei und das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen nicht überschreite (BVerfGE 51, 222, 233). Bereits in dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich mit den Spezifika des Europäischen Parlaments auseinandergesetzt, dessen Aufgabenkreis mit dem der Parlamente der Mitgliedstaaten nur bedingt vergleichbar sei. Im Vordergrund sah das Bundes-

verfassungsgericht die Ausübung der vertraglich verbürgten Beratungs- und Kontrollfunktionen. Dagegen seien von den klassischen Aufgaben der Parlamente das Recht, die Regierung zu wählen und die gesetzgeberischen Funktionen nur in ersten Ansätzen vorhanden (a. a. O., S. 240 ff.). Hingegen nehme es als Vertretung der Völker eine wichtige politische Integrationsverantwortung wahr. Organisation und Arbeitsweise unterschieden sich nicht wesentlich von derjenigen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der dem Europäischen Parlament im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaften zugewiesene Aufgabenkreis und die ihm auf dem Wege zu einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zugeordnete Rolle ein handlungsfähiges Organ erforderten. Das Europäische Parlament könne die ihm gestellten Aufgaben nur dann wirksam bewältigen, wenn es durch eine, den vielschichtigen Spezialmaterien angemessene, interne Arbeitsteilung all seinen Mitgliedern die notwendige Sachkenntnis verschaffe und zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung in der Lage sei. Beides könne gefährdet werden, wenn die durch die große Zahl der Mitgliedstaaten ohnehin nicht vermeidbare Aufgliederung des Parlaments in viele Gruppen ein Ausmaß annehme, das dessen Funktionsfähigkeit ernsthaft in Frage stelle. Dies sei ein zwingender Grund, der Vorkehrungen gegen eine übermäßige Parteienzersplitterung zu rechtfertigen vermöge (a. a. O., S. 246 f.).

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, der zufolge die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstößt (BVerfGE 120, 82), ergibt sich keine Neubewertung der Zulässigkeit der Sperrklausel bei der Europawahl, wie das Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme, der sich der Wahlprüfungsausschuss in dieser Hinsicht anschließt, zutreffend dargelegt hat. Dasselbe gilt für weitere kommunalrechtliche Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten (vgl. die Übersicht über die Rechtslage in den Bundesländern im Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Mai 2009 – St 2/08, Rn. 30 ff.). Denn die in diesen Entscheidungen betroffenen kommunalen Vertretungen sind, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, Organe der Verwaltung, denen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind (a. a. O., S. 112). Damit haben sie einen völlig anderen Charakter als das Europäische Parlament als ein unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 123, 267, 368). Dieses ist, wie das Bundesministerium des Innern beispielhaft darlegt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bei 95 Prozent der europäischen Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat geworden, übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und wählt den Präsidenten der Kommission (vgl. Artikel 14 EUV).

Auch die auf das Europäische Parlament bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 123, 267, 364, 370 ff.) nehmen in keiner Weise Stellung zu der Zulässigkeit einer Sperrklausel und bieten entgegen der Ansicht des Einspruchsführers auch keine anderweitigen Anhalts-

punkte für eine notwendige Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Absatz 7 EuWG.

Angesichts der vom Einspruchsführer zutreffend dargelegten Entwicklung der Anzahl der im Europäischen Parlament vertretenen Abgeordneten und Parteien sieht der Wahlprüfungsausschuss die vom Bundesverfassungsgericht bereits 1979 deutlich angesprochene Gefahr der Zersplitterung heute eher noch verstärkt. Diese ist zwar in erster Linie der erheblich angewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten geschuldet. Vor dem Hintergrund der beständig erweiterten und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon weiter anwachsenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments hält der Wahlprüfungsausschuss es daher für geboten, dieser Zersplitterung im Rahmen des dem deutschen Gesetzgeber Möglichen entgegenzuwirken. Deshalb besteht aus seiner Sicht die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 EuWG fort.

Soweit der Einspruchsführer weiterhin eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit zwischen Wahlberechtigten in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen, kleineren Mitgliedstaaten geltend macht, weil in der Bundesrepublik Deutschland durch die Fünf-Prozent-Klausel erheblich mehr Wählerstimmen nicht gewertet würden, ist darauf zu verweisen, dass Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit des EuWG allein die Wahlgleichheit zwischen den Wahlberechtigten, die die Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland wählen, sein kann. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon festgestellt, dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht in der Weise gleichheitsgerecht sein müsse, dass auf Unterschiede im

Stimmgewicht der Unionsbürger in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl verzichtet werde (BVerfGE 123, 267, 371).

2. Soweit der Einspruchsführer auch die Verfassungswidrigkeit des Systems „starrer Listen“ (§ 9 Absatz 2 und § 2 Absatz 5 EuWG) behauptet, ist ein Wahlfehler ebenfalls nicht festzustellen.

Abgesehen von der schon zuvor dargelegten Beschränkung bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften besteht kein Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit des Systems „starrer Listen“, wonach die Reihenfolge der Bewerber auf den Listen der Parteien festgelegt ist und bei der Stimmabgabe nicht verändert werden kann, zu zweifeln. Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass das System der starren oder gebundenen Listenwahl sich im Rahmen der dem Gesetzgeber eingeräumten Freiheit zur Ausgestaltung des Wahlrechts bewegt und nicht gegen die Grundsätze der unmittelbaren, freien und gleichen Wahl verstößt (vgl. BVerfGE 3, 45, 50 f.; 7, 63, 67 ff; 21, 355, 355 f.; 47, 253, 282). Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht dies in einem Beschluss vom 15. Januar 2009 (BVerfGE 122, 304, 314) bekräftigt. Der Wahlprüfungsausschuss teilt diese Auffassung (vgl. z. B. Bundestagsdrucksache 15/4750, Anlage 5 zur Europawahl; Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlage 35; 16/3600, Anlage 8; 16/5700, Anlage 15 zur Bundestagswahl). Der Frage, ob das geltende verfassungsgemäße Recht durch eine andere Ausgestaltung, die dem Wähler bei der Stimmabgabe einen Einfluss auf die Liste gibt, ersetzt werden sollte, ist nicht im Rahmen der Wahlprüfung nachzugehen, die allein auf die Feststellung von Wahlfehlern und deren Relevanz für die Verteilung der Mandate beschränkt ist (vgl. auch Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 35).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn C. M. S., 60327 Frankfurt/Main

– Az.: EuWP 37/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem per Telefax übermittelten Schreiben vom 30. Juli 2009, das beim Wahlprüfungsausschuss am 31. Juli 2009 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 eingelegt. Die Begründung seines Einspruchs hat er mit Schreiben vom 2. August 2009, das beim Wahlprüfungsausschuss am 3. August 2009 eingegangen ist, erweitert.

Der Einspruchsführer beanstandet die in § 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes (EuWG) vorgeschriebene Fünf-Prozent-Sperrklausel (1.) und das Verfahren der Kandidatenaufstellung einer politischen Partei (2.). Er macht Verstöße gegen die Unmittelbarkeit (3.) und Öffentlichkeit (4.) der Wahl geltend und wendet sich gegen die Wahlprüfung durch den Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages (5.).

I.

1. Zur Begründung seines Einspruchs hat der Einspruchsführer den Text des gegen die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Europawahl gerichteten Einspruchs EuWP 38/09 – mit Ausnahme von dessen letzten zwei Seiten – in Wortlaut und Schriftbild identisch in seine Einspruchsschrift eingefügt. Hierzu wird auf den Inhalt der Akten sowie den Tatbestand der Beschlussempfehlung zu dem genannten Einspruch in dieser Drucksache Bezug genommen. In einem weiteren Schreiben, das am 2. Oktober 2010 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, trägt der Einspruchsführer ergänzend vor, die Fünf-Prozent-Sperrklausel sei auf europäischer Ebene sinnlos, weil ohnehin 162 Parteien im neu gewählten Europäischen Parlament vertreten seien, keine Regierung gewählt werde und kleinere Parteien sich in der Regel größeren Fraktionen verwandter europäischer Parteifamilien anschließen.

2. Weiter macht der Einspruchsführer geltend, er habe sich bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für einen Listenplatz beworben. Mehrere an Bundestags- und Europaabgeordnete der Partei gerichtete Anfragen per E-Mail seien jedoch nicht beantwortet worden. Auf dem „Europaparteitag“ habe der spätere Spitzenkandidat mehr Redezeit bekommen als andere Kandidaten. Da dadurch die Chancengleichheit vermin-

dert worden sei, habe der Einspruchsführer sich entschlossen, nicht gegen ihn zu kandidieren.

3. Zugleich sei der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl verletzt, weil die Wähler keinen Einfluss auf die Kandidatenaufstellung hätten. Nach Artikel 190 Absatz 1 des EG-Vertrags (EGV) müssten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments in allgemeiner unmittelbarer Wahl gewählt werden. Allerdings hätten sich viele Parteifunktionäre schon so sehr an das übliche, die Wähler entmachtende Wahlverfahren gewöhnt, dass sie die Parteien mit dem Volk verwechselten.

4. Außerdem macht der Einspruchsführer Ausführungen dazu, dass die Verwendung eines Abstimmungscomputers gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl verstoße.

5. Schließlich trägt der Einspruchsführer vor, der Wahlprüfungsausschuss sei in seiner Zusammensetzung nicht verfassungsgemäß. Denn die Wahlprüfung müsse mit einer Neutralität und Distanz durchgeführt werden, die derjenigen eines Richters gleichkomme. Das Bundesverfassungsgericht habe jedoch in verschiedenen Fällen „ganz allgemein“ entschieden, dass Entscheidungen des Deutschen Bundestages in eigener Sache zumindest problematisch seien. Der Einspruchsführer schlägt vor, einen Senat des Bundesverwaltungsgerichts mit der Wahlprüfung zu beauftragen oder ein Gremium zu schaffen, das aus Abgeordneten und einer Mehrheit von Richtern zusammengesetzt sei.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

II.

Zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG ist das Bundesministerium des Innern um Stellungnahme gebeten worden und hat mitgeteilt, dass aus seiner Sicht die anlässlich von Entscheidungen über Einsprüche gegen die 6. Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2004 vertretene Rechtsauffassung des Wahlprüfungsausschusses, die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlgesetz sei verfassungsrechtlich zulässig (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18 und 15/4750, Anlagen 20 bis 22), weiterhin aktuell sei.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein vom 13. Februar 2008 ergebe sich keine andere Sichtweise. Das Bundesverfassungsgericht habe in dem Urteil unter Hinweis auf frühere Entscheidungen festgestellt, dass es sich bei Gemeindevertretungen und Kreistagen nicht um Parlamente im Rechtssinn handle. Zur Begründung sei angeführt worden, dass ihnen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut seien, ihnen keine Gesetzgebungsfunktion zustünde, sie keine Regierung oder ein vergleichbares Gremium wählten und ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht unterlägen (BVerfGE 120, 82, 120). All dies treffe für das Europäische Parlament, auch in einem entsprechenden Sinne, nicht zu. Hier könne auf die vom Wahlprüfungsausschuss bereits gemachten Ausführungen zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments verwiesen werden, wobei insbesondere hervorzuheben sei, dass das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 EGV das Europäische Parlament in den meisten Bereichen der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung neben dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber der Europäischen Union mache und das Europäische Parlament der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission zustimmen müsse (Artikel 214 Absatz 2 Satz 1 EGV) sowie die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen könne (Artikel 201 EGV). Über die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien hinaus sei noch anzumerken, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Immunität genießen (Artikel 6 Absatz 2 des Direktwahlakts), wie auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Artikel 46 des Grundgesetzes – GG) und der Landtage, den Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen dieses Recht jedoch nicht zustehe.

Das Bundesverfassungsgericht habe in dieser Entscheidung zudem darauf hingewiesen, dass bei Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit wie einer Fünf-Prozent-Klausel auch auf die Eingriffsintensität abgestellt werden müsse (BVerfGE 120, 82, 107). Es habe damit ein Argument bestätigt, das es bei seiner Entscheidung im Jahr 1979 zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen angeführt habe. Damals habe das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass wegen der jeweiligen Anzahl zu wählender Abgeordneter die Sperrklausel bei Europawahlen einen weniger intensiven Eingriff darstelle als bei einer Bundestagswahl (BVerfGE 51, 222, 255). Bei der gegenwärtigen Größe des Deutschen Bundestages habe die Sperrklausel zur Folge, dass bis zu 30 Bewerbern einer Partei der Einzug in das Parlament verwehrt werde. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament könne die Sperrklausel nur verhindern, dass Gruppierungen von höchstens vier Abgeordneten in das Europäische Parlament gelangen.

Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei Eingriffen in die Gleichheit der Wahl eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden könne (BVerfGE 120, 82, 107). In der Bundesrepublik Deutschland gebe es bei Bundestags- und Landtagswahlen traditionell eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Damit gelte diese Klausel seit Gründung der Bundesrepublik bei überregionalen Wahlen, d.h. bei Wahlen eines Parlaments im Rechtssinn. Die Sperrklausel sei damit den Bundesbürgern als Element demokratischer Wahlen bekannt und vertraut, so dass sich eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis gebildet habe. Für das Europawahlgesetz habe sich der

Bundesgesetzgeber insoweit an das Bundestagswahlrecht angelehnt, das in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genieße.

Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament eher mit einem nationalen Parlament als einer kommunalen Volksvertretung zu vergleichen sei, müsse bei der Beurteilung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit durch eine Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz vorrangig auf das nationale Kontingent der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland abgestellt werden.

Die Sperrklausel ermögliche in erster Linie die Rückkopplung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken könnten (BVerfGE 51, 222, 235).

Das Europäische Parlament habe eine große Bandbreite an legislativen Aufgaben zu bewältigen. Auch in Bereichen, in denen das Parlament lediglich ein Anhörungsrecht habe, wie z. B. im Bereich der Innen- und Justizpolitik, spiele es eine bedeutende Rolle als Kontrollinstanz von Rat und Kommission. Der einzelne Abgeordnete sei bei seinen Entscheidungen vielfältigen Einflussnahmen von Lobbyorganisationen ausgesetzt. Um eigenständig fundierte Entscheidungen treffen zu können, bedürfe er eines „logistischen Rückhalts“. Diesen finde er z. T. in den Einrichtungen des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Fällen benötigten die Abgeordneten allerdings Kenntnisse über die Rechtslage und tatsächliche Situation in ihrem Heimatstaat und die möglichen Auswirkungen einer bestimmten Rechtsetzung der Gemeinschaft auf die Situation in ihrem Land. Würden auf diese Weise die Erkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten zusammengeführt, könnten die Abgeordneten fundierte Entscheidungen treffen, die die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Für diese Rückkopplung könnten sich die Abgeordneten in erster Linie der nationalen Parteien und Parlamente bedienen. Bei Kleinstparteien fehle hierfür nicht nur der notwendige Apparat, sondern auch die Rückkopplung über das nationale Parlament, in dem diese Parteien in Deutschland wegen der bei Bundestagswahlen geltenden Fünf-Prozent-Klausel nicht vertreten seien. Umgekehrt sei auch der Deutsche Bundestag für die Wahrnehmung seiner fortlaufenden Integrationsverantwortung in europapolitischen Angelegenheiten auf die Rückmeldung der deutschen Abgeordneten des Europaparlaments angewiesen. Soweit es sich um Materien handle, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fielen, oder um Gegenstände, die für ein Land von besonderem Interesse seien, gelte Gleiches für die Rückkopplung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Landtage.

Die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander spiele eine wesentliche Rolle für den europäischen politischen Prozess und sei auch institutionell verankert: So enthalte die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Titel VI Artikel 130 bis 132). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) regle § 93a, dass die Ausschüsse Mitglieder des Europäischen Parlaments zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzuziehen und Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten könnten. § 93b GO-BT sehe vor, dass zu den Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen

Union deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt erhielten. Sie seien vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen des Deutschen Bundestages, aus deren Parteien deutsche Mitglieder in das Europäische Parlament gewählt worden sind, berufen worden. Die berufenen Mitglieder des Europäischen Parlaments seien befugt, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese wechselseitigen Informationsflüsse und Verflechtungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament könnten nur von solchen Abgeordneten effektiv genutzt werden, deren Parteien in beiden Parlamenten vertreten seien.

Die Sperrklausel diene daneben, wenn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorrangig, der Sicherung einer wirksamen Vertretung des deutschen Volkes im Europäischen Parlament (BVerfGE 51, 222, 249).

Die Regelungen des Europawahlgesetzes bezögen sich ausschließlich auf die Wahl der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland. Diese stellten nur einen Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments dar. Es sei daher folgerichtig, bei der Frage der Rechtfertigung einer Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Fünf-Prozent-Klausel in erster Linie nicht das Gesamtparlament, sondern den von Deutschland aus gewählten Teil der Abgeordneten zu betrachten.

Dieser Aspekt werde sowohl durch den Direktwahlakt als auch durch den EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza unterstützt.

Nach Artikel 3 des Direktwahlakts könnten die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfe. Europarechtlich sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel daher als zulässig anerkannt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn hätten von der Möglichkeit der Einführung einer Mindestschwelle Gebrauch gemacht. Insbesondere habe die Mehrzahl der größeren Länder eine Sperrklausel eingeführt. So gebe es in Deutschland (99 Abgeordnete), Frankreich (72 Abgeordnete) und in Polen (50 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 5 Prozent, in Italien (72 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 4 Prozent. Von den großen Ländern hätten nur Großbritannien mit 72 Abgeordneten und Spanien mit 40 Abgeordneten keine Sperrklausel. Kleinere Länder bräuchten schon deshalb z. T. keine Mindestschwelle, weil die für ein Mandat benötigten prozentualen Stimmenanteile die höchstzulässige Mindestschwelle von 5 Prozent bereits überschritten.

Artikel 3 des Direktwahlakts ermögliche den Mitgliedstaaten in erster Linie dafür zu sorgen, dass das nationale Abgeordnetenkontingent nicht aus zahlreichen kleineren Splittergruppen bestehe, sondern aus Abgeordneten, deren Parteien auch auf nationaler Ebene eine gewisse Bedeutung hätten. Dies stärke die Handlungsfähigkeit als nationales Kontingent.

Gleiches ergebe sich durch die Auslegung des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, der gemeinschaftsrechtlichen Grundlage für die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament bestehe danach aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Artikel 189 EGV). Zwar sei die Binnenorgani-

sation durch die transnationale Zusammensetzung der Fraktionen gekennzeichnet. Auch im Wahlverfahren gebe es transnationale Elemente wie z. B. die Wahlberechtigung der Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, gemäß Artikel 18 Absatz 1 EGV. Dies ändere aber nichts daran, dass der Vertrag von Abgeordneten ausgehe, die Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten seien, und eben nicht Vertreter von Parteien oder länderübergreifenden Parteibündnissen oder ausschließlich Vertreter eines europäischen Gedankens.

Die Anbindung der Abgeordneten an ihre Heimatländer sei demnach in Artikel 189 EGV angelegt. Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das ganze Volk verträten (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz GG), verträten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht ein „Unionsvolk“, das es mangels Eigenstaatlichkeit der EU nicht gebe, sondern das Volk des Mitgliedstaates, das sie gewählt habe. Die Mitgliedstaaten könnten daher ein – nach den Verträgen zulässiges – Interesse daran haben, dass ihre Belange möglichst effektiv vertreten würden, und in Verfolgung dieses Interesses eine Sperrklausel festlegen. Tatsächlich komme es innerhalb der deutschen Abgeordnetengruppe häufig vor, dass nationale Interessen bei Abstimmungen vordringlich berücksichtigt würden. Besondere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit seien die Arbeitszeitrichtlinie, die CO₂-Pkw-Richtlinie oder die Rückführungsrichtlinie.

Eine effektive Vertretung des deutschen Volkes, zu der die Abgeordneten im Europäischen Parlament berufen seien, sei mit einer Größe einer Abgeordnetengruppe von einem bis vier Abgeordneten kaum möglich. Daran ändere auch die Möglichkeit nichts, sich Fraktionen im Europäischen Parlament anzuschließen. Der Zusammenschluss zu Fraktionen gewährleiste nämlich lediglich, dass die Politik der jeweiligen Parteien im Parlament vertreten werde, nicht aber, dass die einzelnen Abgeordneten einen effektiven Beitrag zur Vertretung der Interessen ihrer Nation im Parlament leisteten. Im Übrigen sei nicht sicher, dass alle Abgeordneten von Splitterparteien eine Fraktion fänden, der sie sich anschließen könnten. Zwar gehörten die meisten Abgeordneten im Europäischen Parlament einer Fraktion an; dennoch seien in der laufenden 7. Wahlperiode zurzeit 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Zum Vergleich hierzu habe der Deutsche Bundestag im Regelfall nur ein bis zwei fraktionslose Abgeordnete. Gerade Splitterparteien, die sich nur zu einem eng begrenzten Themenkreis politisch positionierten, könnten nicht ohne Weiteres eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelte das Vorstehende erst recht. Das Europäische Parlament sei auch nach der Neuformulierung in Artikel 14 Absatz 2 des EU-Vertrags (EUV) kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Dies spiegele sich darin, dass es, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten und nicht als Vertretung der Unionsbürger nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt sei.

Auch die gestiegene Bedeutung der wechselseitigen Rückkopplung von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten finde im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag:

So etwa in Artikel 12 EUV, der den aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union würdige und ihnen zahlreiche Rechte einräumt, und im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werde das Europäische Parlament in 95 Prozent der Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat. Darunter fielen auch Bereiche, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in besonderer Weise auf den innerstaatlichen politischen Diskurs angewiesen seien, und in denen dem Deutschen Bundestag Aufgaben von substanziellem Gewicht verbleiben müssten, wie etwa das Strafrecht und das Strafverfahren. Unter diesem Gesichtspunkt komme der Rückkopplung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die politischen Meinungen in den Fraktionen des Deutschen Bundestages noch mehr Bedeutung als bisher zu. Dasselbe gelte im Gegenzug für die Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Beratungen im Europäischen Parlament, die entsprechend seiner Geschäftsordnung durch die von den Fraktionen benannten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolge. Abgeordnete von Kleinstparteien, die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen kein Pendant fänden, könnten diese Rückkopplung nicht gewährleisten.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG diene demnach legitimen Zielen und sei zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Die Stellungnahme des Bundesministerium des Innern ist dem Einspruchsführer zur Kenntnis gegeben worden. Hierauf hat er weitere Materialien sowie Stellungnahmen von zwei weiteren Einspruchsführern, die die Verfassungswidrigkeit von § 2 Absatz 7 EuWG geltend machen (EuWP 35/09 und EuWP 38/09) übersandt. Hierzu wird auf den Inhalt der Akten sowie auf die Beschlussempfehlungen zu den genannten Einsprüchen in dieser Drucksache Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

1. Soweit der Einspruchsführer geltend macht, die Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 2 Absatz 7 EuWG verstoße gegen das Grundgesetz, liegt kein Wahlfehler vor.

Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. bereits Bundestagsdrucksachen I/2811; zuletzt: 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11 mit weiteren Nachweisen), das diese Praxis auch stets bestätigt hat, da dem Bundestag insofern die Verwerfungskompetenz fehle (vgl. BVerfGE 89, 291, 300; 121, 266, 290; 122, 304, 307).

Unabhängig hiervon hat sich der Wahlprüfungsausschuss ausführlich mit der vom Einspruchsführer angesprochenen Rechtsfrage befasst. Er hält die Vorschrift des § 2 Absatz 7 EuWG für verfassungsgemäß und bestätigt damit seine be-

reits im Zusammenhang mit Anfechtungen der Europawahl im Jahr 2004 dargelegte Auffassung (s. Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18; 15/4750, Anlagen 5, 9, 20 bis 22).

Wie der Deutsche Bundestag und der Wahlprüfungsausschuss in den genannten Entscheidungen ausgeführt haben, können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Satz 1 des Direktwahlakts eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe festlegen. Diese Schwelle darf jedoch nach Satz 2 dieser Vorschrift landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2004 in einem Organstreitverfahren zur Fünf-Prozent-Sperrklausel des damaligen § 2 Absatz 6 EuWG (2 BvE 1/04), in dem die diesbezügliche Organklage der NPD wegen Nichteinhaltung der Frist gemäß § 64 Absatz 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) als unzulässig verworfen worden ist, auf die entsprechende Ergänzung des Direktwahlakts im Jahr 2002 hingewiesen und hierzu ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem am 21. August 2003 verkündeten Vierten Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes und Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes zum Ausdruck gebracht habe, dass er an der Fünf-Prozent-Sperrklausel festhalten möchte. Er habe sich dabei – so das Bundesverfassungsgericht – auf die Ermächtigung der Mitgliedstaaten im Beschluss des Rates der Europäischen Union stützen können, eine Sperrklausel zu erlassen. Der Rat der Europäischen Union hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit Beschluss vom 25. Juni und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 811) den Direktwahlakt geändert, damit die Wahlen zum Europäischen Parlament „gemäß den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen stattfinden können, die Mitgliedstaaten zugleich aber die Möglichkeit erhalten, für Aspekte, die nicht durch diesen Beschluss geregelt sind, ihre jeweiligen nationalen Vorschriften anzuwenden“. Dieser Änderung des Direktwahlakts hat der deutsche Gesetzgeber mit Artikel 1 des Zweiten Gesetzes über die Zustimmung zur Änderung des Direktwahlakts vom 15. August 2003 (BGBl. 2003 II S. 810) zugestimmt. Zwar kann, worauf der Wahlprüfungsausschuss schon in den genannten Entscheidungen hingewiesen hat, in dieser nunmehr ausdrücklich verankerten Ermächtigung zum Erlass einer Fünf-Prozent-Sperrklausel durch den Direktwahlakt nicht unmittelbar die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Sperrklausel nach dem deutschen Verfassungsrecht abgeleitet werden. Der Wahlprüfungsausschuss sieht sie jedoch weiterhin als starkes Indiz dafür, dass § 2 Absatz 7 EuWG nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1979 die Fünf-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament einstimmig für grundgesetzkonform angesehen, weil sie an dem durch besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament entgegenzuwirken, orientiert sei und das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen nicht überschreite (BVerfGE 51, 222, 233). Bereits in dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich mit den Spezifika des Europäischen Parlaments auseinandergesetzt, dessen Aufgabenkreis mit dem der Parlamente der Mitgliedstaaten nur bedingt vergleichbar sei. Im Vordergrund sah das Bundesverfassungsgericht die Ausübung der vertraglich verbürgten Beratungs- und Kontrollfunktionen. Dagegen seien von den klassischen

Aufgaben der Parlamente das Recht, die Regierung zu wählen und die gesetzgeberischen Funktionen nur in ersten Ansätzen vorhanden (a. a. O., S. 240 ff.). Hingegen nehme es als Vertretung der Völker eine wichtige politische Integrationsverantwortung wahr. Organisation und Arbeitsweise unterschieden sich nicht wesentlich von derjenigen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der dem Europäischen Parlament im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaften zugewiesene Aufgabenkreis und die ihm auf dem Wege zu einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zugeordnete Rolle ein handlungsfähiges Organ erforderten. Das Europäische Parlament könne die ihm gestellten Aufgaben nur dann wirksam bewältigen, wenn es durch eine, den vielschichtigen Spezialmaterien angemessene, interne Arbeitsteilung all seinen Mitgliedern die notwendige Sachkenntnis verschaffe und zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung in der Lage sei. Beides könne gefährdet werden, wenn die durch die große Zahl der Mitgliedstaaten ohnehin nicht vermeidbare Aufgliederung des Parlaments in viele Gruppen ein Ausmaß annehme, das dessen Funktionsfähigkeit ernsthaft in Frage stelle. Dies sei ein zwingender Grund, der Vorkehrungen gegen eine übermäßige Parteienzersplitterung zu rechtfertigen vermöge (a. a. O., S. 246 f.).

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, der zufolge die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstößt (BVerfGE 120, 82), ergibt sich keine Neubewertung der Zulässigkeit der Sperrklausel bei der Europawahl, wie das Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme, der sich der Wahlprüfungsausschuss in dieser Hinsicht anschließt, zutreffend dargelegt hat. Dasselbe gilt für weitere kommunalrechtliche Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten (vgl. die Übersicht über die Rechtslage in den Bundesländern im Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Mai 2009 – St 2/08, Rn. 30 ff.). Denn die in diesen Entscheidungen betroffenen kommunalen Vertretungen sind, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, Organe der Verwaltung, denen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind (a. a. O., S. 112). Damit haben sie einen völlig anderen Charakter als das Europäische Parlament als ein unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 123, 267, 368). Dieses ist, wie das Bundesministerium des Innern beispielhaft darlegt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bei 95 Prozent der europäischen Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat geworden, übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und wählt den Präsidenten der Kommission (vgl. Artikel 14 EUV).

Auch die auf das Europäische Parlament bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 123, 267, 364, 370 ff.) nehmen in keiner Weise Stellung zu der Zulässigkeit einer Sperrklausel und bieten auch keine anderweitigen Anhaltspunkte für eine notwendige Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Absatz 7 EuWG.

Der Wahlprüfungsausschuss sieht die vom Bundesverfassungsgericht bereits 1979 deutlich angesprochene Gefahr

der Zersplitterung durch die gestiegene Anzahl der im Europäischen Parlament vertretenen Abgeordneten und Parteien heute eher noch verstärkt. Diese ist zwar in erster Linie der erheblich angewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten geschuldet. Vor dem Hintergrund der beständig erweiterten und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon weiter anwachsenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments hält der Wahlprüfungsausschuss es daher für geboten, dieser Zersplitterung im Rahmen des dem deutschen Gesetzgeber Möglichen entgegenzuwirken. Deshalb besteht aus seiner Sicht die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 EuWG fort.

Soweit in der vom Einspruchsführer übersandten Begründung eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit zwischen Wahlberechtigten in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen, kleineren Mitgliedstaaten geltend gemacht wird, weil in der Bundesrepublik Deutschland durch die Fünf-Prozent-Klausel erheblich mehr Wählerstimmen nicht gewertet würden, ist darauf zu verweisen, dass Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit des EuWG allein die Wahlgleichheit zwischen den Wahlberechtigten, die die Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland wählen, sein kann. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon festgestellt, dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht in der Weise gleichheitsgerecht sein müsse, dass auf Unterschiede im Stimmgewicht der Unionsbürger in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl verzichtet werde (BVerfGE 123, 267, 371).

2. Soweit der Einspruchsführer erklärt, zwei Abgeordnete der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hätten mehrere seiner E-Mails mit Anfragen zu einer Kandidatur für das Europäische Parlament nicht beantwortet, ist ebenfalls kein Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften ersichtlich.

Auch sein Vortrag, bei dem „Europaparteitag“ von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe der spätere Spitzenkandidat mehr Redezeit als andere Bewerber bekommen, lässt keinen Wahlfehler erkennen. In der unterschiedlichen Zuteilung von Redezeiten auf einem Parteitag liegt kein Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften, solange die Regelung des § 10 Absatz 3 Satz 3 EuWG eingehalten wird. Diese sieht vor, dass den Bewerbern um einen Listenplatz Gelegenheit zu geben ist, sich und ihr Programm der Versammlung in angemessener Zeit vorzustellen. Einen Verstoß gegen diese Vorschrift hat der Einspruchsführer nicht vorgetragen.

3. Soweit der Einspruchsführer behauptet, der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl sei dadurch verletzt, dass die Wähler keinen Einfluss auf die Aufstellung der Wahlvorschläge durch die Parteien hätten, sei darauf hingewiesen, dass für die Europawahl das Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listenwahlvorschlägen im Direktwahlakt (Artikel 1 Absatz 1) und im Europawahlgesetz (u. a. in § 2 Absatz 1) ausdrücklich vorgesehen ist. § 8 Absatz 1 EuWG regelt in diesem Zusammenhang, dass Wahlvorschläge von Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen eingereicht werden können. Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass das System der starren Listenwahl sich im Rahmen der dem Gesetzgeber eingeräumten Freiheit zur Ausgestaltung des Wahlrechts be-

wegt und nicht gegen die Grundsätze der unmittelbaren, freien und gleichen Wahl verstößt (vgl. BVerfGE 3, 45, 50 f.; 7, 63, 67 ff; 21, 355, 355 f.; 47, 253, 282). Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht dies anlässlich einer Wahlprüfungsbeschwerde des Einspruchsführers in einem Beschluss vom 15. Januar 2009 (BVerfGE 122, 304, 314) bekräftigt.

4. Hinsichtlich der Erklärung des Einspruchsführers, die Verwendung eines Abstimmungscomputers verstoße gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, handelt es sich um die Äußerung einer Rechtsansicht, die ihre Grundlage in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2009 zur Verfassungswidrigkeit der Verwendung von Wahlcomputern bei der Bundestagswahl 2005 (BVerfGE 123, 39) finden mag. Ein Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften bei der Vorbereitung oder Durchführung der Europawahl kann darin jedoch nicht gesehen werden, denn der Einspruchsführer trägt keine konkreten, auf die angefochtene Wahl bezogenen Tatsachen vor. Wahlbeanstandungen, die über die vage Andeutung eines Wahlfehlers nicht hinausgehen und einen konkreten, aus sich heraus verständlichen und der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 17/1000, Anlage 19; BVerfGE 48, 271, 276; 66, 369, 379; 85, 148, 159; 122, 304, 308; Schreiber,

Kommentar zum BWG, 8. Auflage 2009, § 49 Rn. 24). Zudem wurden, wie der Bundeswahlleiter in der Sitzung des Wahlprüfungsausschusses der 16. Wahlperiode am 18. Juni 2009 mitgeteilt hat, bei der Europawahl am 7. Juni 2009 keine Computer bei der Stimmabgabe eingesetzt.

5. Soweit der Einspruchsführer kritisiert, dass der Deutsche Bundestag die Wahlprüfung für die Wahlen zum Europäischen Parlament durchführt, bedarf dies keiner näheren Erörterung. Nach Artikel 41 GG ist die Wahlprüfung Sache des Deutschen Bundestages. Im Hinblick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament ist die Aufgabe dem Deutschen Bundestag durch § 26 EuWG in Verbindung mit dem Wahlprüfungsgesetz ausdrücklich zugewiesen. Da die Mitgliedschaft im Europäischen Parlament gemäß Artikel 7 Absatz 2 des Direktwahlakts seit der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 unvereinbar mit der Eigenschaft als Abgeordneter eines nationalen Parlaments ist, geht auch das Argument des Einspruchsführers fehl, der Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages entscheide bei der Prüfung der Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland in eigener Sache. Im Hinblick auf den Vorschlag, die Wahlprüfung auf ein anderes Gremium zu übertragen, ist festzustellen, dass es sich um einen Vorschlag zur Gesetzgebung handelt, der nicht Gegenstand des Wahlprüfungsverfahrens sein kann.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn G. S., 51105 Köln

– Az.: EuWP 38/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem per Telefax übermittelten Schreiben vom 31. Juli 2009, das am selben Tag beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 eingelegt.

Zur Begründung trägt der Einspruchsführer vor, dass die sogenannte Fünf-Prozent-Sperrklausel (§ 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes – EuWG) verfassungswidrig sei. Diese Regelung verstoße sowohl gegen das Demokratieprinzip aus Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG), insbesondere gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl, als auch gegen Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 38 Absatz 1 GG. Außerdem sei sie nicht mit Artikel 20 Absatz 1, Artikel 23 Absatz 1 und Artikel 79 Absatz 3 GG vereinbar. Trotzdem sei § 2 Absatz 7 EuWG bei der Europawahl 2009 für die Berechnung der Sitzverteilung angewendet worden, was zur Ungültigkeit dieser Wahl führe.

Der Einspruchsführer führt zunächst aus, dass es für die Wirksamkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel neben ihrer Europarechtskonformität – die gegeben sei – auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz ankomme. Dies ergebe sich aus dem in Artikel 20 GG niedergelegten Demokratieprinzip, welches gemäß Artikel 79 Absatz 3 GG auch nicht durch Verfassungsänderung und, so der Einspruchsführer, durch Europarecht beseitigt werden könne. Die Bundesrepublik Deutschland sei ein souveräner Staat, in dem die Volkssouveränität u. a. durch Wahlen ausgeübt werde. Der Einspruchsführer zitiert das so genannte Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 123, 267 ff.). In diesem Urteil habe das Bundesverfassungsgericht aus dem Demokratieprinzip u. a. das Gebot der Wahlgleichheit und – als dessen Ausfluss – das Gebot der Erfolgswertgleichheit aller abgegebenen Stimmen abgeleitet. Ebenfalls sei dort festgestellt worden, dass der Grundsatz der Wahlgleichheit bei der Wahl des Europäischen Parlaments durch die Kontingentierung der Sitze nach Mitgliedstaaten verletzt worden sei. Zugleich sei aber betont worden, dass mit der Wahl des deutschen Kontingents von Abgeordneten des Europäischen Parlaments dem System der übertragenen Einzelermächtigungen ein ausreichendes Legitimationsniveau vermittelt

werde. Dies zeige, dass die Wahl des deutschen Kontingents der Abgeordneten des Europäischen Parlaments am Maßstab des Demokratieprinzips und der daraus folgenden Gleichheit und Erfolgsgleichheit der Wahl und damit letztlich analog Artikel 38 Absatz 1 GG beurteilt werden müsse. Würde nämlich die Wahl der deutschen Abgeordneten zum Europäischen Parlament selbst schon nicht mehr demokratischen Grundsätzen genügen, so könnten sie auch nicht dazu beitragen, europaweit ein ausreichendes Legitimationsniveau zu vermitteln. Daneben sei als Prüfungsmaßstab für die Wirksamkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel auch Artikel 21 GG hinsichtlich der bei der Europawahl zu wählenden Parteien heranzuziehen.

Der Einspruchsführer zitiert umfangreich aus einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, in dem dieses feststellt, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht von Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstoße (BVerfGE 120, 82). Die dortigen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts hält der Einspruchsführer im Wesentlichen für übertragbar auf die Europawahl 2009. Deshalb stelle § 2 Absatz 7 EuWG eine Beeinträchtigung des Demokratiegrundsatzes und der Artikel 38 Absatz 1 und Artikel 21 Absatz 1 GG dar, die nur gerechtfertigt sein könne, wenn sie den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne genüge.

Zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Europawahl werde vor allem die Verhinderung einer Fraktions- bzw. Parteienzersplitterung und die Sicherung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments vorgebracht.

Zur Erreichung dieses Ziels sei § 2 Absatz 7 EuWG jedoch nicht geeignet. Im Gegensatz zu den Fünf-Prozent-Sperrklauseln für Bundestags- oder Landtagswahlen wirke sich § 2 Absatz 7 EuWG nicht auf das gesamte Parlament aus, sondern nur auf das deutsche Kontingent, welches derzeit etwa 13 Prozent aller Sitze des Europäischen Parlaments ausmache. Es wären somit ohne die Anwendung des § 2 Absatz 7 EuWG nach Berechnungen des Einspruchsführers lediglich acht Mandate anders verteilt worden, was etwa einem Prozent aller zu vergebenden Sitze entspräche. Statt gegenwärtig 162 wären dann 169 Parteien im Europäischen

Parlament vertreten. Auch der Einfluss der Fünf-Prozent-Sperrklausel auf die Fraktionsbildung sei nicht groß, denn auch eine Partei, die die Fünf-Prozent-Sperrklausel in Deutschland überwunden habe, müsse sich nicht einer Fraktion im Europäischen Parlament anschließen, sodass gleichwohl mit einer Zersplitterung des Parlaments zu rechnen sei.

Weiterhin sei § 2 Absatz 7 EuWG zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments nicht erforderlich. Dieses Ziel könne durch andere Maßnahmen erreicht werden. Zudem werde die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments, anders als auf nationaler Ebene, nicht durch das Parlament und das Gegeneinander von Regierungs- und Oppositionsfraktionen, sondern durch die Mitgliedstaaten aufrechterhalten. Der Einspruchsführer ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten im Fall einer drohenden Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments durch den Rat oder durch Primärrechtsänderungen ohne Weiteres in der Lage wären, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Europäischen Union entsprechend umzugestalten. Eine vorsorgliche Beschränkung der Wahlgleichheit sei jedenfalls nicht erforderlich. Zudem habe der deutsche Gesetzgeber jederzeit die Möglichkeit, bei tatsächlicher Funktionsunfähigkeit des Europäischen Parlaments die Sperrklausel wieder einzuführen. In diesem Fall wäre eine andere tatsächliche Situation gegeben, in welcher eine Regelung wie die des § 2 Absatz 7 EuWG verfassungsgemäß sein könnte.

Auch die Regelung des Artikels 3 des Direktwahlakts, wonach die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe festlegen könnten, die landesweit nicht mehr als fünf Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfe, weise darauf hin, dass die Mitgliedstaaten eine Fünf-Prozent-Sperrklausel für nicht erforderlich hielten, da sie andernfalls eine für alle Mitgliedstaaten verbindliche Fünf-Prozent-Sperrklausel hätten einführen können.

Zudem seien mildere Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles möglich. So könnte die Höhe der Sperrklausel abgesenkt werden. Auch durch die Einführung sogenannter Alternativstimmen, die Wählern die Abgabe einer zweiten Stimme für den Fall ermögliche, dass die in erster Linie präferierte Partei an der Sperrklausel scheitere, könne die Wirkung der Sperrklausel gemildert werden. Dies würde gewährleisten, dass die Repräsentanz des Wählerwillens im Wahlergebnis erhöht würde, da bei jenen Wählern zumindest eine Zweitpräferenz zum Tragen komme.

Schließlich stehe der Nutzen des § 2 Absatz 7 EuWG in keinem angemessenen Verhältnis zu seiner Eingriffsschwere. Im europäischen Vergleich sei die Eingriffsintensität der Sperrklausel in der Bundesrepublik Deutschland am höchsten, denn in keinem Mitgliedstaat blieben aufgrund einer Sperrklausel so viele Stimmen unberücksichtigt. Der Anteil der Stimmen, die aufgrund der Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht berücksichtigt werden könnten, sei zudem von 4 Prozent im Jahr 1979 auf zuletzt 10,8 Prozent gestiegen. Zugleich sei der Anteil der im Wahlergebnis repräsentierten Wahlberechtigten von 63 Prozent kontinuierlich auf zuletzt 38 Prozent zurückgegangen. Somit seien die Auswirkungen der Fünf-Prozent-Sperrklausel wesentlich größer als bei der Bundestagswahl, bei der der Anteil der nicht berücksichtigten Stimmen drei bis vier Prozent betrage und etwa

75 Prozent der Wahlberechtigten Einfluss auf die Sitzverteilung hätten. Die Europawahl drohe damit an demokratischer Legitimation zu verlieren. Bei der Beurteilung des Nutzens der Sperrklausel müssten heute vor allem die positiven Erfahrungen des seit drei Jahrzehnten direkt gewählten Europäischen Parlaments berücksichtigt werden.

§ 2 Absatz 7 EuWG sei auch im Hinblick auf die Regelungen zur Bundesstaatlichkeit grundgesetzwidrig. Artikel 20 Absatz 1, Artikel 23 Absatz 1 und Artikel 79 Absatz 3 GG sähen die Gliederung des Bundes in Länder und die Bindung der Europäischen Union an föderative Grundsätze vor. Diese Grundsätze seien auch bei der Europawahl zu beachten. Sie würden durch § 2 Absatz 7 EuWG verletzt. Aus den genannten Normen des Grundgesetzes sei zu folgern, dass auch eine Partei oder Gruppierung, welche die Interessen der Bevölkerung eines bestimmten Landes vertrete, eine Chance haben müsse, bei der Wahl zum Europäischen Parlament Mandate zu erringen. Das Europawahlgesetz trage dem Föderalismus nur scheinbar Rechnung, indem es Landeslisten zulasse. In den meisten Fällen entziehe es diesen aber durch die Fünf-Prozent-Sperrklausel die Wirksamkeit. Der Einspruchsführer legt dar, dass es nur drei Bundesländer gebe, in denen eine Landesliste selbst dann eine Chance hätte, Mandate im Europäischen Parlament zu erringen, wenn sie weniger als 50 Prozent der Stimmen in dem Land auf sich vereinige: In Baden-Württemberg seien hierfür 34,5 Prozent der Stimmen, in Bayern 33,1 Prozent und in Nordrhein-Westfalen 23,9 Prozent der Stimmen erforderlich. Anders als bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag würden Regionalparteien bei der Europawahl nicht gesetzlich besonders berücksichtigt. Aus Sicht des Einspruchsführers könne dieser Aspekt der Verfassungswidrigkeit außer durch die Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel dadurch geheilt werden, dass sie nicht auf Bundes-, sondern nur auf Landesebene angewendet werde. So hätte beispielsweise bei der Europawahl 2009 die Liste der „FREIEN WÄHLER“ (FW) in Bayern berücksichtigt werden müssen, die dort 6,9 Prozent der Stimmen erhalten habe.

Der Einspruchsführer ist der Ansicht, dass § 2 Absatz 7 EuWG verfassungswidrig sei und daher bei der Ermittlung der Mandatsverteilung für die Europawahl 2009 nicht hätte angewendet werden dürfen. Bei einer entsprechenden Neuberechnung müssten seiner Berechnung nach acht Sitze neu vergeben werden, die sich auf sieben kleinere politische Parteien oder Vereinigungen verteilen würden. Der Einspruchsführer ist zudem der Meinung, dass die Fünf-Prozent-Sperre bereits die Wahlentscheidung zahlreicher Wähler beeinflusst habe. Da insoweit ein Einfluss auf die Mandatsverteilung nicht auszuschließen sei, müsse die Wahl wiederholt werden.

Zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG hat das Bundesministerium des Innern Stellung genommen und mitgeteilt, dass aus seiner Sicht die anlässlich von Entscheidungen über Einsprüche gegen die 6. Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2004 vertretene Rechtsauffassung des Wahlprüfungsausschusses, die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlgesetz sei verfassungsrechtlich zulässig (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18 und 15/4750, Anlagen 20 bis 22), weiterhin aktuell sei.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-

Holstein vom 13. Februar 2008 ergebe sich keine andere Sichtweise. Das Bundesverfassungsgericht habe in dem Urteil unter Hinweis auf frühere Entscheidungen festgestellt, dass es sich bei Gemeindevertretungen und Kreistagen nicht um Parlamente im Rechtssinn handele. Zur Begründung sei angeführt worden, dass ihnen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut seien, ihnen keine Gesetzgebungsfunktion zustünde, sie keine Regierung oder ein vergleichbares Gremium wählten und ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht unterlägen (BVerfGE 120, 82, 120). All dies treffe für das Europäische Parlament, auch in einem entsprechenden Sinne, nicht zu. Hier könne auf die vom Wahlprüfungsausschuss bereits gemachten Ausführungen zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments verwiesen werden, wobei insbesondere hervorzuheben sei, dass das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 des EG-Vertrags (EGV) das Europäische Parlament in den meisten Bereichen der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung neben dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber der Europäischen Union mache und das Europäische Parlament der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission zustimmen müsse (Artikel 214 Absatz 2 Satz 1 EGV) sowie die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen könne (Artikel 201 EGV). Über die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien hinaus sei noch anzumerken, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Immunität genossen (Artikel 6 Absatz 2 des Direktwahlakts), wie auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Artikel 46 GG) und der Landtage, den Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen dieses Recht jedoch nicht zustehe.

Das Bundesverfassungsgericht habe in dieser Entscheidung zudem darauf hingewiesen, dass bei Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit wie einer Fünf-Prozent-Klausel auch auf die Eingriffsintensität abgestellt werden müsse (BVerfGE 120, 82, 107). Es habe damit ein Argument bestätigt, das es bei seiner Entscheidung im Jahr 1979 zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen angeführt habe. Damals habe das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass wegen der jeweiligen Anzahl zu wählender Abgeordneter die Sperrklausel bei Europawahlen einen weniger intensiven Eingriff darstelle als bei einer Bundestagswahl (BVerfGE 51, 222, 255). Bei der gegenwärtigen Größe des Deutschen Bundestages habe die Sperrklausel zur Folge, dass bis zu 30 Bewerbern einer Partei der Einzug in das Parlament verwehrt werde. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament könne die Sperrklausel nur verhindern, dass Gruppierungen von höchstens vier Abgeordneten in das Europäische Parlament gelangen.

Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei Eingriffen in die Gleichheit der Wahl eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden könne (BVerfGE 120, 82, 107). In der Bundesrepublik Deutschland gebe es bei Bundestags- und Landtagswahlen traditionell eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Damit gelte diese Klausel seit Gründung der Bundesrepublik bei überregionalen Wahlen, d. h. bei Wahlen eines Parlaments im Rechtssinn. Die Sperrklausel sei damit den Bundesbürgern als Element demokratischer Wahlen bekannt und vertraut, so dass sich eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis gebildet habe. Für das Europawahlgesetz habe sich der Bundesgesetzgeber insoweit an das Bundestagswahlrecht

angelehnt, das in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genieße.

Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament eher mit einem nationalen Parlament als einer kommunalen Volksvertretung zu vergleichen sei, müsse bei der Beurteilung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit durch eine Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz vorrangig auf das nationale Kontingent der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland abgestellt werden.

Die Sperrklausel ermögliche in erster Linie die Rückkopplung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken könnten (BVerfGE 51, 222, 235).

Das Europäische Parlament habe eine große Bandbreite an legislativen Aufgaben zu bewältigen. Auch in Bereichen, in denen das Parlament lediglich ein Anhörungsrecht habe, wie z. B. im Bereich der Innen- und Justizpolitik, spiele es eine bedeutende Rolle als Kontrollinstanz von Rat und Kommission. Der einzelne Abgeordnete sei bei seinen Entscheidungen vielfältigen Einflussnahmen von Lobbyorganisationen ausgesetzt. Um eigenständig fundierte Entscheidungen treffen zu können, bedürfe er eines „logistischen Rückhalts“. Diesen finde er z. T. in den Einrichtungen des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Fällen benötigten die Abgeordneten allerdings Kenntnisse über die Rechtslage und tatsächliche Situation in ihrem Heimatstaat und die möglichen Auswirkungen einer bestimmten Rechtsetzung der Gemeinschaft auf die Situation in ihrem Land. Würden auf diese Weise die Erkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten zusammengeführt, könnten die Abgeordneten fundierte Entscheidungen treffen, die die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Für diese Rückkopplung könnten sich die Abgeordneten in erster Linie der nationalen Parteien und Parlamente bedienen. Bei Kleinstparteien fehle hierfür nicht nur der notwendige Apparat, sondern auch die Rückkopplung über das nationale Parlament, in dem diese Parteien in Deutschland wegen der bei Bundestagswahlen geltenden Fünf-Prozent-Klausel nicht vertreten seien. Umgekehrt sei auch der Deutsche Bundestag für die Wahrnehmung seiner fortlaufenden Integrationsverantwortung in europapolitischen Angelegenheiten auf die Rückmeldung der deutschen Abgeordneten des Europaparlaments angewiesen. Soweit es sich um Materien handele, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fielen, oder um Gegenstände, die für ein Land von besonderem Interesse seien, gelte Gleiches für die Rückkopplung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Landtage.

Die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander spiele eine wesentliche Rolle für den europäischen politischen Prozess und sei auch institutionell verankert: So enthalte die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Titel VI Artikel 130 bis 132). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) regle § 93a, dass die Ausschüsse Mitglieder des Europäischen Parlaments zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzuziehen und Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten könnten. § 93b GO-BT sehe vor, dass zu den Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen

Union deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt erhielten. Sie seien vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen des Deutschen Bundestages, aus deren Parteien deutsche Mitglieder in das Europäische Parlament gewählt worden sind, berufen worden. Die berufenen Mitglieder des Europäischen Parlaments seien befugt, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese wechselseitigen Informationsflüsse und Verflechtungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament könnten nur von solchen Abgeordneten effektiv genutzt werden, deren Parteien in beiden Parlamenten vertreten seien.

Die Sperrklausel diene daneben, wenn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorrangig, der Sicherung einer wirksamen Vertretung des deutschen Volkes im Europäischen Parlament (BVerfGE 51, 222, 249).

Die Regelungen des Europawahlgesetzes bezögen sich ausschließlich auf die Wahl der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland. Diese stellten nur einen Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments dar. Es sei daher folgerichtig, bei der Frage der Rechtfertigung einer Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Fünf-Prozent-Klausel in erster Linie nicht das Gesamtparlament, sondern den von Deutschland aus gewählten Teil der Abgeordneten zu betrachten.

Dieser Aspekt werde sowohl durch den Direktwahlakt als auch durch den EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza unterstützt.

Nach Artikel 3 des Direktwahlakts könnten die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfe. Europarechtlich sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel daher als zulässig anerkannt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn hätten von der Möglichkeit der Einführung einer Mindestschwelle Gebrauch gemacht. Insbesondere habe die Mehrzahl der größeren Länder eine Sperrklausel eingeführt. So gebe es in Deutschland (99 Abgeordnete), Frankreich (72 Abgeordnete) und in Polen (50 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 5 Prozent, in Italien (72 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 4 Prozent. Von den großen Ländern hätten nur Großbritannien mit 72 Abgeordneten und Spanien mit 40 Abgeordneten keine Sperrklausel. Kleinere Länder bräuchten schon deshalb z. T. keine Mindestschwelle, weil die für ein Mandat benötigten prozentualen Stimmenanteile die höchstzulässige Mindestschwelle von 5 Prozent bereits überschritten.

Artikel 3 des Direktwahlakts ermögliche den Mitgliedstaaten in erster Linie dafür zu sorgen, dass das nationale Abgeordnetenkontingent nicht aus zahlreichen kleineren Splittergruppen bestehe, sondern aus Abgeordneten, deren Parteien auch auf nationaler Ebene eine gewisse Bedeutung hätten. Dies stärke die Handlungsfähigkeit als nationales Kontingent.

Gleiches ergebe sich durch die Auslegung des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, der gemeinschaftsrechtlichen Grundlage für die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament bestehe danach aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlos-

senen Staaten (Artikel 189 EGV). Zwar sei die Binnenorganisation durch die transnationale Zusammensetzung der Fraktionen gekennzeichnet. Auch im Wahlverfahren gebe es transnationale Elemente wie z. B. die Wahlberechtigung der Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, gemäß Artikel 18 Absatz 1 EGV. Dies ändere aber nichts daran, dass der Vertrag von Abgeordneten ausgehe, die Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten seien, und eben nicht Vertreter von Parteien oder länderübergreifenden Parteibündnissen oder ausschließlich Vertreter eines europäischen Gedankens.

Die Anbindung der Abgeordneten an ihre Heimatländer sei demnach in Artikel 189 EGV angelegt. Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das ganze Volk vertreten (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz GG), verträten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht ein „Unionsvolk“, das es mangels Eigenstaatlichkeit der EU nicht gebe, sondern das Volk des Mitgliedstaates, das sie gewählt habe. Die Mitgliedstaaten könnten daher ein – nach den Verträgen zulässiges – Interesse daran haben, dass ihre Belange möglichst effektiv vertreten würden, und in Verfolgung dieses Interesses eine Sperrklausel festlegen. Tatsächlich komme es innerhalb der deutschen Abgeordnetengruppe häufig vor, dass nationale Interessen bei Abstimmungen vordringlich berücksichtigt würden. Besondere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit seien die Arbeitszeitrichtlinie, die CO₂-Pkw-Richtlinie oder die Rückführungsrichtlinie.

Eine effektive Vertretung des deutschen Volkes, zu der die Abgeordneten im Europäischen Parlament berufen seien, sei mit einer Größe einer Abgeordnetengruppe von einem bis vier Abgeordneten kaum möglich. Daran ändere auch die Möglichkeit nichts, sich Fraktionen im Europäischen Parlament anzuschließen. Der Zusammenschluss zu Fraktionen gewährleiste nämlich lediglich, dass die Politik der jeweiligen Parteien im Parlament vertreten werde, nicht aber, dass die einzelnen Abgeordneten einen effektiven Beitrag zur Vertretung der Interessen ihrer Nation im Parlament leisteten. Im Übrigen sei nicht sicher, dass alle Abgeordneten von Splitterparteien eine Fraktion fänden, der sie sich anschließen könnten. Zwar gehörten die meisten Abgeordneten im Europäischen Parlament einer Fraktion an; dennoch seien in der laufenden 7. Wahlperiode zurzeit 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Zum Vergleich hierzu habe der Deutsche Bundestag im Regelfall nur ein bis zwei fraktionslose Abgeordnete. Gerade Splitterparteien, die sich nur zu einem eng begrenzten Themenkreis politisch positionierten, könnten nicht ohne Weiteres eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelte das Vorstehende erst recht. Das Europäische Parlament sei auch nach der Neuformulierung in Artikel 14 Absatz 2 des EU-Vertrags (EUV) kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Dies spiegele sich darin, dass es, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten und nicht als Vertretung der Unionsbürger nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt sei.

Auch die gestiegene Bedeutung der wechselseitigen Rückkopplung von Europäischem Parlament und nationalen Par-

lamenten finde im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag: So etwa in Artikel 12 EUV, der den aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union würdige und ihnen zahlreiche Rechte einräume, und im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werde das Europäische Parlament in 95 Prozent der Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat. Darunter fielen auch Bereiche, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in besonderer Weise auf den innerstaatlichen politischen Diskurs angewiesen seien, und in denen dem Deutschen Bundestag Aufgaben von substanziellem Gewicht verbleiben müssten, wie etwa das Strafrecht und das Strafverfahren. Unter diesem Gesichtspunkt komme der Rückkopplung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die politischen Meinungen in den Fraktionen des Deutschen Bundestages noch mehr Bedeutung als bisher zu. Dasselbe gelte im Gegenzug für die Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Beratungen im Europäischen Parlament, die entsprechend seiner Geschäftsordnung durch die von den Fraktionen benannten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolge. Abgeordnete von Kleinstparteien, die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen kein Pendant fänden, könnten diese Rückkopplung nicht gewährleisten.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG diene demnach legitimen Zielen und sei zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Die Stellungnahme ist dem Einspruchsführer bekannt gegeben worden. Er hält seinen Vortrag aufrecht und widerspricht dem Bundesministerium des Innern in verschiedenen Punkten.

Hinsichtlich der Einzelheiten des Vortrags der Beteiligten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Der Vortrag des Einspruchsführers, die Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 2 Absatz 7 EuWG verstoße gegen das Grundgesetz, lässt keinen Wahlfehler erkennen.

Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. bereits Bundestagsdrucksachen I/2811; zuletzt: 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11 mit weiteren Nachweisen), das diese Praxis auch stets bestätigt hat, da dem Bundestag insofern die Verwerfungskompetenz fehle (vgl. BVerfGE 89, 291, 300; 121, 266, 290; 122, 304, 307).

Unabhängig hiervon hat sich der Wahlprüfungsausschuss ausführlich mit der vom Einspruchsführer angesprochenen Rechtsfrage befasst. Er hält die Vorschrift des § 2 Absatz 7 EuWG für verfassungsgemäß und bestätigt damit seine bereits im Zusammenhang mit Anfechtungen der Europawahl im Jahr 2004 dargelegte Auffassung (s. Bundestags-

drucksachen 15/4250, Anlage 18; 15/4750, Anlagen 5, 9, 20 bis 22).

Wie der Deutsche Bundestag und der Wahlprüfungsausschuss in den genannten Entscheidungen ausgeführt haben, können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Satz 1 des Direktwahlakts eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe festlegen. Diese Schwelle darf jedoch nach Satz 2 dieser Vorschrift landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2004 in einem Organstreitverfahren zur Fünf-Prozent-Sperrklausel des damaligen § 2 Absatz 6 EuWG (2 BvE 1/04), in dem die diesbezügliche Organklage der NPD wegen Nichteinhaltung der Frist gemäß § 64 Absatz 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) als unzulässig verworfen worden ist, auf die entsprechende Ergänzung des Direktwahlakts im Jahr 2002 hingewiesen und hierzu ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem am 21. August 2003 verkündeten Vierten Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes und Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes zum Ausdruck gebracht habe, dass er an der Fünf-Prozent-Sperrklausel festhalten möchte. Er habe sich dabei – so das Bundesverfassungsgericht – auf die Ermächtigung der Mitgliedstaaten im Beschluss des Rates der Europäischen Union stützen können, eine Sperrklausel zu erlassen. Der Rat der Europäischen Union hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit Beschluss vom 25. Juni und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 811) den Direktwahlakt geändert, damit die Wahlen zum Europäischen Parlament „gemäß den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen stattfinden können, die Mitgliedstaaten zugleich aber die Möglichkeit erhalten, für Aspekte, die nicht durch diesen Beschluss geregelt sind, ihre jeweiligen nationalen Vorschriften anzuwenden“. Dieser Änderung des Direktwahlakts hat der deutsche Gesetzgeber mit Artikel 1 des Zweiten Gesetzes über die Zustimmung zur Änderung des Direktwahlakts vom 15. August 2003 (BGBl. 2003 II S. 810) zugestimmt. Zwar kann, worauf der Wahlprüfungsausschuss schon in den genannten Entscheidungen hingewiesen hat, in dieser nunmehr ausdrücklich verankerten Ermächtigung zum Erlass einer Fünf-Prozent-Sperrklausel durch den Direktwahlakt nicht unmittelbar die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Sperrklausel nach dem deutschen Verfassungsrecht abgeleitet werden. Der Wahlprüfungsausschuss sieht sie jedoch weiterhin als starkes Indiz dafür, dass § 2 Absatz 7 EuWG nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1979 die Fünf-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament einstimmig für grundgesetzkonform angesehen, weil sie an dem durch besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament entgegenzuwirken, orientiert sei und das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen nicht überschreite (BVerfGE 51, 222, 233). Bereits in dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich mit den Spezifika des Europäischen Parlaments auseinandergesetzt, dessen Aufgabenkreis mit dem der Parlamente der Mitgliedstaaten nur bedingt vergleichbar sei. Im Vordergrund sah das Bundesverfassungsgericht die Ausübung der vertraglich verbürgten Beratungs- und Kontrollfunktionen. Dagegen seien von den

klassischen Aufgaben der Parlamente das Recht, die Regierung zu wählen und die gesetzgeberischen Funktionen nur in ersten Ansätzen vorhanden (a. a. O., S. 240 ff.). Hingegen nehme es als Vertretung der Völker eine wichtige politische Integrationsverantwortung wahr. Organisation und Arbeitsweise unterschieden sich nicht wesentlich von derjenigen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der dem Europäischen Parlament im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaften zugewiesene Aufgabenkreis und die ihm auf dem Wege zu einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zugedachte Rolle ein handlungsfähiges Organ erforderten. Das Europäische Parlament könne die ihm gestellten Aufgaben nur dann wirksam bewältigen, wenn es durch eine, den vielschichtigen Spezialmaterien angemessene, interne Arbeitsteilung all seinen Mitgliedern die notwendige Sachkenntnis verschaffe und zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung in der Lage sei. Beides könne gefährdet werden, wenn die durch die große Zahl der Mitgliedstaaten ohnehin nicht vermeidbare Aufgliederung des Parlaments in viele Gruppen ein Ausmaß annehme, das dessen Funktionsfähigkeit ernsthaft in Frage stelle. Dies sei ein zwingender Grund, der Vorkehrungen gegen eine übermäßige Parteienzersplitterung zu rechtfertigen vermöge (a. a. O., S. 246 f.).

Aus der vom Einspruchsführer herangezogenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, der zufolge die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstößt (BVerfGE 120, 82), ergibt sich keine Neubewertung der Zulässigkeit der Sperrklausel bei der Europawahl, wie das Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme, der sich der Wahlprüfungsausschuss in dieser Hinsicht anschließt, zutreffend dargelegt hat. Dasselbe gilt für weitere kommunalrechtliche Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten (vgl. die Übersicht über die Rechtslage in den Bundesländern im Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Mai 2009 – St 2/08, Rn. 30 ff.). Denn die in diesen Entscheidungen betroffenen kommunalen Vertretungen sind, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, Organe der Verwaltung, denen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind (a. a. O., S. 112). Damit haben sie einen völlig anderen Charakter als das Europäische Parlament als ein unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 123, 267, 368). Dieses ist, wie das Bundesministerium des Innern beispielhaft darlegt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bei 95 Prozent der europäischen Ge-

setzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat geworden, übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und wählt den Präsidenten der Kommission (vgl. Artikel 14 EUV).

Auch die auf das Europäische Parlament bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 123, 267, 364, 370 ff.), das der Einspruchsführer ebenfalls zitiert, nehmen in keiner Weise Stellung zu der Zulässigkeit einer Sperrklausel und bieten auch keine anderweitigen Anhaltspunkte für eine notwendige Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Absatz 7 EuWG.

Angesichts der vom Einspruchsführer zutreffend dargelegten Entwicklung der Anzahl der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien sieht der Wahlprüfungsausschuss die vom Bundesverfassungsgericht bereits 1979 deutlich angesprochene Gefahr der Zersplitterung heute eher noch verstärkt. Diese ist zwar in erster Linie der erheblich angewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten geschuldet. Vor dem Hintergrund der beständig erweiterten und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon weiter anwachsenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments hält der Wahlprüfungsausschuss es daher für geboten, dieser Zersplitterung im Rahmen des dem deutschen Gesetzgeber Möglichen entgegenzuwirken. Deshalb besteht aus seiner Sicht die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 EuWG fort.

Soweit der Einspruchsführer weiterhin eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit zwischen Wahlberechtigten in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen, kleineren Mitgliedstaaten geltend machen möchte, weil in der Bundesrepublik Deutschland durch die Fünf-Prozent-Klausel erheblich mehr Wählerstimmen nicht gewertet würden, ist darauf zu verweisen, dass Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit des EuWG allein die Wahlgleichheit zwischen den Wahlberechtigten, die die Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland wählen, sein kann. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon festgestellt, dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht in der Weise gleichheitsgerecht sein müsse, dass auf Unterschiede im Stimmgewicht der Unionsbürger in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl verzichtet werde (BVerfGE 123, 267, 371).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn A. R., 65760 Eschborn

– Az.: EuWP 40/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem Schreiben, das beim Wahlprüfungsausschuss am 5. August 2009 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 eingelegt.

Gegenstand des Einspruchs sind verschiedene Aspekte der rechtlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Briefwahl. Der Einspruchsführer kritisiert insbesondere die Abschaffung des Erfordernisses, bei der Beantragung der Briefwahl die Hinderungsgründe für die Teilnahme an der Urnenwahl anzugeben und glaubhaft zu machen. Zudem bemängelt er die unzureichende Sicherheit beim Umgang mit den Briefwahlunterlagen, die Vorgaben für die Zulassung der Wahlbriefe im Briefwahllokal und das aus seiner Sicht bei der Briefwahl erhöhte Risiko der Abgabe einer ungültigen Stimme.

Das Bundesministerium des Innern hat zu diesem Einspruch eine Stellungnahme abgegeben, die dem Einspruchsführer bekannt gegeben worden ist. In seiner Erwiderung widerspricht er dem Bundesministerium in mehreren Punkten.

I.

Der Einspruchsführer ist der Ansicht, dass die Abschaffung des Erfordernisses, bei Beantragung der Briefwahl die Hinderungsgründe für die Teilnahme an der Urnenwahl anzugeben und glaubhaft zu machen, durch das Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008 mehrere Wahlrechtsgrundsätze verletze. Insbesondere das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit, die außerhalb des Wahllokals nicht gewährleistet werden könnten, seien gefährdet, und der vom Bundesverfassungsgericht zuletzt in seinem Urteil zu Wahlcomputern als Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung hervorgehobene Öffentlichkeitsgrundsatz sei nur noch zum Teil verwirklicht. Die Einhaltung der Wahlgrundsätze im Wahllokal werde „zur Farce“, wenn es im Ermessen jedes Wählers stünde, diese per Briefwahl zu umgehen. Die einzig verbliebene Hürde, das Antragererfordernis, sei nicht geeignet, um die Gefährdung der Wahlgrundsätze ausreichend zu reduzieren, denn durch das Verfahren werde Zeit gewonnen und es

sei insgesamt bequemer. Zugleich sei die Briefwahl nicht geeignet, die Wahlbeteiligung und damit die Allgemeinheit der Wahl zu fördern.

Das Bundesministerium des Innern erklärt hierzu, der durch Änderung des § 17 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes (BWG), das nach § 4 des Europawahlgesetzes (EuWG) auch für die Europawahl gelte, und der § 24 Absatz 1 und § 26 Absatz 2 der Europawahlordnung (EuWO) erfolgte Verzicht auf die Angabe von bestimmten Gründen und deren Glaubhaftmachung als Voraussetzung zur Ausübung der Briefwahl sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Mit diesem Verfahrenserfordernis habe sich der Briefwähleranteil auch nicht wirksam begrenzen lassen. Da die Durchführung einer Wahl ein Massengeschäft sei, das innerhalb kurzer Fristen organisiert werden müsse, könne die Wahlorganisation eine Nachprüfung der vom Wähler geltend gemachten Gründe mit den vorhandenen personellen Ressourcen nicht einmal stichprobenhaft leisten. Ab dem Zeitpunkt, zu dem die Erteilung eines Wahlscheines beantragt werden könne, stünden hierfür in der Regel weniger als fünf Wochen zur Verfügung. Bei der Europawahl 2009 habe der Briefwähleranteil bei 18,4 Prozent gelegen, was einem Gesamtvolumen von fast 5 Millionen Anträgen entspreche; bei der Bundestagswahl 2005 seien sogar über 8,9 Millionen Briefwahlanträge zu bearbeiten gewesen. Zudem habe das Begründungserfordernis den stetigen Anstieg des Briefwähleranteils in den vergangenen Jahrzehnten auf 18,4 Prozent bei der Europawahl 2009 gegenüber noch 15,5 Prozent bei der Europawahl 2004 bzw. auf 18,7 Prozent bei der Bundestagswahl 2005 gegenüber 18 Prozent bei der Bundestagswahl 2002 auch nicht verhindern können.

Mit dem Wegfall des Begründungserfordernisses seien keine Einschränkungen oder Gefährdungen von Wahlrechtsgrundsätzen verbunden, die dazu führen könnten, dass von Verfassungen wegen an der Briefwahl nicht länger festgehalten werden dürfe. Ein weiteres Ansteigen der Briefwahlbeteiligung allein durch den Verzicht auf die Angabe von Gründen und deren Glaubhaftmachung zur Ausübung der Briefwahl sei nicht zu erwarten. In den Ländern Nordrhein-Westfalen (seit 1966), Berlin (seit 1975) und Brandenburg (seit 2003) sei bereits auf das vorgenannte Verfahrenserfordernis für Landtagswahlen bzw. die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus

verzichtet worden. In diesen Ländern habe sich der Briefwähleranteil nicht anders entwickelt als bei Wahlen auf Bundesebene oder bei Landtagswahlen in den anderen Ländern. Ursache für den Anstieg des Briefwähleranteils in den vergangenen Jahrzehnten seien also nicht Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern der gesellschaftlichen Verhältnisse. Einerseits bestehe heutzutage ein größeres gesellschaftliches Bedürfnis nach Mobilität auch am Wahltag ohne den Zwang zum Gang in das Wahllokal zur Ausübung des Wahlrechts, andererseits steige die Lebenserwartung zusehends, was mit einer wachsenden Zahl von älteren Wählern einhergehe, die sich den Gang in das Wahllokal ersparen wollten oder nicht mehr zutrauten. Angesichts dieses Befundes komme es nicht darauf an, ob infolge des Wegfalls des hier in Rede stehenden Verfahrenserfordernisses eine weitere Förderung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zu erwarten sei. Vielmehr sei darauf abzustellen, ob ein Bedürfnis für die Beibehaltung der Briefwahl bestehe. Das sei angesichts der geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse der Fall, um auch weiterhin bei Wahlen auf Bundesebene eine Beteiligung der Wähler zumindest im bisherigen Umfang gewährleisten zu können.

Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner bisherigen Rechtsprechung keine absoluten Grenzen gezogen, ab denen der Briefwähleranteil das verfassungsrechtlich zulässige Maß überschreiten würde. Sein Beschluss vom 24. November 1981 (BVerfGE 59, 119 ff.) zur Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl sei nach der Wahl zum 9. Deutschen Bundestag am 5. Oktober 1980 ergangen, bei der seinerzeit ein neuer Höchststand an Briefwählern zu verzeichnen gewesen sei. Mit einem Anteil von 13 Prozent habe der Briefwähleranteil mehr als das 2,6-fache des Anteils von 1957 betragen, als bei einer Bundestagswahl erstmals die Briefwahl zugelassen worden sei. Gleichwohl habe das Bundesverfassungsgericht damals keine Veranlassung gesehen, den stetigen Zuwachs an Briefwählern in seiner Entscheidung zu thematisieren, geschweige denn verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der Briefwahl geltend zu machen. Das zeige, dass es rechtlich verfehlt sei, die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl an dem jeweiligen Anteil der Briefwähler festzumachen, solange jedenfalls die Briefwahl nicht der Regelfall sei, sondern weiterhin nur in einem begrenzten Umfang ausgeübt werde. Letzteres sei auch künftig der Fall, denn der Ausnahmeharakter der Briefwahl bleibe wegen des gesetzlich festgeschriebenen Antragserfordernisses gemäß § 17 BWG gewahrt. Der Wähler müsse wie bisher initiativ werden, um durch Briefwahl an einer Wahl teilnehmen zu können. Dies werde die Gewähr dafür bieten, dass die Wahlberechtigten auch weiterhin nur zu einem Teil ihre Stimme im Wege der Briefwahl abgeben.

Der Einspruchsführer hat hierauf erwidert, das Argument, die Glaubhaftmachung von Gründen sei nutzlos, weil kaum zu kontrollieren, überzeuge ihn nicht, denn die Tatsache, dass eine Kontrolle schwierig sei, könne nicht automatisch zur Abschaffung einer Vorschrift führen. Statt der Abschaffung sei auch eine Verschärfung der Vorschrift denkbar. Außerdem seien mögliche Alternativen zu prüfen, mit denen das Ziel, die Allgemeinheit der Wahl zu fördern, mit weniger Risiko erreicht werden könne, wie eine verstärkte Bildung von Sonderwahlbezirken für Krankenhäuser, Altenheime, Altenwohnheime, Pflegeheime, Erholungsheime sowie der gesteigerte Einsatz von beweglichen Wahlvorständen, die

Förderung der vorgezogenen Urnenwahl in den Kommunen oder die Einführung der Möglichkeit, mit einem Wahlschein in jedem beliebigen Wahllokal wählen zu können. Zudem sei es falsch, zu behaupten, dass das Begründungserfordernis den Anstieg des Briefwahlanteils von 15,5 Prozent bei der Europawahl 2004 auf 18,4 Prozent bei der Europawahl 2009 nicht habe verhindern können, da bei der Europawahl 2009 das Begründungserfordernis für die Briefwahl bereits abgeschafft worden sei. Vielmehr sei genau das Gegenteil der Fall, der Wegfall habe für den deutlichen Anstieg des Briefwahlanteils gesorgt.

II.

Weiter macht der Einspruchsführer geltend, dass die Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl dadurch gefährdet seien, dass Wahlbehinderung und Stimmenvernichtung bei der Briefwahl kaum entdeckt werden könnten und teilweise nicht strafbar seien. Insbesondere hätten die Bürgerinnen und Bürger keine Möglichkeit, die Übermittlung der Wahlbriefe durch die Post und ihre Aufbewahrung in den Kommunen zu kontrollieren. Als Beleg führt der Einspruchsführer an, dass in Berlin-Pankow circa 800 Wahlbriefe erst zwei Tage nach dem Wahlsonntag bei der Post gefunden worden seien, die deshalb nicht in das Wahlergebnis eingeflossen seien. Aus einem Vergleich des Europawahlergebnisses 2004 in Berlin-Pankow und bundesweit leitet der Einspruchsführer ab, dass das Unterschlagen von 800 Stimmen in Pankow „einen stark positiven Effekt für die CDU und einen negativen für Grüne und Linke hätte“. Ob die Umschläge tatsächlich nur vergessen oder absichtlich von einem Postmitarbeiter unterschlagen worden seien, lasse sich allerdings praktisch nicht beweisen. Da das Erstellen einer Anzeige reine Zeitverschwendung sei, sei diese Art von Wahlbetrug ziemlich risikolos.

Der Einspruchsführer behauptet weiter, dass kommunale Mitarbeiter mit Zugang zu den eingegangenen Briefwahlunterlagen eine „ähnliche Möglichkeit zur Vernichtung von Stimmen wie Postmitarbeiter“ hätten. § 67 EuWO definiere nur, dass Wahlbriefe unter Verschluss zu halten seien. Wie sicher dies jeweils gehandhabt werde, sei Sache der Gemeinde und ein ungestörter Zugang einzelner Mitarbeiter vermutlich die Regel. Auch Mitarbeiter in den Poststellen der Gemeinden hätten Gelegenheit zur Unterschlagung.

Der Einspruchsführer ist zudem der Auffassung, dass sich auch im Haushalt von Briefwählerinnen und Briefwählern vielfache Möglichkeiten zur Stimmenvernichtung durch Nichtabsendung oder Manipulation von Wahlunterlagen böten. Schon die Beantragung von Briefwahlunterlagen, die in vielen Kommunen elektronisch möglich sei, sei nicht ausreichend gesichert. Zudem könnten unausgefüllte Briefwahlunterlagen straffrei verschenkt werden.

Das Bundesministerium des Innern ist hingegen der Ansicht, es könne gegen die Zulässigkeit der Briefwahl nicht eingewandt werden, dass sie wegen nicht aufdeckbarer und daher in unbekanntem Umfang stattfindender Wahlbehinderung sowie Stimmenvernichtung und -fälschung die freie und geheime Wahl verletze. Es sei seit jeher unbestritten, dass das Wahlgeheimnis und die Freiheit der Wahl bei der Briefwahl nicht in gleicher Weise wie bei der Urnenwahl geschützt sei und geschützt werden könnten. Das Bundesverfassungsgericht habe diesen Umstand seinen Entscheidungen zur Ver-

fassungsmäßigkeit der Briefwahl stets zugrunde gelegt. Nach seiner Auffassung sei jedoch mit der Intention des Gesetzgebers, nach Möglichkeit allen Wahlberechtigten durch die Briefwahl eine Teilnahme an der Wahl zu eröffnen, ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel verbunden. Es sei daher frei von verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn der Gesetzgeber dem Gesichtspunkt einer möglichst umfassenden Wahlbeteiligung ein besonderes Gewicht beimesse und damit zugleich die Wahrung der Freiheit der Wahl und das Wahlgeheimnis in weiterem Umfang als bei der Stimmabgabe im Wahllokal dem Wähler anvertraue. Diesem werde es jedoch in aller Regel keine Schwierigkeiten bereiten, selbst für die Wahrung der Wahlfreiheit und des Wahlgeheimnisses Sorge zu tragen. Soweit der Wähler dies im Einzelfall nicht für möglich halte, könne er von einer Teilnahme an der Briefwahl absehen. Verstöße gegen die Freiheit und Geheimheit der Wahl im Einzelfall seien zwar nicht auszuschließen; sie stellten aber nicht die Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl als solche in Frage. Entsprechendes gelte für denkbare Möglichkeiten der Stimmenvernichtung oder -fälschung im häuslichen Bereich beim Ausfüllen des Stimmzettels und Absenden des Wahlbriefs, im postalischen Bereich beim Versand der Wahlbriefe an die zuständigen Wahlorgane bzw. -behörden oder im Bereich der Wahlorgane bzw. -behörden bei der Sammlung der Wahlbriefe. Im Übrigen seien die gesetzlichen und verordnungsrechtlichen Wahlbestimmungen einschließlich der strafrechtlichen Vorschriften zur Wahrung der Freiheit der Wahl und des Wahlgeheimnisses sowie zur Wahrung des Brief- und Postgeheimnisses ausreichend, um den Schutz der Freiheit der Wahl und das Wahlgeheimnis zu garantieren.

Der Einspruchsführer gibt hierzu zu bedenken, dass, soweit die Wählerinnen und Wähler hinsichtlich der Einhaltung der Wahlgrundsätze bei der Briefwahl in die Pflicht genommen würden, diese ihren persönlichen Bereich kontrollieren könnten, auf den Postweg und die Aufbewahrung bei den Kommunen aber keinerlei Einfluss hätten.

III.

Der Einspruchsführer macht außerdem geltend, dass wegen einer unbekanntem Anzahl an gefälschten Briefwahlunterlagen die Gleichheit der Wahl gefährdet sei. Eine Fälschung von Briefwahlstimmen sei leicht möglich, da beim Öffnen der Briefwahlumschläge keine Kontrolle stattfindet, ob ein Wähler im Wählerverzeichnis eingetragen sei.

Das Bundesministerium des Innern erklärt hierzu, der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber habe nicht zu gewährleisten, dass beim Öffnen der Wahlbriefumschläge ein Abgleich mit dem Wählerverzeichnis stattfindet. Per Briefwahl könne gemäß § 36 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b BWG i. V. m. § 4 EuWG nur wählen, wer einen Wahlschein besitze. Neben dem verschlossenen Stimmzettelumschlag sei vom Wähler bei der Briefwahl auch der Wahlschein im verschlossenen Wahlbriefumschlag zu übersenden. Der Wahlschein trete also an die Stelle der Eintragung in das Wählerverzeichnis als formelle Voraussetzung der Stimmabgabe. Deshalb könne gemäß § 59 Absatz 1, § 49 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, den §§ 52 sowie 68 Absatz 1 und 2 EuWO nach Erteilung des Wahlscheines auch nur noch auf Grund des Wahlscheines gewählt werden. Dies werde durch einen besonderen Sperrvermerk im Wählerverzeichnis nach § 29 EuWO sichergestellt. Zur Vermeidung doppelter Stimmabgaben komme die

Ersetzung eines verlorenen Wahlscheines grundsätzlich nicht in Betracht (§ 27 Absatz 10 Satz 1 EuWO), worauf der Wähler auch ausdrücklich hingewiesen werde. Bei der Zulassung der Wahlbriefe vor Ermittlung und Feststellung des Briefwahlergebnisses habe der Briefwahlvorstand den Wahlbrief zu entnehmen und auf seine Gültigkeit, auch durch Abgleich mit dem Verzeichnis der für ungültig erklärten Wahlscheine, zu überprüfen (§ 68 Absatz 1 Satz 2 EuWO). Liege dem Wahlbriefumschlag kein Wahlschein bei, sei der Wahlbrief nach § 39 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 BWG i. V. m. § 4 EuWG zurückzuweisen; eine solche Stimme gelte als nicht abgegeben (§ 39 Absatz 4 Satz 2 BWG i. V. m. § 4 EuWG). Vor diesem Hintergrund könnten nur Wähler ihre Stimme per Briefwahl abgeben, deren Wahlberechtigung bereits bei der Ausstellung des Wahlscheines geprüft worden sei und die sich bei der Stimmabgabe durch die Beifügung des Wahlscheines legitimierten. Ein erneuter Abgleich mit dem Wählerverzeichnis beim Öffnen der Wahlbriefumschläge sei daher nicht erforderlich.

In seiner Erwiderung wiederholt der Einspruchsführer seine Auffassung, dass es ohne einen Abgleich der Wahlscheine mit dem Wählerverzeichnis möglich sei, eine große Anzahl gefälschter Briefwahlstimmen abzugeben, da die Wahlscheine keine fälschungssicheren Merkmale besäßen und die Unterschrift nur auf ihr Vorhandensein kontrolliert werde, und erläutert drei mögliche Betrugsmethoden, die durch einen Abgleich der Wahlscheine mit dem Wählerverzeichnis leicht verhindert werden könnten.

IV.

Schließlich meint der Einspruchsführer, dass die Allgemeinheit der Wahl dadurch gefährdet sei, dass bei der Briefwahl ein höherer Prozentsatz an ungewollt ungültigen Stimmen anfalle als bei der Urnenwahl. Zwar sei es bei beiden Wahlmethoden möglich, durch einen unklar markierten Stimmzettel unabsichtlich eine ungültige Stimme abzugeben. Alle anderen Arten unabsichtlich ungültiger Stimmen könnten hingegen ausschließlich bei der Briefwahl anfallen. So würden, insbesondere wenn mehrere Wahlen gleichzeitig stattfinden, häufig Unterlagen in die falschen Umschläge gesteckt, Umschläge nicht verschlossen oder die Unterschriften vergessen. Zudem sei die Anleitung für die Briefwahl den Briefwahlunterlagen nur in deutscher Sprache beigelegt worden, obwohl bei der Europawahl auch EU-Ausländer wahlberechtigt gewesen seien. Der Anteil der ungültigen Stimmen bei der Europawahl 2009 habe 2,2 Prozent betragen.

Das Bundesministerium des Innern führt aus, dass sich auch aus dem Umstand, dass bei der Briefwahl die Gefahr ungewollt ungültiger Stimmabgaben größer sein könnte als bei der Urnenwahl, keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl begründen ließen. Der Wähler erhalte mit seinen Briefwahlunterlagen für die Europawahl ein ausführliches Merkblatt nach dem Muster der Anlage 11 zur EuWO, welche Regularien einzuhalten seien. Die einzelnen Schritte der Briefwahl seien auf der Rückseite des Merkblatts auch bildhaft dargestellt. Darüber hinaus seien die wesentlichen Verhaltensregeln nach den Anlagen 9 und 10 zur EuWO ebenfalls auf der Rückseite des Stimmzettels- sowie des Wahlbriefumschlags aufgedruckt. Briefwahlunterlagen zu anderen Wahlen, etwa gleichzeitig stattfindende Landtags- oder Kommunalwahlen, enthielten gemeinhin entsprechende Hinweise für den Wähler. Dem Wähler stünden damit

hinreichend Informationen zur Verfügung, so dass er in seiner häuslichen Umgebung in Ruhe die einzelnen Handlungsschritte für jeden Wahlakt nachvollziehen könne, auch wenn Stimmabgaben für mehrere Wahlen gleichzeitig anstünden.

Im Übrigen sei bei der Briefwahl die Gefahr ungewollt ungültiger Stimmabgaben keineswegs erhöht: Bei der Europawahl 2004 seien 2,8 Prozent aller Stimmen ungültig gewesen. Es hätten jedoch nur 1,8 Prozent der Briefwähler ungültig gewählt, während 3,0 Prozent der Urnenwähler ungültige Stimmen abgegeben hätten, obwohl in einigen Ländern am selben Tag weitere Wahlen durchgeführt worden seien.

Auch der Umstand, dass wahlberechtigten ausländischen Unionsbürgern nur die deutsche Fassung der Briefwahlunterlagen zur Verfügung stünde, könne keine verfassungsrechtlichen Bedenken begründen. Abgesehen davon, dass die Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993, auf die sich das aktive und passive Wahlrecht ausländischer Unionsbürger bei Europawahlen im jeweiligen Wohnsitzmitgliedstaat gründe, keine entsprechenden Übersetzungserfordernisse vorschreibe und die Amtssprache in der Bundesrepublik Deutschland Deutsch sei, also auch die Wahlunterlagen in der deutschen Sprache abzufassen seien, seien die wesentlichen Schritte der Briefwahl auf dem beigefügten Merkblatt zusätzlich bildlich dargestellt. Selbst wenn im Einzelfall Fragen offen bleiben sollten, habe der ausländische Unionsbürger wie jeder andere Wahlberechtigte ausreichend Zeit, sich an die Wahlorgane zu wenden. Außerdem könnten Übersetzungen in die jeweilige Landessprache des ausländischen Unionsbürgers nicht immer zielgerecht erfolgen. So gebe es in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union mehrere Amtssprachen (z. B. in Belgien), ohne dass für die Gemeinden mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln wäre, welche der Amtssprachen die Person als Muttersprache spreche. Unionsbürger der zweiten Generation dürften ohnehin der deutschen Sprache mächtig sein, auch wenn sie bisher nicht die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen haben sollten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers und des Bundesministeriums des Innern wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat die Niederschrift über die 2. Sitzung des Bundeswahlausschusses am 30. Juni 2009 für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 beigezogen, in der unter 2.1.3 dargestellt wird, dass dem Bezirksamt Pankow in Berlin am 10. Juni 2009 durch die Deutsche Post AG 32 Wahlbriefe mit Poststempel vom 4. Juni 2009 und 793 Wahlbriefe mit dem Poststempel vom 5. Juni 2009 übergeben wurden. Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

I.

Indem der Einspruchsführer geltend macht, die Abschaffung des Erfordernisses, bei Beantragung der Briefwahl die Hinderungsgründe für die Teilnahme an der Urnenwahl anzugeben und glaubhaft zu machen, verletze mehrere Wahlrechts-

grundsätze, wendet er sich gegen die Verfassungsmäßigkeit der dieser Abschaffung zugrundeliegenden Rechtsvorschriften, nämlich Artikel 1 Nummer 6 des Gesetzes zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394 f.) sowie Artikel 2 Nummer 7 und 8 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Bundeswahlordnung und der Europawahlordnung vom 3. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2378, 2384). Diesbezüglich ist zunächst darauf aufmerksam zu machen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten (vgl. nur Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlagen 26 bis 28 mit weiteren Nachweisen).

Davon abgesehen besteht kein Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der durch die genannten Vorschriften geänderten § 17 Absatz 2 BWG sowie § 24 Absatz 1 und § 26 Absatz 2 EuWO zu zweifeln, wie auch das Bundesministerium des Innern zutreffend feststellt. Die Neuregelung, die für Bundestags- und Europawahlen die Erteilung eines Wahlscheins auf Antrag ohne die Angabe und Glaubhaftmachung von Hinderungsgründen erlaubt, vereinfacht das Antragsverfahren für die Briefwahl und ermöglicht auch denjenigen Wählern die Teilnahme an der Wahl, die sich bisher mangels ausreichender Gründe gehindert sahen, einen Wahlschein zu beantragen.

Damit trägt der Verzicht dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der besagt, dass grundsätzlich alle Staatsbürger an der Wahl teilnehmen können sollen (BVerfGE 59, 119, 125), in erhöhtem Maße Rechnung (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Bundestagsdrucksache 16/7461, Seite 17).

Im Gesetzgebungsverfahren ist durchaus gesehen worden, dass möglicherweise zugleich die Wahrung der Freiheit der Wahl und des Wahlgeheimnisses in größerem Umfang als bisher den Wählerinnen und Wählern anvertraut wird. Durch die Beibehaltung des Antragsverfahrens hat der Gesetzgeber jedoch sichergestellt, dass der Ausnahmecharakter der Briefwahl gewahrt bleibt und weiterhin nach außen verdeutlicht wird (s. Bundestagsdrucksache 16/7461, Seite 17).

Der vom Bundesministerium des Innern erwähnte Anstieg des Anteils der Briefwähler von 15,5 Prozent bei der Europawahl 2004 auf 18,4 Prozent bei der Europawahl 2009 dürfte nach allgemeiner Lebenserfahrung eher einem wachsenden gesellschaftlichen Bedürfnis als dem Wegfall des Begründungserfordernisses geschuldet sein. Die Tatsache, dass demzufolge 81,6 Prozent der Wählerinnen und Wähler ihre Stimme am Wahltag im Wahllokal abgegeben haben, zeigt jedoch im Umkehrschluss auch, dass – anders als offenbar vom Einspruchsführer vermutet – die große Mehrheit der Wählerinnen und Wähler die Wahl im Wahllokal auch nach Wegfall des Begründungserfordernisses der Briefwahl vorzieht.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat bisher keinen Anlass gesehen, verfassungsrechtlich zu beanstanden, dass der Gesetzgeber mit der Briefwahl dem Ziel, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen, ein besonderes Gewicht beigemessen und damit zugleich die Wahrung der Freiheit der Wahl und des Wahlgeheimnisses in weiterem Umfang als bei der Stimmabgabe im Wahllokal dem Wähler anvertraut hat (BVerfGE 21, 200, 204; 59, 119, 225). Gerade in dem vom Einspruchsführer zitierten Urteil zu elektronischen Wahlgeräten (BVerfGE 123, 39) hat das Bundesver-

fassungsgericht zudem erneut bestätigt, dass der Gesetzgeber in begrenztem Umfang Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl zulassen kann, um anderen verfassungsrechtlichen Belangen, insbesondere den geschriebenen Wahlrechtsgrundsätzen aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG), Geltung zu verschaffen. Dabei hat es ausdrücklich festgestellt, dass sich Beschränkungen der öffentlichen Kontrolle der Stimmabgabe bei der Briefwahl mit dem Ziel begründen ließen, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen (BVerfGE 123, 39, 75). Das Bundesverfassungsgericht würde einer Entscheidung des Gesetzgebers nur entgegenreten, wenn sie mit einer übermäßigen Einschränkung oder Gefährdung der Grundsätze der unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl verbunden wäre (vgl. BVerfGE 59, 119, 225). Nach Überzeugung des Wahlprüfungsausschusses ist dies bei der vorliegend angegriffenen Vereinfachung der Briefwahlbeantragung nicht der Fall.

II.

Auch soweit der Einspruchsführer geltend macht, die Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl seien bei der Briefwahl dadurch gefährdet, dass Wahlbehinderungen und Stimmenvernichtungen kaum entdeckt werden könnten und teilweise nicht strafbar seien, vermag der Deutsche Bundestag einen Wahlfehler nicht festzustellen.

Der Einspruchsführer trägt keine konkreten Tatsachen vor, die auf einen Verstoß gegen Vorschriften für die Vorbereitung oder Durchführung der Wahl hinweisen.

Soweit er beispielhaft anführt, in Berlin-Pankow seien Wahlbriefe erst zwei Tage nach der Wahl bei der Post gefunden worden, trifft dies ausweislich der vom Wahlprüfungsausschuss beigezogenen Niederschrift über die 2. Sitzung des Bundeswahlausschusses am 30. Juni 2009 zwar zu. Für die im Vortrag des Einspruchsführers anklingende Vermutung, die Briefe seien von einem Mitarbeiter der Deutschen Post AG absichtlich zurückgehalten worden, bestehen jedoch keine Anhaltspunkte. Laut Sitzungsniederschrift des Bundeswahlausschusses trugen diese Wahlbriefe Poststempel vom 4. und 5. Juni 2009, waren also von den Absendern äußerst kurzfristig vor dem Wahlsonntag der Deutschen Post AG übergeben worden. Diese hat ausweislich der Niederschrift in einer Stellungnahme gegenüber dem Landeswahlleiter für Berlin mitgeteilt, dass in dem betreffenden Arbeitsbereich kurzfristig ein Vertreter eingesetzt worden sei, der offensichtlich nicht ausreichend über die besondere Weiterleitung dieser Sendungen informiert gewesen sei. Die Deutsche Post AG hat zugesagt, mit besonderem Nachdruck dafür Sorge zu tragen, dass sich Vergleichbares nicht wiederhole.

Ein Wahlfehler ist hierin nicht zu sehen. Denn nach ständiger Entscheidungspraxis des Deutschen Bundestages und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Wahlfehler in erster Linie den amtlichen Wahlorganen gemäß § 5 EuWG unterlaufen. Dritte können Wahlfehler insoweit begehen, als sie unter Bindung an wahlgesetzliche Anforderungen kraft Gesetzes Aufgaben bei der Organisation der Wahl erfüllen (vgl. Bundestagsdrucksachen 17/1000, Anlage 3, 14/2761, Anlagen 24 und 27; BVerfGE 89, 243, 251). Zudem kann eine unzulässige Wahlbeeinflussung vorliegen, wenn Dritte, beispielsweise Parteien oder einzelne

Kandidaten, mit Mitteln des Zwangs oder Drucks die Wahlentscheidung beeinflussen oder in ähnlich schwerwiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung einwirken (BVerfGE 103, 111, 132 f.; BVerfGE 122, 304, 314). Bei der Deutschen Post AG handelt sich um eine juristische Person des Privatrechts, die weder ein amtliches Wahlorgan im Sinne von § 5 EuWG ist noch kraft Gesetzes Aufgaben bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl erfüllt (vgl. Bundestagsdrucksachen 17/1000, Anlage 3, 16/3600, Anlage 18). Sie ist vielmehr gemäß § 4 EuWG in Verbindung mit § 36 Absatz 4 BWG als Postdienstleister mit dem für die Wähler unentgeltlichen Transport der Wahlbriefe beauftragt und amtlich bekannt gemacht worden (vgl. Bundesanzeiger vom 29. April 2009, S. 1551). Anhaltspunkte für wahlrechtlich relevante Fehler bestehen in diesem Zusammenhang nicht. Darüber, ob die verspätete Bearbeitung von Wahlbriefen durch einen einzelnen, offenbar kurzfristig vertretungshalber eingesetzten und unzureichend informierten Mitarbeiter der Deutschen Post AG möglicherweise eine Vertragsverletzung darstellt, hat der Wahlprüfungsausschuss nicht zu befinden. Ein derartiges offenkundig vorsatzloses Versäumnis eines privaten Arbeitnehmers kann jedenfalls nicht mit der vom Bundesverfassungsgericht angesprochenen Manipulation des Wählerwillens durch erhebliche Verletzungen der Freiheit oder Gleichheit der Wahl gleichgesetzt werden. Auch wenn hier kein Wahlfehler vorliegt, erwartet der Wahlprüfungsausschuss von allen an der Organisation und Durchführung der Briefwahl Beteiligten, dass sie sicherstellen, dass solche Vorfälle sich bei künftigen Wahlen nicht wiederholen.

Sonstige konkrete Anhaltspunkte für tatsächliche Verstöße gegen Wahlrechtsgrundsätze trägt der Einspruchsführer in diesem Zusammenhang nicht vor. Zwar insinuiert er, kommunale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Zugang zu den Wahlbriefen könnten in erheblichem Ausmaß Wahlbriefe unterschlagen. Träfe dies zu, würde möglicherweise ein Wahlfehler vorliegen. Der Einspruchsführer äußert hier jedoch lediglich allgemeine Vermutungen und Verdächtigungen, für deren Richtigkeit keinerlei Anhaltspunkte bestehen. Damit der Wahlprüfungsausschuss einem behaupteten Wahlfehler nachgehen – oder gar sein Vorliegen feststellen – kann, reicht es jedoch nicht aus, dass dargelegt wird, dass die Gefahr von Wahlfehlern bestehen könnte. Vielmehr muss unter Angabe konkreter, der Überprüfung zugänglicher Tatsachen dargelegt werden, dass sich diese Gefahr auch realisiert hat, das heißt, dass ein Wahlfehler nicht nur möglich war, sondern auch aufgetreten ist. Dies folgt daraus, dass gemäß § 2 Absatz 1 und 3 des Wahlprüfungsgesetzes, die gemäß § 26 Absatz 2 EuWG auch für die Prüfung der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gelten, die Wahlprüfung nicht von Amts wegen, sondern nur auf Einspruch, der zu begründen ist, erfolgt (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 26 m. w. N.). Da aber nur tatsächliche Wahlfehler die Gültigkeit der Wahl beeinflussen können, müssen auch die in der Begründung vorgetragenen Tatsachen mehr als nur die Gefahr von Wahlfehlern substantiieren. Dies gilt selbst dann, wenn die Substantiierung für den einzelnen Bürger schwierig oder gar unmöglich ist (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 26; BVerfGE 66, 369, 379). Andererseits besteht für den Wahlprüfungsausschuss weder eine Verpflichtung noch eine tatsächliche Möglichkeit, bloß vermuteten Wahlfehlern

durch umfangreiche Ermittlungen und Erhebungen selbst nachzugehen.

Auch der Vortrag des Einspruchsführers hinsichtlich verschiedener Möglichkeiten, wie innerhalb eines Haushalts Briefwahlunterlagen vernichtet oder manipuliert werden könnten, geht nicht über Mutmaßungen hinaus und lässt in keiner Beziehung das Vorliegen von tatsächlichen Verstößen gegen Vorschriften zur Vorbereitung oder Durchführung der Wahl erkennen.

III.

Soweit der Einspruchsführer der Ansicht ist, die Gleichheit der Wahl sei durch eine „unbekannten Anzahl an gefälschten Briefwahlunterlagen“ gefährdet, die dadurch zustande kämen, dass beim Öffnen der Briefwahlumschläge nicht kontrolliert werde, ob der Wähler im Wählerverzeichnis eingetragen sei, trägt er ebenfalls keine konkreten Tatsachen hinsichtlich tatsächlicher Fälschungen vor, sondern äußert lediglich Vermutungen.

Festzustellen ist zudem, dass ein derartiger Abgleich der Briefwähler mit dem Wählerverzeichnis beim Öffnen der Briefwahlumschläge von den Wahlrechtsvorschriften nicht vorgesehen ist. Denn, wie das Bundesministerium des Innern zutreffend darlegt, tritt hier der Wahlschein als formelle Voraussetzung der Stimmabgabe an die Stelle des Eintrags in das Wählerverzeichnis. Dieser wird gemäß § 24 EuWO auf Antrag erteilt und mit den übrigen Briefwahlunterlagen gemäß § 27 Absatz 3 EuWO an den Wahlberechtigten übersandt. Nach Erteilung des Wahlscheins wird im Wählerverzeichnis ein Sperrvermerk eingetragen (§ 29 EuWO). Der Wahlberechtigte kann dann nur noch auf Grund des Wahlscheins wählen, ob im Weg der Briefwahl (§ 59 Absatz 1 EuWO) oder im Wahlraum (§ 52 EuWO).

Bei der Zulassung des Wahlbriefs vor Ermittlung und Feststellung des Briefwahlergebnisses hat der Briefwahlvorstand den Wahlschein zu entnehmen und auf seine Gültigkeit zu überprüfen (§ 68 EuWO). Liegt einem Wahlbrief kein Wahlschein bei, so ist er zurückzuweisen und die Stimme gilt als nicht abgegeben (§ 39 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 BWG in Verbindung mit § 4 EuWG). Bei Fälschungen kommt zudem eine Strafbarkeit gemäß den §§ 107a und 267 ff. StGB in Betracht (vgl. Schreiber, Kommentar zum BWG, 8. Aufl., 2009, § 17 Rn. 16). Durch diese Regelungen ist aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses ausreichend sichergestellt, dass bei der Briefwahl nur Wähler ihre Stimme abgeben, deren Wahlberechtigung bei der Ausstellung des Wahlscheines geprüft worden ist und die sich bei der Stimmabgabe durch die Beifügung des Wahlscheines legitimieren.

IV.

Auch soweit der Einspruchsführer meint, die Allgemeinheit der Wahl sei durch einen höheren Prozentsatz an ungewollt ungültigen Stimmen bei der Briefwahl gegenüber der Urnenwahl gefährdet, beinhaltet sein Vortrag keine substantiierte Darlegung von konkreten Tatsachen, die der Überprüfung auf Vorliegen eines Wahlfehlers zugänglich wären. Aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses entbehrt diese Vermutung zudem der Tatsachengrundlage, da, wie das Bundesministerium des Innern dargelegt hat, der Anteil der ungültigen Stimmen bei

der Europawahl 2004 bei den Briefwählern nur 1,8 Prozent betragen hat, während immerhin 3,0 Prozent der Urnenwähler ungültige Stimmen abgegeben haben. Die in den Wahlvorschriften vorgesehenen und vom Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme dargestellten Erläuterungen und Hinweise zur Briefwahl, die jeder Briefwähler mit seinen Unterlagen erhält, genügen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses vollkommen, um das Risiko ungewollt ungültiger Stimmen soweit wie möglich zu reduzieren.

V.

Soweit der Einspruchsführer aus den von ihm genannten Gefahren – deren Verwirklichung er allerdings, wie oben (II. – IV.) dargestellt, nicht substantiiert vorträgt – die Verfassungswidrigkeit der rechtlichen Regelungen der Briefwahl ableiten möchte, ist zunächst erneut darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Bundestag im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen (s. oben unter I.).

Für verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Ausgestaltung der Briefwahl besteht zudem kein Anlass.

Das Bundesverfassungsgericht hat – worauf das Bundesministerium des Innern zutreffend hinweist – bereits mehrfach ausdrücklich die Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl, namentlich ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der freien und geheimen Wahl, bestätigt (BVerfGE 21, 200, 24 ff.; 59, 119, 125 ff.). Die Erwägungen in den Entscheidungen von 1967 und 1981 treffen in Begründung und Ergebnis nach wie vor zu. Wie vom Bundesverfassungsgericht betont, überschreitet die Einführung der Briefwahl nicht den in Wahlrechtsfragen vorhandenen gesetzgeberischen Spielraum. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich nicht beanstandet, dass die Regelungen der Briefwahl es weitgehend dem Wahlberechtigten überlassen, in seinem Bereich selbst für die Wahrung des Wahlheimnisses und der Wahlfreiheit Sorge zu tragen, und ausgeführt, dass ihm dies in aller Regel keine Schwierigkeiten bereiten werde. Es hat darauf hingewiesen, dass der Wahlberechtigte, wenn er es im Einzelfall nicht für möglich halte, das Wahlheimnis und seine Entschließungsfreiheit zu wahren, davon absehen könne, sich die Briefwahlunterlagen zu beschaffen oder zu benutzen und, wenn ihm die Umstände ausnahmsweise keine andere Wahl lassen, sich – wie das auch vor der Einführung der Briefwahl der Fall gewesen sei – gezwungen sehen könne, auf die Stimmabgabe zu verzichten (BVerfGE 59, 119, 126 f.).

Zwar trifft den Gesetz- und Verordnungsgeber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Pflicht, die bisherige Regelung und Handhabung der Briefwahl ständig in Anbetracht neu auftretender Entwicklungen, die unvorhergesehene Gefahren für die Integrität der Wahl mit sich bringen können, zu überprüfen und dabei zutage tretenden Missbräuchen, die geeignet sein können, die Freiheit der Wahl oder das Wahlheimnis mehr als unumgänglich zu gefährden, entgegen zu treten (BVerfGE 59, 119, 127). Die vom Einspruchsführer geäußerten Vermutungen betreffen jedoch keine neuen Entwicklungen und lassen, da sie unbelegt bleiben, auch nicht auf unvorhergesehene Gefahren für die Integrität der Wahl schließen, so dass diese Prüfungspflicht vom Gesetzgeber nicht verletzt worden ist.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn M. B., 52372 Kreuzau

– Az.: EuWP 41/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 4. August 2009, das beim Wahlprüfungsausschuss am 5. August 2009 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt.

Mit seinem Einspruch macht der Einspruchsführer geltend, die für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland geltende Fünf-Prozent-Sperrklausel verstoße gegen das Grundgesetz (GG).

Sie habe bei der Europawahl, anders als bei der Bundestagswahl, keinen Sinn und sei daher wegen des Prinzips der Gleichheit nicht anzuwenden. Denn im Europäischen Parlament müsse keine stabile Mehrheit vorhanden sein, um eine Regierung zu bilden. Auch strukturell sei das Europäische Parlament nicht mit dem Bundestag vergleichbar. Hier bildeten zur Zeit 160 verschiedenen Parteien insgesamt sieben Fraktionen. Weitere Parteien aus der Bundesrepublik Deutschland würden sich jeweils einer dieser Fraktionen anschließen und daher kein Problem für die Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments bilden.

Der Einspruchsführer trägt weiter vor, dass bei der Europawahl mehr als zehn Prozent der Wähler eine andere als die „üblichen Parteien“ gewählt hätten. Durch die Fünf-Prozent-Sperrklausel werde der Wille dieser großen Anzahl von Wählern nicht mehr im Europäischen Parlament abgebildet. Dies widerspreche dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl.

Zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes (EuWG) hat das Bundesministerium des Innern Stellung genommen und mitgeteilt, dass aus seiner Sicht die anlässlich von Entscheidungen über Einsprüche gegen die 6. Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2004 vertretene Rechtsauffassung des Wahlprüfungsausschusses, die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlgesetz sei verfassungsrechtlich zulässig (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18 und 15/4750, Anlagen 20 bis 22), weiterhin aktuell sei.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein vom 13. Februar 2008 ergebe sich keine andere Sichtweise. Das Bundesverfassungsgericht habe in dem Urteil unter Hinweis auf frühere Entscheidungen festgestellt, dass es sich bei Gemeindevertretungen und Kreistagen nicht um Parlamente im Rechtssinn handele. Zur Begründung sei angeführt worden, dass ihnen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut seien, ihnen keine Gesetzgebungsfunktion zustünde, sie keine Regierung oder ein vergleichbares Gremium wählten und ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht unterlägen (BVerfGE 120, 82, 120). All dies treffe für das Europäische Parlament, auch in einem entsprechenden Sinne, nicht zu. Hier könne auf die vom Wahlprüfungsausschuss bereits gemachten Ausführungen zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments verwiesen werden, wobei insbesondere hervorzuheben sei, dass das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 des EG-Vertrages (EGV) das Europäische Parlament in den meisten Bereichen der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung neben dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber der Europäischen Union mache und das Europäische Parlament der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission zustimmen müsse (Artikel 214 Absatz 2 Satz 1 EGV) sowie die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen könne (Artikel 201 EGV). Über die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien hinaus sei noch anzumerken, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Immunität genossen (Artikel 6 Absatz 2 des Direktwahlakts), wie auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Artikel 46 GG) und der Landtage, den Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen dieses Recht jedoch nicht zustehe.

Das Bundesverfassungsgericht habe in dieser Entscheidung zudem darauf hingewiesen, dass bei Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit wie einer Fünf-Prozent-Klausel auch auf die Eingriffsintensität abgestellt werden müsse (BVerfGE 120, 82, 107). Es habe damit ein Argument bestätigt, das es bei seiner Entscheidung im Jahr 1979 zur Recht-

fertigung der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen angeführt habe. Damals habe das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass wegen der jeweiligen Anzahl zu wählender Abgeordneter die Sperrklausel bei Europawahlen einen weniger intensiven Eingriff darstelle als bei einer Bundestagswahl (BVerfGE 51, 222, 255). Bei der gegenwärtigen Größe des Deutschen Bundestages habe die Sperrklausel zur Folge, dass bis zu 30 Bewerbern einer Partei der Einzug in das Parlament verwehrt werde. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament könne die Sperrklausel nur verhindern, dass Gruppierungen von höchstens vier Abgeordneten in das Europäische Parlament gelangen.

Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei Eingriffen in die Gleichheit der Wahl eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden könne (BVerfGE 120, 82, 107). In der Bundesrepublik Deutschland gebe es bei Bundestags- und Landtagswahlen traditionell eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Damit gelte diese Klausel seit Gründung der Bundesrepublik bei überregionalen Wahlen, d. h. bei Wahlen eines Parlaments im Rechtssinn. Die Sperrklausel sei damit den Bundesbürgern als Element demokratischer Wahlen bekannt und vertraut, so dass sich eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis gebildet habe. Für das Europawahlgesetz habe sich der Bundesgesetzgeber insoweit an das Bundestagswahlrecht angelehnt, das in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genieße.

Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament eher mit einem nationalen Parlament als einer kommunalen Volksvertretung zu vergleichen sei, müsse bei der Beurteilung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit durch eine Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz vorrangig auf das nationale Kontingent der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland abgestellt werden.

Die Sperrklausel ermögliche in erster Linie die Rückkopplung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken könnten (BVerfGE 51, 222, 235).

Das Europäische Parlament habe eine große Bandbreite an legislativen Aufgaben zu bewältigen. Auch in Bereichen, in denen das Parlament lediglich ein Anhörungsrecht habe, wie z. B. im Bereich der Innen- und Justizpolitik, spiele es eine bedeutende Rolle als Kontrollinstanz von Rat und Kommission. Der einzelne Abgeordnete sei bei seinen Entscheidungen vielfältigen Einflussnahmen von Lobbyorganisationen ausgesetzt. Um eigenständig fundierte Entscheidungen treffen zu können, bedürfe er eines „logistischen Rückhalts“. Diesen finde er z. T. in den Einrichtungen des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Fällen benötigten die Abgeordneten allerdings Kenntnisse über die Rechtslage und tatsächliche Situation in ihrem Heimatstaat und die möglichen Auswirkungen einer bestimmten Rechtsetzung der Gemeinschaft auf die Situation in ihrem Land. Würden auf diese Weise die Erkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten zusammengeführt, könnten die Abgeordneten fundierte Entscheidungen treffen, die die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Für diese Rückkopplung könnten sich die Abgeordneten in erster Linie der nationalen Parteien und Parlamente bedienen. Bei Kleinstparteien fehle hierfür nicht nur der notwendige Apparat, sondern auch die Rückkopplung über das nationale Parlament, in dem diese Parteien in

Deutschland wegen der bei Bundestagswahlen geltenden Fünf-Prozent-Klausel nicht vertreten seien. Umgekehrt sei auch der Deutsche Bundestag für die Wahrnehmung seiner fortlaufenden Integrationsverantwortung in europapolitischen Angelegenheiten auf die Rückmeldung der deutschen Abgeordneten des Europaparlaments angewiesen. Soweit es sich um Materien handele, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fielen, oder um Gegenstände, die für ein Land von besonderem Interesse seien, gelte Gleiches für die Rückkopplung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Landtage.

Die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander spiele eine wesentliche Rolle für den europäischen politischen Prozess und sei auch institutionell verankert: So enthalte die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Titel VI Artikel 130 bis 132). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) regule § 93a, dass die Ausschüsse Mitglieder des Europäischen Parlaments zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzuziehen und Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten könnten. § 93b GO-BT sehe vor, dass zu den Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt erhielten. Sie seien vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen des Deutschen Bundestages, aus deren Parteien deutsche Mitglieder in das Europäische Parlament gewählt worden sind, berufen worden. Die berufenen Mitglieder des Europäischen Parlaments seien befugt, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese wechselseitigen Informationsflüsse und Verflechtungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament könnten nur von solchen Abgeordneten effektiv genutzt werden, deren Parteien in beiden Parlamenten vertreten seien.

Die Sperrklausel diene daneben, wenn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorrangig, der Sicherung einer wirksamen Vertretung des deutschen Volkes im Europäischen Parlament (BVerfGE 51, 222, 249).

Die Regelungen des Europawahlgesetzes bezögen sich ausschließlich auf die Wahl der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland. Diese stellten nur einen Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments dar. Es sei daher folgerichtig, bei der Frage der Rechtfertigung einer Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Fünf-Prozent-Klausel in erster Linie nicht das Gesamtparlament, sondern den von Deutschland aus gewählten Teil der Abgeordneten zu betrachten.

Dieser Aspekt werde sowohl durch den Direktwahlakt als auch durch den EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza unterstützt.

Nach Artikel 3 des Direktwahlakts könnten die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfe. Europarechtlich sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel daher als zulässig anerkannt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn hätten von der Möglichkeit der Einführung einer Mindestschwelle Gebrauch gemacht. Insbesondere habe die Mehrzahl der grö-

berer Länder eine Sperrklausel eingeführt. So gebe es in Deutschland (99 Abgeordnete), Frankreich (72 Abgeordnete) und in Polen (50 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 5 Prozent, in Italien (72 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 4 Prozent. Von den großen Ländern hätten nur Großbritannien mit 72 Abgeordneten und Spanien mit 40 Abgeordneten keine Sperrklausel. Kleinere Länder bräuchten schon deshalb z. T. keine Mindestschwelle, weil die für ein Mandat benötigten prozentualen Stimmenanteile die höchstzulässige Mindestschwelle von 5 Prozent bereits überschritten.

Artikel 3 des Direktwahlakts ermögliche den Mitgliedstaaten in erster Linie dafür zu sorgen, dass das nationale Abgeordnetenkontingent nicht aus zahlreichen kleineren Splittergruppen bestehe, sondern aus Abgeordneten, deren Parteien auch auf nationaler Ebene eine gewisse Bedeutung hätten. Dies stärke die Handlungsfähigkeit als nationales Kontingent.

Gleiches ergebe sich durch die Auslegung des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, der gemeinschaftsrechtlichen Grundlage für die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament bestehe danach aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Artikel 189 EGV). Zwar sei die Binnenorganisation durch die transnationale Zusammensetzung der Fraktionen gekennzeichnet. Auch im Wahlverfahren gebe es transnationale Elemente wie z. B. die Wahlberechtigung der Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, gemäß Artikel 18 Absatz 1 EGV. Dies ändere aber nichts daran, dass der Vertrag von Abgeordneten ausgehe, die Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten seien, und eben nicht Vertreter von Parteien oder länderübergreifenden Parteibündnissen oder ausschließlich Vertreter eines europäischen Gedankens.

Die Anbindung der Abgeordneten an ihre Heimatländer sei demnach in Artikel 189 EGV angelegt. Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das ganze Volk vertreten (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz GG), vertreten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht ein „Unionsvolk“, das es mangels Eigenstaatlichkeit der EU nicht gebe, sondern das Volk des Mitgliedstaates, das sie gewählt habe. Die Mitgliedstaaten könnten daher ein – nach den Verträgen zulässiges – Interesse daran haben, dass ihre Belange möglichst effektiv vertreten würden, und in Verfolgung dieses Interesses eine Sperrklausel festlegen. Tatsächlich komme es innerhalb der deutschen Abgeordnetengruppe häufig vor, dass nationale Interessen bei Abstimmungen vordringlich berücksichtigt würden. Besondere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit seien die Arbeitszeitrichtlinie, die CO₂-Pkw-Richtlinie oder die Rückführungsrichtlinie.

Eine effektive Vertretung des deutschen Volkes, zu der die Abgeordneten im Europäischen Parlament berufen seien, sei mit einer Größe einer Abgeordnetengruppe von einem bis vier Abgeordneten kaum möglich. Daran ändere auch die Möglichkeit nichts, sich Fraktionen im Europäischen Parlament anzuschließen. Der Zusammenschluss zu Fraktionen gewährleiste nämlich lediglich, dass die Politik der jeweiligen Parteien im Parlament vertreten werde, nicht aber, dass die einzelnen Abgeordneten einen effektiven Beitrag zur

Vertretung der Interessen ihrer Nation im Parlament leisteten. Im Übrigen sei nicht sicher, dass alle Abgeordneten von Splitterparteien eine Fraktion fänden, der sie sich anschließen könnten. Zwar gehörten die meisten Abgeordneten im Europäischen Parlament einer Fraktion an; dennoch seien in der laufenden 7. Wahlperiode zurzeit 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Zum Vergleich hierzu habe der Deutsche Bundestag im Regelfall nur ein bis zwei fraktionslose Abgeordnete. Gerade Splitterparteien, die sich nur zu einem eng begrenzten Themenkreis politisch positionierten, könnten nicht ohne Weiteres eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelte das Vorstehende erst recht. Das Europäische Parlament sei auch nach der Neuformulierung in Artikel 14 Absatz 2 des EU-Vertrags (EUV) kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Dies spiegele sich darin, dass es, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten und nicht als Vertretung der Unionsbürger nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt sei.

Auch die gestiegene Bedeutung der wechselseitigen Rückkopplung von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten finde im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag: So etwa in Artikel 12 EUV, der den aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union würdige und ihnen zahlreiche Rechte einräume, und im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werde das Europäische Parlament in 95 Prozent der Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat. Darunter fielen auch Bereiche, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in besonderer Weise auf den innerstaatlichen politischen Diskurs angewiesen seien, und in denen dem Deutschen Bundestag Aufgaben von substanziellem Gewicht verbleiben müssten, wie etwa das Strafrecht und das Strafverfahren. Unter diesem Gesichtspunkt komme der Rückkopplung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die politischen Meinungen in den Fraktionen des Deutschen Bundestages noch mehr Bedeutung als bisher zu. Dasselbe gelte im Gegenzug für die Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Beratungen im Europäischen Parlament, die entsprechend seiner Geschäftsordnung durch die von den Fraktionen benannten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolge. Abgeordnete von Kleinstparteien, die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen kein Pendant fänden, könnten diese Rückkopplung nicht gewährleisten.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG diene demnach legitimen Zielen und sei zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Der Einspruchsführer, dem die Stellungnahme bekannt gegeben worden ist, hat sich hierzu nicht geäußert.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Der Vortrag des Einspruchsführers, die Fünf-Prozent-Sperrklausel verstoße gegen das Grundgesetz, lässt keinen Wahlfehler erkennen.

Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. bereits Bundestagsdrucksachen I/2811; zuletzt: 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11 mit weiteren Nachweisen), das diese Praxis auch stets bestätigt hat, da dem Bundestag insofern die Verwerfungskompetenz fehle (vgl. BVerfGE 89, 291, 300; 121, 266, 290; 122, 304, 307).

Unabhängig hiervon hat sich der Wahlprüfungsausschuss ausführlich mit der vom Einspruchsführer angesprochenen Rechtsfrage befasst. Er hält die Vorschrift des § 2 Absatz 7 EuWG für verfassungsgemäß und bestätigt damit seine bereits im Zusammenhang mit Anfechtungen der Europawahl im Jahr 2004 dargelegte Auffassung (s. Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18; 15/4750, Anlagen 5, 9, 20 bis 22).

Wie der Deutsche Bundestag und der Wahlprüfungsausschuss in den genannten Entscheidungen ausgeführt haben, können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Satz 1 des Direktwahlakts eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe festlegen. Diese Schwelle darf jedoch nach Satz 2 dieser Vorschrift landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2004 in einem Organstreitverfahren zur Fünf-Prozent-Sperrklausel des damaligen § 2 Absatz 6 EuWG (2 BvE 1/04), in dem die diesbezügliche Organklage der NPD wegen Nichteinhaltung der Frist gemäß § 64 Absatz 3 des Bundesverfassungsgesetzes (BVerfGG) als unzulässig verworfen worden ist, auf die entsprechende Ergänzung des Direktwahlakts im Jahr 2002 hingewiesen und hierzu ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem am 21. August 2003 verkündeten Vierten Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes und Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes zum Ausdruck gebracht habe, dass er an der Fünf-Prozent-Sperrklausel festhalten möchte. Er habe sich dabei – so das Bundesverfassungsgericht – auf die Ermächtigung der Mitgliedstaaten im Beschluss des Rates der Europäischen Union stützen können, eine Sperrklausel zu erlassen. Der Rat der Europäischen Union hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit Beschluss vom 25. Juni und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 811) den Direktwahlakt geändert, damit die Wahlen zum Europäischen Parlament „gemäß den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen stattfinden können, die Mitgliedstaaten zugleich aber die Möglichkeit erhalten, für Aspekte, die nicht durch diesen Beschluss geregelt sind, ihre jeweiligen nationalen Vorschriften anzuwenden“. Dieser Änderung des Direktwahlakts hat der deutsche Gesetzgeber mit Artikel 1 des Zweiten Gesetzes über die Zustimmung zur Änderung des Direktwahlakts vom 15. August 2003 (BGBl. 2003 II S. 810) zugestimmt. Zwar kann, worauf der Wahlprüfungsausschuss schon in den genannten Entscheidungen hingewiesen hat, in dieser nunmehr ausdrücklich verankerten Ermächtigung zum Erlass einer Fünf-Prozent-Sperrklausel

durch den Direktwahlakt nicht unmittelbar die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Sperrklausel nach dem deutschen Verfassungsrecht abgeleitet werden. Der Wahlprüfungsausschuss sieht sie jedoch weiterhin als starkes Indiz dafür, dass § 2 Absatz 7 EuWG nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1979 die Fünf-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament einstimmig für grundgesetzkonform angesehen, weil sie an dem durch besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament entgegenzuwirken, orientiert sei und das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen nicht überschreite (BVerfGE 51, 222, 233). Bereits in dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich mit den Spezifika des Europäischen Parlaments auseinandergesetzt, dessen Aufgabenkreis mit dem der Parlamente der Mitgliedstaaten nur bedingt vergleichbar sei. Im Vordergrund sah das Bundesverfassungsgericht die Ausübung der vertraglich verbürgten Beratungs- und Kontrollfunktionen. Dagegen seien von den klassischen Aufgaben der Parlamente das Recht, die Regierung zu wählen und die gesetzgeberischen Funktionen nur in ersten Ansätzen vorhanden (a. a. O., S. 240 ff.). Hingegen nehme es als Vertretung der Völker eine wichtige politische Integrationsverantwortung wahr. Organisation und Arbeitsweise unterschieden sich nicht wesentlich von derjenigen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der dem Europäischen Parlament im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaften zugewiesene Aufgabenkreis und die ihm auf dem Wege zu einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zugeordnete Rolle ein handlungsfähiges Organ erforderten. Das Europäische Parlament könne die ihm gestellten Aufgaben nur dann wirksam bewältigen, wenn es durch eine, den vielschichtigen Spezialmaterien angemessene, interne Arbeitsteilung all seinen Mitgliedern die notwendige Sachkenntnis verschaffe und zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung in der Lage sei. Beides könne gefährdet werden, wenn die durch die große Zahl der Mitgliedstaaten ohnehin nicht vermeidbare Aufgliederung des Parlaments in viele Gruppen ein Ausmaß annehme, das dessen Funktionsfähigkeit ernsthaft in Frage stelle. Dies sei ein zwingender Grund, der Vorkehrungen gegen eine übermäßige Parteienzersplitterung zu rechtfertigen vermöge (a. a. O., S. 246 f.).

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, der zufolge die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstößt (BVerfGE 120, 82), ergibt sich keine Neubewertung der Zulässigkeit der Sperrklausel bei der Europawahl, wie das Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme, der sich der Wahlprüfungsausschuss in dieser Hinsicht anschließt, zutreffend dargelegt hat. Dasselbe gilt für weitere kommunalrechtliche Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten (vgl. die Übersicht über die Rechtslage in den Bundesländern im Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Mai 2009 – St 2/08, Rn. 30 ff.). Denn die in diesen Entscheidungen betroffenen kommunalen Vertretungen sind, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, Organe der Verwaltung, denen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind (a. a. O., S. 112). Da-

mit haben sie einen völlig anderen Charakter als das Europäische Parlament als ein unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 123, 267, 368). Dieses ist, wie das Bundesministerium des Innern beispielhaft darlegt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bei 95 Prozent der europäischen Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat geworden, übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und wählt den Präsidenten der Kommission (vgl. Artikel 14 EUV).

Auch die auf das Europäische Parlament bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 123, 267, 364, 370 ff.) nehmen in keiner Weise Stellung zu der Zulässigkeit einer Sperrklausel und bieten auch keine anderweitigen Anhaltspunkte für eine notwendige Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Absatz 7 EuWG.

Angesichts der vom Einspruchsführer erwähnten großen Anzahl der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien sieht der Wahlprüfungsausschuss die vom Bundesverfassungsgericht bereits 1979 deutlich angesprochene Gefahr der Zersplitterung heute eher noch verstärkt. Diese ist zwar in erster Linie der erheblich angewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten geschuldet. Vor dem Hintergrund der beständig erweiterten und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon weiter anwachsenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments hält der Wahlprüfungsausschuss es daher für geboten, dieser Zersplitterung im Rahmen des dem deutschen Gesetzgeber Möglichen entgegenzuwirken. Deshalb besteht aus seiner Sicht die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 EuWG fort.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

1. des Herrn Prof. Dr. K. B., 80809 München
bevollmächtigt –
2. des Herrn L.W., 92690 Pressrath
3. des Herrn H. S., 93049 Regensburg
– Az.: EuWP 43/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland

am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 24. Juli 2009, das beim Deutschen Bundestag am 4. August 2009 eingegangen ist, haben die Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 eingelegt. Als Bevollmächtigter ist der Einspruchsführer zu Nummer 1 benannt worden.

Die Einspruchsführer begründen ihren Einspruch damit, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes (EuWG) verfassungswidrig sei. Daher sei es auch verfassungswidrig, dass der Wahlvorschlag der Ökologisch-Demokratischen Partei Deutschlands (ödp), deren Mitglieder die Einspruchsführer seien, bei der Verteilung der Sitze der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland nicht berücksichtigt worden sei, weil er nicht fünf Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen Stimmen erhalten habe.

Die Einspruchsführer sind der Auffassung, dass alle Wahlvorschläge bei der Verteilung der Sitze berücksichtigt werden müssten. Sie meinen zudem, das Wahlrecht für die Europawahl, bei dem es sich gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 EuWG um ein Verhältniswahlsystem mit Listenwahlvorschlägen handle, wobei Wahlvorschläge nach § 8 Absatz 1 EuWG nur von Parteien oder parteiähnlichen politischen Vereinigungen eingereicht werden könnten, sei verfassungsrechtlich bedenklich, weil es die Republik in einen Parteienstaat verwandele. Ein Korrektiv des Systems der Verhältniswahl durch Elemente der Persönlichkeitswahl wie bei der Bundestagswahl gebe es nicht.

Durch die Fünf-Prozent-Sperrklausel werde den Wählern vieler kleiner Parteien und politischer Vereinigungen die Chance genommen, durch Abgeordnete im Europäischen Parlament repräsentiert zu werden, obwohl in Deutschland etwa ein Prozent der Stimmen genügen würde, um einen Sitz im Europäischen Parlament zu erreichen. Wähler enthielten kleinen Parteien und politischen Vereinigungen ihre Stimme vor, weil sie befürchten müssten, dass ihre Stimme bei der

Sitzverteilung nicht berücksichtigt werde. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel verletze dadurch den in Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) und in § 1 EuWG verankerten Grundsatz der Gleichheit der Wahl und das aus Artikel 38 Absatz 1 und Artikel 21 Absatz 1 GG folgende Prinzip der Chancengleichheit der Parteien, weil sie kleinen Parteien und politischen Vereinigungen so gut wie keine Chance lasse, an der politischen Willensbildung in Parlamenten mitzuwirken.

Weiter tragen die Einspruchsführer vor, die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1979, in der es die Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht für verfassungswidrig erkannt habe, weil sie die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments ermögliche (BVerfGE 51, 222 ff.), überzeuge nicht und könne den Gleichheitsverstoß nicht rechtfertigen. Nur zwingende, sich aus dem Prinzip der Funktionsfähigkeit des Parlaments ergebende Gründe könnten nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Einschränkung der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien und politischen Vereinigungen im Wahlverfahren rechtfertigen. Diese Gründe müssten auch empirisch nachweisbar sein. Die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments gebiete aus Sicht der Einspruchsführer nicht, dass Parteien, die weniger als fünf Prozent der Stimmen erhielten, bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt würden. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel diene ausschließlich der Vergrößerung des politischen Einflusses der größeren Parteien. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern Abgeordnete großer Parteien im Europäischen Parlament dem Gemeinwohl besser diene als solche aus kleinen Parteien oder politische Vereinigungen. Dass ein Abgeordneter dem Gemeinwohl diene, werde durch dessen Unabhängigkeit und Gewissensbindung im Sinne des Artikels 38 Absatz 1 GG sichergestellt. Ein Abgeordneter im Europäischen Parlament aus der Bundesrepublik Deutschland vertrete das ganze Volk und nicht seine Partei. Es sei daher verfassungswidrig zu unterstellen, dass Abgeordnete kleinerer Parteien die Funktionsfähigkeit des Parlaments gefährdeten.

Das Argument der Funktionsunfähigkeit gelte für das Europäische Parlament schon deswegen nicht, weil diesem viele Abgeordnete als einziges oder eines von wenigen Mitgliedern ihrer Partei oder politischen Vereinigung angehörten. Im Übrigen bildeten sich dort die Fraktionen nicht national, sondern parteiorientiert. Trotz der vielen „vereinzelt“ Abgeordneten, deren Anzahl auf Grund der Erweiterung der Europäischen Union auf viele kleine Staaten zugenommen habe, sei die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments seit seinem Bestehen nie zweifelhaft gewesen. Daran würde sich auch nichts ändern, wenn in der Bundesrepublik Deutschland alle Wahlvorschläge bei der Sitzverteilung berücksichtigt würden, die genügend gültige Stimmen auf sich vereinigen konnten, um einen Sitz im Europäischen Parlament zu erringen.

§ 2 Absatz 7 EuWG sei ferner demokratiewidrig, weil deutsche Wähler im Vergleich zu Wählern anderer Mitgliedstaaten bei der Europawahl ohnehin das geringste Stimmengewicht hätten. Wer als deutscher Wähler eine bestimmte politische Richtung im Europäischen Parlament zur Geltung bringen wolle, benötige wegen der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei einer Wahlbeteiligung von 50 Prozent etwa 1,5 Millionen Wähler, die dieselbe Partei oder politische Vereinigung wählten. So viele Wähler gebe es in einigen anderen Mitgliedstaaten nicht einmal.

Zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG hat das Bundesministerium des Innern Stellung genommen und mitgeteilt, dass aus seiner Sicht die anlässlich von Entscheidungen über Einsprüche gegen die 6. Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2004 vertretene Rechtsauffassung des Wahlprüfungsausschusses, die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlgesetz sei verfassungsrechtlich zulässig (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18 und 15/4750, Anlagen 20 bis 22), weiterhin aktuell sei.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein vom 13. Februar 2008 ergebe sich keine andere Sichtweise. Das Bundesverfassungsgericht habe in dem Urteil unter Hinweis auf frühere Entscheidungen festgestellt, dass es sich bei Gemeindevertretungen und Kreistagen nicht um Parlamente im Rechtssinn handele. Zur Begründung sei angeführt worden, dass ihnen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut seien, ihnen keine Gesetzgebungsfunktion zustünde, sie keine Regierung oder ein vergleichbares Gremium wählten und ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht unterlägen (BVerfGE 120, 82, 120). All dies treffe für das Europäische Parlament, auch in einem entsprechenden Sinne, nicht zu. Hier könne auf die vom Wahlprüfungsausschuss bereits gemachten Ausführungen zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments verwiesen werden, wobei insbesondere hervorzuheben sei, dass das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 EGV das Europäische Parlament in den meisten Bereichen der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung neben dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber der Europäischen Union mache und das Europäische Parlament der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission zustimmen müsse (Artikel 214 Absatz 2 Satz 1 EGV) sowie die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen könne (Artikel 201 EGV). Über die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien hinaus sei noch anzumerken, dass die

Abgeordneten des Europäischen Parlaments Immunität genossen (Artikel 6 Absatz 2 des Direktwahlakts), wie auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Artikel 46 GG) und der Landtage, den Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen dieses Recht jedoch nicht zustehe.

Das Bundesverfassungsgericht habe in dieser Entscheidung zudem darauf hingewiesen, dass bei Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit wie einer Fünf-Prozent-Klausel auch auf die Eingriffsintensität abgestellt werden müsse (BVerfGE 120, 82, 107). Es habe damit ein Argument bestätigt, das es bei seiner Entscheidung im Jahr 1979 zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen angeführt habe. Damals habe das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass wegen der jeweiligen Anzahl zu wählender Abgeordneter die Sperrklausel bei Europawahlen einen weniger intensiven Eingriff darstelle als bei einer Bundestagswahl (BVerfGE 51, 222, 255). Bei der gegenwärtigen Größe des Deutschen Bundestages habe die Sperrklausel zur Folge, dass bis zu 30 Bewerbern einer Partei der Einzug in das Parlament verwehrt werde. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament könne die Sperrklausel nur verhindern, dass Gruppierungen von höchstens vier Abgeordneten in das Europäische Parlament gelangten.

Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei Eingriffen in die Gleichheit der Wahl eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden könne (BVerfGE 120, 82, 107). In der Bundesrepublik Deutschland gebe es bei Bundestags- und Landtagswahlen traditionell eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Damit gelte diese Klausel seit Gründung der Bundesrepublik bei überregionalen Wahlen, d. h. bei Wahlen eines Parlaments im Rechtssinn. Die Sperrklausel sei damit den Bundesbürgern als Element demokratischer Wahlen bekannt und vertraut, so dass sich eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis gebildet habe. Für das Europawahlgesetz habe sich der Bundesgesetzgeber insoweit an das Bundestagswahlrecht angelehnt, das in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genieße.

Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament eher mit einem nationalen Parlament als einer kommunalen Volksvertretung zu vergleichen sei, müsse bei der Beurteilung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit durch eine Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz vorrangig auf das nationale Kontingent der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland abgestellt werden.

Die Sperrklausel ermögliche in erster Linie die Rückkopplung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken könnten (BVerfGE 51, 222, 235).

Das Europäische Parlament habe eine große Bandbreite an legislativen Aufgaben zu bewältigen. Auch in Bereichen, in denen das Parlament lediglich ein Anhörungsrecht habe, wie z. B. im Bereich der Innen- und Justizpolitik, spiele es eine bedeutende Rolle als Kontrollinstanz von Rat und Kommission. Der einzelne Abgeordnete sei bei seinen Entscheidungen vielfältigen Einflussnahmen von Lobbyorganisationen ausgesetzt. Um eigenständig fundierte Entscheidungen treffen zu können, bedürfe er eines „logistischen Rückhalts“. Diesen finde er z. T. in den Einrichtungen des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Fällen benötigten die Abgeordneten allerdings Kenntnisse über die Rechtslage und tatsächliche Situation in ihrem Heimatstaat und die möglichen

Auswirkungen einer bestimmten Rechtsetzung der Gemeinschaft auf die Situation in ihrem Land. Würden auf diese Weise die Erkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten zusammengeführt, könnten die Abgeordneten fundierte Entscheidungen treffen, die die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Für diese Rückkopplung könnten sich die Abgeordneten in erster Linie der nationalen Parteien und Parlamente bedienen. Bei Kleinstparteien fehle hierfür nicht nur der notwendige Apparat, sondern auch die Rückkopplung über das nationale Parlament, in dem diese Parteien in Deutschland wegen der bei Bundestagswahlen geltenden Fünf-Prozent-Klausel nicht vertreten seien. Umgekehrt sei auch der Deutsche Bundestag für die Wahrnehmung seiner fortlaufenden Integrationsverantwortung in europapolitischen Angelegenheiten auf die Rückmeldung der deutschen Abgeordneten des Europaparlaments angewiesen. Soweit es sich um Materien handele, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fielen, oder um Gegenstände, die für ein Land von besonderem Interesse seien, gelte Gleiches für die Rückkopplung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Landtage.

Die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander spiele eine wesentliche Rolle für den europäischen politischen Prozess und sei auch institutionell verankert: So enthalte die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Titel VI Artikel 130 bis 132). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) regule § 93a, dass die Ausschüsse Mitglieder des Europäischen Parlaments zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzuziehen und Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten könnten. § 93b GO-BT sehe vor, dass zu den Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt erhielten. Sie seien vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen des Deutschen Bundestages, aus deren Parteien deutsche Mitglieder in das Europäische Parlament gewählt worden sind, berufen worden. Die berufenen Mitglieder des Europäischen Parlaments seien befugt, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese wechselseitigen Informationsflüsse und Verflechtungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament könnten nur von solchen Abgeordneten effektiv genutzt werden, deren Parteien in beiden Parlamenten vertreten seien.

Die Sperrklausel diene daneben, wenn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorrangig, der Sicherung einer wirksamen Vertretung des deutschen Volkes im Europäischen Parlament (BVerfGE 51, 222, 249).

Die Regelungen des Europawahlgesetzes bezögen sich ausschließlich auf die Wahl der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland. Diese stellten nur einen Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments dar. Es sei daher folgerichtig, bei der Frage der Rechtfertigung einer Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Fünf-Prozent-Klausel in erster Linie nicht das Gesamtparlament, sondern den von Deutschland aus gewählten Teil der Abgeordneten zu betrachten.

Dieser Aspekt werde sowohl durch den Direktwahlakt als auch durch den EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza unterstützt.

Nach Artikel 3 des Direktwahlakts könnten die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfe. Europarechtlich sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel daher als zulässig anerkannt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn hätten von der Möglichkeit der Einführung einer Mindestschwelle Gebrauch gemacht. Insbesondere habe die Mehrzahl der größeren Länder eine Sperrklausel eingeführt. So gebe es in Deutschland (99 Abgeordnete), Frankreich (72 Abgeordnete) und in Polen (50 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 5 Prozent, in Italien (72 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 4 Prozent. Von den großen Ländern hätten nur Großbritannien mit 72 Abgeordneten und Spanien mit 40 Abgeordneten keine Sperrklausel. Kleinere Länder bräuchten schon deshalb z. T. keine Mindestschwelle, weil die für ein Mandat benötigten prozentualen Stimmenanteile die höchstzulässige Mindestschwelle von 5 Prozent bereits überschritten.

Artikel 3 des Direktwahlakts ermögliche den Mitgliedstaaten in erster Linie dafür zu sorgen, dass das nationale Abgeordnetenkontingent nicht aus zahlreichen kleineren Splittergruppen bestehe, sondern aus Abgeordneten, deren Parteien auch auf nationaler Ebene eine gewisse Bedeutung hätten. Dies stärke die Handlungsfähigkeit als nationales Kontingent.

Gleiches ergebe sich durch die Auslegung des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, der gemeinschaftsrechtlichen Grundlage für die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament bestehe danach aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Artikel 189 EGV). Zwar sei die Binnenorganisation durch die transnationale Zusammensetzung der Fraktionen gekennzeichnet. Auch im Wahlverfahren gebe es transnationale Elemente wie z. B. die Wahlberechtigung der Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, gemäß Artikel 18 Absatz 1 EGV. Dies ändere aber nichts daran, dass der Vertrag von Abgeordneten ausgehe, die Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten seien, und eben nicht Vertreter von Parteien oder länderübergreifenden Parteibündnissen oder ausschließlich Vertreter eines europäischen Gedankens.

Die Anbindung der Abgeordneten an ihre Heimatländer sei demnach in Artikel 189 EGV angelegt. Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das ganze Volk verträten (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz GG), verträten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht ein „Unionsvolk“, das es mangels Eigenständigkeit der EU nicht gebe, sondern das Volk des Mitgliedstaates, das sie gewählt habe. Die Mitgliedstaaten könnten daher ein – nach den Verträgen zulässiges – Interesse daran haben, dass ihre Belange möglichst effektiv vertreten würden, und in Verfolgung dieses Interesses eine Sperrklausel festlegen. Tatsächlich komme es innerhalb der deutschen Abgeordnetengruppe häufig vor, dass nationale Interessen

bei Abstimmungen vordringlich berücksichtigt würden. Besondere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit seien die Arbeitszeitrichtlinie, die CO₂-Pkw-Richtlinie oder die Rückführungsrichtlinie.

Eine effektive Vertretung des deutschen Volkes, zu der die Abgeordneten im Europäischen Parlament berufen seien, sei mit einer Größe einer Abgeordnetengruppe von einem bis vier Abgeordneten kaum möglich. Daran ändere auch die Möglichkeit nichts, sich Fraktionen im Europäischen Parlament anzuschließen. Der Zusammenschluss zu Fraktionen gewährleiste nämlich lediglich, dass die Politik der jeweiligen Parteien im Parlament vertreten werde, nicht aber, dass die einzelnen Abgeordneten einen effektiven Beitrag zur Vertretung der Interessen ihrer Nation im Parlament leisteten. Im Übrigen sei nicht sicher, dass alle Abgeordneten von Splitterparteien eine Fraktion fänden, der sie sich anschließen könnten. Zwar gehörten die meisten Abgeordneten im Europäischen Parlament einer Fraktion an; dennoch seien in der laufenden 7. Wahlperiode zurzeit 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Zum Vergleich hierzu habe der Deutsche Bundestag im Regelfall nur ein bis zwei fraktionslose Abgeordnete. Gerade Splitterparteien, die sich nur zu einem eng begrenzten Themenkreis politisch positionierten, könnten nicht ohne Weiteres eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelte das Vorstehende erst recht. Das Europäische Parlament sei auch nach der Neuformulierung in Artikel 14 Absatz 2 des EU-Vertrags (EUV) kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Dies spiegele sich darin, dass es, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten und nicht als Vertretung der Unionsbürger nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt sei.

Auch die gestiegene Bedeutung der wechselseitigen Rückkopplung von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten finde im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag: So etwa in Artikel 12 EUV, der den aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union würdige und ihnen zahlreiche Rechte einräume, und im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werde das Europäische Parlament in 95 Prozent der Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat. Darunter fielen auch Bereiche, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in besonderer Weise auf den innerstaatlichen politischen Diskurs angewiesen seien, und in denen dem Deutschen Bundestag Aufgaben von substanziellem Gewicht verbleiben müssten, wie etwa das Strafrecht und das Strafverfahren. Unter diesem Gesichtspunkt komme der Rückkopplung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die politischen Meinungen in den Fraktionen des Deutschen Bundestages noch mehr Bedeutung als bisher zu. Dasselbe gelte im Gegenzug für die Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Beratungen im Europäischen Parlament, die entsprechend seiner Geschäftsordnung durch die von den Fraktionen benannten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolge. Abgeordnete von Kleinstparteien, die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen

kein Pendant fänden, könnten diese Rückkopplung nicht gewährleisten.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG diene demnach legitimen Zielen und sei zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Den Einspruchsführern ist die Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern bekannt gegeben worden. Sie haben eine ausführliche Gegenäußerung übermittelt, in der erneut bestritten wird, dass die Sperrklausel gerechtfertigt sei.

Hinsichtlich der Einzelheiten des Vortrags der Beteiligten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Soweit die Einspruchsführer geltend machen, die Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 2 Absatz 7 EuWG verstoße gegen das Grundgesetz, liegt kein Wahlfehler vor.

Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. bereits Bundestagsdrucksachen I/2811; zuletzt: 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11 mit weiteren Nachweisen), das diese Praxis auch stets bestätigt hat, da dem Bundestag insofern die Verwerfungskompetenz fehle (vgl. BVerfGE 89, 291, 300; 121, 266, 290; 122, 304, 307).

Unabhängig hiervon hat sich der Wahlprüfungsausschuss ausführlich mit der vom Einspruchsführer angesprochenen Rechtsfrage befasst. Er hält die Vorschrift des § 2 Absatz 7 EuWG für verfassungsgemäß und bestätigt damit seine bereits im Zusammenhang mit Anfechtungen der Europawahl im Jahr 2004 dargelegte Auffassung (s. Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18; 15/4750, Anlagen 5, 9, 20 bis 22).

Wie der Deutsche Bundestag und der Wahlprüfungsausschuss in den genannten Entscheidungen ausgeführt haben, können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Satz 1 des Direktwahlaktes eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe festlegen. Diese Schwelle darf jedoch nach Satz 2 dieser Vorschrift landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2004 in einem Organstreitverfahren zur Fünf-Prozent-Sperrklausel des damaligen § 2 Absatz 6 EuWG (2 BvE 1/04), in dem die diesbezügliche Organklage der NPD wegen Nichteinhaltung der Frist gemäß § 64 Absatz 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) als unzulässig verworfen worden ist, auf die entsprechende Ergänzung des Direktwahlaktes im Jahr 2002 hingewiesen und hierzu ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem am 21. August 2003 verkündeten Vierten Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes und Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes zum Ausdruck gebracht habe, dass er an der Fünf-Prozent-Sperrklausel festhalten möchte. Er habe sich dabei – so das Bundesverfassungsgericht – auf die Ermächtigung der Mitgliedstaaten im Beschluss des Rates der Europäischen Union stützen können, eine Sperrklausel zu erlassen. Der Rat der

Europäischen Union hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit Beschluss vom 25. Juni und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 811) den Direktwahlakt geändert, damit die Wahlen zum Europäischen Parlament „gemäß den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen stattfinden können, die Mitgliedstaaten zugleich aber die Möglichkeit erhalten, für Aspekte, die nicht durch diesen Beschluss geregelt sind, ihre jeweiligen nationalen Vorschriften anzuwenden“. Dieser Änderung des Direktwahlakts hat der deutsche Gesetzgeber mit Artikel 1 des Zweiten Gesetzes über die Zustimmung zur Änderung des Direktwahlakts vom 15. August 2003 (BGBl. 2003 II S. 810) zugestimmt. Zwar kann, worauf der Wahlprüfungsausschuss schon in den genannten Entscheidungen hingewiesen hat, in dieser nunmehr ausdrücklich verankerten Ermächtigung zum Erlass einer Fünf-Prozent-Sperrklausel durch den Direktwahlakt nicht unmittelbar die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Sperrklausel nach dem deutschen Verfassungsrecht abgeleitet werden. Der Wahlprüfungsausschuss sieht sie jedoch weiterhin als starkes Indiz dafür, dass § 2 Absatz 7 EuWG nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1979 die Fünf-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament einstimmig für grundgesetzkonform angesehen, weil sie an dem durch besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament entgegenzuwirken, orientiert sei und das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen nicht überschreite (BVerfGE 51, 222, 233). Bereits in dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich mit den Spezifika des Europäischen Parlaments auseinandergesetzt, dessen Aufgabenkreis mit dem der Parlamente der Mitgliedstaaten nur bedingt vergleichbar sei. Im Vordergrund sah das Bundesverfassungsgericht die Ausübung der vertraglich verbürgten Beratungs- und Kontrollfunktionen. Dagegen seien von den klassischen Aufgaben der Parlamente das Recht, die Regierung zu wählen und die gesetzgeberischen Funktionen nur in ersten Ansätzen vorhanden (a. a. O., S. 240 ff.). Hingegen nehme es als Vertretung der Völker eine wichtige politische Integrationsverantwortung wahr. Organisation und Arbeitsweise unterschieden sich nicht wesentlich von derjenigen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der dem Europäischen Parlament im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaften zugewiesene Aufgabenkreis und die ihm auf dem Wege zu einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zugeordnete Rolle ein handlungsfähiges Organ erforderten. Das Europäische Parlament könne die ihm gestellten Aufgaben nur dann wirksam bewältigen, wenn es durch eine, den vielschichtigen Spezialmaterien angemessene, interne Arbeitsteilung all seinen Mitgliedern die notwendige Sachkenntnis verschaffe und zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung in der Lage sei. Beides könne gefährdet werden, wenn die durch die große Zahl der Mitgliedstaaten ohnehin nicht vermeidbare Aufgliederung des Parlaments in viele Gruppen ein Ausmaß annehme, das dessen Funktionsfähigkeit ernsthaft in Frage stelle. Dies sei ein zwingender Grund, der Vorkehrungen gegen eine übermäßige Parteienzersplitterung zu rechtfertigen vermöge (a. a. O., S. 246 f.).

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, der zufolge die Fünf-Prozent-Sperrklausel

bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstößt (BVerfGE 120, 82), ergibt sich keine Neubewertung der Zulässigkeit der Sperrklausel bei der Europawahl, wie das Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme, der sich der Wahlprüfungsausschuss in dieser Hinsicht anschließt, zutreffend dargelegt hat. Dasselbe gilt für weitere kommunalrechtliche Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten (vgl. die Übersicht über die Rechtslage in den Bundesländern im Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Mai 2009 – St 2/08, Rn. 30 ff.). Denn die in diesen Entscheidungen betroffenen kommunalen Vertretungen sind, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, Organe der Verwaltung, denen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind (a. a. O., S. 112). Damit haben sie einen völlig anderen Charakter als das Europäische Parlament als ein unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 123, 267, 368). Dieses ist, wie das Bundesministerium des Innern beispielhaft darlegt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bei 95 Prozent der europäischen Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat geworden, übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und wählt den Präsidenten der Kommission (vgl. Artikel 14 EUV).

Auch die auf das Europäische Parlament bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 123, 267, 364, 370 ff.) nehmen in keiner Weise Stellung zu der Zulässigkeit einer Sperrklausel und bieten auch keine anderweitigen Anhaltspunkte für eine notwendige Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Absatz 7 EuWG.

Angesichts der von den Einspruchsführern angeführten Zunahme der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien sieht der Wahlprüfungsausschuss die vom Bundesverfassungsgericht bereits 1979 deutlich angesprochene Gefahr der Zersplitterung heute eher noch verstärkt. Diese ist zwar, wie die Einspruchsführer zutreffend darlegen, in erster Linie der erheblich angewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten geschuldet. Vor dem Hintergrund der beständig erweiterten und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon weiter anwachsenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments hält der Wahlprüfungsausschuss es daher für geboten, dieser Zersplitterung im Rahmen des dem deutschen Gesetzgeber Möglichen entgegenzuwirken. Deshalb besteht aus seiner Sicht die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 EuWG fort.

Soweit die Einspruchsführer weiterhin eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit zwischen Wahlberechtigten in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen, kleineren Mitgliedstaaten geltend machen möchten, weil die Stimme eines Wahlberechtigten aus der Bundesrepublik Deutschland ein geringeres Gewicht habe, ist darauf zu verweisen, dass Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit des EuWG allein die Wahlgleichheit zwischen den Wahlberechtigten, die die Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland wählen, sein kann. Auch das Bundesverfassungsgericht hat

in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon festgestellt, dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht in der Weise gleichheitsgerecht sein müsse, dass auf Unterschiede im Stimmgewicht der Unionsbürger in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl verzichtet werde (BVerfGE 123, 267, 371).

Die allgemeinen Zweifel der Einspruchsführer an der Verfassungsmäßigkeit der in Artikel 1 Absatz 1 des Direktwahlakts und § 2 Absatz 1 EuWG verankerten Verhältniswahl mit Listenwahlvorschlägen, die diese damit begründen, dass sie „die Republik in einem Parteienstaat“ wandle, teilt der Wahlprüfungsausschuss ebenfalls nicht. Er weist darauf hin, dass das Grundgesetz keine Aussage hinsichtlich des für Wahlen zum Europäischen Parlament geltenden Wahlsystems trifft und die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung in Artikel 21 Absatz 1 ausdrücklich vorsieht. Zudem können, wie die Einspruchsführer durchaus auch erkannt haben, bei der Europawahl neben den Parteien auch sonstige mitgliedschaftlich organisierte, auf Teilnahme an der politischen Willensbildung ausgerichtete Vereinigungen Wahlvorschläge einreichen. Darüber hinaus ist daran zu erinnern, dass bei Bundestagswahlen laut Bundesverfassungsgericht das auf Parteien beschränkte Vorschlagsrecht für deren Listen sich „aus der Natur der Sache“ ergibt und mit Artikel 38 GG in Einklang steht (BVerfGE 46, 196, 199; vgl. auch Bundestagsdrucksache 15/4750 Anlage 5).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn A. H., 81247 München

– Az.: EuWP 44/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit einem per Telefax übermittelten Schreiben, das am 6. August 2009 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt und seinen Einspruch mit einem weiteren Schreiben, das am 7. August 2009 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, ergänzt.

Mit seinem Einspruch macht der Einspruchsführer geltend, die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes (EuWG) verstoße gegen das Grundgesetz (GG) sowie gegen internationales, insbesondere europäisches Recht.

Er ist der Auffassung, die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments und die Zuteilung der 99 Sitze für Abgeordnete aus der Bundesrepublik Deutschland verletze den Grundsatz der Stimmgleichheit gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG, außerdem verstoße sie gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 Absatz 1 Satz 1 GG, gegen die im Grundgesetz verankerten Grundsätze der Chancengleichheit der Parteien und der Wahlfreiheit sowie gegen die entsprechenden Vorschriften übernationalen, insbesondere europäischen Rechts. Er erhebt auch den Vorwurf der „Wahlverfälschung per Gesetz“.

Der Einspruchsführer trägt im Wesentlichen vor, dass bei der Europawahl am 7. Juni 2009 10,7 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen in der Bundesrepublik Deutschland auf Wahlvorschläge entfallen seien, die an der Fünf-Prozent-Sperrklausel gescheitert seien. Diese Stimmen würden behandelt, als seien sie ungültig oder nicht abgegeben. Außerdem hätten dadurch Parteien 10,7 Prozent mehr Sitze im Europäischen Parlament erhalten, als ihnen nach den abgegebenen Stimmen zustehe. Das verletze das für Europawahlen vorgeschriebene Verhältniswahlrecht, das besage, dass jede Partei genau soviel Prozent an Sitzen erhalte, wie sie Prozent an Stimmen erhalten habe, und verfälsche die Wahl.

Die Wähler, die eine auf dem Stimmzettel aufgeführte Partei gewählt hätten, welche an der Fünf-Prozent-Sperrklausel ge-

scheitert sei, seien von dem entscheidenden Teil der Wahl, nämlich der Bestimmung der Abgeordneten derjenigen Parteien, die die Fünf-Prozent-Hürde überwunden hätten, ausgeschlossen worden. Dies verletze den Grundsatz der Wahlgleichheit. Den Wählern kleiner Parteien würde ihr Wahlrecht in seinem entscheidenden Teil entzogen. Dadurch entstehe eine Einteilung der Wähler in zwei Klassen. Wenn der Gesetzgeber schon eine Sperrklausel einführe, so müsse er auch sicherstellen, dass alle Wahlberechtigten in gleicher Weise ihre Stimme auch beim entscheidenden Teil einer Wahl abgeben können, nämlich bei der Bestimmung der Abgeordneten derjenigen Parteien, die die Sperrklausel überwinden. Dies sei nicht nur durch einen – aufwändigen – zweiten Wahlgang möglich, sondern auch durch die bereits seit langem diskutierte Einführung einer Ersatz- oder Eventualstimme.

Die Sperrklausel sei auch nicht durch die Wahrung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments gerechtfertigt, wie das Beispiel des ersten Deutschen Bundestages, für den noch keine Fünf-Prozent-Sperrklausel gegolten habe, zeige. In Wahrheit diene die Sperrklausel der Ausgrenzung der kleinen Parteien.

Schließlich sei die Sperrklausel auch deshalb verfassungswidrig, weil sie nicht von allen EU-Mitgliedstaaten eingeführt worden sei und sich angesichts der unterschiedlichen Stärke der von den Mitgliedstaaten ins Europäische Parlament entsandten Abgeordneten unterschiedlich auswirke. Sie verstoße damit gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien.

Der Einspruchsführer bezieht sich ergänzend ausdrücklich auf den Wahleinspruch EuWP 38/09, den er in seinem Schreiben vom 7. August 2009 im Wortlaut wiedergibt. Diesbezüglich wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen und auf Tatbestand und Entscheidungsgründe der Beschlussempfehlung zu dem genannten Wahleinspruch in dieser Drucksache verwiesen.

Zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG hat das Bundesministerium des Innern Stellung genommen und mitgeteilt, dass aus seiner Sicht die anlässlich von Entscheidungen über Einsprüche gegen die 6. Direktwahl des Europäischen Parla-

ments im Jahr 2004 vertretene Rechtsauffassung des Wahlprüfungsausschusses, die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlgesetz sei verfassungsrechtlich zulässig (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18 und 15/4750, Anlagen 20 bis 22), weiterhin aktuell sei.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein vom 13. Februar 2008 ergebe sich keine andere Sichtweise. Das Bundesverfassungsgericht habe in dem Urteil unter Hinweis auf frühere Entscheidungen festgestellt, dass es sich bei Gemeindevertretungen und Kreistagen nicht um Parlamente im Rechtssinn handele. Zur Begründung sei angeführt worden, dass ihnen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut seien, ihnen keine Gesetzgebungsfunktion zustünde, sie keine Regierung oder ein vergleichbares Gremium wählten und ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht unterlägen (BVerfGE 120, 82, 120). All dies treffe für das Europäische Parlament, auch in einem entsprechenden Sinne, nicht zu. Hier könne auf die vom Wahlprüfungsausschuss bereits gemachten Ausführungen zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments verwiesen werden, wobei insbesondere hervorzuheben sei, dass das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 EGV das Europäische Parlament in den meisten Bereichen der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung neben dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber der Europäischen Union mache und das Europäische Parlament der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission zustimmen müsse (Artikel 214 Absatz 2 Satz 1 EGV) sowie die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen könne (Artikel 201 EGV). Über die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien hinaus sei noch anzumerken, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Immunität genossen (Artikel 6 Absatz 2 des Direktwahlakts), wie auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Artikel 46 GG) und der Landtage, den Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen dieses Recht jedoch nicht zustehe.

Das Bundesverfassungsgericht habe in dieser Entscheidung zudem darauf hingewiesen, dass bei Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit wie einer Fünf-Prozent-Klausel auch auf die Eingriffsintensität abgestellt werden müsse (BVerfGE 120, 82, 107). Es habe damit ein Argument bestätigt, das es bei seiner Entscheidung im Jahr 1979 zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen angeführt habe. Damals habe das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass wegen der jeweiligen Anzahl zu wählender Abgeordneter die Sperrklausel bei Europawahlen einen weniger intensiven Eingriff darstelle als bei einer Bundestagswahl (BVerfGE 51, 222, 255). Bei der gegenwärtigen Größe des Deutschen Bundestages habe die Sperrklausel zur Folge, dass bis zu 30 Bewerbern einer Partei der Einzug in das Parlament verwehrt werde. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament könne die Sperrklausel nur verhindern, dass Gruppierungen von höchstens vier Abgeordneten in das Europäische Parlament gelangen.

Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei Eingriffen in die Gleichheit der Wahl eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden könne (BVerfGE 120, 82, 107). In der Bundesrepublik Deutschland gebe es bei Bundestags- und Landtagswahlen traditionell eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Damit gelte diese Klausel seit Gründung der Bundesrepublik bei überregio-

nen Wahlen, d.h. bei Wahlen eines Parlaments im Rechtssinn. Die Sperrklausel sei damit den Bundesbürgern als Element demokratischer Wahlen bekannt und vertraut, so dass sich eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis gebildet habe. Für das Europawahlgesetz habe sich der Bundesgesetzgeber insoweit an das Bundestagswahlrecht angelehnt, das in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genieße.

Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament eher mit einem nationalen Parlament als einer kommunalen Volksvertretung zu vergleichen sei, müsse bei der Beurteilung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit durch eine Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz vorrangig auf das nationale Kontingent der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland abgestellt werden.

Die Sperrklausel ermögliche in erster Linie die Rückkopplung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken könnten (BVerfGE 51, 222, 235).

Das Europäische Parlament habe eine große Bandbreite an legislativen Aufgaben zu bewältigen. Auch in Bereichen, in denen das Parlament lediglich ein Anhörungsrecht habe, wie z. B. im Bereich der Innen- und Justizpolitik, spiele es eine bedeutende Rolle als Kontrollinstanz von Rat und Kommission. Der einzelne Abgeordnete sei bei seinen Entscheidungen vielfältigen Einflussnahmen von Lobbyorganisationen ausgesetzt. Um eigenständig fundierte Entscheidungen treffen zu können, bedürfe er eines „logistischen Rückhalts“. Diesen finde er z. T. in den Einrichtungen des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Fällen benötigten die Abgeordneten allerdings Kenntnisse über die Rechtslage und tatsächliche Situation in ihrem Heimatstaat und die möglichen Auswirkungen einer bestimmten Rechtsetzung der Gemeinschaft auf die Situation in ihrem Land. Würden auf diese Weise die Erkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten zusammengeführt, könnten die Abgeordneten fundierte Entscheidungen treffen, die die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Für diese Rückkopplung könnten sich die Abgeordneten in erster Linie der nationalen Parteien und Parlamente bedienen. Bei Kleinstparteien fehle hierfür nicht nur der notwendige Apparat, sondern auch die Rückkopplung über das nationale Parlament, in dem diese Parteien in Deutschland wegen der bei Bundestagswahlen geltenden Fünf-Prozent-Klausel nicht vertreten seien. Umgekehrt sei auch der Deutsche Bundestag für die Wahrnehmung seiner fortlaufenden Integrationsverantwortung in europapolitischen Angelegenheiten auf die Rückmeldung der deutschen Abgeordneten des Europaparlaments angewiesen. Soweit es sich um Materien handele, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fielen, oder um Gegenstände, die für ein Land von besonderem Interesse seien, gelte Gleiches für die Rückkopplung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Landtage.

Die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander spiele eine wesentliche Rolle für den europäischen politischen Prozess und sei auch institutionell verankert: So enthalte die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Titel VI Artikel 130 bis 132). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) regle § 93a, dass die Ausschüsse Mitglieder des Europäischen Parla-

ments zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzu- ziehen und Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten könnten. § 93b GO-BT sehe vor, dass zu den Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt erhielten. Sie seien vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen des Deutschen Bundestages, aus deren Parteien deutsche Mitglieder in das Europäische Parlament gewählt worden sind, berufen worden. Die berufenen Mitglieder des Europäischen Parlaments seien befugt, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese wechselseitigen Informationsflüsse und Verflechtungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament könnten nur von solchen Abgeordneten effektiv genutzt werden, deren Parteien in beiden Parlamenten vertreten seien.

Die Sperrklausel diene daneben, wenn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorrangig, der Sicherung einer wirksamen Vertretung des deutschen Volkes im Europäischen Parlament (BVerfGE 51, 222, 249).

Die Regelungen des Europawahlgesetzes bezögen sich ausschließlich auf die Wahl der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland. Diese stellten nur einen Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments dar. Es sei daher folgerichtig, bei der Frage der Rechtfertigung einer Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Fünf-Prozent-Klausel in erster Linie nicht das Gesamtparlament, sondern den von Deutschland aus gewählten Teil der Abgeordneten zu betrachten.

Dieser Aspekt werde sowohl durch den Direktwahlakt als auch durch den EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza unterstützt.

Nach Artikel 3 des Direktwahlakts könnten die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfe. Europarechtlich sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel daher als zulässig anerkannt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn hätten von der Möglichkeit der Einführung einer Mindestschwelle Gebrauch gemacht. Insbesondere habe die Mehrzahl der größeren Länder eine Sperrklausel eingeführt. So gebe es in Deutschland (99 Abgeordnete), Frankreich (72 Abgeordnete) und in Polen (50 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 5 Prozent, in Italien (72 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 4 Prozent. Von den großen Ländern hätten nur Großbritannien mit 72 Abgeordneten und Spanien mit 40 Abgeordneten keine Sperrklausel. Kleinere Länder bräuchten schon deshalb z. T. keine Mindestschwelle, weil die für ein Mandat benötigten prozentualen Stimmenanteile die höchstzulässige Mindestschwelle von 5 Prozent bereits überschritten.

Artikel 3 des Direktwahlakts ermögliche den Mitgliedstaaten in erster Linie dafür zu sorgen, dass das nationale Abgeordnetenkontingent nicht aus zahlreichen kleineren Splittergruppen bestehe, sondern aus Abgeordneten, deren Parteien auch auf nationaler Ebene eine gewisse Bedeutung hätten. Dies stärke die Handlungsfähigkeit als nationales Kontingent.

Gleiches ergebe sich durch die Auslegung des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, der gemeinschaftsrechtlichen Grundlage für die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament bestehe danach aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Artikel 189 EGV). Zwar sei die Binnenorganisation durch die transnationale Zusammensetzung der Fraktionen gekennzeichnet. Auch im Wahlverfahren gebe es transnationale Elemente wie z. B. die Wahlberechtigung der Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, gemäß Artikel 18 Absatz 1 EGV. Dies ändere aber nichts daran, dass der Vertrag von Abgeordneten ausgehe, die Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten seien, und eben nicht Vertreter von Parteien oder länderübergreifenden Parteibündnissen oder ausschließlich Vertreter eines europäischen Gedankens.

Die Anbindung der Abgeordneten an ihre Heimatländer sei demnach in Artikel 189 EGV angelegt. Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das ganze Volk verträten (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz GG), verträten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht ein „Unionsvolk“, das es mangels Eigenstaatlichkeit der EU nicht gebe, sondern das Volk des Mitgliedstaates, das sie gewählt habe. Die Mitgliedstaaten könnten daher ein – nach den Verträgen zulässiges – Interesse daran haben, dass ihre Belange möglichst effektiv vertreten würden, und in Verfolgung dieses Interesses eine Sperrklausel festlegen. Tatsächlich komme es innerhalb der deutschen Abgeordnetengruppe häufig vor, dass nationale Interessen bei Abstimmungen vordringlich berücksichtigt würden. Besondere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit seien die Arbeitszeitrichtlinie, die CO₂-Pkw-Richtlinie oder die Rückführungsrichtlinie.

Eine effektive Vertretung des deutschen Volkes, zu der die Abgeordneten im Europäischen Parlament berufen seien, sei mit einer Größe einer Abgeordnetengruppe von einem bis vier Abgeordneten kaum möglich. Daran ändere auch die Möglichkeit nichts, sich Fraktionen im Europäischen Parlament anzuschließen. Der Zusammenschluss zu Fraktionen gewährleiste nämlich lediglich, dass die Politik der jeweiligen Parteien im Parlament vertreten werde, nicht aber, dass die einzelnen Abgeordneten einen effektiven Beitrag zur Vertretung der Interessen ihrer Nation im Parlament leisteten. Im Übrigen sei nicht sicher, dass alle Abgeordneten von Splitterparteien eine Fraktion fänden, der sie sich anschließen könnten. Zwar gehörten die meisten Abgeordneten im Europäischen Parlament einer Fraktion an; dennoch seien in der laufenden 7. Wahlperiode zurzeit 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Zum Vergleich hierzu habe der Deutsche Bundestag im Regelfall nur ein bis zwei fraktionslose Abgeordnete. Gerade Splitterparteien, die sich nur zu einem eng begrenzten Themenkreis politisch positionierten, könnten nicht ohne Weiteres eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelte das Vorstehende erst recht. Das Europäische Parlament sei auch nach der Neuformulierung in Artikel 14 Absatz 2 des EU-Vertrags kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Dies spiegele sich darin, dass es, wie das

Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten und nicht als Vertretung der Unionsbürger nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt sei.

Auch die gestiegene Bedeutung der wechselseitigen Rückkopplung von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten finde im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag: So etwa in Artikel 12 EUV, der den aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union würdige und ihnen zahlreiche Rechte einräume, und im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werde das Europäische Parlament in 95 Prozent der Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat. Darunter fielen auch Bereiche, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in besonderer Weise auf den innerstaatlichen politischen Diskurs angewiesen seien, und in denen dem Deutschen Bundestag Aufgaben von substanziellem Gewicht verbleiben müssten, wie etwa das Strafrecht und das Strafverfahren. Unter diesem Gesichtspunkt komme der Rückkopplung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die politischen Meinungen in den Fraktionen des Deutschen Bundestages noch mehr Bedeutung als bisher zu. Dasselbe gelte im Gegenzug für die Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Beratungen im Europäischen Parlament, die entsprechend seiner Geschäftsordnung durch die von den Fraktionen benannten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolge. Abgeordnete von Kleinstparteien, die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen kein Pendant fänden, könnten diese Rückkopplung nicht gewährleisten.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG diene demnach legitimen Zielen und sei zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Dem Einspruchsführer ist die Stellungnahme bekannt gegeben worden. Er hat sich hierzu geäußert und seine Einspruchsgründe bekräftigt. Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Dem Vortrag des Einspruchsführers, die Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 2 Absatz 7 EuWG verstoße gegen das Grundgesetz und internationales, insbesondere europäisches Recht, lässt sich kein Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften entnehmen.

Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. bereits Bundestagsdrucksachen I/2811; zuletzt: 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11 mit weiteren Nachweisen), das diese Praxis auch stets bestätigt hat, da dem Bundestag insofern die Verwerfungskompetenz fehle (vgl. BVerfGE 89, 291, 300; 121, 266, 290; 122, 304, 307).

Unabhängig hiervon hat sich der Wahlprüfungsausschuss ausführlich mit der vom Einspruchsführer angesprochenen Rechtsfrage befasst. Er hält die Vorschrift des § 2 Absatz 7 EuWG für verfassungsgemäß und bestätigt damit seine bereits im Zusammenhang mit Anfechtungen der Europawahl im Jahr 2004 dargelegte Auffassung (s. Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18; 15/4750, Anlagen 5, 9, 20 bis 22).

Wie der Deutsche Bundestag und der Wahlprüfungsausschuss in den genannten Entscheidungen ausgeführt haben, können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Absatz 1 des Direktwahlakts eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe einführen, die jedoch gemäß Artikel 3 Absatz 2 derselben Vorschrift landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen darf. Die Möglichkeit einer Fünf-Prozent-Hürde ist also im Recht der Europäischen Union ausdrücklich vorgesehen, was der Einspruchsführer verkennt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2004 in einem Organstreitverfahren zur Fünf-Prozent-Sperrklausel des damaligen § 2 Absatz 6 EuWG (2 BvE 1/04), in dem die diesbezügliche Organklage der NPD wegen Nichteinhaltung der Frist gemäß § 64 Absatz 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) als unzulässig verworfen worden ist, auf die entsprechende Ergänzung des Direktwahlaktes im Jahr 2002 hingewiesen und hierzu ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem am 21. August 2003 verkündeten Vierten Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes und Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes zum Ausdruck gebracht habe, dass er an der Fünf-Prozent-Sperrklausel festhalten möchte. Er habe sich dabei – so das Bundesverfassungsgericht – auf die Ermächtigung der Mitgliedstaaten im Beschluss des Rates der Europäischen Union stützen können, eine Sperrklausel zu erlassen. Der Rat der Europäischen Union hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit Beschluss vom 25. Juni und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 811) den Direktwahlakt geändert, damit die Wahlen zum Europäischen Parlament „gemäß den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen stattfinden können, die Mitgliedstaaten zugleich aber die Möglichkeit erhalten, für Aspekte, die nicht durch diesen Beschluss geregelt sind, ihre jeweiligen nationalen Vorschriften anzuwenden“. Dieser Änderung des Direktwahlakts hat der deutsche Gesetzgeber mit Artikel 1 des Zweiten Gesetzes über die Zustimmung zur Änderung des Direktwahlakts vom 15. August 2003 (BGBl. 2003 II S. 810) zugestimmt. Zwar kann, worauf der Wahlprüfungsausschuss schon in den genannten Entscheidungen hingewiesen hat, in dieser nunmehr ausdrücklich verankerten Ermächtigung zum Erlass einer Fünf-Prozent-Sperrklausel durch den Direktwahlakt nicht unmittelbar die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Sperrklausel nach dem deutschen Verfassungsrecht abgeleitet werden. Der Wahlprüfungsausschuss sieht sie jedoch weiterhin als starkes Indiz dafür, dass § 2 Absatz 7 EuWG nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

In seiner Entscheidung vom 22. Mai 1979 hat das Bundesverfassungsgericht die Fünf-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament einstimmig für grundgesetzkonform angesehen, weil sie an dem durch besondere,

zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament entgegenzuwirken, orientiert sei und das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen nicht überschreite (BVerfGE 51, 222, 233). Bereits in dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich mit den Spezifika des Europäischen Parlaments auseinandergesetzt, dessen Aufgabenkreis mit dem der Parlamente der Mitgliedstaaten nur bedingt vergleichbar sei. Im Vordergrund sah das Bundesverfassungsgericht die Ausübung der vertraglich verbürgten Beratungs- und Kontrollfunktionen. Dagegen seien von den klassischen Aufgaben der Parlamente das Recht, die Regierung zu wählen und die gesetzgeberischen Funktionen nur in ersten Ansätzen vorhanden (a. a. O., S. 240 ff.). Hingegen nehme es als Vertretung der Völker eine wichtige politische Integrationsverantwortung wahr. Organisation und Arbeitsweise unterschieden sich nicht wesentlich von derjenigen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der dem Europäischen Parlament im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaften zugewiesene Aufgabenkreis und die ihm auf dem Wege zu einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zugeordnete Rolle ein handlungsfähiges Organ erforderten. Das Europäische Parlament könne die ihm gestellten Aufgaben nur dann wirksam bewältigen, wenn es durch eine, den vielschichtigen Spezialmaterien angemessene, interne Arbeitsteilung all seinen Mitgliedern die notwendige Sachkenntnis verschaffe und zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung in der Lage sei. Beides könne gefährdet werden, wenn die durch die große Zahl der Mitgliedstaaten ohnehin nicht vermeidbare Aufgliederung des Parlaments in viele Gruppen ein Ausmaß annehme, das dessen Funktionsfähigkeit ernsthaft in Frage stelle. Dies sei ein zwingender Grund, der Vorkehrungen gegen eine übermäßige Parteienzersplitterung zu rechtfertigen vermöge (a. a. O., S. 246 f.).

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, der zufolge die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstößt (BVerfGE 120, 82), ergibt sich keine Neubewertung der Zulässigkeit der Sperrklausel bei der Europawahl, wie das Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme, der sich der Wahlprüfungsausschuss in dieser Hinsicht anschließt, zutreffend dargelegt hat. Dasselbe gilt für weitere kommunalrechtliche Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten (vgl. die Übersicht über die Rechtslage in den Bundesländern im Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Mai 2009 – St 2/08, Rn. 30 ff.). Denn die in diesen Entscheidungen betroffenen kommunalen Vertretungen sind, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, Organe der Verwaltung, denen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind (a. a. O., S. 112). Damit haben sie einen völlig anderen Charakter als das Europäische Parlament als ein unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 123, 267, 368). Dieses

ist, wie das Bundesministerium des Innern beispielhaft darlegt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bei 95 Prozent der europäischen Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat geworden, übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und wählt den Präsidenten der Kommission (vgl. Artikel 14 EUV).

Auch die auf das Europäische Parlament bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 123, 267, 364, 370 ff.) nehmen in keiner Weise Stellung zu der Zulässigkeit einer Sperrklausel und bieten auch keine anderweitigen Anhaltspunkte für eine notwendige Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Absatz 7 EuWG.

Der Wahlprüfungsausschuss sieht die vom Bundesverfassungsgericht bereits 1979 deutlich angesprochene Gefahr der Zersplitterung durch die gestiegene Anzahl der im Europäischen Parlament vertretenen Abgeordneten und Parteien heute eher noch verstärkt. Diese ist zwar in erster Linie der erheblich angewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten geschuldet. Vor dem Hintergrund der beständig erweiterten und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon weiter anwachsenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments hält der Wahlprüfungsausschuss es daher für geboten, dieser Zersplitterung im Rahmen des dem deutschen Gesetzgeber Möglichen entgegenzuwirken. Deshalb besteht aus seiner Sicht die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 EuWG fort.

Soweit der Einspruchsführer weiterhin eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit zwischen Wahlberechtigten in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen Mitgliedstaaten geltend macht, weil manche Mitgliedstaaten von der Ermächtigung zur Einführung einer Sperrklausel keinen Gebrauch gemacht hätten und sich Sperrklauseln zudem in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich auswirkten, ist darauf zu verweisen, dass Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit des EuWG allein die Wahlgleichheit zwischen den Wahlberechtigten, die die Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland wählen, sein kann. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon festgestellt, dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht in der Weise gleichheitsgerecht sein müsse, dass auf Unterschiede im Stimmgewicht der Unionsbürger in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl verzichtet werde (BVerfGE 123, 267, 371).

Die Vorschläge des Einspruchsführers zur Einführung eines zweiten Wahlgangs oder einer Ersatz- oder Eventualstimme bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland zielen auf eine Änderung der Gesetzgebung und können nicht Gegenstand des auf die Prüfung der Gültigkeit der Wahl gerichteten Wahlprüfungsverfahrens sein.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn W. F., 87600 Kaufbeuren

– Az.: EuWP 45/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit zwei Schreiben vom 4. August 2009, die beim Wahlprüfungsausschuss am 6. August 2009 eingegangen sind, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt, wobei er einmal als Privatperson und einmal als Vorstandssprecher der Wählergemeinschaft „Für Volksentscheide“ auftritt.

Mit seinem Einspruch wendet sich der Einspruchsführer gegen die in § 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes (EuWG) geregelte Fünf-Prozent-Sperrklausel. Er macht geltend, sie verletze den im Grundgesetz in Artikel 3 Absatz 1 verankerten Grundsatz der Gleichheit im politischen Wettbewerb. Die Vorschrift des § 2 Absatz 7 EuWG sei auch nicht durch zwingende Gründe des öffentlichen Wohles gerechtfertigt, da das Europäische Parlament beispielsweise keine Regierung zu wählen habe. Im Europäischen Parlament seien zudem Abgeordnete von weit mehr als hundert unterschiedlichen Parteien vertreten, die sich dort zu Fraktionen und seit 2003 auch zu europäischen Parteien zusammenschließen könnten. Seiner Ansicht nach beeinträchtigt die Sperrklausel des § 2 Absatz 7 EuWG die Wahlchancen von nicht im Bundestag vertretenen politischen Vereinigungen, da Veranstalter und Medien deren Bewerber und Programme unter Hinweis auf Umfrageergebnisse und die Chancenlosigkeit bei den Wahlen der Öffentlichkeit zunehmend nicht mehr vermittelten.

Zur weiteren Begründung verweist der Einspruchsführer auf den Wahleinspruch EuWP 35/09, dem er sich anschließe. Diesbezüglich wird auf die Beschlussempfehlung zu dem genannten Wahleinspruch in dieser Drucksache verwiesen.

Zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG hat das Bundesministerium des Innern Stellung genommen und mitgeteilt, dass aus seiner Sicht die anlässlich von Entscheidungen über Einsprüche gegen die 6. Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2004 vertretene Rechtsauffassung des

Wahlprüfungsausschusses, die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlgesetz sei verfassungsrechtlich zulässig (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18 und 15/4750, Anlagen 20 bis 22), weiterhin aktuell sei.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein vom 13. Februar 2008 ergebe sich keine andere Sichtweise. Das Bundesverfassungsgericht habe in dem Urteil unter Hinweis auf frühere Entscheidungen festgestellt, dass es sich bei Gemeindevertretungen und Kreistagen nicht um Parlamente im Rechtssinn handele. Zur Begründung sei angeführt worden, dass ihnen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut seien, ihnen keine Gesetzgebungsfunktion zustünde, sie keine Regierung oder ein vergleichbares Gremium wählten und ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht unterlägen (BVerfGE 120, 82, 120). All dies treffe für das Europäische Parlament, auch in einem entsprechenden Sinne, nicht zu. Hier könne auf die vom Wahlprüfungsausschuss bereits gemachten Ausführungen zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments verwiesen werden, wobei insbesondere hervorzuheben sei, dass das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 des EG-Vertrages (EGV) das Europäische Parlament in den meisten Bereichen der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung neben dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber der Europäischen Union mache und das Europäische Parlament der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission zustimmen müsse (Artikel 214 Absatz 2 Satz 1 EGV) sowie die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen könne (Artikel 201 EGV). Über die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien hinaus sei noch anzumerken, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Immunität genössen (Artikel 6 Absatz 2 des Direktwahlakts), wie auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Artikel 46 des Grundgesetzes – GG) und der Landtage, den Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen dieses Recht jedoch nicht zustehe.

Das Bundesverfassungsgericht habe in dieser Entscheidung zudem darauf hingewiesen, dass bei Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit wie einer Fünf-Prozent-Klausel

auch auf die Eingriffsintensität abgestellt werden müsse (BVerfGE 120, 82, 107). Es habe damit ein Argument bestätigt, das es bei seiner Entscheidung im Jahr 1979 zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen angeführt habe. Damals habe das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass wegen der jeweiligen Anzahl zu wählender Abgeordneter die Sperrklausel bei Europawahlen einen weniger intensiven Eingriff darstelle als bei einer Bundestagswahl (BVerfGE 51, 222, 255). Bei der gegenwärtigen Größe des Deutschen Bundestages habe die Sperrklausel zur Folge, dass bis zu 30 Bewerbern einer Partei der Einzug in das Parlament verwehrt werde. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament könne die Sperrklausel nur verhindern, dass Gruppierungen von höchstens vier Abgeordneten in das Europäische Parlament gelangen.

Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei Eingriffen in die Gleichheit der Wahl eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden könne (BVerfGE 120, 82, 107). In der Bundesrepublik Deutschland gebe es bei Bundestags- und Landtagswahlen traditionell eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Damit gelte diese Klausel seit Gründung der Bundesrepublik bei überregionalen Wahlen, d. h. bei Wahlen eines Parlaments im Rechtsinn. Die Sperrklausel sei damit den Bundesbürgern als Element demokratischer Wahlen bekannt und vertraut, so dass sich eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis gebildet habe. Für das Europawahlgesetz habe sich der Bundesgesetzgeber insoweit an das Bundestagswahlrecht angelehnt, das in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genieße.

Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament eher mit einem nationalen Parlament als einer kommunalen Volksvertretung zu vergleichen sei, müsse bei der Beurteilung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit durch eine Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz vorrangig auf das nationale Kontingent der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland abgestellt werden.

Die Sperrklausel ermögliche in erster Linie die Rückkopplung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken könnten (BVerfGE 51, 222, 235).

Das Europäische Parlament habe eine große Bandbreite an legislativen Aufgaben zu bewältigen. Auch in Bereichen, in denen das Parlament lediglich ein Anhörungsrecht habe, wie z. B. im Bereich der Innen- und Justizpolitik, spiele es eine bedeutende Rolle als Kontrollinstanz von Rat und Kommission. Der einzelne Abgeordnete sei bei seinen Entscheidungen vielfältigen Einflussnahmen von Lobbyorganisationen ausgesetzt. Um eigenständig fundierte Entscheidungen treffen zu können, bedürfe er eines „logistischen Rückhalts“. Diesen finde er z. T. in den Einrichtungen des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Fällen benötigten die Abgeordneten allerdings Kenntnisse über die Rechtslage und tatsächliche Situation in ihrem Heimatstaat und die möglichen Auswirkungen einer bestimmten Rechtsetzung der Gemeinschaft auf die Situation in ihrem Land. Würden auf diese Weise die Erkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten zusammengeführt, könnten die Abgeordneten fundierte Entscheidungen treffen, die die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Für diese Rückkopplung könnten sich die Abgeordneten in erster Linie der nationalen Parteien und

Parlamente bedienen. Bei Kleinstparteien fehle hierfür nicht nur der notwendige Apparat, sondern auch die Rückkopplung über das nationale Parlament, in dem diese Parteien in Deutschland wegen der bei Bundestagswahlen geltenden Fünf-Prozent-Klausel nicht vertreten seien. Umgekehrt sei auch der Deutsche Bundestag für die Wahrnehmung seiner fortlaufenden Integrationsverantwortung in europapolitischen Angelegenheiten auf die Rückmeldung der deutschen Abgeordneten des Europaparlaments angewiesen. Soweit es sich um Materien handele, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fielen, oder um Gegenstände, die für ein Land von besonderem Interesse seien, gelte Gleiches für die Rückkopplung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Landtage.

Die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander spiele eine wesentliche Rolle für den europäischen politischen Prozess und sei auch institutionell verankert: So enthalte die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Titel VI Artikel 130 bis 132). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) regle § 93a, dass die Ausschüsse Mitglieder des Europäischen Parlaments zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzuziehen und Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten könnten. § 93b GO-BT sehe vor, dass zu den Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt erhielten. Sie seien vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen des Deutschen Bundestages, aus deren Parteien deutsche Mitglieder in das Europäische Parlament gewählt worden sind, berufen worden. Die berufenen Mitglieder des Europäischen Parlaments seien befugt, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese wechselseitigen Informationsflüsse und Verflechtungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament könnten nur von solchen Abgeordneten effektiv genutzt werden, deren Parteien in beiden Parlamenten vertreten seien.

Die Sperrklausel diene daneben, wenn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorrangig, der Sicherung einer wirksamen Vertretung des deutschen Volkes im Europäischen Parlament (BVerfGE 51, 222, 249).

Die Regelungen des Europawahlgesetzes bezögen sich ausschließlich auf die Wahl der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland. Diese stellten nur einen Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments dar. Es sei daher folgerichtig, bei der Frage der Rechtfertigung einer Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Fünf-Prozent-Klausel in erster Linie nicht das Gesamtparlament, sondern den von Deutschland aus gewählten Teil der Abgeordneten zu betrachten.

Dieser Aspekt werde sowohl durch den Direktwahlakt als auch durch den EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza unterstützt.

Nach Artikel 3 des Direktwahlakts könnten die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfe. Europarechtlich sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel daher als zulässig anerkannt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden,

die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn hätten von der Möglichkeit der Einführung einer Mindestschwelle Gebrauch gemacht. Insbesondere habe die Mehrzahl der größeren Länder eine Sperrklausel eingeführt. So gebe es in Deutschland (99 Abgeordnete), Frankreich (72 Abgeordnete) und in Polen (50 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 5 Prozent, in Italien (72 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 4 Prozent. Von den großen Ländern hätten nur Großbritannien mit 72 Abgeordneten und Spanien mit 40 Abgeordneten keine Sperrklausel. Kleinere Länder bräuchten schon deshalb z. T. keine Mindestschwelle, weil die für ein Mandat benötigten prozentualen Stimmenanteile die höchstzulässige Mindestschwelle von 5 Prozent bereits überschritten.

Artikel 3 des Direktwahlakts ermögliche den Mitgliedstaaten in erster Linie dafür zu sorgen, dass das nationale Abgeordnetenkontingent nicht aus zahlreichen kleineren Splittergruppen bestehe, sondern aus Abgeordneten, deren Parteien auch auf nationaler Ebene eine gewisse Bedeutung hätten. Dies stärke die Handlungsfähigkeit als nationales Kontingent.

Gleiches ergebe sich durch die Auslegung des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, der gemeinschaftsrechtlichen Grundlage für die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament bestehe danach aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Artikel 189 EGV). Zwar sei die Binnenorganisation durch die transnationale Zusammensetzung der Fraktionen gekennzeichnet. Auch im Wahlverfahren gebe es transnationale Elemente wie z. B. die Wahlberechtigung der Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, gemäß Artikel 18 Absatz 1 EGV. Dies ändere aber nichts daran, dass der Vertrag von Abgeordneten ausgehe, die Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten seien, und eben nicht Vertreter von Parteien oder länderübergreifenden Parteibündnissen oder ausschließlich Vertreter eines europäischen Gedankens.

Die Anbindung der Abgeordneten an ihre Heimatländer sei demnach in Artikel 189 EGV angelegt. Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das ganze Volk vertreten (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz GG), vertreten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht ein „Unionsvolk“, das es mangels Eigenstaatlichkeit der EU nicht gebe, sondern das Volk des Mitgliedstaates, das sie gewählt habe. Die Mitgliedstaaten könnten daher ein – nach den Verträgen zulässiges – Interesse daran haben, dass ihre Belange möglichst effektiv vertreten würden, und in Verfolgung dieses Interesses eine Sperrklausel festlegen. Tatsächlich komme es innerhalb der deutschen Abgeordnetengruppe häufig vor, dass nationale Interessen bei Abstimmungen vordringlich berücksichtigt würden. Besondere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit seien die Arbeitszeitrichtlinie, die CO₂-Pkw-Richtlinie oder die Rückführungsrichtlinie.

Eine effektive Vertretung des deutschen Volkes, zu der die Abgeordneten im Europäischen Parlament berufen seien, sei mit einer Größe einer Abgeordnetengruppe von einem bis vier Abgeordneten kaum möglich. Daran ändere auch die Möglichkeit nichts, sich Fraktionen im Europäischen Parlament anzuschließen. Der Zusammenschluss zu Fraktionen gewährleiste nämlich lediglich, dass die Politik der jeweiligen Parteien im Parlament vertreten werde, nicht aber, dass

die einzelnen Abgeordneten einen effektiven Beitrag zur Vertretung der Interessen ihrer Nation im Parlament leisteten. Im Übrigen sei nicht sicher, dass alle Abgeordneten von Splitterparteien eine Fraktion fänden, der sie sich anschließen könnten. Zwar gehörten die meisten Abgeordneten im Europäischen Parlament einer Fraktion an; dennoch seien in der laufenden 7. Wahlperiode zurzeit 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Zum Vergleich hierzu habe der Deutsche Bundestag im Regelfall nur ein bis zwei fraktionslose Abgeordnete. Gerade Splitterparteien, die sich nur zu einem eng begrenzten Themenkreis politisch positionierten, könnten nicht ohne Weiteres eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelte das Vorstehende erst recht. Das Europäische Parlament sei auch nach der Neuformulierung in Artikel 14 Absatz 2 des EU-Vertrags (EUV) kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Dies spiegele sich darin, dass es, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten und nicht als Vertretung der Unionsbürger nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt sei.

Auch die gestiegene Bedeutung der wechselseitigen Rückkopplung von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten finde im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag: So etwa in Artikel 12 EUV, der den aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union würdige und ihnen zahlreiche Rechte einräume, und im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werde das Europäische Parlament in 95 Prozent der Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat. Darunter fielen auch Bereiche, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in besonderer Weise auf den innerstaatlichen politischen Diskurs angewiesen seien, und in denen dem Deutschen Bundestag Aufgaben von substantiellem Gewicht verbleiben müssten, wie etwa das Strafrecht und das Strafverfahren. Unter diesem Gesichtspunkt komme der Rückkopplung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die politischen Meinungen in den Fraktionen des Deutschen Bundestages noch mehr Bedeutung als bisher zu. Dasselbe gelte im Gegenzug für die Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Beratungen im Europäischen Parlament, die entsprechend seiner Geschäftsordnung durch die von den Fraktionen benannten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolge. Abgeordnete von Kleinstparteien, die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen kein Pendant fänden, könnten diese Rückkopplung nicht gewährleisten.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG diene demnach legitimen Zielen und sei zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Dem Einspruchsführer ist die Stellungnahme bekannt gegeben worden. Er hat sich hierzu nicht geäußert.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Der Vortrag des Einspruchsführers, die Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 2 Absatz 7 EuWG verstoße gegen das Grundgesetz, lässt keinen Wahlfehler erkennen.

Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. bereits Bundestagsdrucksachen I/2811; zuletzt: 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11 mit weiteren Nachweisen), das diese Praxis auch stets bestätigt hat, da dem Bundestag insofern die Verwerfungskompetenz fehle (vgl. BVerfGE 89, 291, 300; 121, 266, 290; 122, 304, 307).

Unabhängig hiervon hat sich der Wahlprüfungsausschuss ausführlich mit der vom Einspruchsführer angesprochenen Rechtsfrage befasst. Er hält die Vorschrift des § 2 Absatz 7 EuWG für verfassungsgemäß und bestätigt damit seine bereits im Zusammenhang mit Anfechtungen der Europawahl im Jahr 2004 dargelegte Auffassung (s. Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18; 15/4750, Anlagen 5, 9, 20 bis 22).

Wie der Deutsche Bundestag und der Wahlprüfungsausschuss in den genannten Entscheidungen ausgeführt haben, können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Satz 1 des Direktwahlakts eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe festlegen. Diese Schwelle darf jedoch nach Satz 2 dieser Vorschrift landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2004 in einem Organstreitverfahren zur Fünf-Prozent-Sperrklausel des damaligen § 2 Absatz 6 EuWG (2 BvE 1/04), in dem die diesbezügliche Organklage der NPD wegen Nichteinhaltung der Frist gemäß § 64 Absatz 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) als unzulässig verworfen worden ist, auf die entsprechende Ergänzung des Direktwahlakts im Jahr 2002 hingewiesen und hierzu ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem am 21. August 2003 verkündeten Vierten Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes und Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes zum Ausdruck gebracht habe, dass er an der Fünf-Prozent-Sperrklausel festhalten möchte. Er habe sich dabei – so das Bundesverfassungsgericht – auf die Ermächtigung der Mitgliedstaaten im Beschluss des Rates der Europäischen Union stützen können, eine Sperrklausel zu erlassen. Der Rat der Europäischen Union hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit Beschluss vom 25. Juni und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 811) den Direktwahlakt geändert, damit die Wahlen zum Europäischen Parlament „gemäß den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen stattfinden können, die Mitgliedstaaten zugleich aber die Möglichkeit erhalten, für Aspekte, die nicht durch diesen Beschluss geregelt sind, ihre jeweiligen nationalen Vorschriften anzuwenden“. Dieser Änderung des Direktwahlakts hat der deutsche Gesetzgeber mit Artikel 1 des Zweiten Gesetzes über die Zustimmung zur Änderung des Direktwahlakts vom 15. August 2003 (BGBl. 2003 II S. 810) zugestimmt. Zwar kann, worauf der Wahlprüfungsausschuss schon in den genannten Entscheidungen hingewiesen hat, in dieser nunmehr ausdrücklich verankerten Ermächtigung zum Erlass einer Fünf-Prozent-Sperrklausel durch den Direktwahlakt nicht unmittel-

bar die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Sperrklausel nach dem deutschen Verfassungsrecht abgeleitet werden. Der Wahlprüfungsausschuss sieht sie jedoch weiterhin als starkes Indiz dafür, dass § 2 Absatz 7 EuWG nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1979 die Fünf-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament einstimmig für grundgesetzkonform angesehen, weil sie an dem durch besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament entgegenzuwirken, orientiert sei und das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen nicht überschreite (BVerfGE 51, 222, 233). Bereits in dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich mit den Spezifika des Europäischen Parlaments auseinandergesetzt, dessen Aufgabenkreis mit dem der Parlamente der Mitgliedstaaten nur bedingt vergleichbar sei. Im Vordergrund sah das Bundesverfassungsgericht die Ausübung der vertraglich verbürgten Beratungs- und Kontrollfunktionen. Dagegen seien von den klassischen Aufgaben der Parlamente das Recht, die Regierung zu wählen und die gesetzgeberischen Funktionen nur in ersten Ansätzen vorhanden (a. a. O., S. 240 ff.). Hingegen nehme es als Vertretung der Völker eine wichtige politische Integrationsverantwortung wahr. Organisation und Arbeitsweise unterschieden sich nicht wesentlich von derjenigen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der dem Europäischen Parlament im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaften zugewiesene Aufgabenkreis und die ihm auf dem Wege zu einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zugeordnete Rolle ein handlungsfähiges Organ erforderten. Das Europäische Parlament könne die ihm gestellten Aufgaben nur dann wirksam bewältigen, wenn es durch eine, den vielschichtigen Spezialmaterien angemessene, interne Arbeitsteilung all seinen Mitgliedern die notwendige Sachkenntnis verschaffe und zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung in der Lage sei. Beides könne gefährdet werden, wenn die durch die große Zahl der Mitgliedstaaten ohnehin nicht vermeidbare Aufgliederung des Parlaments in viele Gruppen ein Ausmaß annehme, das dessen Funktionsfähigkeit ernsthaft in Frage stelle. Dies sei ein zwingender Grund, der Vorkehrungen gegen eine übermäßige Parteienzersplitterung zu rechtfertigen vermöge (a. a. O., S. 246 f.).

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, der zufolge die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstößt (BVerfGE 120, 82), ergibt sich keine Neubewertung der Zulässigkeit der Sperrklausel bei der Europawahl, wie das Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme, der sich der Wahlprüfungsausschuss in dieser Hinsicht anschließt, zutreffend dargelegt hat. Dasselbe gilt für weitere kommunalrechtliche Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten (vgl. die Übersicht über die Rechtslage in den Bundesländern im Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Mai 2009 – St 2/08, Rn. 30 ff.). Denn die in diesen Entscheidungen betroffenen kommunalen Vertretungen sind, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, Organe der Verwaltung, denen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind (a. a. O., S. 112). Damit haben sie einen völlig anderen Charakter als das Europä-

ische Parlament als ein unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 123, 267, 368). Dieses ist, wie das Bundesministerium des Innern beispielhaft darlegt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bei 95 Prozent der europäischen Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat geworden, übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und wählt den Präsidenten der Kommission (vgl. Artikel 14 EUV).

Auch die auf das Europäische Parlament bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 123, 267, 364, 370 ff.) nehmen in keiner Weise Stellung zu der Zulässigkeit einer Sperrklausel und bieten auch keine anderweitigen Anhaltspunkte für eine notwendige Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Absatz 7 EuWG.

Angesichts der vom Einspruchsführer angesprochenen hohen Anzahl der im Europäischen Parlament vertretenen Abgeordneten und Parteien sieht der Wahlprüfungsausschuss die vom Bundesverfassungsgericht bereits 1979 deutlich angesprochene Gefahr der Zersplitterung heute eher noch verstärkt. Diese ist zwar in erster Linie der erheblich angewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten geschuldet. Vor dem Hintergrund der beständig erweiterten und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon weiter anwachsenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments hält der Wahlprüfungsausschuss es daher für geboten, dieser Zersplitterung im Rahmen des dem deutschen Gesetzgeber Möglichen entgegenzuwirken. Deshalb besteht aus seiner Sicht die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 EuWG fort.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn M. C., 45130 Essen

– Az.: EuWP 46/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. August 2009, das beim Wahlprüfungsausschuss am 7. August 2009 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt.

Der Einspruchsführer beanstandet mit seinem Einspruch gegen die Europawahl 2009 vor allem mehrere vom Bundeswahlleiter veranlasste Änderungen der Angaben zu den Kandidaten der Vereinigung Europa – Demokratie – Esperanto (EDE) auf dem Stimmzettel.

Er trägt im Wesentlichen vor, dass, nachdem die EDE am 23. März 2009 den eigenen Wahlvorschlag mitsamt den erforderlichen Unterlagen beim Bundeswahlleiter eingereicht habe, ein Mitarbeiter des Bundeswahlleiters ihn in seiner Eigenschaft als Vertrauensperson des Wahlvorschlages mehrmals angerufen und die Zustimmung zur Änderung der Angaben zu einigen Kandidaten verlangt habe. So habe er vor allem gefordert, die Abkürzung „Prof.“ vor dem Namen des Spitzenkandidaten, Prof. Dr. R. S., zu streichen. Bei zwei Kandidaten habe er die Kürzung der Angaben zum Beruf, bei zwei weiteren Kandidaten die Kürzung der Bezeichnung des Geburtsortes verlangt. Zur Begründung habe er dafür bestehende Vorgaben und Platzmangel auf dem Stimmzettel angeführt. Diese Änderungen seien dann mit seiner Zustimmung auch vorgenommen worden.

Der Einspruchsführer ist der Ansicht, dass es für diese Forderungen des Bundeswahlleiters keine gesetzliche Grundlage gebe. Eine solche sei für ein Handeln der Verwaltung jedoch erforderlich. Das Europawahlgesetz (EuWG) sehe in § 13 Absatz 1 nur vor, dass der Bundeswahlleiter die Vertrauensperson des Wahlvorschlages zur Beseitigung behebbarer Mängel auffordern könne. Die Angaben zu den Kandidaten seien indes richtig gewesen. Es habe also kein Mangel vorgelegen; das Europawahlgesetz sei daher durch den Bundeswahlleiter verletzt worden. Es treffe auch nicht zu, dass die Kürzungen aus Platzmangel erforderlich gewesen seien. In einem Fall habe der Mitarbeiter des Bundeswahlleiters die geforderte Kürzung der Angaben damit begründet, dass in der Rubrik „Beruf oder Stand“ drei Bezeichnungen unzulässig seien. Es gebe jedoch keine Rechtsgrundlage, die eine

derartige Beschränkung vorsehe. Zudem hätten sich bei Kandidaten anderer Parteien durchaus drei Angaben auf dem Stimmzettel befunden. Außerdem sei die Veröffentlichung der Angaben zu den Kandidaten im Internet ohne Rechtsgrundlage geschehen und verstoße gegen das Bundesdatenschutzgesetz.

Weiter erklärt der Einspruchsführer, er habe später anhand eines im Internet veröffentlichten Musters des offiziellen Stimmzettels festgestellt, dass sich bei mehreren Kandidaten anderer Parteien durchaus die Abkürzung „Prof.“ vor dem Namen gefunden habe. Daraufhin habe er sich am 4. Mai 2009 zunächst per E-Mail an den Mitarbeiter des Bundeswahlleiters gewandt, der hierauf jedoch nicht reagiert habe. Darauf habe er am 5. Mai 2009 schriftlich Widerspruch eingelegt und seine Zustimmung zu der Änderung bezüglich der Angaben zu Professor S. zurückgezogen, seine Erklärung nach § 123 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) angefochten und zugleich darauf hingewiesen, dass hier eine erhebliche Ungleichbehandlung und Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit entstanden sei, was einer umgehenden Änderung bedürfe. Er habe weiterhin gebeten, auf den Stimmzetteln und in allen Veröffentlichungen umgehend für eine entsprechende Änderung zu sorgen. Am 13. Mai 2009 habe sich eine Mitarbeiterin des Bundeswahlleiters bei ihm gemeldet und darauf hingewiesen, dass in vergleichbaren Fällen stets in gleicher Weise verfahren werde. Bei den Kandidaten, bei denen unter Beruf oder Stand Professor oder Universitätsprofessor stehe, falle die Bezeichnung vor dem Namen weg. Dies sei ständige Praxis des Bundeswahlleiters und der Landeswahlleiter. Nach längerem Gespräch habe die Mitarbeiterin des Bundeswahlleiters das Angebot gemacht, dass die Angaben auf der Internetseite des Bundeswahlleiters geändert würden (wo es dann statt „Dr. R. S. Professor em.“ „Prof. Dr. R. S., Volkswirt“ heißen sollte), und dass in einer amtlichen Bekanntmachung des Bundeswahlleiters, die im Bundesanzeiger veröffentlicht werden solle, auf diesen Punkt hingewiesen werde. Dieses Angebot sei als Eingeständnis des Fehlers des Bundeswahlleiters zu werten. Bis Ende Mai 2009 seien die Angaben auf der Internetseite jedoch nicht verändert worden; ob eine Information im Bundesanzeiger erfolgt sei, habe er nicht überprüft. Die von der Mitarbeiterin erbetene Begründung habe er ebenfalls nicht

erhalten. Daraufhin habe die EDE am 31. Mai 2009 in einer Pressemitteilung auf die Problematik hingewiesen, eine Korrektur und eine Entschuldigung gefordert, die jedoch ausgeblieben seien. Erst daraufhin seien die Angaben auf der Internetseite des Bundeswahlleiters geändert worden.

Der Einspruchsführer ist der Ansicht, dass die ihm vom Bundeswahlleiter dargelegten Regeln nicht einheitlich gehandhabt würden, denn auf dem Stimmzettel für die Europawahl habe beispielsweise bei einem Kandidaten der Liste „50Plus“ vor dem Namen „Prof.“ und hinter dem Namen „Universitätsprofessor i. R.“ gestanden. Außerdem hätten sich auf den verschiedenen Stimmzetteln vier Kandidaten der CDU gefunden, die die Bezeichnung „Prof. Dr.“ vor dem Namen geführt hätten. Der Bundeswahlleiter lege offensichtlich bei einer neuen, kleinen Gruppierung wie der EDE einen anderen Maßstab an als bei der CDU. Eine Nachfrage des Einspruchsführers bei anderen kleinen Parteien habe zudem ergeben, dass diese keine Probleme der hier geschilderten Art mit dem Bundeswahlleiter gehabt hätten. Weshalb der Bundeswahlleiter bei der EDE so vorgegangen sei, bedürfe einer Klärung.

Der Einspruchsführer meint, da bei anderen Kandidaten der Zusatz „Prof. Dr.“ zugelassen worden sei, stelle die Streichung der Abkürzung „Prof.“ vor dem Namen des Spitzenkandidaten der EDE eine Ungleichbehandlung und damit einen Verstoß gegen die Chancengleichheit dar. Denn die Bezeichnung „Prof. Dr.“ erwecke bei vielen Menschen den Eindruck, dass sein Träger nicht nur Fachkompetenz und einen herausragenden Intellekt besitze, sondern auch über besondere persönliche Fähigkeiten und gesellschaftliches Ansehen verfüge. Dies strahle auf die Partei und ihre anderen Kandidaten aus und könne bei vielen Wählern ein Kriterium für ihre Wahlentscheidung sein. Aufgrund des menschlichen Seh- und Leseverhaltens sei auch von Bedeutung, an welcher Stelle der Titel stehe, der gewöhnlich vor dem Namen angeführt werde. Zahlreiche Wählerinnen und Wähler hätten gegenüber dem Einspruchsführer geäußert, dass sie ihre Stimme Herrn Professor S. geben wollten. Da vielen die Abkürzung EDE oder auch der ausgeschriebene Name der politischen Vereinigung noch unbekannt gewesen sei, hätten sie auf dem Stimmzettel möglicherweise nur nach Prof. Dr. R. S. gesucht. Es sei daher nicht auszuschließen, dass potentielle Wähler aufgrund des Fehlens der Bezeichnung „Prof.“ vor dem Namen ihre Stimme nicht der EDE gegeben hätten. Ein Wähler, der den Stimmzettel von oben nach unten überfliege und dabei mehrere Male „Prof. Dr.“ lese, werde nicht annehmen, dass bei einem Kandidaten der „Professorentitel“ hinter dem Namen stehe, und daher dort auch nicht suchen.

Die von ihm nach Anfechtung seiner Zustimmung verlangten (Rück-)Änderungen der Angaben bezüglich des Spitzenkandidaten sei auch nicht nach § 12 Absatz 1 Satz 3 oder § 13 Absatz 3 EuWG nach der Entscheidung über die Zulassung des Wahlvorschlags ausgeschlossen gewesen, da beide Vorschriften sich nicht auf diesen Fall bezögen. § 12 Absatz 1 Satz 3 EuWG komme zur Anwendung, wenn eine Änderung angestrebt werde, weil ein Kandidat verstorben sei oder die Wählbarkeit verloren habe, und § 13 Absatz 3 EuWG beziehe sich auf die Beseitigung von Mängeln, die der Wahlvorschlagsberechtigte zu verantworten habe. Über den Fall, dass der Bundeswahlleiter einen Mangel zu verantworten habe, sage das Gesetz jedoch nichts aus.

Die Folge seiner Anfechtung sei daher nach § 142 Absatz 1 BGB, dass das Rechtsgeschäft von Anfang an als nichtig anzusehen sei, denn die Regelungen des BGB über die Anfechtung seien hier auf das Verwaltungsrecht analog anwendbar. Das bedeute, dass die Zustimmung des Einspruchsführers zu der Änderung bei den Angaben zu Professor S. nicht mehr existiere und der Bundeswahlleiter die Angaben umgehend in ihren anfänglichen Zustand hätte zurückversetzen müssen. Dies habe er nicht getan. Zudem sei die Handlung des Bundeswahlleiters auch gemäß § 44 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) nichtig gewesen. Denn ein Verwaltungsakt sei nichtig und nach § 43 Absatz 3 VwVfG unwirksam, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leide. Die ermächtigungslose Handlung des Bundeswahlleiters, auf die Änderung richtiger Angaben zu drängen, sei ein derartiger besonders schwerwiegender Fehler gewesen. Spätestens als der Einspruchsführer den Bundeswahlleiter darauf hingewiesen habe, hätte dieser erkennen müssen, dass er ohne Rechtsgrundlage gehandelt habe und der somit nichtige Akt zurückzunehmen sei. Der Bundeswahlleiter hätte zudem das berechtigte Vorbringen des Einspruchsführers auch als einen Antrag auf die Rücknahme des rechtswidrigen Verwaltungsaktes deuten müssen, der gemäß § 48 Absatz 1 VwVfG auch nachdem er unanfechtbar geworden sei, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden könne.

Der Einspruchsführer vertritt zugleich die Auffassung, dass die Bezeichnung „Professor“ kein Namensbestandteil sei, weshalb die Abkürzung „Prof.“ in der Spalte „Familiennamen/Vornamen“ überhaupt nicht hätte erscheinen dürfen. Gleiches gelte für den Doktorgrad, der lediglich ein Namenszusatz sei. Der Gesetzgeber habe das Problem offensichtlich bedacht und zur Erreichung der Chancengleichheit ganz bewusst in BWG und EuWG die Nennung von Titeln oder Graden nicht zugelassen. Das Gesetz lasse hier demnach kein Ermessen der Behörde bei der Zulassung zusätzlicher Angaben zu. Es sei daher davon auszugehen, dass die Stimmzettel nicht dem Gesetz entsprochen hätten. Wenn der Bundeswahlleiter andere Angaben zulassen könne, dann hätten alle Wahlbewerber über diese Möglichkeit in Kenntnis gesetzt werden müssen, da ansonsten wiederum eine Ungleichbehandlung vorliege.

Schließlich macht der Einspruchsführer geltend, der Bundeswahlleiter habe in einem weiteren Fall gegen wahlrechtliche Vorschriften verstoßen. Auf der Versammlung der EDE, bei der die Bewerber für den Wahlvorschlag der EDE bestimmt worden seien, sei eine Kandidatin gewählt worden, die nach einigen Tagen ihre Kandidatur wieder zurückgezogen habe. Deshalb habe die EDE auf dem für die Wahlzulassung einzureichenden Formular gemäß Anlage 18 zur EuWO über die Beschlussfassung der Mitglieder- oder Vertreterversammlung wahrheitsgemäß diese Kandidatin aufgeführt, sie jedoch in dem Formular gemäß Anlage 13 zur EuWO über den Wahlvorschlag, für den die Zulassung beantragt wird, nicht mehr genannt. Ein Mitarbeiter des Bundeswahlleiters habe daraufhin telefonisch mitgeteilt, dass die Angaben auf beiden Formularen sich decken müssten. Der Einspruchsführer habe eine Streichung der Kandidatin in Anlage 18 abgelehnt und dem Bundeswahlleiter mitgeteilt, er könne sie ja eigenmächtig streichen. Der Einspruchsführer ist zudem der Auffassung, dass der Bundeswahlleiter von

Personen, die zwar auf einer Mitgliederversammlung als Kandidat gewählt worden seien, aber im Wahlvorschlag nicht mehr genannt würden, eine Bescheinigung verlangen müsse, um zu verhindern, dass eine unbefugte Streichung eines Kandidaten gegen seinen Willen erfolgt sei.

Zu dem Wahleinspruch hat der Bundeswahlleiter wie folgt Stellung genommen:

Ein Wahlfehler liege nicht vor. Die Vorwürfe einer Schädigung der EDE seien nicht nachvollziehbar. In der Prüfung und Bearbeitung des von der EDE am 23. März 2009 zur Europawahl eingereichten Wahlvorschlags seien keine Verstöße gegen materielles Recht, keine Ungleichbehandlung von Bewerbern oder Wahlvorschlägen und daher auch kein Verstoß gegen die Chancengleichheit gemäß Artikel 3 GG zu erkennen.

Im Rahmen der Prüfung des Wahlvorschlags als gemeinsame Liste für alle Länder gemäß § 11 Absatz 1 Satz 1 und § 13 Absatz 1 Satz 1 EuWG seien alle Wahlvorschläge u. a. im Hinblick auf die Angaben der einzelnen Bewerber überprüft und ggf. im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen der Parteien und politischen Vereinigungen geändert worden. Dabei gälten einheitliche Kriterien für alle Parteien und politischen Vereinigungen sowie für alle Bewerberinnen und Bewerber. So würden bei Bewerbern mit Geburtsort im Ausland nur Ort und Staat, nicht aber weitere Angaben wie Bundesstaaten oder Provinzen in die Unterlagen aufgenommen. Entsprechend sei im Wahlvorschlag der EDE bei einer Bewerberin bei der Angabe des Geburtsorts Xi'An die Provinz Shaanxi gestrichen und durch die Angabe China ersetzt worden; ebenso sei bei einem weiteren Bewerber bei der Angabe des Geburtsorts St. Hélier die Angabe der Insel Jersey gestrichen und durch die Angabe Großbritannien ersetzt worden. Im Hinblick auf den Platz, der auf den Stimmzetteln bzw. in den Veröffentlichungen des Bundeswahlleiters zur Europawahl zur Verfügung stehe, seien die Vertrauenspersonen auch gebeten worden, auszuloten, ob beispielsweise bei der Angabe von zwei oder mehr Berufsbezeichnungen in der Spalte Beruf oder Stand der Verzicht auf eine von mehreren Berufsbezeichnungen möglich sei. So sei im Einvernehmen mit dem Einspruchsführer als Vertrauensperson der EDE bei einem Bewerber eine von drei Berufsbezeichnungen sowie bei weiteren Bewerbern jeweils eine von zwei Berufsbezeichnungen gestrichen worden.

Ebenso sei es übliche Praxis, dass in den Spalten Familienname, Vornamen und Beruf oder Stand nur einmal die Amtsbezeichnung Professor aufgeführt werde, wenn keine weitere Differenzierung erfolge. Die im Büro des Bundeswahlleiters geübte Praxis hinsichtlich der Angabe von Amtsbezeichnungen und akademischen Graden folge dabei den behördlichen Gepflogenheiten und der sozialen Wirklichkeit. Danach seien akademische Grade wie beispielsweise „Dr.“ zwar nicht Namensbestandteil, würden aber auf der Grundlage spezieller gesetzlicher Regelungen als solche behandelt. So werde beispielsweise der Doktorgrad auch von den Meldebehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 Absatz 1 Nummer 4 des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) erfasst. Auch Personalausweise enthielten gemäß § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes über Personalausweise (PersAuswG) die Angabe des Doktorgrades als Angabe über die Person, ebenso Reisepässe gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 des Passgesetzes (PaßG). Zwar

seien Inhaber eines akademischen Grades gemäß § 1 des Gesetzes über die Führung akademischer Grade berechtigt, diesen akademischen Titel zu führen, hätten jedoch keinen Rechtsanspruch auf die Benutzung des akademischen Grades durch Dritte. Demgegenüber sei „Professor“ eine Amtsbezeichnung, wie sich u. a. aus Anlage I zu § 20 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG), den Bundesbesoldungsordnungen A und B, und Anlage II zu § 32 BBesG, Bundesbesoldungsordnung W, ergebe. Es bestehe daher kein Rechtsanspruch auf Nennung in der Spalte „Familienname, Vornamen“ nach Anlage 13 zur EuWO und entsprechend auf dem Stimmzettel unmittelbar vor der Namensnennung. Die Amtsbezeichnung komme jedoch als Berufsangabe, zweckmäßigerweise mit näherer Spezifizierung, oder zusätzlich zu einer Berufsangabe in Betracht. Eine Spezifizierung könne etwa durch den Zusatz „(Univ.)“ oder „(FH)“ erfolgen. Ebenso könne die Amtsbezeichnung „Professor“ in Kombination mit der Angabe des Lehrfachs genannt werden. Nach den gesellschaftlichen Gepflogenheiten würden jedoch Amtsbezeichnungen wie „Professor“ ebenso wie akademische Grade wie „Dr.“ im allgemeinen Sprachgebrauch üblicherweise unmittelbar vor dem Namen verwendet. So heiße es in der mündlichen Anrede etwa „Herr Professor Müller“ oder „Herr Dr. Meyer“. Bei Anschriften würden entsprechend die Abkürzungen verwendet.

Die Praxis des Bundeswahlleiters greife diese hergebrachte gesellschaftliche Übung auf, indem auf Grundlage der von den Bewerberinnen und Bewerbern selbst angegebenen Daten, etwa in dem Wahlvorschlag nach Anlage 13 zur EuWO oder in der Zustimmungserklärung nach Anlage 15 zur EuWO, Amtsbezeichnungen und akademische Grade auch in der Spalte „Familienname/Vornamen“ aufgeführt würden, wenn in der Spalte „Beruf oder Stand“ eine Bezeichnung mit eigenem Erklärungsinhalt folge. In der Rubrik „Beruf oder Stand“ könne jeweils der Zusatz „emeritus“ oder „im Ruhestand“, auch abgekürzt als „em.“ oder „i. R.“, ergänzt werden, ohne dass diesem ein eigener Erklärungsinhalt zukomme. Nach der ständigen Praxis des Bundeswahlleiters seien daher beispielsweise folgende Kombinationen zulässig:

- „Dr. Hans Müller; Professor“
- „Dr. Hans Müller; Chemiker, Prof.“
- „Dr. Hans Müller; Chemiker, Prof. em.“
- „Dr. Hans Müller; Universitätsprofessor“
- „Dr. Hans Müller; Professor (Univ.)“
- „Dr. Hans Müller; Professor (FH)“

oder auch

- „Prof. Dr. Hans Müller; Chemiker“
- „Prof. Dr. Hans Müller; Universitätsprofessor“
- „Prof. Dr. Hans Müller; Universitätsprofessor i. R.“
- „Prof. Dr. Hans Müller; Professor (Univ.)“
- „Prof. Dr. Hans Müller; Professor (FH)“

In den fünf letztgenannten Fällen enthalte die Berufsbezeichnung eine zusätzliche Angabe bzw. Spezifizierung und erlange damit einen eigenen Erklärungsgehalt. Nicht zulässig sei dagegen die Kombination „Prof. Dr. Hans Müller, Professor“, da es sich hier um eine Kombination aus Amtsbezeich-

nung vor dem Namen und Berufsbezeichnung ohne eigenen Erklärungsinhalt handle.

Die von dem Einspruchsführer gerügte Änderung der Angaben über den Spitzenkandidaten der EDE sei jedoch gerade aufgrund der Angabe genau dieser Kombination im Wahlvorschlag der EDE erfolgt, nämlich „Prof. Dr. R. S., Professor em.“. Dabei sei ein Mitarbeiter des Bundeswahlleiters nach den oben erläuterten Grundsätzen verfahren und habe die Änderung erst nach ausdrücklicher Erklärung des Einverständnisses des Einspruchsführers als Vertrauensperson der EDE in einem Telefonat am 24. März 2009 vorgenommen. Auf die Frage, ob den vorgenannten Grundsätzen entsprechend in einer der beiden Spalten („Familiename/Vornamen“ bzw. „Beruf oder Stand“) auf die Angabe Professor verzichtet werden könne, habe der Einspruchsführer statt der Amtsbezeichnung keine Berufsbezeichnung des Bewerbers nennen können. Daher habe der Mitarbeiter, wie in solchen Fällen üblich sei, vorgeschlagen, als einzig verbleibende Variante in der Spalte „Familiename/Vornamen“ die Bezeichnung „Prof.“ zu streichen, da diese kein Namensbestandteil sei und andernfalls eine Angabe in der Spalte Beruf oder Stand gefehlt hätte. Der Einspruchsführer habe sich mit diesem Vorschlag uneingeschränkt einverstanden erklärt. Das Handeln des Mitarbeiters habe also weder ein unzulässiges Drängen oder Verlangen umfasst, noch habe darin eine bewusste Falschinformation des Einspruchsführers gelegen. Auch im weiteren Verlauf sei der Einspruchsführer stets korrekt, wenn auch zum Teil in gekürzter Form, über die dargestellten Grundsätze, die einschlägigen Rechtsgrundlagen und die herangezogene Literatur informiert worden.

Es habe auch keinen Unterschied zum Vorgehen bei der Prüfung der übrigen Wahlvorschläge gegeben, die als gemeinsame Listen für alle Länder beim Bundeswahlleiter eingereicht worden seien. Entsprechend der oben genannten Grundsätze seien zum Beispiel für den Spitzenkandidaten von „50Plus Das Generationen-Bündnis (50Plus)“ die Angaben „Prof. Dr. F. K., Universitätsprofessor i. R.“ aufgenommen worden. Dagegen sei bei der politischen Vereinigung „FÜR VOLKS-ENTSCHEIDE“ bei einem Bewerber die Amtsbezeichnung „Prof.“ vor dem Namen gestrichen worden, so dass als Angaben aufgenommen worden seien: „Dr. A. F., Professor i. R.“. In diesem Fall sei also ebenso verfahren worden wie bei der EDE. Die von dem Beschwerdeführer gerügte Ungleichbehandlung der teilnehmenden Parteien und politischen Vereinigungen oder ein Verstoß gegen die Chancengleichheit aus Artikel 3 GG liege mithin nicht vor.

Der Bundeswahlleiter ist der Auffassung, dass auch die Landeswahlleiter die oben erläuterten Grundsätze zu Anzahl der Berufsbezeichnungen und der Führung akademischer Grade anwendeten und im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen der Wahlvorschläge gegebenenfalls auf Streichungen hinwirkten. Da jedoch keine Weisungsbefugnis des Bundeswahlleiters gegenüber den Landeswahlleitern bestehe, könne es im Einzelfall auf den Stimmzetteln bei Listen für einzelne Länder, wie etwa den Wahlvorschlägen der CDU, zu Abweichungen von der genannten Praxis kommen.

Mit Schreiben vom 5. Mai 2009 habe der Einspruchsführer gegenüber dem Bundeswahlleiter erklärt, seine telefonische Zustimmung zum Verzicht auf die Bezeichnung „Prof.“ vor dem Namen des Spitzenkandidaten der EDE nach § 123 Absatz 1 BGB anzufechten. Diese Erklärung könne als sogee-

nannte Wahlwillenserklärung angesehen werden, auf die grundsätzlich auch die allgemeinen Vorschriften des BGB über Willenserklärungen anwendbar seien. Ein Anfechtungsgrund gemäß § 123 Absatz 1 BGB liege jedoch nach dem oben geschilderten Sachverhalt mangels arglistiger Täuschung nicht vor. Ungeachtet des mangelnden Anfechtungsgrundes sei die Anfechtung zu diesem Zeitpunkt auch nicht mehr zulässig gewesen, da nach der Zulassung des Wahlvorschlags gemäß § 14 Absatz 1 EuWG durch den Bundeswahlausschuss am 10. April 2009 die Dispositionsbefugnis des Einspruchsführers bezüglich seiner Erklärung ausgeschlossen gewesen sei. So sei nach der Entscheidung über die Zulassung eines Wahlvorschlags gemäß § 12 Absatz 1 Satz 3 und § 13 Absatz 3 EuWG jede Änderung und jede Mängelbeseitigung ausgeschlossen. Auch bei Unterstützungsunterschriften gemäß § 9 Absatz 5 EuWG oder bei Bundestagswahlen gemäß § 20 Absatz 2 BWG unterliege die Unterschriftsleistung bereits ab dem Ablauf der Einreichungsfrist für Wahlvorschläge im Hinblick auf das als schutzwürdig anzusehende Vertrauen der Wahlvorschlagsträger in den Bestand der Unterstützungserklärungen und im Interesse der Rechtsklarheit nicht mehr der Dispositionsfreiheit der Unterzeichner. Nach diesen insoweit spezielleren Vorschriften über Wahlwillenserklärungen sei spätestens zu diesem Zeitpunkt auch die Anfechtung der Zustimmungserklärung einer Vertrauensperson zu der Änderung des Wahlvorschlags im Hinblick auf die Angaben zu einzelnen Bewerbern ausgeschlossen.

Die Forderung des Einspruchsführers nach Korrektur der Stimmzettel, der Wahlbekanntmachungen und weiteren Informationen, wie etwa der Listen der Wahlbewerber auf der Internetseite des Bundeswahlleiters, sei daher nicht berechtigt gewesen. Die Vornahme der Änderungen in der Veröffentlichung der Wahlbewerber auf der Internetseite des Bundeswahlleiters sowie in der Berichtigung der Dritten Bekanntmachung des Bundeswahlleiters zur Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2008 gemäß § 14 Absatz 5 EuWG i. V. m. § 37 Absatz 1 EuWO vom 13. Mai 2009, veröffentlicht im Bundesanzeiger Nummer 76 am 26. Mai 2009, S. 1797, seien daher nur als Zeichen seines Entgegenkommens gegenüber dem Wunsch des Einspruchsführers nach einer entsprechenden Korrektur erfolgt und nicht etwa als Eingeständnis eines Fehlers. Dies sei dem Einspruchsführer auch im Anschluss zu dem am 13. Mai 2009 geführten Telefonat mit Schreiben vom selben Tage mitgeteilt worden.

Die Änderung sei auch nicht nach den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensgesetzes über Verwaltungsakte zurückzunehmen gewesen. Bei den Entscheidungen der Wahlorgane im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung der Europawahl handle es sich um staatsorganisatorisches Tun, nämlich um Wahlverfahrensakte, die gemäß § 26 EuWG neben den in EuWG und EuWO vorgesehenen Rechtsbehelfen nur mit dem Wahlprüfungsverfahren nach § 26 EuWG in Verbindung mit den Vorschriften des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) anzufechten seien. Damit handle es sich bei den Entscheidungen der Wahlorgane gerade nicht um Verwaltungsakte gemäß § 35 VwVfG. Die Vorschriften des VwVfG über Verwaltungsakte seien daher nicht anwendbar.

Insgesamt sei danach in der Bezeichnung des Spitzenkandidaten der EDE auf dem Stimmzettel mit „Dr. R. S., Professor

em.“ keine unzulässige Benachteiligung der EDE gegeben. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass der akademische Grad „Professor“ in unmittelbarer Nähe zum Namen aufgeführt werde und keineswegs entfallen sei. Selbst wenn einzelne Wählerinnen und Wähler ihre Stimme für Herrn Prof. Dr. R. S. persönlich hätten abgeben wollen und sich danach auf dem Stimmzettel orientiert hätten, sei es Wählerinnen und Wählern zuzutrauen, diesen auch mit der Bezeichnung „Dr. R. S., Professor em.“ korrekt zu identifizieren. Zudem habe der Einspruchsführer bzw. die EDE mit der diesbezüglichen Pressemitteilung rechtzeitig vor dem Wahltag ein wirksames Echo in der Öffentlichkeit beispielsweise durch die Berichterstattung zu diesem Thema erhalten, die ggf. auch als Wahlwerbung für die EDE und ihren Spitzenkandidaten gewirkt haben könne. Daher sei es weder erforderlich noch zulässig gewesen, eine über die vom Bundeswahlleiter vor der Wahl veranlassenen Maßnahmen hinausgehende Korrektur der Wahlunterlagen zu veranlassen, insbesondere etwa einen Neudruck der Stimmzettel vorzusehen. Zum Zeitpunkt der Beschwerde des Einspruchsführers Anfang Mai 2009 sei zudem bereits eine Vielzahl von Stimmzetteln gedruckt worden und für die Briefwahl im Einsatz gewesen, so dass ein Neudruck der Stimmzettel im engen Zeitablauf der Organisation der Europawahl nicht mehr möglich gewesen sei.

Bei der von dem Einspruchsführer gerügten Veröffentlichung der Daten der Wahlbewerber im Internet habe es sich um die vom Bundeswahlleiter herausgegebene Veröffentlichung „Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 – Sonderheft: Die Wahlbewerber für die Wahl zum Europäischen Parlament aus der Bundesrepublik Deutschland“ gehandelt. Sie enthalte die Angaben aller Bewerber und Ersatzbewerber der zugelassenen Wahlvorschläge, die vom Bundeswahlleiter gemäß § 14 Absatz 5 EuWG nach Maßgabe des § 37 Absatz 1 EuWO spätestens am 48. Tag vor der Wahl öffentlich bekannt zu machen seien. Die Veröffentlichung dieser Daten in dem genannten Sonderheft stelle eine zulässige Nutzung der bei dem Bundes- und den Landeswahlleitern angefallenen und durch den Bundeswahlleiter öffentlich bekanntgemachten Daten dar. Sie erscheine dem Bundeswahlleiter über die wahlgesetzlich angeordneten Bekanntmachungen hinaus zur allgemeinen Unterrichtung des Wahlbürgers geboten. Zudem werde von der Öffentlichkeit auch erwartet, dass die in den gesetzlich vorgeschriebenen Bekanntmachungen des Bundeswahlleiters enthaltenen – und damit jedermann frei zugänglichen – Angaben zu den Wahlvorschlägen für Europawahlen auch in den Fachserien des Statistischen Bundesamtes veröffentlicht würden.

Auch bezüglich des in der Einspruchsschrift genannten weiteren Vorgangs hinsichtlich einer gewählten Bewerberin, die nach ihrer Aufstellung ihre Bewerbung zurückzog, sei kein Fehler erkennbar. Mit dem Wahlvorschlag, der als gemeinsame Liste für alle Länder gemäß § 32 Absatz 1 EuWO nach Anlage 13 zur EuWO eingereicht werde, sei auch die Niederschrift über die Mitglieder- oder Vertreterversammlung zur Aufstellung der Bewerber gemäß § 32 Absatz 4 Nummer 3 EuWO nach Anlage 18 zur EuWO einzureichen, die eine Liste der aufgestellten Bewerberinnen und Bewerber mit den vollständigen Angaben zur Person in der festgelegten Reihenfolge enthalte. An die Festlegung der Bewerber und ihrer Reihenfolge, die gemäß § 10 EuWG durch die Versammlung

der Partei oder politischen Vereinigung zur Aufstellung der Bewerber in geheimer Abstimmung erfolgt sei, seien die zur Einreichung des Wahlvorschlags legitimierten Parteigremien gebunden. Daher hätten die Angaben im Wahlvorschlag nach Anlage 13 zur EuWO mit den Angaben zu den einzelnen Bewerbern und ihrer Reihenfolge mit den Angaben in der Niederschrift nach Anlage 18 zur EuWO übereinstimmen müssen. Im Rahmen der Prüfung der Wahlvorschläge der Parteien und politischen Vereinigungen gemäß § 13 Absatz 1 EuWG werde daher auch die Übereinstimmung der Unterlagen in diesem Punkt überprüft. Wenn wie hier Abweichungen im Wahlvorschlag nach Anlage 13 zur EuWO von der Niederschrift nach Anlage 18 zur EuWO auffielen, erfolge eine Nachfrage bei der Vertrauensperson der betreffenden Partei oder politischen Vereinigung zur Klärung des Sachverhalts. Im Rahmen dieser Nachfrage werde auf die Bindung des Vorstands der Partei oder politischen Vereinigung an die Aufstellung der Bewerber durch die hierzu bestimmte Versammlung hingewiesen. Die Prüfung des Wahlvorschlags der EDE gemäß § 13 Absatz 1 EuWG habe ergeben, dass die in der Niederschrift nach Anlage 18 zur EuWO auf Platz 9 aufgeführte Bewerberin in dem Wahlvorschlag nach Anlage 13 zur EuWO nicht genannt worden sei. Eine Erklärung, dass die Bewerberin ihre Kandidatur zurückgezogen habe, habe dem eingereichten Wahlvorschlag nicht beigelegt. Daher sei der Einspruchsführer als Vertrauensperson im Rahmen einer telefonischen Nachfrage am 24. März 2009 von einem Mitarbeiter auf die fehlende Übereinstimmung der beiden Unterlagen hingewiesen worden. Erst im Rahmen dieses Telefonats habe der Einspruchsführer mitgeteilt, dass der Vorstand der EDE die Bewerberin schon nicht in den Wahlvorschlag nach Anlage 13 zur EuWO aufgenommen habe, da diese ihre Zustimmung bereits kurz nach Aufstellung des Wahlvorschlags vor dessen Einreichung zurückgezogen habe. Wenn ein Bewerber seine Kandidatur nach Einreichung eines Wahlvorschlags zurückziehe und infolgedessen nicht mehr im Wahlvorschlag seiner Partei oder politischen Vereinigung aufgeführt werden solle, könne der Wahlvorschlag bezüglich dieses Bewerbers gemäß § 12 Absatz 2 EuWG durch gemeinsame schriftliche Erklärung der Vertrauensperson und der stellvertretenden Vertrauensperson insoweit teilweise zurückgenommen werden. Alternativ werde der betreffende Bewerber durch den zuständigen Wahlausschuss gemäß § 14 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 Satz 2 EuWG mangels Vorliegen der Voraussetzungen gemäß § 11 Absatz 2 Nummer 1 EuWG gestrichen. Hier habe die Bewerberin der EDE ihre Kandidatur jedoch bereits vor Einreichen des Wahlvorschlags zurückgezogen. Dieser Sachverhalt sei auf weitere telefonische Nachfrage des Mitarbeiters am 24. März 2009 auch von der stellvertretenden Vertrauensperson der EDE bestätigt und entsprechend in der Akte vermerkt worden. Zudem seien diese übereinstimmenden Erklärungen der Vertrauenspersonen auch dadurch bestätigt worden, dass keine Zustimmungserklärung der betreffenden Bewerberin vorgelegt habe. Eine ausreichende Kontrolle sei somit sichergestellt gewesen. Ein Verstoß gegen die Rechtmäßigkeit der Wahl oder gar eine Schädigung der EDE sei in diesem Vorgang nicht ersichtlich.

Der Bundeswahlleiter hat seiner Stellungnahme Ablichtungen der gemeinsamen Listen für alle Länder der EDE und der „FÜR VOLKSENTSCHEIDE (Wählergemeinschaft)“

(Formular gemäß Anlage 13 zur EuWO), in denen handschriftlich Änderungen gegenüber den eingereichten Fassungen vermerkt sind, des Schreibens des Einspruchsführers vom 5. Mai 2009 sowie – auszugsweise – der Niederschrift über die Mitglieder-/Vertreterversammlung zur Aufstellung der Bewerber und Ersatzbewerber für die gemeinsame Liste der EDE mit einem handschriftlichen Vermerk beigefügt. Diesbezüglich und hinsichtlich weiterer übersandter Dokumente wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Dem Einspruchsführer ist die Stellungnahme zur Kenntnis gegeben worden. Er hat darauf ausführlich erwidert. Im Wesentlichen trägt er Folgendes vor:

Wenn einheitliche Kriterien für die Darstellung der Listenkandidaten auf dem Stimmzettel gelten, müssten diese dem Bundeswahlleiter schriftlich vorliegen und den Wahlbewerbern frühzeitig zur Verfügung gestellt werden. Um eine gemeinsame Praxis des Bundeswahlleiters und der Landeswahlleiter handele es sich offensichtlich nicht. Der Bundeswahlleiter sei auch gar nicht befugt, Regeln aufzustellen, nach denen Angaben zulässig oder unzulässig seien. Zudem seien die vom Bundeswahlleiter angegebenen Kriterien willkürlich und schienen nachträglich für den gerügten Fall entwickelt zu sein. So komme etwa der Bezeichnung „im Ruhestand“ durchaus ein eigener Erklärungsinhalt zu.

Zudem bestreitet er, dass der Mitarbeiter des Bundeswahlleiters ihn gebeten habe, auszuloten, ob Änderungen vorgenommen werden könnten. Vielmehr habe er kategorisch erklärt, was zu streichen sei, und habe lediglich bei den Berufsangaben die Auswahl freigestellt. Jedenfalls habe er nicht die nach den vom Bundeswahlleiter in seiner Stellungnahme dargestellten Regelungen möglichen Alternativen, die eine Beibehaltung der Abkürzung „Prof.“ vor dem Namen des Spitzenkandidaten ermöglicht hätten, genannt und zur Begründung auf Nachfrage lediglich auf eine ständige Praxis verwiesen.

Er bekräftigt seinen Vortrag, dass der Bundeswahlleiter hinsichtlich der Gestaltung des Stimmzettels an die Vorgaben des Gesetzgebers gebunden sei und keinerlei Ermessen habe, und wiederholt seine Auffassung, weder die Abkürzung „Dr.“ noch „Prof.“ dürfe auf Stimmzetteln aufgeführt werden.

Erneut erklärt er, seine Erklärung gemäß § 123 BGB wegen arglistiger Täuschung durch den Bundeswahlleiter angefochten zu haben. Die Anfechtungsfrist betrage gemäß § 124 BGB ein Jahr, ein vorheriger Ausschluss sei nicht vorgesehen; der Bundeswahlleiter spiegele erneut falsche Tatsachen vor, wenn er ausführe, dass die Dispositionsbefugnis des Einspruchsführers ausgeschlossen sei. Zudem bezweifelt er, dass Entscheidungen der Wahlorgane keine Verwaltungsakte gemäß § 35 VwVfG seien und hält zumindest eine analoge Anwendung der Vorschriften über die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts und der Nichtigkeit für geboten.

Der Einspruchsführer bestreitet erneut, dass der Bundeswahlleiter über die Bekanntgabe im Bundesanzeiger hinaus die Befugnis zur Veröffentlichung von Informationen über Wahlbewerber habe. Mit seinen Veröffentlichungen setze er sich über den Willen des Gesetzgebers hinweg.

Hinsichtlich der von der Kandidatin zurückgezogenen Kandidatur räumt der Einspruchsführer ein, dass eine Erklärung

über die Rücknahme der Kandidatur dem Wahlvorschlag nicht beigefügt worden sei. Dies sei aber gesetzlich auch nicht vorgesehen.

Hinsichtlich der Einzelheiten des Vortrags der Beteiligten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

1. Kein Wahlfehler ist in der Tatsache zu sehen, dass der erste Bewerber auf der gemeinsamen Liste der EDE für alle Länder auf dem Stimmzettel für die Europawahl 2009 als „Dr. R. S., Professor em., Königswinter (NW)“ bezeichnet wurde.

a) Die Gestaltung des Stimmzettels entsprach den wahlrechtlichen Vorgaben.

Gemäß § 15 Absatz 2 Nummer 4 EuWG enthält der Stimmzettel die ersten zehn Bewerber der zugelassenen Wahlvorschläge mit Vor- und Familiennamen, Beruf oder Stand, Ort der Wohnung (Hauptwohnung) sowie bei Bewerbern für gemeinsame Listen für alle Länder zusätzlich die Abkürzung des Landes, in dem der Ort der Wohnung liegt. Diese Angaben dienen einer möglichst umfassenden Information der Wähler über die einzelnen Wahlvorschläge (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Bundestagsdrucksache 8/361). Dabei kann für die Angabe von Beruf oder Stand weitgehend von der „Selbsteinschätzung“ der Wahlbewerber, sofern diese nicht irreführend ist, als der für die Wähler wesentlichen Information ausgegangen werden (so bereits die Begründung des Gesetzentwurfs, Bundestagsdrucksache 8/361).

Die hinsichtlich des ersten Bewerbers der EDE auf dem Stimmzettel enthaltenen Angaben entsprachen diesen Vorgaben. Auch basierten sie auf den Angaben der EDE bei der Einreichung ihres Wahlvorschlags auf dem Formular gemäß Anlage 13 zur EuWO.

Eine Verpflichtung zur unveränderten Übernahme der Angaben der Liste lässt sich den wahlrechtlichen Vorschriften dabei nicht entnehmen. Vielmehr werden gemäß § 14 EuWG in Verbindung mit § 34 Absatz 4 und 8, § 32 Absatz 1 Satz 2 EuWO die Wahlvorschläge einschließlich der Angaben zu den Bewerbern erst durch den Bundeswahlausschuss im Rahmen seiner Prüfung und Zulassung der Wahlvorschläge abschließend festgestellt, wobei zu dieser Sitzung die Vertrauenspersonen der Wahlvorschläge geladen werden, § 34 Absatz 1 und 8 EuWO. Die vom Einspruchsführer offenbar bezweifelte Befugnis des Bundeswahlleiters zur redaktionellen Vorbereitung und die damit zusammenhängende Kommunikation mit den Vertrauenspersonen der Wahlvorschläge ergibt sich aus seiner Zuständigkeit für die Entgegennahme und Prüfung der Wahlvorschläge für gemeinsame Listen, vgl. § 11 Absatz 1 Satz 2, § 13 Absatz 1 EuWG und § 33 Absatz 4 EuWO.

b) Auch die vom Einspruchsführer geltend gemachte materielle Ungleichbehandlung gegenüber anderen Listen durch den Bundeswahlleiter vermag der Wahlprüfungsausschuss nicht zu erkennen. Zwar trifft es zu, dass in drei Fällen Kandidaten anderer gemeinsamer Listen für alle Länder auf dem Stimmzettel mit der Bezeichnung „Prof.“ vor dem Namen aufgeführt wurden. In seiner Stellungnahme hat der Bundeswahlleiter jedoch seine Kriterien für die Zulassung dieser

Abkürzung – die unstreitig nicht Namensbestandteil ist – vor dem Namen nachvollziehbar dargelegt. So wird in allen drei Fällen – anders im eingereichten Wahlvorschlag der EDE – nach dem Namen des Bewerbers nicht die Amtsbezeichnung „Professor“ wiederholt, sondern eine im Erklärungsinhalt darüberhinausgehende Berufsangabe („Physiker“, „Dipl.-Physikerin“ und „Universitätsprofessor i. R.“) genannt. In einem dem der EDE gleichgelagerten Fall, der die Liste „FÜR VOLKSENTSCHEIDE“ betraf, wurde hingegen ausweislich der vom Bundeswahlleiter übersandten Unterlagen die von der Liste mitgeteilte Abkürzung „Prof.“ vor dem Namen gleichfalls gestrichen, während die Bezeichnung „Professor i. R.“ auf dem Stimmzettel nach dem Namen aufgeführt wurde.

Soweit der Einspruchsführer eine Ungleichbehandlung seiner Liste gegenüber den bei den Landeswahlleitern eingereichten und geprüften Landeslisten der CDU bzw. CSU geltend macht, räumt der Bundeswahlleiter zwar ein, dass es bei der Europawahl wegen des Nichtbestehens einer Weisungsbefugnis gegenüber den Landeswahlleitern möglicherweise zu Abweichungen kommen könnte. Eine Überprüfung der Stimmzettel aller Bundesländer für die Europawahl 2009 hat jedoch ergeben, dass sich die von EDE angegebene Kombination der Abkürzungen „Prof. Dr.“ vor dem Namen und der Angabe „Professor“ als Berufsbezeichnung auf keinem Stimmzettel, auch nicht bei den Landeslisten der CDU bzw. CSU, findet. Eine unzulässige Ungleichbehandlung zu Lasten der EDE lag damit auch hier nicht vor.

c) Nicht aufklären kann der Wahlprüfungsausschuss, ob der Bundeswahlleiter, wie dieser vorträgt, den Einspruchsführer als Vertrauensperson der EDE zugleich über mögliche Ergänzungen der Angaben zu dem Kandidaten informiert hat, als er ihm telefonisch mitteilte, die Kombination der Abkürzung „Prof.“ vor dem Namen und der Bezeichnung „Professor i. R.“ nach dem Namen könne nicht übernommen werden. Vom Einspruchsführer wird dies bestritten. Angesichts der Tatsache, dass der Erklärungsinhalt der veröffentlichten Angaben über den Kandidaten weiterhin mit dem von der EDE gewünschten Erklärungsinhalt übereinstimmte und lediglich die Doppelung der Angabe „Professor“ – vor und nach dem Namen – gestrichen wurde, vermag der Wahlprüfungsausschuss hier jedenfalls keinen Wahlfehler zu erkennen, auch wenn er eine möglichst umfassende Information der Wahlbewerber stets für wünschenswert hält.

d) Der Bundeswahlleiter musste auch nicht auf Wunsch des Einspruchsführers die Angaben auf dem Stimmzettel und die öffentliche Bekanntmachung des Wahlvorschlags nachträglich ändern. Insbesondere musste er nicht die ursprünglichen Angaben der EDE um die Berufsbezeichnung „Volkswirt“ ergänzen. Diese wäre zwar ohne Zweifel – wie wahrscheinlich auch verschiedene andere, auf die Ausbildung oder aktuell oder in der Vergangenheit ausgeübte Tätigkeiten des Bewerbers bezogene Angaben – zulässig gewesen. Wie Einspruchsführer und Bundeswahlleiter übereinstimmend darlegen, wurde diese Möglichkeit jedoch erstmals in einem Telefonat am 13. Mai 2009 konkret erörtert. Zu diesem Zeitpunkt war eine Veränderung des Wahlvorschlags schon nicht mehr zulässig. Denn bereits nach Ablauf der Einreichungsfrist für Wahlvorschläge gemäß § 11 Absatz 1 EuWG können diese nur noch in den vom Gesetz genannten Fällen verändert werden. Ab Zulassung des Wahlvorschlags gemäß

§ 14 EuWG – die vorliegend am 10. April 2009 erfolgte – ist jede Änderung einschließlich der Mängelbeseitigung ausgeschlossen, vgl. § 12 Absatz 1 Satz 3 und § 13 Absatz 2 EuWG. Zudem trafen, wie oben dargelegt, die Angaben zu und deckten sich mit den von der EDE erklärten. Für eine Mängelbeseitigung gemäß § 13 Absatz 2 EuWG war daher, wie von Einspruchsführer und Bundeswahlleiter zutreffend erkannt, von vornherein kein Raum. Auch eine Änderung des Wahlvorschlags nach § 12 EuWG kam schon deshalb nicht in Betracht, weil hierfür Voraussetzung wäre, dass ein Bewerber oder Ersatzbewerber gestorben ist oder die Wählbarkeit verloren hat.

Offenbleiben kann, ob die Korrektur der Angaben zum Spitzenkandidaten der EDE durch Bekanntgabe im Bundesanzeiger vom 26. Mai 2009 erfolgen durfte, da ein Einfluss dieser Bekanntmachung auf die Sitzverteilung im Europaparlament nach Überzeugung des Wahlprüfungsausschusses mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann.

Soweit der Einspruchsführer geltend macht, in der öffentlichen Bekanntmachung und auf dem Stimmzettel hätten die Angaben zu dem Kandidaten in der von EDE eingereichten Form erscheinen müssen, da er seine Zustimmung zu einer anderen Gestaltung der Angaben mit Schreiben vom 5. Mai 2009 zurückgezogen und gemäß § 123 Absatz 1 BGB angefochten habe, kann vorliegend offenbleiben, ob die zivilrechtlichen Vorschriften über Willenserklärungen gemäß § 116 f. BGB im Wahlrecht überhaupt uneingeschränkt Anwendung finden können. Denn die Zustimmung des Einspruchsführers zu der vom Bundeswahlleiter aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und der von ihm angewendeten allgemeinen Kriterien zwingend gewählten Darstellung der Angaben zu dem Spitzenkandidaten der EDE war nicht erforderlich, da der Bundeswahlleiter nicht vom Inhalt der von der EDE erklärten Angaben abgewichen ist, sondern lediglich, wie oben dargestellt, eine Redundanz beseitigt hat.

e) Soweit der Einspruchsführer in seinem Einspruch geltend macht, die Bezeichnungen „Prof.“ und „Dr.“ dürften auf Wahlbekanntmachungen und Stimmzetteln ohnehin nicht vor dem Namen eines Kandidaten erscheinen, lässt sich hieraus ebenfalls kein Wahlfehler entnehmen. Die für die Europawahl anzuwendenden Rechtsvorschriften enthalten in dieser Frage keine ausdrückliche Vorgabe. Die Nennung der abgekürzten Amtsbezeichnung „Prof.“ und des Doktorgrades vor dem Namen entspricht jedoch in der Bundesrepublik Deutschland, wie vom Bundeswahlleiter ausführlich dargelegt, den behördlichen Gepflogenheiten und der sozialen Wirklichkeit. Eine Nennung des Doktorgrades nach dem Namen wäre beispielsweise gänzlich unüblich. Die Angaben in den von den Wahlbewerbern eingereichten Wahlvorschlägen konnten daher mit den Abkürzungen „Dr.“ und – nach den vom Bundeswahlleiter dargelegten Grundsätzen, die der Vermeidung von Redundanzen dienen – auch „Prof.“ auf dem Stimmzettel übernommen werden und mussten nicht generell gestrichen werden, wie der Einspruchsführer offenbar – im übrigen in Widerspruch zu seinem Vortrag, der Spitzenkandidat der EDE sei von vielen Wählern nur mit der Abkürzung „Prof.“ vor dem Namen zu identifizieren – meint.

f) Auch wenn kein Wahlfehler vorliegt, hält es der Wahlprüfungsausschuss angesichts der hier aufgetretenen Unklarheiten für wünschenswert, dass die vom Bundeswahlleiter erläuterten und ihm zufolge in der Praxis sowohl des Bundes-

als auch der Landeswahlleiter angewendeten Grundsätze zur Gestaltung der Angaben über Wahlbewerber zukünftig möglichen Wahlbewerbern so rechtzeitig zugänglich gemacht werden, dass diese sich bei der Einreichung ihrer Wahlvorschläge darauf einstellen können.

2. Hinsichtlich der weiteren vom Einspruchsführer angegriffenen Veränderungen des Wahlvorschlags gegenüber den ursprünglichen Angaben der EDE liegt ebenfalls kein Wahlfehler vor.

Die Streichung einer von zwei bzw. drei Berufsbezeichnungen bei mehreren Bewerbern des Wahlvorschlags lässt keinen Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften erkennen, da unstreitig ist, dass hierfür das Einverständnis des Einspruchsführers als Vertrauensperson des Wahlvorschlags vorlag. Zwar besteht zwischen den Beteiligten auch in diesem Punkt keine Einigkeit über den genauen Verlauf des Telefonats am 24. März 2009, in dem die Streichung der genannten Angaben vereinbart wurde. Anhaltspunkte für die Ausübung eines unzulässigen Drucks seitens des Bundeswahlleiters liegen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses jedoch nicht vor. Die Tatsache, dass bei drei Bewerbern der Liste EDE – darunter der Einspruchsführer selbst – zwei Berufsbezeichnungen im Wahlvorschlag bestehen blieben, zeigt zudem, dass dem Einspruchsführer bewusst sein musste, dass grundsätzlich auch mehrere Berufsbezeichnungen zulässig sind. Auf sein fortdauerndes Einverständnis mit diesen Änderungen deutet weiterhin, dass er vor der Wahl keine Rückgängigmachung dieser Streichungen verlangte, als er sich wegen der Angaben über den Spitzenkandidaten am 5. Mai 2009 schriftlich an den Bundeswahlleiter wandte.

Soweit im Hinblick auf die Zulassung des Wahlvorschlags und seine öffentliche Bekanntmachung bei zwei im Ausland geborenen Bewerbern bei der Angabe des Geburtsorts die zusätzliche Angabe der Provinz durch die des Staates ersetzt wurde, handelt es sich dem Bundeswahlleiter zufolge um eine einheitlich angewandte, für alle Listen und Bewerber geltende Praxis, die zudem der Klarheit und Information der Wählerinnen und Wähler dient. Der Geburtsort gehört im übrigen nicht zu den ausgewählten Informationen, die auf dem Stimmzettel abgedruckt werden. Da der Einspruchsführer dieser Änderung unstreitig zugestimmt hat, ist ein Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften auch hier nicht ersichtlich.

3. In der vom Einspruchsführer kritisierten Veröffentlichung der Wahlvorschläge auch in Publikationen und auf der Webseite des Bundeswahlleiters liegt ebenfalls kein Wahlfehler. Zwar sieht § 75 Absatz 1 EuWO vor, dass die nach Europa-

wahlgesetz und Europawahlordnung vorgeschriebenen öffentlichen Bekanntmachungen des Bundeswahlleiters im Bundesanzeiger erfolgen. Dieser Vorgabe ist der Bundeswahlleiter mit der Dritten Bekanntmachung zur Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland im Bundesanzeiger vom 17. April 2009 sowie der Berichtigung der Dritten Bekanntmachung vom 13. Mai 2009 im Bundesanzeiger vom 26. Mai 2009 auch nachgekommen. In einer über die Vorgaben des EuWG und der EuWO hinausgehenden Veröffentlichung vermag der Wahlprüfungsausschuss keine Verletzung wahlrechtlicher Vorschriften – die jedoch alleiniger Maßstab für die Wahlprüfung sind – zu erkennen.

4. Auch der Vortrag des Einspruchsführers bezüglich des Vorgehens des Bundeswahlleiters bei der Prüfung des Falls einer von der Mitgliederversammlung der EDE aufgestellten Bewerberin, die ihre Kandidatur noch vor Einreichung des Wahlvorschlags zurückgezogen hat, lässt keinen Wahlfehler erkennen. Zwar ist dem Einspruchsführer zuzugestehen, dass in einem solchen Fall die Liste der von der Mitglieder- oder Vertreterversammlung aufgestellten Bewerberinnen und Bewerber in der Niederschrift über diese Versammlung nach Anlage 18 zur EuWO, die dem Wahlvorschlag gemäß § 11 Absatz 2 Nummer 2 EuWG, § 32 Absatz 4 Nummer 3 EuWO beizufügen ist, ausnahmsweise von dem Wahlvorschlag der politischen Partei oder Vereinigung nach Anlage 13 zur EuWO abweicht. Einer solchen Abweichung hat der Bundeswahlleiter im Rahmen seiner Prüfung der Wahlvorschläge gemäß § 13 Absatz 1 EuWG unverzüglich nach Eingang des Wahlvorschlags nachzugehen. Dieser Verpflichtung ist er vorliegend auch nachgekommen. Im Telefonat vom 24. März 2009 hat er den Einspruchsführer als Vertrauensperson der EDE auf die Abweichung hingewiesen und sich den Sachverhalt erläutern lassen. Ausweislich einer dem Wahlprüfungsausschuss vorliegenden handschriftlichen Notiz zur oben genannten Niederschrift hat er am selben Tag die stellvertretende Vertrauensperson der Liste kontaktiert und sich den Sachverhalt bestätigen lassen. Zudem wies für ihn die Tatsache, dass keine Zustimmungserklärung der betreffenden Bewerberin zur Kandidatur vorlag, auf die Richtigkeit der übereinstimmenden Erklärungen der Vertrauenspersonen hin. Da zu keinem Zeitpunkt Anhaltspunkte für eine Manipulation des Wahlvorschlags vorlagen oder vorliegen, ist der Bundeswahlleiter aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses seiner Prüfungs- und Kontrollfunktion in ausreichendem Maße nachgekommen. Im übrigen hätte die EDE diese Prüfung durch die – wahlrechtlich allerdings nicht vorgeschriebene – Beifügung einer Erläuterung des Vorgangs erleichtern können.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn P. B., 45471 Mülheim/Ruhr

– Az.: EuWP 47/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem per Telefax übermittelten Schreiben, das beim Deutschen Bundestag am 7. August 2009 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 eingelegt.

Der Einspruchsführer beanstandet, dass bei der Europawahl für Wähler mit mehreren Staatsangehörigkeiten der Europäischen Union (EU) die Möglichkeit einer mehrfachen Stimmabgabe bestanden habe und führt das Beispiel seiner Ehefrau an, die die deutsche und die italienische Staatsangehörigkeit habe. Diese habe im Vorfeld der Wahl drei Wahlbenachrichtigungen erhalten: eine aus ihrer italienischen Heimatstadt, eine zweite für die Stimmabgabe in Mülheim und eine dritte für die Stimmabgabe für Italiener im Ausland. Daraufhin habe sie sich erkundigt, wie eine doppelte Stimmabgabe ausgeschlossen werden könne. Ihr sei mitgeteilt worden, dass eine doppelte Stimmabgabe nicht erlaubt, eine Kontrolle durch Abgleich der deutschen und italienischen Wahllisten aber nicht vorgesehen sei. Der Einspruchsführer ist davon überzeugt, dass es zu zahlreichen doppelten Stimmabgaben von Bürgern aus EU-Mitgliedstaaten mit doppelter Staatsangehörigkeit gekommen sei und bittet, dies durch Abgleich der Wahllisten zu überprüfen.

Zu diesem Wahleinspruch hat das Bundesministerium des Innern wie folgt Stellung genommen:

Bei einer Europawahl seien Personen, die die Staatsangehörigkeit mehrerer Mitgliedstaaten haben, entsprechend dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten in ihren Herkunftsstaaten wahlberechtigt. Jeder Wähler könne jedoch nur einmal wählen. Dies sei für alle Mitgliedstaaten in Artikel 9 des Direktwahlakts verbindlich festgelegt. Im deutschen Recht zur Europawahl sei in § 6 Absatz 4 des Europawahlgesetzes (EuWG) geregelt, dass das Wahlrecht nur einmal und persönlich ausgeübt werden könne, und zudem klargestellt, dass dies auch für Wahlberechtigte gelte, die in einem anderen Mitgliedstaat wahlberechtigt seien. Hierauf werde in den Wahlbekanntmachungen der Gemeinden gemäß § 41 der Europawahlordnung (EuWO) ebenso hingewiesen wie darauf, dass eine mehrfache Stimmabgabe eine Straftat nach § 107a Absatz 1 des Strafgesetzbuchs (StGB) sei.

Eine Überprüfung, ob ein Wahlberechtigter, der neben der deutschen Staatsangehörigkeit diejenige eines anderen EU-Mitgliedstaats besitze, in das Wählerverzeichnis dieses Staates eingetragen sei, finde nicht statt.

Insbesondere würden diese Personen nicht durch den Informationsaustausch gemäß § 17a Absatz 5 EuWO erfasst, da dieser nur nach § 6 Absatz 3 EuWG wahlberechtigte Unionsbürger betreffe, das heißt, Staatsangehörige der übrigen Mitgliedstaaten der EU mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland, nicht aber Wahlberechtigte, die (auch) die deutsche Staatsangehörigkeit besäßen. Dieser Informationsaustausch sei gemeinschaftsrechtlich vorgeschrieben in Artikel 13 der Richtlinie 93/109/EG vom 30. Dezember 1993, die sich ausschließlich auf Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, beziehe. Die gemeinschaftsrechtliche Regelungskompetenz nach Artikel 19 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) beschränke sich auf diesen Personenkreis. Eine darüber hinausgehende Regelung, die Personen, die auch die Staatsangehörigkeit ihres Wohnsitzmitgliedstaates besäßen, einbeziehe, sei daher auf Gemeinschaftsebene nicht möglich. Auch die Europäische Kommission sei in ihrer Mitteilung vom 18. Dezember 2000 über die Anwendung der Richtlinie 93/109/EG bei den Wahlen zum Europäischen Parlament vom Juni 1999 zu dieser Schlussfolgerung gelangt und habe sie in ihrer entsprechenden Mitteilung vom 12. Dezember 2006 zur Europawahl im Jahr 2004 bestätigt.

Ein Verfahren unter den Mitgliedstaaten zur nachträglichen Feststellung einer mehrfachen Stimmabgabe durch Personen mit mehreren Staatsangehörigkeiten sei also nach geltendem Recht nicht möglich und auch bei Schaffung einer Rechtsgrundlage, zumindest mit vertretbarem Aufwand, nicht zu realisieren. Selbst wenn eine solche bestünde, wäre mangels einer entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung fraglich, ob andere Mitgliedstaaten zur Durchführung eines solchen Verfahrens bereit wären. Schließlich sei zu beachten, dass in den deutschen Wählerverzeichnissen nicht vermerkt sei, ob die eingetragene Person über eine weitere Staatsangehörigkeit verfüge. Es müsse daher zuerst anhand der Melderegister festgestellt werden, welche in Deutschland wahlberechtigten Personen über die Staatsangehörig-

keit eines weiteren EU-Mitgliedstaates verfügen. Danach sei anhand des Stimmabgabevermerks im Wählerverzeichnis zu überprüfen, welche dieser Personen an der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland teilgenommen hätten. Zu diesen Personen müsse dann wiederum in dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie zusätzlich besitzen, angefragt werden, ob sie auch dort an der Europawahl teilgenommen hätten. Dies sei den Gemeinden, die sowohl die Melderegister als auch die Wählerverzeichnisse führen, nicht zumutbar.

Die Strafbewehrung des Verbots einer mehrfachen Stimmabgabe bei Europawahlen sei zu dessen Sicherung ausreichend. Kontrollmaßnahmen seien nicht angezeigt und seien, wenn überhaupt, mit vertretbarem Aufwand nicht möglich.

Dem Einspruchsführer ist die Stellungnahme bekannt gegeben worden. Er kommentiert sie dahingehend, dass diese Sach- und Rechtslage bedeute, dass in großem Umfang doppelt abgestimmt werden könne, ohne dass ein Instrumentarium vorliege, um die Strafverfolgung zu erreichen. Er erwarte, dass seinen Vorwürfen nachgegangen werde und der Strafandrohung auch eine Strafverfolgung folgen könne.

Hinsichtlich des weiteren Vortrags der Beteiligten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Ein Verstoß gegen Vorgaben des Wahlrechts kann nicht festgestellt werden.

Zwar wäre es, wie sich aus der Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern ergibt, durchaus denkbar, dass eine Person, die zwei Staatsangehörigkeiten besitzt, in beiden Staaten in das Wählerverzeichnis eingetragen ist. Da Artikel 9 des Direktwahlakts ebenso wie § 6 Absatz 4 EuWG ausdrücklich vorsieht, dass jeder Wähler nur einmal wählen darf, würde eine mehrfache Teilnahme an der Europawahl durch Wähler mit mehreren Staatsangehörigkeiten gegen wahlrechtliche Vorschriften verstoßen und damit einen Wahlfehler darstellen.

Aus dem Vortrag des Einspruchsführers geht jedoch nicht hinreichend substantiiert hervor, dass ein derartiges Mehrfachwählen tatsächlich stattgefunden hat. Denn allein aus

dem Umstand, dass Personen mehrere Staatsangehörigkeiten aus Mitgliedstaaten der EU besitzen, ergibt sich keineswegs, dass diese Personen in allen diesen Staaten an der Europawahl teilnehmen. Die vom Einspruchsführer geäußerte Überzeugung, dass es „in großem Umfang“ zu einer mehrfachen Stimmabgabe durch Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit gekommen sei, stellt eine bloße Mutmaßung dar. Damit der Wahlprüfungsausschuss einem behaupteten Wahlfehler nachgehen – geschweige denn sein Vorliegen feststellen – kann, reicht es aber nicht aus, dass dargelegt wird, dass die Gefahr von Wahlfehlern bestand. Vielmehr muss unter Angabe konkreter, der Überprüfung zugänglicher Tatsachen dargelegt werden, dass sich diese Gefahr auch realisiert hat, das heißt, dass ein Wahlfehler nicht nur möglich war, sondern auch aufgetreten ist. Dies folgt daraus, dass gemäß § 2 Absatz 1 und 3 des Wahlprüfungsgesetzes, die gemäß § 26 Absatz 2 EuWG auch für die Prüfung der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gelten, die Wahlprüfung nicht von Amts wegen, sondern nur auf Einspruch, der zu begründen ist, erfolgt (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 26 mit weiteren Nachweisen). Da aber nur tatsächliche Wahlfehler die Gültigkeit der Wahl beeinflussen können, müssen auch die in der Begründung vorgetragenen Tatsachen mehr als nur die Gefahr von Wahlfehlern substantiieren. Dies gilt selbst dann, wenn die Substantiierung für den einzelnen Bürger schwierig oder gar unmöglich ist (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 26; BVerfGE 66, 369, 379). Andererseits besteht für den Wahlprüfungsausschuss weder eine Verpflichtung noch eine tatsächliche Möglichkeit, bloß vermuteten Wahlfehlern durch umfangreiche Ermittlungen und Erhebungen selbst nachzugehen.

Zudem hat der Gesetzgeber mit der Strafandrohung von Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe in § 107 a StGB und der Verpflichtung der Gemeinden, in ihren Wahlbekanntmachungen auf die Regelungen des § 6 Absatz 4 EuWG und des § 107a StGB hinzuweisen, nach Überzeugung des Wahlprüfungsausschusses hinreichende Maßnahmen zur Vermeidung von Mehrfachwahlen getroffen. Anders als der Einspruchsführer darlegt, besteht aufgrund der gesetzlichen Regelungen durchaus die Möglichkeit einer Strafverfolgung, wenn der Tatbestand einer unzulässigen Doppelwahl festgestellt wird oder hierfür hinreichende Anhaltspunkte im Einzelfall vorliegen.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau M. v. W., 80638 München

– Az.: EuWP 48/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem per Telefax übermittelten Schreiben vom 6. August 2009, das beim Wahlprüfungsausschuss am 7. August 2009 eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt.

Mit ihrem Einspruch macht die Einspruchsführerin geltend, die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes (EuWG) verstoße gegen das Grundgesetz (GG) sowie gegen internationales, insbesondere europäisches Recht.

Sie ist der Auffassung, die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments und die Zuteilung der 99 Sitze für Abgeordnete aus der Bundesrepublik Deutschland verletze den Grundsatz der Stimmengleichheit gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG, außerdem verstoße sie gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 Absatz 1 Satz 1 GG, gegen die im Grundgesetz verankerten Grundsätze der Chancengleichheit der Parteien und der Wahlfreiheit sowie gegen die entsprechenden Vorschriften übernationalen, insbesondere europäischen Rechts.

Bei der Europawahl am 7. Juni 2009 seien 10,7 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen in der Bundesrepublik Deutschland auf Wahlvorschläge entfallen, welche an der Fünf-Prozent-Sperrklausel gescheitert seien. Dadurch hätten andere Parteien 10,7 Prozent mehr Sitze im Europäischen Parlament erhalten, als ihnen nach den abgegebenen Stimmen zustehe. Das verletze das für Europawahlen vorgeschriebene Verhältniswahlrecht. Dieses besage, dass jede Partei genau soviel Prozent an Sitzen erhalte, wie sie Prozent an Stimmen erhalten habe.

Die Wähler, die eine auf dem Stimmzettel aufgeführte Partei gewählt hätten, welche an der Fünf-Prozent-Sperrklausel gescheitert sei, seien von dem entscheidenden Teil der Wahl, nämlich der Bestimmung der Abgeordneten derjenigen Parteien, die die Fünf-Prozent-Hürde überwunden hätten, ausgeschlossen worden. Das verletze den Grundsatz der Wahlgleichheit. Wenn der Gesetzgeber schon eine Sperrklausel einführe, so müsse er auch sicherstellen, dass alle Wahlbe-

rechtigten in gleicher Weise ihre Stimme auch beim entscheidenden Teil einer Wahl abgeben können, nämlich bei der Bestimmung der Abgeordneten derjenigen Parteien, die die Sperrklausel überwinden. Dies sei nicht nur durch einen – aufwändigen – zweiten Wahlgang möglich, sondern auch durch die bereits seit langem diskutierte Einführung einer Ersatz- oder Eventualstimme.

Schließlich sei die Sperrklausel auch deshalb verfassungswidrig, weil sie nicht von allen EU-Mitgliedstaaten eingeführt worden sei und sich angesichts der unterschiedlichen Stärke der von den Mitgliedstaaten ins Europäische Parlament entsandten Abgeordneten unterschiedlich auswirke. Sie verstoße damit gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien.

Zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG hat das Bundesministerium des Innern Stellung genommen und mitgeteilt, dass aus seiner Sicht die anlässlich von Entscheidungen über Einsprüche gegen die 6. Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2004 vertretene Rechtsauffassung des Wahlprüfungsausschusses, die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlgesetz sei verfassungsrechtlich zulässig (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18 und 15/4750, Anlagen 20 bis 22), weiterhin aktuell sei.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein vom 13. Februar 2008 ergebe sich keine andere Sichtweise. Das Bundesverfassungsgericht habe in dem Urteil unter Hinweis auf frühere Entscheidungen festgestellt, dass es sich bei Gemeindevertretungen und Kreistagen nicht um Parlamente im Rechtssinn handele. Zur Begründung sei angeführt worden, dass ihnen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut seien, ihnen keine Gesetzgebungsfunktion zustünde, sie keine Regierung oder ein vergleichbares Gremium wählten und ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht unterlägen (BVerfGE 120, 82, 120). All dies treffe für das Europäische Parlament, auch in einem entsprechenden Sinne, nicht zu. Hier könne auf die vom Wahlprüfungsausschuss bereits gemachten Ausführungen zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments verwiesen werden, wobei insbesondere hervorzuheben sei, dass das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 des EG-Vertrages (EGV) das Europäische Parlament in den meisten Bereichen der ge-

meinschaftsrechtlichen Rechtsetzung neben dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber der Europäischen Union mache und das Europäische Parlament der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission zustimmen müsse (Artikel 214 Absatz 2 Satz 1 EGV) sowie die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen könne (Artikel 201 EGV). Über die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien hinaus sei noch anzumerken, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Immunität genossen (Artikel 6 Absatz 2 des Direktwahlakts), wie auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Artikel 46 GG) und der Landtage, den Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen dieses Recht jedoch nicht zustehe.

Das Bundesverfassungsgericht habe in dieser Entscheidung zudem darauf hingewiesen, dass bei Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit wie einer Fünf-Prozent-Klausel auch auf die Eingriffsintensität abgestellt werden müsse (BVerfGE 120, 82, 107). Es habe damit ein Argument bestätigt, das es bei seiner Entscheidung im Jahr 1979 zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen angeführt habe. Damals habe das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass wegen der jeweiligen Anzahl zu wählender Abgeordneter die Sperrklausel bei Europawahlen einen weniger intensiven Eingriff darstelle als bei einer Bundestagswahl (BVerfGE 51, 222, 255). Bei der gegenwärtigen Größe des Deutschen Bundestages habe die Sperrklausel zur Folge, dass bis zu 30 Bewerbern einer Partei der Einzug in das Parlament verwehrt werde. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament könne die Sperrklausel nur verhindern, dass Gruppierungen von höchstens vier Abgeordneten in das Europäische Parlament gelangten.

Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei Eingriffen in die Gleichheit der Wahl eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden könne (BVerfGE 120, 82, 107). In der Bundesrepublik Deutschland gebe es bei Bundestags- und Landtagswahlen traditionell eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Damit gelte diese Klausel seit Gründung der Bundesrepublik bei überregionalen Wahlen, d.h. bei Wahlen eines Parlaments im Rechtsinn. Die Sperrklausel sei damit den Bundesbürgern als Element demokratischer Wahlen bekannt und vertraut, so dass sich eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis gebildet habe. Für das Europawahlgesetz habe sich der Bundesgesetzgeber insoweit an das Bundestagswahlrecht angelehnt, das in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genieße.

Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament eher mit einem nationalen Parlament als einer kommunalen Volksvertretung zu vergleichen sei, müsse bei der Beurteilung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit durch eine Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz vorrangig auf das nationale Kontingent der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland abgestellt werden.

Die Sperrklausel ermögliche in erster Linie die Rückkopplung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken könnten (BVerfGE 51, 222, 235).

Das Europäische Parlament habe eine große Bandbreite an legislativen Aufgaben zu bewältigen. Auch in Bereichen, in denen das Parlament lediglich ein Anhörungsrecht habe, wie z. B. im Bereich der Innen- und Justizpolitik, spiele es eine

bedeutende Rolle als Kontrollinstanz von Rat und Kommission. Der einzelne Abgeordnete sei bei seinen Entscheidungen vielfältigen Einflussnahmen von Lobbyorganisationen ausgesetzt. Um eigenständig fundierte Entscheidungen treffen zu können, bedürfe er eines „logistischen Rückhalts“. Diesen finde er z. T. in den Einrichtungen des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Fällen benötigten die Abgeordneten allerdings Kenntnisse über die Rechtslage und tatsächliche Situation in ihrem Heimatstaat und die möglichen Auswirkungen einer bestimmten Rechtsetzung der Gemeinschaft auf die Situation in ihrem Land. Würden auf diese Weise die Erkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten zusammengeführt, könnten die Abgeordneten fundierte Entscheidungen treffen, die die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Für diese Rückkopplung könnten sich die Abgeordneten in erster Linie der nationalen Parteien und Parlamente bedienen. Bei Kleinstparteien fehle hierfür nicht nur der notwendige Apparat, sondern auch die Rückkopplung über das nationale Parlament, in dem diese Parteien in Deutschland wegen der bei Bundestagswahlen geltenden Fünf-Prozent-Klausel nicht vertreten seien. Umgekehrt sei auch der Deutsche Bundestag für die Wahrnehmung seiner fortlaufenden Integrationsverantwortung in europapolitischen Angelegenheiten auf die Rückmeldung der deutschen Abgeordneten des Europaparlaments angewiesen. Soweit es sich um Materien handele, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fielen, oder um Gegenstände, die für ein Land von besonderem Interesse seien, gelte Gleiches für die Rückkopplung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Landtage.

Die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander spiele eine wesentliche Rolle für den europäischen politischen Prozess und sei auch institutionell verankert: So enthalte die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Titel VI Artikel 130 bis 132). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) regule § 93a, dass die Ausschüsse Mitglieder des Europäischen Parlaments zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzuziehen und Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten könnten. § 93b GO-BT sehe vor, dass zu den Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt erhielten. Sie seien vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen des Deutschen Bundestages, aus deren Parteien deutsche Mitglieder in das Europäische Parlament gewählt worden sind, berufen worden. Die berufenen Mitglieder des Europäischen Parlaments seien befugt, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese wechselseitigen Informationsflüsse und Verflechtungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament könnten nur von solchen Abgeordneten effektiv genutzt werden, deren Parteien in beiden Parlamenten vertreten seien.

Die Sperrklausel diene daneben, wenn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorrangig, der Sicherung einer wirksamen Vertretung des deutschen Volkes im Europäischen Parlament (BVerfGE 51, 222, 249).

Die Regelungen des Europawahlgesetzes bezögen sich ausschließlich auf die Wahl der Abgeordneten aus der Bundes-

republik Deutschland. Diese stellten nur einen Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments dar. Es sei daher folgerichtig, bei der Frage der Rechtfertigung einer Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Fünf-Prozent-Klausel in erster Linie nicht das Gesamtparlament, sondern den von Deutschland aus gewählten Teil der Abgeordneten zu betrachten.

Dieser Aspekt werde sowohl durch den Direktwahlakt als auch durch den EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza unterstützt.

Nach Artikel 3 des Direktwahlakts könnten die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfe. Europarechtlich sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel daher als zulässig anerkannt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn hätten von der Möglichkeit der Einführung einer Mindestschwelle Gebrauch gemacht. Insbesondere habe die Mehrzahl der größeren Länder eine Sperrklausel eingeführt. So gebe es in Deutschland (99 Abgeordnete), Frankreich (72 Abgeordnete) und in Polen (50 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 5 Prozent, in Italien (72 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 4 Prozent. Von den großen Ländern hätten nur Großbritannien mit 72 Abgeordneten und Spanien mit 40 Abgeordneten keine Sperrklausel. Kleinere Länder bräuchten schon deshalb z. T. keine Mindestschwelle, weil die für ein Mandat benötigten prozentualen Stimmenanteile die höchstzulässige Mindestschwelle von 5 Prozent bereits überschritten.

Artikel 3 des Direktwahlakts ermögliche den Mitgliedstaaten in erster Linie dafür zu sorgen, dass das nationale Abgeordnetenkontingent nicht aus zahlreichen kleineren Splittergruppen bestehe, sondern aus Abgeordneten, deren Parteien auch auf nationaler Ebene eine gewisse Bedeutung hätten. Dies stärke die Handlungsfähigkeit als nationales Kontingent.

Gleiches ergebe sich durch die Auslegung des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, der gemeinschaftsrechtlichen Grundlage für die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament bestehe danach aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Artikel 189 EGV). Zwar sei die Binnenorganisation durch die transnationale Zusammensetzung der Fraktionen gekennzeichnet. Auch im Wahlverfahren gebe es transnationale Elemente wie z. B. die Wahlberechtigung der Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, gemäß Artikel 18 Absatz 1 EGV. Dies ändere aber nichts daran, dass der Vertrag von Abgeordneten ausgehe, die Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten seien, und eben nicht Vertreter von Parteien oder länderübergreifenden Parteibündnissen oder ausschließlich Vertreter eines europäischen Gedankens.

Die Anbindung der Abgeordneten an ihre Heimatländer sei demnach in Artikel 189 EGV angelegt. Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das ganze Volk vertreten (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz GG), vertreten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht ein „Unionsvolk“, das es mangels Eigenstaatlichkeit der EU nicht gebe, sondern das Volk des Mitgliedstaates, das sie gewählt habe. Die Mitgliedstaaten könnten

daher ein – nach den Verträgen zulässiges – Interesse daran haben, dass ihre Belange möglichst effektiv vertreten würden, und in Verfolgung dieses Interesses eine Sperrklausel festlegen. Tatsächlich komme es innerhalb der deutschen Abgeordnetengruppe häufig vor, dass nationale Interessen bei Abstimmungen vordringlich berücksichtigt würden. Besondere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit seien die Arbeitszeitrichtlinie, die CO₂-Pkw-Richtlinie oder die Rückführungsrichtlinie.

Eine effektive Vertretung des deutschen Volkes, zu der die Abgeordneten im Europäischen Parlament berufen seien, sei mit einer Größe einer Abgeordnetengruppe von einem bis vier Abgeordneten kaum möglich. Daran ändere auch die Möglichkeit nichts, sich Fraktionen im Europäischen Parlament anzuschließen. Der Zusammenschluss zu Fraktionen gewährleiste nämlich lediglich, dass die Politik der jeweiligen Parteien im Parlament vertreten werde, nicht aber, dass die einzelnen Abgeordneten einen effektiven Beitrag zur Vertretung der Interessen ihrer Nation im Parlament leisteten. Im Übrigen sei nicht sicher, dass alle Abgeordneten von Splitterparteien eine Fraktion fänden, der sie sich anschließen könnten. Zwar gehörten die meisten Abgeordneten im Europäischen Parlament einer Fraktion an; dennoch seien in der laufenden 7. Wahlperiode zurzeit 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Zum Vergleich hierzu habe der Deutsche Bundestag im Regelfall nur ein bis zwei fraktionslose Abgeordnete. Gerade Splitterparteien, die sich nur zu einem eng begrenzten Themenkreis politisch positionierten, könnten nicht ohne Weiteres eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelte das Vorstehende erst recht. Das Europäische Parlament sei auch nach der Neuformulierung in Artikel 14 Absatz 2 des EU-Vertrags (EUV) kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Dies spiegele sich darin, dass es, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten und nicht als Vertretung der Unionsbürger nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt sei.

Auch die gestiegene Bedeutung der wechselseitigen Rückkopplung von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten finde im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag: So etwa in Artikel 12 EUV, der den aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union würdige und ihnen zahlreiche Rechte einräume, und im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werde das Europäische Parlament in 95 Prozent der Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat. Darunter fielen auch Bereiche, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in besonderer Weise auf den innerstaatlichen politischen Diskurs angewiesen seien, und in denen dem Deutschen Bundestag Aufgaben von substanziellem Gewicht verbleiben müssten, wie etwa das Strafrecht und das Strafverfahren. Unter diesem Gesichtspunkt komme der Rückkopplung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die politischen Meinungen in den Fraktionen des Deutschen Bundestages noch mehr Bedeutung als bisher zu. Dasselbe gelte im Gegenzug für die Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Beratungen im Europäischen

Parlament, die entsprechend seiner Geschäftsordnung durch die von den Fraktionen benannten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolge. Abgeordnete von Kleinstparteien, die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen kein Pendant fänden, könnten diese Rückkopplung nicht gewährleisten.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG diene demnach legitimen Zielen und sei zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Der Einspruchsführerin ist die Stellungnahme bekannt gegeben worden. Sie hat sich hierzu nicht geäußert.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Der Vortrag der Einspruchsführerin, die Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 2 Absatz 7 EuWG verstoße gegen das Grundgesetz sowie internationales, insbesondere europäisches Recht, lässt keinen Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften erkennen.

Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. bereits Bundestagsdrucksachen I/2811; zuletzt: 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11 mit weiteren Nachweisen), das diese Praxis auch stets bestätigt hat, da dem Bundestag insofern die Verwerfungskompetenz fehle (vgl. BVerfGE 89, 291, 300; 121, 266, 290; 122, 304, 307).

Unabhängig hiervon hat sich der Wahlprüfungsausschuss ausführlich mit der vom Einspruchsführer angesprochenen Rechtsfrage befasst. Er hält die Vorschrift des § 2 Absatz 7 EuWG für verfassungsgemäß und bestätigt damit seine bereits im Zusammenhang mit Anfechtungen der Europawahl im Jahr 2004 dargelegte Auffassung (s. Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18; 15/4750, Anlagen 5, 9, 20 bis 22).

Wie der Deutsche Bundestag und der Wahlprüfungsausschuss in den genannten Entscheidungen ausgeführt haben, können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Absatz 1 des Direktwahlakts eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe einführen, die jedoch gemäß Artikel 3 Absatz 2 derselben Vorschrift landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen darf. Die Möglichkeit einer Fünf-Prozent-Hürde ist also im Recht der Europäischen Union ausdrücklich vorgesehen, was die Einspruchsführerin verkennt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2004 in einem Organstreitverfahren zur Fünf-Prozent-Sperrklausel des damaligen § 2 Absatz 6 EuWG (2 BvE 1/04), in dem die diesbezügliche Organklage der NPD wegen Nichteinhaltung der Frist gemäß § 64 Absatz 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) als unzulässig verworfen worden ist, auf die entsprechende Ergänzung des Direktwahlaktes im Jahr 2002 hingewiesen und hierzu ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem am 21. August 2003 verkündeten Vierten Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes und Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes zum Ausdruck gebracht

habe, dass er an der Fünf-Prozent-Sperrklausel festhalten möchte. Er habe sich dabei – so das Bundesverfassungsgericht – auf die Ermächtigung der Mitgliedstaaten im Beschluss des Rates der Europäischen Union stützen können, eine Sperrklausel zu erlassen. Der Rat der Europäischen Union hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit Beschlüssen vom 25. Juni und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 811) den Direktwahlakt geändert, damit die Wahlen zum Europäischen Parlament „gemäß den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen stattfinden können, die Mitgliedstaaten zugleich aber die Möglichkeit erhalten, für Aspekte, die nicht durch diesen Beschluss geregelt sind, ihre jeweiligen nationalen Vorschriften anzuwenden“. Dieser Änderung des Direktwahlakts hat der deutsche Gesetzgeber mit Artikel 1 des Zweiten Gesetzes über die Zustimmung zur Änderung des Direktwahlakts vom 15. August 2003 (BGBl. 2003 II S. 810) zugestimmt. Zwar kann, worauf der Wahlprüfungsausschuss schon in den genannten Entscheidungen hingewiesen hat, in dieser im Recht der Europäischen Union nunmehr ausdrücklich verankerten Ermächtigung zum Erlass einer Fünf-Prozent-Sperrklausel durch den Direktwahlakt nicht unmittelbar die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Sperrklausel nach dem deutschen Verfassungsrecht abgeleitet werden. Der Wahlprüfungsausschuss sieht sie jedoch weiterhin als starkes Indiz dafür, dass § 2 Absatz 7 EuWG nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1979 die Fünf-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament einstimmig für grundgesetzkonform angesehen, weil sie an dem durch besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament entgegenzuwirken, orientiert sei und das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen nicht überschreite (BVerfGE 51, 222, 233). Bereits in dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich mit den Spezifika des Europäischen Parlaments auseinandergesetzt, dessen Aufgabenkreis mit dem der Parlamente der Mitgliedstaaten nur bedingt vergleichbar sei. Im Vordergrund sah das Bundesverfassungsgericht die Ausübung der vertraglich verbürgten Beratungs- und Kontrollfunktionen. Dagegen seien von den klassischen Aufgaben der Parlamente das Recht, die Regierung zu wählen und die gesetzgeberischen Funktionen nur in ersten Ansätzen vorhanden (a. a. O., S. 240 ff.). Hingegen nehme es als Vertretung der Völker eine wichtige politische Integrationsverantwortung wahr. Organisation und Arbeitsweise unterschieden sich nicht wesentlich von derjenigen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der dem Europäischen Parlament im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaften zugewiesene Aufgabenkreis und die ihm auf dem Wege zu einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zugeordnete Rolle ein handlungsfähiges Organ erforderten. Das Europäische Parlament könne die ihm gestellten Aufgaben nur dann wirksam bewältigen, wenn es durch eine, den vielschichtigen Spezialmaterien angemessene, interne Arbeitsteilung all seinen Mitgliedern die notwendige Sachkenntnis verschaffe und zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung in der Lage sei. Beides könne gefährdet werden, wenn die durch die große Zahl der Mitgliedstaaten ohnehin nicht vermeidbare Aufgliederung des Parlaments in viele Gruppen ein Ausmaß annehme, das dessen Funktions-

fähigkeit ernsthaft in Frage stelle. Dies sei ein zwingender Grund, der Vorkehrungen gegen eine übermäßige Parteienzersplitterung zu rechtfertigen vermöge (a. a. O., S. 246 f.).

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, der zufolge die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstößt (BVerfGE 120, 82), ergibt sich keine Neubewertung der Zulässigkeit der Sperrklausel bei der Europawahl, wie das Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme, der sich der Wahlprüfungsausschuss in dieser Hinsicht anschließt, zutreffend dargelegt hat. Dasselbe gilt für weitere kommunalrechtliche Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten (vgl. die Übersicht über die Rechtslage in den Bundesländern im Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Mai 2009 – St 2/08, Rn. 30 ff.). Denn die in diesen Entscheidungen betroffenen kommunalen Vertretungen sind, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, Organe der Verwaltung, denen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind (a. a. O., S. 112). Damit haben sie einen völlig anderen Charakter als das Europäische Parlament als ein unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 123, 267, 368). Dieses ist, wie das Bundesministerium des Innern beispielhaft darlegt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bei 95 Prozent der europäischen Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat geworden, übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und wählt den Präsidenten der Kommission (vgl. Artikel 14 EUV).

Auch die auf das Europäische Parlament bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 123, 267, 364, 370 ff.) nehmen in keiner Weise Stellung zu der Zulässigkeit einer Sperrklausel und bieten auch keine anderweitigen Anhaltspunkte für eine notwendige Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Absatz 7 EuWG.

Der Wahlprüfungsausschuss sieht die vom Bundesverfassungsgericht bereits 1979 deutlich angesprochene Gefahr der Zersplitterung durch die gestiegene Anzahl der im Europäischen Parlament vertretenen Abgeordneten und Parteien heute eher noch verstärkt. Diese ist zwar in erster Linie der erheblich angewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten geschuldet. Vor dem Hintergrund der beständig erweiterten und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon weiter anwachsenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments hält der Wahlprüfungsausschuss es daher für geboten, dieser Zersplitterung im Rahmen des dem deutschen Gesetzgeber Möglichen entgegenzuwirken. Deshalb besteht aus seiner Sicht die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 EuWG fort.

Soweit die Einspruchsführerin weiterhin eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit zwischen Wahlberechtigten in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen Mitgliedstaaten geltend macht, weil manche Mitgliedstaaten von der Ermächtigung zur Einführung einer Sperrklausel keinen Gebrauch gemacht hätten und sich Sperrklauseln zudem in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich auswirkten, ist darauf zu verweisen, dass Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit des EuWG allein die Wahlgleichheit zwischen den Wahlberechtigten, die die Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland wählen, sein kann. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon festgestellt, dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht in der Weise gleichheitsgerecht sein müsse, dass auf Unterschiede im Stimmgewicht der Unionsbürger in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl verzichtet werde (BVerfGE 123, 267, 371).

Die Vorschläge der Einspruchsführerin zur Einführung eines zweiten Wahlgangs oder einer Ersatz- oder Eventualstimme bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland zielen auf eine Änderung der Gesetzgebung und können nicht Gegenstand des auf die Prüfung der Gültigkeit der Wahl gerichteten Wahlprüfungsverfahrens sein.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn M. C., 22089 Hamburg

– Az.: EuWP 50/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 7. August 2009, das beim Wahlprüfungsausschuss am selben Tag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt.

Mit seinem Einspruch macht der Einspruchsführer geltend, die Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes (EuWG) verletze den Grundsatz der gleichen Wahl und sei daher verfassungswidrig.

Der Einspruchsführer trägt vor, dass sich bei gleicher Berücksichtigung aller gültigen Stimmen eine andere Sitzverteilung ergeben hätte, wodurch insbesondere sieben weitere Parteien oder politische Vereinigungen jeweils bis zu zwei Sitze im Europäischen Parlament erzielt hätten. § 2 Absatz 7 EuWG verletze daher die sich bei einer Verhältniswahl aus der Wahlgleichheit ergebende Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen. Der Einspruchsführer ist der Auffassung, dass die in einer früheren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 51, 222) angeführte Begründung für die Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel diese nicht mehr rechtfertigen könne. Die Sperrklausel sei nicht geeignet, das Europäische Parlament vor Zersplitterung zu bewahren. Denn gemäß § 30 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments müssten einer Fraktion Mitglieder angehören, die in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten gewählt wurden. Zur Bildung einer Fraktion bedürfe es der Geschäftsordnung zufolge mindestens 25 Mitglieder. Daher sage ein unter fünf Prozent der gültigen Stimmen in der Bundesrepublik Deutschland liegendes Wahlergebnis nichts über die Möglichkeit der Einbindung einer deutschen Partei oder möglicherweise sogar einer europäischen Partei in eine Fraktion des Europäischen Parlaments aus. Zugleich könne selbst eine Partei mit einer absoluten Mehrheit der Stimmen in der Bundesrepublik Deutschland allein keine Fraktion bilden.

Der Einspruchsführer nennt insgesamt acht Mitglieder des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland, die seiner Ansicht nach ihr Mandat unter Verletzung der Erfolgswertgleichheit erhalten hätten. Er ist der Auffassung, dass stattdessen zwei Kandidaten der Bundesliste FW

FREIE WÄHLER, eine Kandidatin der Bundesliste REP, ein Kandidat der Bundesliste Die Tierschutzpartei, ein Kandidat der Bundesliste FAMILIE, ein Kandidat der Bundesliste DIE PIRATEN, ein Kandidat der Bundesliste RENTNER und ein Kandidat der Bundesliste ödp als gewählt hätten festgestellt werden müssen.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG hat das Bundesministerium des Innern Stellung genommen und mitgeteilt, dass aus seiner Sicht die anlässlich von Entscheidungen über Einsprüche gegen die 6. Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2004 vertretene Rechtsauffassung des Wahlprüfungsausschusses, die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlgesetz sei verfassungsrechtlich zulässig (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18 und 15/4750, Anlagen 20 bis 22), weiterhin aktuell sei.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein vom 13. Februar 2008 ergebe sich keine andere Sichtweise. Das Bundesverfassungsgericht habe in dem Urteil unter Hinweis auf frühere Entscheidungen festgestellt, dass es sich bei Gemeindevertretungen und Kreistagen nicht um Parlamente im Rechtssinn handele. Zur Begründung sei angeführt worden, dass ihnen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut seien, ihnen keine Gesetzgebungsfunktion zustünde, sie keine Regierung oder ein vergleichbares Gremium wählten und ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht unterlägen (BVerfGE 120, 82, 120). All dies treffe für das Europäische Parlament, auch in einem entsprechenden Sinne, nicht zu. Hier könne auf die vom Wahlprüfungsausschuss bereits gemachten Ausführungen zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments verwiesen werden, wobei insbesondere hervorzuheben sei, dass das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 251 des EG-Vertrags (EGV) das Europäische Parlament in den meisten Bereichen der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung neben dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber der Europäischen Union mache und das Europäische Parlament der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission zustimmen müsse (Artikel 214 Absatz 2 Satz 1 EGV) sowie

die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen könne (Artikel 201 EGV). Über die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien hinaus sei noch anzumerken, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Immunität genossen (Artikel 6 Absatz 2 des Direktwahlakts), wie auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Artikel 46 des Grundgesetzes) und der Landtage, den Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen dieses Recht jedoch nicht zustehe.

Das Bundesverfassungsgericht habe in dieser Entscheidung zudem darauf hingewiesen, dass bei Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit wie einer Fünf-Prozent-Klausel auch auf die Eingriffsintensität abgestellt werden müsse (BVerfGE 120, 82, 107). Es habe damit ein Argument bestätigt, das es bei seiner Entscheidung im Jahr 1979 zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen angeführt habe. Damals habe das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass wegen der jeweiligen Anzahl zu wählender Abgeordneter die Sperrklausel bei Europawahlen einen weniger intensiven Eingriff darstelle als bei einer Bundestagswahl (BVerfGE 51, 222, 255). Bei der gegenwärtigen Größe des Deutschen Bundestages habe die Sperrklausel zur Folge, dass bis zu 30 Bewerbern einer Partei der Einzug in das Parlament verwehrt werde. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament könne die Sperrklausel nur verhindern, dass Gruppierungen von höchstens vier Abgeordneten in das Europäische Parlament gelangten.

Schließlich habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei Eingriffen in die Gleichheit der Wahl eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden könne (BVerfGE 120, 82, 107). In der Bundesrepublik Deutschland gebe es bei Bundestags- und Landtagswahlen traditionell eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Damit gelte diese Klausel seit Gründung der Bundesrepublik bei überregionalen Wahlen, d. h. bei Wahlen eines Parlaments im Rechtsinn. Die Sperrklausel sei damit den Bundesbürgern als Element demokratischer Wahlen bekannt und vertraut, so dass sich eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis gebildet habe. Für das Europawahlgesetz habe sich der Bundesgesetzgeber insoweit an das Bundestagswahlrecht angelehnt, das in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genieße.

Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament eher mit einem nationalen Parlament als einer kommunalen Volksvertretung zu vergleichen sei, müsse bei der Beurteilung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit durch eine Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz vorrangig auf das nationale Kontingent der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland abgestellt werden.

Die Sperrklausel ermögliche in erster Linie die Rückkopplung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken könnten (BVerfGE 51, 222, 235).

Das Europäische Parlament habe eine große Bandbreite an legislativen Aufgaben zu bewältigen. Auch in Bereichen, in denen das Parlament lediglich ein Anhörungsrecht habe, wie z. B. im Bereich der Innen- und Justizpolitik, spiele es eine bedeutende Rolle als Kontrollinstanz von Rat und Kommission. Der einzelne Abgeordnete sei bei seinen Entscheidungen vielfältigen Einflussnahmen von Lobbyorganisationen ausgesetzt. Um eigenständig fundierte Entscheidungen treffen zu können, bedürfe er eines „logistischen Rückhalts“.

Diesen finde er z. T. in den Einrichtungen des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Fällen benötigten die Abgeordneten allerdings Kenntnisse über die Rechtslage und tatsächliche Situation in ihrem Heimatstaat und die möglichen Auswirkungen einer bestimmten Rechtsetzung der Gemeinschaft auf die Situation in ihrem Land. Würden auf diese Weise die Erkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten zusammengeführt, könnten die Abgeordneten fundierte Entscheidungen treffen, die die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Für diese Rückkopplung könnten sich die Abgeordneten in erster Linie der nationalen Parteien und Parlamente bedienen. Bei Kleinstparteien fehle hierfür nicht nur der notwendige Apparat, sondern auch die Rückkopplung über das nationale Parlament, in dem diese Parteien in Deutschland wegen der bei Bundestagswahlen geltenden Fünf-Prozent-Klausel nicht vertreten seien. Umgekehrt sei auch der Deutsche Bundestag für die Wahrnehmung seiner fortlaufenden Integrationsverantwortung in europapolitischen Angelegenheiten auf die Rückmeldung der deutschen Abgeordneten des Europaparlaments angewiesen. Soweit es sich um Materien handele, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fielen, oder um Gegenstände, die für ein Land von besonderem Interesse seien, gelte Gleiches für die Rückkopplung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Landtage.

Die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander spiele eine wesentliche Rolle für den europäischen politischen Prozess und sei auch institutionell verankert: So enthalte die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Titel VI Artikel 130 bis 132). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) regle § 93a, dass die Ausschüsse Mitglieder des Europäischen Parlaments zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzuziehen und Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten könnten. § 93b GO-BT sehe vor, dass zu den Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt erhielten. Sie seien vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen des Deutschen Bundestages, aus deren Parteien deutsche Mitglieder in das Europäische Parlament gewählt worden sind, berufen worden. Die berufenen Mitglieder des Europäischen Parlaments seien befugt, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese wechselseitigen Informationsflüsse und Verflechtungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament könnten nur von solchen Abgeordneten effektiv genutzt werden, deren Parteien in beiden Parlamenten vertreten seien.

Die Sperrklausel diene daneben, wenn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorrangig, der Sicherung einer wirksamen Vertretung des deutschen Volkes im Europäischen Parlament (BVerfGE 51, 222, 249).

Die Regelungen des Europawahlgesetzes bezögen sich ausschließlich auf die Wahl der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland. Diese stellten nur einen Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments dar. Es sei daher folgerichtig, bei der Frage der Rechtfertigung einer Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Fünf-Prozent-Klausel in erster Linie nicht das Gesamtparlament,

sondern den von Deutschland aus gewählten Teil der Abgeordneten zu betrachten.

Dieser Aspekt werde sowohl durch den Direktwahlakt als auch durch den EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza unterstützt.

Nach Artikel 3 des Direktwahlakts könnten die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfe. Europarechtlich sei die Fünf-Prozent-Sperrklausel daher als zulässig anerkannt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn hätten von der Möglichkeit der Einführung einer Mindestschwelle Gebrauch gemacht. Insbesondere habe die Mehrzahl der größeren Länder eine Sperrklausel eingeführt. So gebe es in Deutschland (99 Abgeordnete), Frankreich (72 Abgeordnete) und in Polen (50 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 5 Prozent, in Italien (72 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 4 Prozent. Von den großen Ländern hätten nur Großbritannien mit 72 Abgeordneten und Spanien mit 40 Abgeordneten keine Sperrklausel. Kleinere Länder bräuchten schon deshalb z. T. keine Mindestschwelle, weil die für ein Mandat benötigten prozentualen Stimmenanteile die höchstzulässige Mindestschwelle von 5 Prozent bereits überschritten.

Artikel 3 des Direktwahlakts ermögliche den Mitgliedstaaten in erster Linie dafür zu sorgen, dass das nationale Abgeordnetenkontingent nicht aus zahlreichen kleineren Splittergruppen bestehe, sondern aus Abgeordneten, deren Parteien auch auf nationaler Ebene eine gewisse Bedeutung hätten. Dies stärke die Handlungsfähigkeit als nationales Kontingent.

Gleiches ergebe sich durch die Auslegung des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, der gemeinschaftsrechtlichen Grundlage für die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament bestehe danach aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Artikel 189 EGV). Zwar sei die Binnenorganisation durch die transnationale Zusammensetzung der Fraktionen gekennzeichnet. Auch im Wahlverfahren gebe es transnationale Elemente wie z. B. die Wahlberechtigung der Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, gemäß Artikel 18 Absatz 1 EGV. Dies ändere aber nichts daran, dass der Vertrag von Abgeordneten ausgehe, die Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten seien, und eben nicht Vertreter von Parteien oder länderübergreifenden Parteibündnissen oder ausschließlich Vertreter eines europäischen Gedankens.

Die Anbindung der Abgeordneten an ihre Heimatländer sei demnach in Artikel 189 EGV angelegt. Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das ganze Volk vertreten (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 erster Halbsatz GG), verträten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht ein „Unionsvolk“, das es mangels Eigenstaatlichkeit der EU nicht gebe, sondern das Volk des Mitgliedstaates, das sie gewählt habe. Die Mitgliedstaaten könnten daher ein – nach den Verträgen zulässiges – Interesse daran haben, dass ihre Belange möglichst effektiv vertreten würden, und in Verfolgung dieses Interesses eine Sperrklausel festlegen. Tatsächlich komme es innerhalb der deutschen Abgeordnetengruppe häufig vor, dass nationale Interessen

bei Abstimmungen vordringlich berücksichtigt würden. Besondere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit seien die Arbeitszeitrichtlinie, die CO₂-Pkw-Richtlinie oder die Rückführungsrichtlinie.

Eine effektive Vertretung des deutschen Volkes, zu der die Abgeordneten im Europäischen Parlament berufen seien, sei mit einer Größe einer Abgeordnetengruppe von einem bis vier Abgeordneten kaum möglich. Daran ändere auch die Möglichkeit nichts, sich Fraktionen im Europäischen Parlament anzuschließen. Der Zusammenschluss zu Fraktionen gewährleiste nämlich lediglich, dass die Politik der jeweiligen Parteien im Parlament vertreten werde, nicht aber, dass die einzelnen Abgeordneten einen effektiven Beitrag zur Vertretung der Interessen ihrer Nation im Parlament leisteten. Im Übrigen sei nicht sicher, dass alle Abgeordneten von Splitterparteien eine Fraktion fänden, der sie sich anschließen könnten. Zwar gehörten die meisten Abgeordneten im Europäischen Parlament einer Fraktion an; dennoch seien in der laufenden 7. Wahlperiode zurzeit 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Zum Vergleich hierzu habe der Deutsche Bundestag im Regelfall nur ein bis zwei fraktionslose Abgeordnete. Gerade Splitterparteien, die sich nur zu einem eng begrenzten Themenkreis politisch positionierten, könnten nicht ohne Weiteres eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelte das Vorstehende erst recht. Das Europäische Parlament sei auch nach der Neuformulierung in Artikel 14 Absatz 2 des EU-Vertrags (EUV) kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Dies spiegele sich darin, dass es, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten und nicht als Vertretung der Unionsbürger nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt sei.

Auch die gestiegene Bedeutung der wechselseitigen Rückkopplung von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten finde im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag: So etwa in Artikel 12 EUV, der den aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union würdige und ihnen zahlreiche Rechte einräume, und im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werde das Europäische Parlament in 95 Prozent der Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat. Darunter fielen auch Bereiche, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in besonderer Weise auf den innerstaatlichen politischen Diskurs angewiesen seien, und in denen dem Deutschen Bundestag Aufgaben von substanziellem Gewicht verbleiben müssten, wie etwa das Strafrecht und das Strafverfahren. Unter diesem Gesichtspunkt komme der Rückkopplung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die politischen Meinungen in den Fraktionen des Deutschen Bundestages noch mehr Bedeutung als bisher zu. Dasselbe gelte im Gegenzug für die Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Beratungen im Europäischen Parlament, die entsprechend seiner Geschäftsordnung durch die von den Fraktionen benannten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolge. Abgeordnete von Kleinstparteien, die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen

kein Pendant fänden, könnten diese Rückkopplung nicht gewährleisten.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 EuWG diene demnach legitimen Zielen und sei zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Dem Einspruchsführer ist die Stellungnahme bekannt gegeben worden. Er hat sich hierzu nicht geäußert.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch unbegründet.

Der Vortrag des Einspruchsführers, die Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 2 Absatz 7 EuWG verstoße gegen das Grundgesetz, lässt keinen Wahlfehler erkennen.

Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. bereits Bundestagsdrucksachen I/2811; zuletzt: 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11 mit weiteren Nachweisen), das diese Praxis auch stets bestätigt hat, da dem Bundestag insofern die Verwerfungskompetenz fehle (vgl. BVerfGE 89, 291, 300; 121, 266, 290; 122, 304, 307).

Unabhängig hiervon hat sich der Wahlprüfungsausschuss ausführlich mit der vom Einspruchsführer angesprochenen Rechtsfrage befasst. Er hält die Vorschrift des § 2 Absatz 7 EuWG für verfassungsgemäß und bestätigt damit seine bereits im Zusammenhang mit Anfechtungen der Europawahl im Jahr 2004 dargelegte Auffassung (s. Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 18; 15/4750, Anlagen 5, 9, 20 bis 22).

Wie der Deutsche Bundestag und der Wahlprüfungsausschuss in den genannten Entscheidungen ausgeführt haben, können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Satz 1 des Direktwahlakts eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe festlegen. Diese Schwelle darf jedoch nach Satz 2 dieser Vorschrift landesweit nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2004 in einem Organstreitverfahren zur Fünf-Prozent-Sperrklausel des damaligen § 2 Absatz 6 EuWG (2 BvE 1/04), in dem die diesbezügliche Organklage der NPD wegen Nichteinhaltung der Frist gemäß § 64 Absatz 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) als unzulässig verworfen worden ist, auf die entsprechende Ergänzung des Direktwahlakts im Jahr 2002 hingewiesen und hierzu ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem am 21. August 2003 verkündeten Vierten Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes und Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes zum Ausdruck gebracht habe, dass er an der Fünf-Prozent-Sperrklausel festhalten möchte. Er habe sich dabei – so das Bundesverfassungsgericht – auf die Ermächtigung der Mitgliedstaaten im Beschluss des Rates der Europäischen Union stützen können, eine Sperrklausel zu erlassen. Der Rat der Europäischen Union hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit Beschluss vom 25. Juni und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 811) den Direktwahlakt geändert, damit die Wahlen zum Europäischen Parlament „gemäß den allen

Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen stattfinden können, die Mitgliedstaaten zugleich aber die Möglichkeit erhalten, für Aspekte, die nicht durch diesen Beschluss geregelt sind, ihre jeweiligen nationalen Vorschriften anzuwenden“. Dieser Änderung des Direktwahlakts hat der deutsche Gesetzgeber mit Artikel 1 des Zweiten Gesetzes über die Zustimmung zur Änderung des Direktwahlakts vom 15. August 2003 (BGBl. 2003 II S. 810) zugestimmt. Zwar kann, worauf der Wahlprüfungsausschuss schon in den genannten Entscheidungen hingewiesen hat, in dieser nunmehr ausdrücklich verankerten Ermächtigung zum Erlass einer Fünf-Prozent-Sperrklausel durch den Direktwahlakt nicht unmittelbar die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Sperrklausel nach dem deutschen Verfassungsrecht abgeleitet werden. Der Wahlprüfungsausschuss sieht sie jedoch weiterhin als starkes Indiz dafür, dass § 2 Absatz 7 EuWG nicht gegen das Grundgesetz verstößt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1979 die Fünf-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zum Europäischen Parlament einstimmig für grundgesetzkonform angesehen, weil sie an dem durch besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament entgegenzuwirken, orientiert sei und das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen nicht überschreite (BVerfGE 51, 222, 233). Bereits in dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich mit den Spezifika des Europäischen Parlaments auseinandergesetzt, dessen Aufgabenkreis mit dem der Parlamente der Mitgliedstaaten nur bedingt vergleichbar sei. Im Vordergrund sah das Bundesverfassungsgericht die Ausübung der vertraglich verbürgten Beratungs- und Kontrollfunktionen. Dagegen seien von den klassischen Aufgaben der Parlamente das Recht, die Regierung zu wählen und die gesetzgeberischen Funktionen nur in ersten Ansätzen vorhanden (a. a. O., S. 240 ff.). Hingegen nehme es als Vertretung der Völker eine wichtige politische Integrationsverantwortung wahr. Organisation und Arbeitsweise unterschieden sich nicht wesentlich von derjenigen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der dem Europäischen Parlament im Verfassungsgefüge der Europäischen Gemeinschaften zugewiesene Aufgabenkreis und die ihm auf dem Wege zu einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zugeordnete Rolle ein handlungsfähiges Organ erforderten. Das Europäische Parlament könne die ihm gestellten Aufgaben nur dann wirksam bewältigen, wenn es durch eine, den vielschichtigen Spezialmaterien angemessene, interne Arbeitsteilung all seinen Mitgliedern die notwendige Sachkenntnis verschaffe und zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung in der Lage sei. Beides könne gefährdet werden, wenn die durch die große Zahl der Mitgliedstaaten ohnehin nicht vermeidbare Aufgliederung des Parlaments in viele Gruppen ein Ausmaß annehme, das dessen Funktionsfähigkeit ernsthaft in Frage stelle. Dies sei ein zwingender Grund, der Vorkehrungen gegen eine übermäßige Parteienzersplitterung zu rechtfertigen vermöge (a. a. O., S. 246 f.).

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, der zufolge die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstößt (BVerfGE 120, 82), ergibt sich keine Neubewertung der Zulässigkeit der Sperrklausel bei der Europawahl, wie das Bun-

desministerium des Innern in seiner Stellungnahme, der sich der Wahlprüfungsausschuss in dieser Hinsicht anschließt, zutreffend dargelegt hat. Dasselbe gilt für weitere kommunalrechtliche Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten (vgl. die Übersicht über die Rechtslage in den Bundesländern im Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Mai 2009 – St 2/08, Rn. 30 ff.). Denn die in diesen Entscheidungen betroffenen kommunalen Vertretungen sind, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, Organe der Verwaltung, denen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind (a. a. O., S. 112). Damit haben sie einen völlig anderen Charakter als das Europäische Parlament als ein unmittelbar von den Unionsbürgern gewähltes Vertretungsorgan der Völker in einer supranationalen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 123, 267, 368). Dieses ist, wie das Bundesministerium des Innern beispielhaft darlegt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bei 95 Prozent der europäischen Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat geworden, übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und wählt den Präsidenten der Kommission (vgl. Artikel 14 EUV).

Auch die auf das Europäische Parlament bezogenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon (BVerfGE 123, 267, 364, 370 ff.) nehmen in keiner Weise Stellung zu der Zulässigkeit einer Sperrklausel und bieten auch keine anderweitigen Anhaltspunkte für eine notwendige Neubewertung der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Absatz 7 EuWG.

Der Wahlprüfungsausschuss sieht die vom Bundesverfassungsgericht bereits 1979 deutlich angesprochene Gefahr der Zersplitterung durch die gestiegene Anzahl der im Europäischen Parlament vertretenen Abgeordneten und Parteien heute eher noch verstärkt. Diese ist zwar in erster Linie der erheblich angewachsenen Zahl der Mitgliedstaaten geschuldet. Vor dem Hintergrund der beständig erweiterten und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon weiter anwachsenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments hält der Wahlprüfungsausschuss es daher für geboten, dieser Zersplitterung im Rahmen des dem deutschen Gesetzgeber Möglichen entgegenzuwirken. Deshalb besteht aus seiner Sicht die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 2 Absatz 7 EuWG fort.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn U. K., 09127 Chemnitz

– Az.: EuWP 51/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem per Telefax übermittelten Schreiben, das beim Deutschen Bundestag am 7. August 2009 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 eingelegt.

Der Einspruchsführer macht die Rechtswidrigkeit der Kandidatenaufstellung der Partei Bibeltreuer Christen (PBC) sowie eine unzureichende Prüfung des Wahlvorschlags der PBC durch den Bundeswahlausschuss geltend.

Er trägt im Wesentlichen vor, er habe sich als Kandidat der PBC zur Europawahl aufstellen lassen wollen. Er sei jedoch durch den Landesvorstand, der hierfür gleichzeitig als Schiedsgericht agiert habe, unter Verletzung geltenden Rechts aus der Partei ausgeschlossen worden, wobei ihm zugleich das Rederecht, das Stimmrecht und die Kandidatur verboten worden seien. Dabei hätten die Mitglieder dieses Gremiums sich selbst zur Wahl gestellt. Einsprüche seien nicht zu Protokoll genommen worden. Hierin liege ein grober Verstoß gegen das Wahlrecht, das Parteiengesetz und das Strafrecht. Der Einspruchsführer habe den Bundeswahlleiter über die Vorgänge informiert. Dieser sei jedoch der Auffassung gewesen, es handele sich um rein parteiinterne Vorgänge. Auch der Bundeswahlausschuss sei den Vorwürfen nicht ausreichend nachgegangen; zudem hätten ihm offenbar die für die Prüfung erforderlichen Unterlagen nicht vorgelegen, da sie vorgetragen werden mussten. Der Einspruchsführer ist daher der Auffassung, dass der Bundeswahlausschuss die Bundesliste der PBC nicht zur Europawahl hätte zulassen dürfen, da sie nicht gültig gewesen sei.

Der Einspruchsführer rügt außerdem, dass das Formular für Unterstützungsunterschriften für den Wahlvorschlag nicht, wie in den vergangenen Jahren, vom Bundeswahlleiter unterschrieben gewesen sei.

Ergänzend hat der Einspruchsführer die Ablichtung einer von einem Rechtsanwalt verfassten Klageschrift übersandt, mit der er sich gegen die Wirksamkeit seines Ausschlusses aus der PBC durch Entscheidung des Landesvorstands Sachsen als Landesschiedsgericht vom 10. Oktober 2008 wendet.

Das Landgericht Karlsruhe hat auf Nachfrage des Sekretariats des Wahlprüfungsausschusses mit Schreiben vom 1. April 2010 mitgeteilt, dass es in einem Urteil vom 25. März 2010 festgestellt habe, dass der Ausschluss des Einspruchsführers unwirksam sei, da Vorschriften über das Verfahren nicht eingehalten worden seien.

Zu dem Wahleinspruch hat der Bundeswahlleiter wie folgt Stellung genommen:

Der Einspruch sei unbegründet. Die Zulassung des Wahlvorschlags der PBC sei gemäß § 9 ff. des Europawahlgesetzes (EuWG) i. V. m. § 32 ff. der Europawahlordnung (EuWO) erfolgt. Dabei seien die Hinweise des Einspruchsführers auch Gegenstand der Sitzung des Bundeswahlausschusses am 10. April 2009 gewesen. Im Rahmen der Prüfung des Wahlvorschlags habe der Bundeswahlleiter den Bundeswahlausschuss darüber unterrichtet, dass der Einspruchsführer ihm mit zwei Schreiben im Oktober 2008 mitgeteilt habe, dass es u. a. bei der Aufstellung der Bundesliste zur Europawahl Verschwörungen gegen ihn gegeben habe und in diesem Zusammenhang eine Reihe von Straftaten von mehreren Personen (Bedrohung, Verleumdung, Fälschungen) begangen worden seien. Inwieweit konkret für die Zulassung des Wahlvorschlags relevante Verstöße gegen die einschlägigen Vorschriften des Europawahlrechts vorgelegen hätten, sei vom Einspruchsführer in diesen Schreiben nicht dargelegt worden. Daher sei der Einspruchsführer darüber unterrichtet worden, dass bei parteiinternen Streitigkeiten über das Aufstellungsverfahren gegebenenfalls das zuständige Schiedsgericht der Partei angerufen werden könne. Darüber hinaus sei er darüber informiert worden, dass aus dem Grundsatz der innerparteilichen Demokratie gemäß Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes folge, dass die Aufstellung von Kandidaten für Europawahlen sich nach bestimmten Mindestregeln einer demokratischen Wahl vollziehen müsse. § 10 EuWG normiere diesen Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen für die Aufstellung der Bewerber von politischen Vereinigungen und der Landeslisten; seine Beachtung sei unverzichtbare Voraussetzung eines ordnungsgemäßen Wahlvorschlags. Außerdem sei der Einspruchsführer darüber informiert worden, dass das Formblatt für eine Unterstützungsunterschrift gemäß § 9 Absatz 5 EuWG, § 32 Absatz 3 EuWO nach Anlage 14 zur EuWO vom Bundes-

wahlleiter ohne Unterschrift, aber mit Dienstsiegel sowie Angabe des Ausstellungsortes und -datums ausgegeben werde und in dieser Form gültig sei.

Die Wahlausschüsse müssten im Rahmen der Prüfung des Wahlvorschlags nicht allen nur denkbaren wahlrechtlich relevanten Verstößen von sich aus ohne konkreten Anhalt nachgehen, zumal die Zulassungsentscheidungen gemäß § 11 Absatz 1 und § 14 Absatz 1 EuWG in kurzer Zeit zu treffen seien. Daher beschränke sich die Überprüfung der Nachweise durch den Bundeswahlausschuss in der Regel grobrasterartig auf die Einhaltung der formalen Anforderungen des § 10 EuWG und auf die Schlüssigkeit der Erklärungen der Parteien sowie urkundlicher Belegungen. Ergäben sich bei der Überprüfung der Zulassungsvoraussetzungen anhand der Nachweise keine Anhaltspunkte für rechtswidriges Verhalten, so könne der Bundeswahlausschuss grundsätzlich davon ausgehen, dass die Aufstellung ordnungsgemäß erfolgt sei. Die Vorlage der Nachweise solle gerade eigene Ermittlungen und Prüfungen der Wahlausschüsse entbehrllich machen.

Dem Bundeswahlausschuss hätten in der betreffenden Sitzung alle Unterlagen vorgelegen. Ein Verstoß gegen die in § 10 Absatz 3 Satz 1 bis 3 EuWG festgelegten Grundsätze des Kandidatenaufstellungsverfahrens sei nach Auffassung des Bundeswahlausschusses auf der Grundlage der nicht substantiell dargelegten Beanstandungen nicht erkennbar. Auch das Vorbringen des Einspruchsführers in seinem Wahlanspruch habe keine konkreten Hinweise auf Handlungen enthalten, die einen Verstoß gegen die genannten Verfahrensgrundsätze zur Aufstellung der Bewerber für Europawahlen begründen können.

Die Stellungnahme ist dem Einspruchsführer zur Kenntnis gegeben worden. In seiner Erwiderung, die am 2. März 2010 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, erklärt er, es hätten zahlreiche Wahlfehler vorgelegen und nennt, über seinen bisherigen Vortrag hinaus, das Fehlen einer geheimen Wahl, da die angekreuzten Stimmzettel von einigen Teilnehmern hochgehalten worden seien. Er trägt erneut vor, dass er als Bewerber für die Liste der PBC zur Europawahl habe antreten wollen, aber widerrechtlich nicht zur Wahl zugelassen worden sei. Ein Einspruch zum Wahlparteitag sei innerhalb der Jahresfrist von der Partei nicht bearbeitet worden. Der Einspruchsführer bekräftigt seine Ansicht, dass der Bundeswahlausschuss nicht ausreichend geprüft habe, da er keine Protokolle oder Wahleinsprüche bei der Partei oder dem Einspruchsführer angefordert habe. Des Weiteren begehrt er neben der Erklärung der Ungültigkeit der Europawahl den Erlass gesetzlicher Regelungen, die die Wahlprüfung auf allen Ebenen verschärfen sollen, sowie die Einrichtung einer Beratungsstelle, die im Vorfeld der Wahlen Fehlern und Unregelmäßigkeiten nachgeht.

Der Wahlprüfungsausschuss hat ergänzend die beiden vom Bundeswahlleiter genannten Schreiben des Einspruchsführers von Oktober 2008 sowie die Niederschrift über die Mitgliederversammlung zur Aufstellung der Bewerber der PBC für die Wahl zum Europäischen Parlament vom 1. November 2008 beigezogen.

Diesbezüglich sowie wegen der Einzelheiten des Vortrags der Beteiligten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist teilweise unzulässig, im Übrigen unbegründet.

I.

Soweit der Einspruchsführer angebliche Wahlfehler erstmals in seiner Erwiderung auf die Stellungnahme des Bundeswahlleiters vom 2. März 2010 geltend macht, ist der Einspruch unzulässig. Denn gemäß § 2 Absatz 4 Satz 1 des Wahlprüfungsgesetzes in Verbindung mit § 26 Absatz 2 EuWG muss der Einspruch binnen einer Frist von zwei Monaten nach dem Wahltag beim Bundestag eingehen; diese Frist endete für die Europawahl am 7. August 2009. Dies betrifft die Behauptung von Verstößen gegen den Grundsatz der geheimen Durchführung der Wahl.

II.

Soweit der Einspruchsführer geltend macht, er sei zu Unrecht an der Kandidatur und der Abstimmung bei der Aufstellung der gemeinsamen Liste der PBC gehindert worden, ist der Einspruch unbegründet.

Zwar können auch Maßnahmen von Parteien im Rahmen der Aufstellung ihrer Bewerber die Gültigkeit von Wahlen betreffen (Bundestagsdrucksache 16/3600, Anlage 6). Dabei kommt allerdings nicht allen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Kandidatenaufstellung wahlrechtliche Bedeutung zu; vielmehr können im Wahlprüfungsverfahren nur Verstöße gegen elementare Regeln des demokratischen Wahlvorgangs gerügt werden (Bundestagsdrucksache 15/4750, Anlage 5). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 89, 243, 252 f.) zählt hierzu unter anderem die Beachtung der in § 21 Absatz 1 bis 4 und 6 des Bundeswahlgesetzes enthaltenen Vorgaben, denen bei der Europawahl die Vorschriften des § 10 Absatz 1 bis 4 EuWG entsprechen. Ein Wahlvorschlag, der unter Verstoß gegen die gesetzlichen Mindestregeln an eine demokratische Kandidatenaufstellung zustande gekommen ist, wäre nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts vom zuständigen Wahlausschuss zurückzuweisen, wobei ohne Belang sei, ob der Verstoß dem Zulassungsorgan bekannt war oder nach zumutbarer Ermittlung hätte bekannt sein können. Allein der Verstoß gegen die wahlrechtlichen Mindestregeln für die Kandidatenaufstellung mache die Zulassungsentscheidung fehlerhaft (BVerfGE 89, 243, 253).

Zunächst ist festzustellen, dass der – nach Feststellung des Landgerichts Karlsruhe wegen Verstößen gegen Verfahrensvorschriften unwirksame – Ausschluss des Einspruchsführers aus der PBC allein jedenfalls keinen Wahlfehler darstellt, denn ein Parteiausschluss, auch wenn er in zeitlichem Zusammenhang mit einer Wahl erfolgt, weist nicht zwingend einen rechtlichen Bezug zu deren Gültigkeit auf.

Sollte der Vortrag des Einspruchsführers zutreffen, er habe sich fristgerecht als Bewerber für die Bundesliste der PBC zur Europawahl gemeldet und sei bei der Wahl auch anwesend gewesen, ihm seien aber Rederecht, Kandidatur und Stimmrecht verboten worden, wäre nicht auszuschließen, dass die Aufstellung der Bewerber für die Liste der PBC unter Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften zustande gekommen ist. Bei der Aufstellungsverammlung der PBC für die Europawahl handelte es sich der Niederschrift nach

Anlage 18 zur EuWO zufolge um eine Versammlung der Mitglieder im Wahlgebiet. Anhaltspunkte für die vom Einspruchsführer vorgetragene Begebenheiten ergeben sich aus der Niederschrift jedoch nicht.

Letztlich kommt es hierauf vorliegend aber auch nicht an. Selbst wenn ein Wahlfehler anzunehmen wäre, muss der Einspruch ohne Erfolg bleiben. Denn nach ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses und ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler die Gültigkeit der Wahl beeinträchtigen, die auf die Sitzverteilung von Einfluss sind oder sein können (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 17/1000, Anlagen 10, 15, 19, 20; BVerfGE 89, 243, 254). Angesichts der Tatsache, dass die gemeinsame Liste der PBC für alle Länder bei der Europawahl 2009 bundesweit einen Stimmenanteil von 0,3 Prozent erzielte und damit deutlich unter der gemäß § 2 Absatz 7 EuWG für eine Berücksichtigung bei der Sitzverteilung erforderlichen Schwelle von fünf Prozent der abgegebenen Stimmen blieb, wobei sich zugleich ihre Ergebnisse

bei den vorangegangenen Europawahlen 1999 und 2004 von 0,3 Prozent und 0,4 Prozent bestätigten, lässt sich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausschließen, dass ein möglicher Wahlfehler bei der Aufstellung der Liste der PBC Einfluss auf die Mandatsverteilung im Europäischen Parlament gehabt hat.

Soweit der Einspruchsführer die fehlende Unterschrift des Bundeswahlleiters auf dem Formular für eine Unterstützungsunterschrift gemäß Anlage 14 zur EuWO rügt, hat der Bundeswahlleiter in seiner Stellungnahme zutreffend darauf hingewiesen, dass das Formblatt mit Dienstsiegel und Angabe von Ausstellungsort und -datum gültig ist. Eine Unterschrift des Bundes- oder Landeswahlleiters ist nicht vorgeschrieben.

Hinsichtlich der vom Einspruchsführer in seiner Erwiderung auf die Stellungnahme des Bundeswahlleiters geforderten gesetzlichen Regelungen ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht Gegenstand des Wahlprüfungsverfahrens sein kann.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn K. N., 32049 Herford

– Az.: EuWP 54/09 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 7. Juni 2009

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird als unzulässig zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem an den Kreiswahlleiter des Kreises Herford gerichteten und auf den 27. Oktober 2009 datierten Schreiben, das am 10. Dezember 2009 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 Einspruch eingelegt. Er beanstandet unter Bezugnahme auf die Berichterstattung von „Radio Herford“ die Sammlung von Spenden zugunsten einer „Kaffeekasse“ für die Wahlhelfer in einem Wahllokal und beantragt, die Wahl in Vlotho für ungültig zu erklären und zu wiederholen.

Das dem Deutschen Bundestag zugegangene handschriftliche Schreiben, das mit „1. Erinnerung“ überschrieben ist, ist vom Einspruchsführer per Telefax an die Kreiswahlleiterin gesandt worden, der es mit Schreiben vom 7. Dezember 2009 an den Deutschen Bundestag weitergeleitet hat.

Auf die Eingangsbestätigung des Sekretariats des Wahlprüfungsausschusses vom 16. Dezember 2009, in der auf den Ablauf der Einspruchsfrist am 7. August 2009 hingewiesen wurde, hat der Einspruchsführer erwidert, es liege ein Irrtum vor, denn sein Schreiben datiere von Juni 2009. Bei dem Schreiben vom 27. Oktober 2009 handele es sich um eine Erinnerung an den Kreis Herford, der bis dahin untätig geblieben sei.

Auf Nachfrage des Ausschussekretariats hat der Landrat des Kreises Herford mitgeteilt, dass der Einspruchsführer tatsächlich bereits am 9. Juni 2009 ein gleichlautendes Schreiben per Fax an die Kreiswahlleiterin gesandt habe, die dieses noch am gleichen Tag per E-Mail an die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen weitergeleitet habe. Die Landeswahlleiterin hat auf Anfrage eingeräumt, das Schreiben des Einspruchsführers vom 9. Juni 2009 erhalten zu haben. Da in ihrem Büro jedoch übersehen worden sei, dass der Einspruchsführer am Schluss seines Schreibens „in klein gewordener Handschrift“ beantragt habe, die Wahl in Vlotho für ungültig zu erklären, sei das Schreiben nicht an den Bundestag weitergeleitet worden.

Die Landeswahlleiterin hat ihrem Schreiben ein Schreiben des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen

vom 30. Juni 2009 sowie ein Schreiben des Kreises Herford vom 17. Juni 2009 beigelegt, die den vom Einspruchsführer monierten Vorgang zum Gegenstand haben.

Das Innenministerium wertet den Vorgang als Verstoß gegen die Wahlfreiheit. In einem Wahllokal in Vlotho sei der Schlitz der Wahlurne mit einem offenen Zigarrenkasten abgedeckt gewesen, in dem sich Geld befunden habe. Auf Nachfrage sei erklärt worden, dass es sich um eine Kaffeekasse für die Wahlhelfer handele. Hierdurch sei die Wahlfreiheit beeinträchtigt worden, denn der Wahlberechtigte solle das Wahllokal frei von Irritationen aufsuchen und dort entsprechend wählen können. Es sei aber denkbar, dass durch einen Spendenteller unmittelbar auf dem Schlitz der Wahlurne – gerade bei älteren Menschen oder unerfahrenen Wählern – der Eindruck entstehe, es müsse bezahlt werden, um wählen zu dürfen, zumal der Wahlvorstand nur auf Nachfrage erläutere, dass es sich bei dem Geld um eine freiwillige Aufmerksamkeit gegenüber den Wahlhelfern handele. Es sei durchaus möglich, dass Wählerinnen und Wähler angesichts der Geldsammlung auf die Teilnahme an der Wahl verzichtet hätten. Denkbar sei auch, dass ein Wähler, der kein Geld bei sich führe, die Situation wegen des auffordernd platzierten Spendentellers als so unangenehm empfinde, dass er das Wahllokal wieder verlasse, ohne zu wählen. Derartige Irritationen sollten im Wahllokal jedoch unbedingt vermieden werden. Dieser Ansicht hat sich die Landeswahlleiterin angeschlossen.

Der Kreis Herford teilt mit, dass er Maßnahmen getroffen habe, um für künftige Wahlen sicherzustellen, dass keine Spendenteller aufgestellt werden. So sollen alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden rechtzeitig vor den nächsten Wahlen aufgefordert werden, die Wahlvorstände darüber zu informieren und darüber eine Bestätigung abzugeben. Außerdem sollen die Stadt- und Gemeindevahlleiter und die Wahlvorstände darüber informiert werden, dass am Wahltag stichprobenartig Wahllokale durch die Kreiswahlleiterin in Augenschein genommen würden. Schließlich würden die Stadt- und Gemeindevahlleiter darauf hingewiesen, dass sie verpflichtet seien, für die ordnungsgemäße Ausgestaltung des Wahllokals zu sorgen. Der Bürgermeister der Stadt Vlotho habe bereits versichert, dass das geltende Recht in der Stadt Vlotho künftig beachtet werde.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vortrags der Beteiligten wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist wegen Verfristung unzulässig.

Gemäß § 26 des Europawahlgesetzes in Verbindung mit § 2 Absatz 4 Satz 1 des Wahlprüfungsgesetzes müssen Wahleinsprüche binnen einer Frist von zwei Monaten nach dem Wahltag beim Deutschen Bundestag eingehen. Bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009 lief diese Frist am 7. August 2009 ab. Der Einspruch ging jedoch erst am 10. Dezember 2009 beim Deutschen Bundestag ein.

Soweit der Einspruchsführer einwendet, er habe bereits im Juni 2009 ein Schreiben an den Kreis Herford gerichtet, kann dies nicht zu einer anderen Entscheidung führen. Das an den Landkreis gerichtete Schreiben vom 9. Juni 2009 ist für die fristgerechte Einlegung nicht ausreichend, da der Einspruch nicht bei der richtigen Stelle eingelegt worden ist. Zwar ist es aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses bedauerlich, dass die beteiligten Wahlorgane den ihnen zugegangenen Wahleinspruch nicht rechtzeitig an den Deutschen Bundestag weitergeleitet haben, wie dies sonst in der Regel geschieht. Die Möglichkeit einer Wiedereinsetzung in den vorigen Stand besteht nach dem Wahlprüfungsgesetz nicht (vgl. Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 21). Der Ausschuss ist jedoch überzeugt, dass es sich um ein Versehen gehandelt hat, und begrüßt zugleich, dass Maßnahmen ergriffen worden sind, die eine Wiederholung des Vorfalls, der Gegenstand des Einspruchs ist, bei zukünftigen Wahlen verhindern sollen.

Verfahrenseinstellungen

EuWP 1/09

Mit einem an den Bundestagspräsidenten gerichteten Schreiben vom 21. April 2009 hat der Bundesvorstand einer politischen Vereinigung Einspruch gegen die Entscheidung des Bundeswahlausschusses vom 10. April 2009 über die Nichtzulassung zur Europawahl 2009 eingelegt. Er verlangt die Zulassung aller Parteien, die sich am 10. April 2009 dem Bundeswahlausschuss gestellt hätten.

Das Ausschussesekretariat hat den Absender mit Schreiben vom 8. Mai 2009 darauf hingewiesen, dass eine Wahlanfechtung gemäß § 2 Absatz 4 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) erst nach – nicht aber vor – dem Wahltag möglich ist, es ihm aber freistehe, einen fristgerechten Wahleinspruch bis zum Ablauf der Frist am 7. August 2009 einzulegen. Er hat sich nicht wieder gemeldet. Das Verfahren ist daher einzustellen.

EuWP 8/09

Mit einem an den Deutschen Bundestag gerichteten Schreiben vom 8. Juni 2009 beschwert sich der Absender darüber, dass er und seine Ehefrau die beantragten Briefwahlunterlagen für die Europawahl 2009 nicht erhalten hätten. Er erkundigt sich, ob das Bezirksamt die Wahl sabotiere.

Das Ausschussesekretariat hat den Absender mit Schreiben vom 16. Juni und 26. Juni 2009 um Mitteilung gebeten, ob er

und seine Frau förmlichen Einspruch gegen die Europawahl 2009 erheben wollten. In diesem Fall müsse bis zum 7. August 2009 ein entsprechendes Schreiben beim Deutschen Bundestag eingehen. Der Absender hat sich nicht wieder gemeldet. Das Verfahren ist daher einzustellen.

EuWP 16/09

Der Einspruchsführer beanstandet, dass die Europawahl 2009 durchgeführt worden sei, ohne dass über die Gültigkeit des Vertrags von Lissabon endgültig entschieden worden sei, und macht einen Vorschlag zum Zusammenschluss teilnehmender Parteien und anderer Wählergruppen, die die Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht überwunden haben. Der Einspruchsführer ist am 8. September 2009 verstorben. Das Verfahren ist daher einzustellen.

EuWP 18/09

Mit einer Zuschrift vom 13. Juni 2009 an den Deutschen Bundestag hat der Absender mitgeteilt, dass er die von ihm beantragten Briefwahlunterlagen nicht bekommen habe und fragt nach den möglichen Ursachen hierfür.

Das Ausschussesekretariat hat den Absender mit Schreiben vom 29. Juni 2009 um Mitteilung gebeten, ob seine Anfrage als förmlicher Einspruch gegen die Europawahl 2009 anzusehen sei. Der Absender hat sich nicht wieder gemeldet. Das Verfahren ist daher einzustellen.

