



Deutscher Bundestag
Wahlprüfungsausschuss

Herrn
Arnim Rupp
An den Kräutergärten 47
65760 Eschborn

Berlin, 9. Oktober 2009
Anlagen: 1

**Sekretariat
Oberregierungsrätin Maß**

Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-32334
Fax: +49 30 227-36097
go-ausschuss@bundestag.de

**Europawahl 2009
EuWP 40/09**

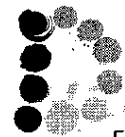
Sehr geehrter Herr Rupp,

zu Ihrem Wahleinspruch vom 04.08.2009 hat das Bundesministerium des Innern eine Stellungnahme abgegeben, die ich Ihnen hiermit zur Kenntnis gebe. Sie haben die Möglichkeit, sich zu der Stellungnahme zu äußern.

Um eine Verzögerung des Verfahrens zu vermeiden, bitte ich, Ihre Stellungnahme bis zum 06.11.2009 abzugeben.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

Maß



POSTANSCHRIFT Bundesministerium des Innern, 11014 Berlin

Deutscher Bundestag
- Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses -
Platz der Republik 1
11011 Berlin

HAUPTANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin

POSTANSCHRIFT 11014 Berlin

TEL +49 (0)30 18 681-45520

FAX +49 (0)30 18 681-45889

BEARBEITET VON RD Franßen-de la Cerda
Referat V 15

E-MAIL VI5@bmi.bund.de

INTERNET www.bmi.bund.de

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung	
EuWP 40/09	
Eing. am 21. Sep. 2009	
Vorsitzende/r	Sekretär <i>Me</i>

DATUM Berlin, 18. September 2009

AZ V 15 - 121 133 7/0

BETREFF **Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland
(Europawahl) am 7. Juni 2009**

HIER Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Briefwahl (Einspruch des Herrn Arnim Rupp, 65760 Eschborn)

BEZUG Ihr Schreiben vom 6. August 2009 - EuWP 40/2009 -

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen zur Briefwahl im Recht der Europawahl nehme ich wie folgt Stellung:

I. Das Bundesverfassungsgericht erachtet in ständiger Rechtsprechung die Briefwahl für verfassungsmäßig; diese Form der Stimmabgabe stehe mit den in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes festgeschriebenen Wahlrechtsgrundsätzen in Einklang (BVerfGE 59, 119 ff.; 21, 200 ff.; vgl. auch 12, 139 ff.).

1. Mit der Intention des Gesetzgebers, nach Möglichkeit allen Staatsbürgern durch die Briefwahl eine Teilnahme an der Wahl zu eröffnen, ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgericht 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. Das Bundesverfassungsgericht könne der Entscheidung des Gesetzgebers für die Zulassung der Briefwahl nur dann entgegenreten, wenn sie mit einer übermäßigen Einschränkung oder Gefährdung der tangierten Wahlrechtsgrundsätze verbunden wären (BVerfGE 59, 119, 125).



2. Dem Wähler werde es in aller Regel – so hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben – keine Schwierigkeiten bereiten, selbst für die Wahrung der Wahlfreiheit und des Wahlheimnisses Sorge zu tragen. Soweit der Wähler dies im Einzelfall nicht für möglich halte, könne er von einer Teilnahme an der Briefwahl absehen, indem er keinen Antrag auf Erteilung eines Wahlscheines stelle oder darauf verzichte, die zur Verfügung gestellten Briefwahlunterlagen zu nutzen. Im Falle besonders widriger Umstände könne sich der Wähler ggf. – wie es auch vor Einführung der Briefwahl der Fall gewesen sei – zu einem Verzicht auf die Stimmabgabe gezwungen sehen (BVerfGE 59, 119, 126 f.).

3. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings auch den Gesetzgeber in die Pflicht genommen. Er müsse auch künftig für eine bestmögliche Sicherung und Gewährleistung der Wahlrechtsgrundsätze sorgen. Dazu habe er die Regelung und Handhabung der Briefwahl ständig in Anbetracht neu auftretender Entwicklungen zu überprüfen. Im Falle des Auftretens die freie oder geheime Wahl mehr als unumgänglich gefährdender Missbräuche erwachse für ihn die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die bisherige Regelung im Wege der Nachbesserung zu ergänzen oder zu ändern.

II. Den vorstehend dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt die rechtliche und organisatorische Ausgestaltung der Briefwahl bei der Europawahl 2009.

1. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber mit Änderung des § 17 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes (BWG) durch das Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394), die nach § 4 des Europawahlgesetzes auch für die Europawahl gilt, und – ihm folgend – der Verordnungsgeber mit Änderung der §§ 24 Abs. 1 und 26 Abs. 2 der Europawahlordnung (EuWO) durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Bundeswahlordnung und der Europawahlordnung vom 3. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2378) auf die Angabe von bestimmten Gründen und deren Glaubhaftmachung für die Erteilung eines Wahlscheines als Voraussetzung zur Ausübung des Stimmrechts per Briefwahl verzichtet hat (so auch für das nordrhein-westfälische Landeswahlrecht VerfGH NW, Beschluss vom 14. Mai 1996 – 30/95, NVwZ-RR 1996, 679, sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Wahlprüfungsausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 6. September 1995 auf Drs. 12/142, S. 32 f.).

a) Mit diesem Verfahrenserfordernis, das für die Bundestagswahl mit Einführung der Briefwahl durch das Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956 gesetzlich festgeschrieben worden war (vgl. § 18 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes i. d. F. vom 7. Mai 1956 [BGBl. I S. 383] und §§ 22 Abs. 1 und 24 Abs. 2 der Bundeswahlordnung i. d. F. vom 16. Mai 1957 [BGBl. I S. 441]) und mit Inkrafttreten des Europawahlgesetzes vom 16. Juni 1978 bislang auch für alle Europawahlen gegolten hatte, lässt sich der Briefwähleranteil nicht wirksam begrenzen. Daher stand das Begründungserfordernis seit jeher in der Kritik. Schon frühzeitig ist im Fach-



schrifttum darauf hingewiesen worden, dass in der Wahlpraxis – selbst bei den damals noch geringen Anteilen von Briefwählern an der gesamten Wählerschaft (beispielsweise in Höhe von 4,9 % bei der Bundestagswahl 1957 oder 7,2 % bei der Bundestagswahl 1972) – eine auch nur einigermaßen verlässliche Kontrolle des Vorliegens der vom Wähler geltend gemachten Gründe und deren Glaubhaftmachung nicht erfolgen könne (vgl. *Klüber*, *Verstößt die Briefwahl gegen das Grundgesetz?*, DÖV 1958, 249; *Monz*, *Die Problematik der rechtmäßigen Durchführung der Briefwahl*, ZRP 1972, 229). Da die Durchführung einer Wahl ein Massengeschäft ist, das innerhalb kurzer Fristen organisiert werden muss, kann die Wahlorganisation eine Nachprüfung der vom Wähler geltend gemachten Gründe einschließlich deren Glaubhaftmachung mit den vorhandenen personellen Ressourcen nicht leisten (vgl. *Beschlussempfehlung und Bericht des Wahlprüfungsausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 6. September 1995 auf Drs. 12/142*, S. 32 f.). Ab dem Zeitpunkt, ab dem die Erteilung eines Wahlscheines zur Ausübung der Briefwahl regelmäßig beantragt werden kann, dem 35. Tag vor der Wahl, stehen weniger als 5 Wochen zur Verfügung, in denen von den Gemeindebehörden eine Vielzahl von Briefwahlanträgen bearbeitet werden muss (bei der Europawahl 2009 lag der Briefwähleranteil bei 18,4 %¹, was einem Gesamtvolumen von fast 5 Mio. Anträgen entspricht; bei der letzten Bundestagswahl 2005 waren sogar über 8,9 Mio. Briefwahlanträge zu bearbeiten). Angesichts des Umfangs von Briefwahlanträgen ist in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit eine detaillierte oder auch nur stichprobenhafte Kontrolle der Angaben der einzelnen Wahlberechtigten nicht möglich. Damit ist das gesetzliche Begründungserfordernis ohne tatsächlichen Nutzen. Es hat demzufolge den stetigen Anstieg des Briefwähleranteils in den vergangenen Jahrzehnten auf nunmehr 18,4 % bei der Europawahl 2009 gegenüber noch 15,5 % bei der Europawahl 2004 bzw. auf nunmehr 18,7 % bei der Bundestagswahl 2005 gegenüber 18 % bei der Bundestagswahl 2002 auch nicht verhindern können.

b) Mit dem Wegfall des vorgenannten Verfahrenserfordernisses sind keine Einschränkungen oder Gefährdungen von Wahlrechtsgrundsätzen in einem Maße verbunden, die dazu führen könnten, dass von Verfassungen wegen an der Briefwahl nicht länger festgehalten werden dürfte.

(1) Ein weiteres Ansteigen der Briefwahlbeteiligung allein durch den Verzicht auf die Angabe von Gründen und deren Glaubhaftmachung zur Ausübung der Briefwahl steht nicht zu erwarten. In den Ländern Nordrhein-Westfalen (seit 1966), Berlin (seit 1975) und Brandenburg (seit 2003) ist bereits auf das vorgenannte Verfahrenserfordernis für Landtagswahlen bzw. die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus verzichtet worden. In diesen Ländern hat sich der Briefwähleranteil nicht anders entwickelt als bei Wahlen auf Bundesebene sowie bei Landtagswahlen in den anderen Ländern. Ursache für den Anstieg des Briefwähleranteils in

¹ Vgl. das vom Bundeswahlleiter herausgegebene Faltblatt zur Europawahl, im Internet abrufbar unter „http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_09/downloads/faltblatt_ergebnisse_ew2009.pdf“.



den vergangenen Jahrzehnten sind daher nicht Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen (so zutreffend Beschlussempfehlung und Bericht des Wahlprüfungsausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 6. September 1995 auf Drs. 12/142, S. 32 f.), sondern der gesellschaftlichen Verhältnisse (vgl. *Burmeister*, Entwicklungstendenzen und geschichtliche Vorläufer der Briefwahl, in *Ehrenzeller* u.a. (Hrsg.), *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen*, Festschrift für Yvo Hangartner, 1998, S. 109, 116 f.): Einerseits besteht heutzutage ein größeres gesellschaftliches Bedürfnis nach Mobilität auch am Wahltag, ohne dass eine Vielzahl von Wählern in der individuellen Gestaltung dieses Tages durch einen Gang in das Wahllokal zur Ausübung des Wahlrechts zwingend gebunden sein möchte; andererseits steigt die Lebenserwartung zusehends, was mit einer wachsenden Zahl von älteren Wählern einhergeht, die sich den Gang in das Wahllokal zur Ausübung des Wahlrechts ersparen wollen oder nicht mehr zutrauen. Angesichts dieses Befundes kommt 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 ist, was vom Einspruchsführer verneint wird. Vielmehr ist darauf abzustellen, ob ein Bedürfnis für die Beibehaltung der Briefwahl besteht. Das ist 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.

(2) Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner bisherigen Rechtsprechung zu Fragen der Briefwahl im Übrigen 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 bei der Wahl zum Deutschen Bundestag erging über ein Jahr nach der Wahl zum 9. Deutschen Bundestag am 5. Oktober 1980, bei der seinerzeit ein neuer Höchststand an Briefwählern zu verzeichnen war. Mit einem Anteil von 13 % betrug der Briefwähleranteil mehr als das 2,6-fache des Anteils von 1957, als bei einer Bundestagswahl – wie dargestellt – erstmals die Briefwahl zugelassen worden war. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht damals keine Veranlassung gesehen, den stetigen Zuwachs an Briefwählern in seiner Entscheidung zu thematisieren, geschweige denn aufgrund dessen verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der Briefwahl geltend zu machen. Das zeigt, dass es rechtlich verfehlt wäre, die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl an dem jeweiligen Anteil der Briefwähler festzumachen, solange jedenfalls die Briefwahl nicht der Regelfall ist, sondern weiterhin nur in einem begrenzten Umfang ausgeübt wird.

(3) Letzteres ist auch künftig der Fall. Der Ausnahmecharakter der Briefwahl bleibt wegen des gesetzlich festgeschriebenen Antragserfordernisses (vgl. § 17 BWG) gewahrt (so auch *Schreiber*, BWahlG, 8. Auflage 2009, § 17 Rn. 11). Der Wähler muss also wie bisher initiativ werden, um durch Briefwahl an einer Wahl teilnehmen zu können. Diese Pflicht zur Initiative wird die Gewähr dafür bieten, dass die Wahlberechtigten auch weiterhin nur zu einem Teil ihre Stimme im Wege der Briefwahl abgeben.



2. Gegen die Zulässigkeit der Briefwahl kann auch nicht eingewandt werden, wegen nicht aufdeckbarer und daher in unbekanntem Umfang stattfindender Wahlbehinderung sowie Stimmenvernichtung und -fälschung verletze sie die freie und geheime Wahl.

a) Seit jeher ist unbestritten, dass das Wahlgeheimnis und die Freiheit der Wahl bei der Briefwahl nicht in gleicher Weise wie bei der Urnenwahl geschützt ist und geschützt werden kann (vgl. schon *Seifert*, Briefwahl und Grundgesetz, DÖV 1958, 513, 514). Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Umstand seinen Entscheidungen zur Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl stets zugrunde gelegt. Es hat – wie eingangs dargestellt – hervorgehoben, dass es bei der Briefwahl den Wählern weitgehend selbst überlassen sei, für das Wahlgeheimnis und die Freiheit der Wahl Sorge zu tragen (BVerfGE 59, 119, 126; 21, 200, 205; vgl. auch BayVerfGH, VGHE 27, 139, 147). Verstöße gegen die Freiheit und Geheimheit der Wahl im Einzelfall sind nicht auszuschließen; sie stellen aber nicht die Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl als solche in Frage (zutreffend *Burmeister/Huba*, Der Skandal vor der Wahl, Jura 1988, 598, 600). Entsprechendes gilt 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.

b) Im Übrigen sind 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 hinreichend zu garantieren. Vom Wegfall des Begründungserfordernisses als Voraussetzung für die Briefwahl abgesehen, sind es im Wesentlichen die gleichen, die auch den seinerzeitigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl zugrundelagen. Der Wegfall des Begründungserfordernisses allein ist aber – wie dargestellt – nicht geeignet, Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl zu begründen

Der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber hat auch nicht zu gewährleisten, dass beim Öffnen der Wahlbriefumschläge ein Abgleich mit dem Wählerverzeichnis stattfindet. Per Briefwahl kann nur wählen, wer einen Wahlschein besitzt (§ 36 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe b BWG i.V.m. § 4 EuWO). Neben dem verschlossenen Stimmzettelumschlag ist vom Wähler bei der Briefwahl auch der Wahlschein im verschlossenen Wahlbriefumschlag mitzuübersenden. Der Wahlschein tritt also an die Stelle der Eintragung in das Wählerverzeichnis als formelle Voraussetzung der Stimmabgabe. Deshalb kann nach Erteilung des Wahlscheines auch nur noch auf Grund des Wahlscheines gewählt werden (vgl. §§ 59 Abs. 1, 49 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 52 sowie 68 Abs. 1 und 2 EuWO). Dies wird durch einen besonderen Sperrvermerk im Wählerverzeichnis (vgl. § 29 EuWO) sichergestellt. Zur Vermeidung doppelter Stimmabgaben kommt



die Ersetzung eines verlorenen Wahlscheines grundsätzlich nicht in Betracht (vgl. 27 Abs. 10 Satz 1 EuWO), worauf der Wähler auch ausdrücklich hingewiesen wird (vgl. Anlage 8 zur Europawahlordnung). Bei der Zulassung der Wahlbriefe vor Ermittlung und Feststellung des Briefwahlresultates hat der Briefwahlvorstand den Wahlbrief zu entnehmen und auf seine Gültigkeit (auch durch Abgleich mit dem Verzeichnis der für ungültig erklärten Wahlscheine [vgl. § 27 Abs. 8 EuWO]) zu überprüfen (§ 68 Abs. 1 Satz 2 EuWO). Liegt dem Wahlbriefumschlag kein Wahlschein bei, ist der Wahlbrief nach § 39 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BWG i.V.m. § 4 EuWG zurückzuweisen; eine solche Stimme gilt als nicht abgegeben (§ 39 Abs. 4 Satz 2 BWG i.V.m. § 4 EuWG). Vor diesem Hintergrund können nur Wähler ihre Stimme per Briefwahl abgeben, deren Wahlberechtigung bereits bei der Ausstellung des Wahlscheines geprüft worden ist und die sich bei der Stimmabgabe durch die Beifügung des Wahlscheines legitimieren. Ein erneuter Abgleich mit dem Wählerverzeichnis beim Öffnen der Wahlbriefumschläge ist daher nicht erforderlich.

c) Auch aus dem Umstand, dass bei der Briefwahl die Gefahr ungewollt ungültiger Stimmabgaben größer sein könnte als bei der Urnenwahl, lassen sich keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl begründen. Der Wähler erhält mit seinen Briefwahlunterlagen für die Europawahl ein ausführliches Merkblatt übersandt, welche Regularien einzuhalten sind (vgl. die Anlage 11 zur Europawahlordnung). Die einzelnen Schritte der Briefwahl sind zudem auf der Rückseite des Merkblatts auch bildhaft dargestellt. Darüber hinaus sind die wesentlichen Verhaltensregeln ebenfalls auf der Rückseite des Stimmzettel- sowie Wahlbriefumschlags aufgedruckt (Anlagen 9 und 10 zur Europawahlordnung). Briefwahlunterlagen zu anderen Wahlen (etwa gleichzeitig stattfindende Landtags- oder Kommunalwahlen) enthalten gemeinhin entsprechende Hinweise für den Wähler. Dem Wähler stehen damit hinreichend Informationen zur Verfügung, so dass er in seiner häuslichen Umgebung ungestört und in Ruhe die einzelnen Handlungsschritte für jeden Wahlakt nachvollziehen kann, auch wenn Stimmabgaben für mehrere Wahlen gleichzeitig anstehen.

Im Übrigen ist bei der Briefwahl die Gefahr ungewollt ungültiger Stimmabgaben keineswegs größer: Bei der Europawahl 2004 waren 2,8 % aller Stimmen ungültig. Allerdings haben nur 1,8 % der Briefwähler ungültig gewählt, während 3,0 % der Urnenwähler ungültige Stimmen abgegeben haben, obwohl in einigen Ländern am selben Tag weitere Wahlen durchgeführt worden sind (in Thüringen die Landtagswahl sowie in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt jeweils Kommunalwahlen).

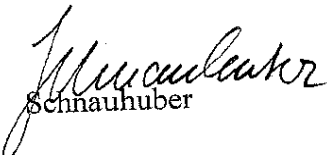
Schließlich folgen auch daraus, dass wahlberechtigten ausländischen Unionsbürgern nur die deutsche Fassung der Briefwahlunterlagen zur Verfügung steht, keine verfassungsrechtlichen Bedenken an der Briefwahl. Abgesehen davon, dass die Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993, auf die sich das aktive und passive Wahlrecht ausländischer Unionsbürger bei Europawahlen im jeweiligen Wohnsitzmitgliedstaat gründet, keine entsprechenden Über-



SEITE 7 VON 7

setzungserfordernisse vorschreibt und die Amtssprache in der Bundesrepublik Deutschland deutsch ist, also auch die Wahlunterlagen in der deutschen Sprache abzufassen sind, sind die wesentlichen Schritte der Briefwahl auf dem beigegeführten Merkblatt – wie bereits angeführt – auch bildhaft dargestellt. Selbst wenn im Einzelfall Fragen offen bleiben sollten, hat 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 gibt 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 spricht. Unionsbürger der zweiten Generation dürften ohnehin der deutschen Sprache mächtig sein, auch wenn sie bisher nicht die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen haben sollten.

Im Auftrag


Schnaubecker