



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Wahlprüfungsbeschwerde**

des Herrn R ...,

gegen a) den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 8. Juli 2010 - EuWP  
40/09 - (BTDrucks 17/2200, Anlage 16),

b) das Europawahlgesetz und die Europawahlordnung, soweit sie die Briefwahl ermöglichen

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,  
Lübbe-Wolff,  
Gerhardt,  
Landau,  
Huber,  
Hermanns,  
Müller,  
Kessal-Wulf

am 9. Juli 2013 beschlossen:

Die Wahlprüfungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

**Gründe:**

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen die Gültigkeit der Europawahl 2009. Er beanstandet den Verzicht auf das Begründungserfordernis für die Teilnahme an der Briefwahl und rügt die aus seiner Sicht mangelnde Fälschungssicherheit und das erhöhte Risiko der ungewollten Abgabe ungültiger Stimmen bei der Briefwahl. 1

**I.**

1. a) Die Wahl zum Europäischen Parlament fand am 7. Juni 2009 statt. Der Beschwerdeführer begründete seinen am 5. August 2009 beim Deutschen Bundestag 2

eingelegeten Wahleinspruch wie folgt: Seit 2008 könnten die Wähler in der Bundesrepublik Deutschland die Briefwahl ohne Angabe von Gründen in Anspruch nehmen. Bei der Briefwahl seien die Wahlfreiheit und das Wahlgeheimnis nicht gleichermaßen gewährleistet wie bei der Urnenwahl im Wahllokal. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl werde nicht gewahrt. Werde die Wahl öffentlich abgehalten, sei es den Bürgern möglich, den Wahlvorgang nachzuvollziehen. Hierdurch könnten sie Vertrauen in den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahl aufbauen. Bei der Briefwahl könnten die Wahlbürger die Übermittlung und das Ausfüllen der Wahlunterlagen nicht überwachen. Für das Bundesverfassungsgericht sei es bisher wesentlich gewesen, dass der Gesetzgeber die Teilnahme an der Briefwahl an das Vorliegen von Gründen geknüpft habe, die den Betreffenden davon abgehalten hätten, das Wahllokal aufzusuchen. Hieran halte sich der Gesetzgeber nicht mehr. Dennoch nehme die Wahlbeteiligung weiter ab. Das fortbestehende Antragserfordernis könne den Gefahren der Briefwahl nicht entgegenwirken. Stimmen könnten weitgehend risikofrei manipuliert oder vernichtet werden. Postbedienstete und kommunale Mitarbeiter hätten Zugang zu Wahlbriefen und könnten sie gezielt zur Seite schaffen. Möglichkeiten einer unzulässigen Einwirkung gebe es auch im häuslichen Bereich, in Altenheimen und ähnlichen Wohneinrichtungen. Wahlberechtigte könnten ihre unausgefüllten Briefwahlunterlagen zudem verschenken oder veräußern. Das Strafrecht könne dies kaum verhindern. Das Aufdeckungsrisiko sei für die Täter gering. Bei verschiedenen Wahlen seien Briefwahlunterlagen gefälscht oder beseitigt worden. Es könne auch zur Verwechslung von Wahlunterlagen kommen, wenn mehrere Wahlen zeitgleich abgehalten würden und die Wahlberechtigten sich jeweils Briefwahlunterlagen zusenden ließen.

b) Das Bundesministerium des Innern nahm zum Einspruch Stellung. Intention des Gesetzgebers sei es gewesen, möglichst allen Staatsbürgern die Wahlteilnahme zu eröffnen. Es komme nicht darauf an, ob infolge des Wegfalls des Begründungserfordernisses eine weitere Förderung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl zu erwarten sei. Entscheidend sei, dass ein Bedarf an der Briefwahl bestehe. Das Bedürfnis nach Mobilität sei gestiegen und verbinde sich mit dem Wunsch, in der Gestaltung der freien Zeit nicht durch einen Gang zum Wahllokal gebunden zu sein. Durch die höhere Lebenserwartung sei zudem die Zahl älterer Wähler gewachsen, die gesundheitsbedingt nicht mehr zum Wahllokal gehen könnten oder dies nicht wollten. Die Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl sei nicht davon abhängig, wie hoch der Briefwähleranteil sei, sofern, wovon wegen der Antragsbindung nicht auszugehen sei, die Briefwahl nicht zum Regelfall werde. Wer die Freigabe der Briefwahl kritisiere, müsse berücksichtigen, dass eine auch nur einigermaßen verlässliche Kontrolle der in den Briefwahanträgen angeführten Gründe in zeitlicher Hinsicht und wegen begrenzter Personalressourcen nicht möglich sei. Die Durchführung einer Wahl sei ein Massengeschäft. Das Begründungserfordernis sei ohne tatsächlichen Nutzen geblieben. Die Verfassungsmäßigkeit der Briefwahlregelungen werde durch die verschiedenen denkbaren Möglichkeiten der Stimmenverfälschung oder -beseitigung nicht in Frage gestellt. Die rechtlichen Regelungen einschließlich der Strafrechtsbestimmungen zur

3

Wahrung des Brief- und Postgeheimnisses garantierten den Schutz der Wahlfreiheit und des Wahlgeheimnisses. In seinem häuslichen Bereich könne der Briefwahlteilnehmer selbst für den gebotenen Schutz sorgen. Sehe er sich hierzu nicht in der Lage, könne er auf die Briefwahl verzichten. Die Gefahr der Abgabe ungewollt ungültiger Stimmen sei bei der Briefwahl nicht größer als bei der Urnenwahl.

c) Der Beschwerdeführer trat dem Argument entgegen, das Begründungserfordernis habe keinen praktischen Nutzen gehabt, weil Kontrollen nicht möglich gewesen seien. Mit einem Vollzugsdefizit könne der Verzicht auf eine Voraussetzung nicht gerechtfertigt werden. Im Briefwahantrag könne vorgesehen werden, dass der Betreffende die Richtigkeit des Umstands, den er als Hinderungsgrund für seine Teilnahme an der Urnenwahl nenne, an Eides Statt versichere. Außerdem könnten etwa in Altenheimen Sonderwahlbezirke oder bewegliche Wahlvorstände eingerichtet werden. 4

d) Der Wahlprüfungsausschuss empfahl, den Einspruch zurückzuweisen. Er merkte ergänzend zu den Ausführungen des Bundesministeriums des Innern an, die Freigabe der Briefwahl vereinfache das Antragsverfahren und eröffne auch denjenigen die Wahlteilnahme, die bislang mangels ausreichender Gründe gehindert gewesen seien, einen Wahlschein zu beantragen. Das Antragserfordernis wahre den Ausnahmecharakter der Briefwahl (BTDrucks 17/2200, Anlage 16). 5

e) Der Deutsche Bundestag wies den Einspruch des Beschwerdeführers unter Bezugnahme auf die Empfehlung des Wahlprüfungsausschusses durch Beschluss vom 8. Juli 2010 zurück. 6

2. Mit der gegen diesen Beschluss gerichteten Wahlprüfungsbeschwerde begehrt der Beschwerdeführer, die Wahl der deutschen Abgeordneten zum Europäischen Parlament solle, soweit die Briefwahl eingesetzt worden sei, für ungültig erklärt und wiederholt werden, hilfsweise solle das Bundesverfassungsgericht die Grundgesetzwidrigkeit der Freigabe der Briefwahl und der Vorschriften feststellen, die keinen ausreichenden Schutz vor den Missbrauchsmöglichkeiten, die bei der Briefwahl eröffnet seien, vermittelten. Zur Begründung wiederholt und vertieft der Beschwerdeführer seinen Vortrag im Einspruchverfahren. 7

3. Die Wahlprüfungsbeschwerde ist dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, den Länderregierungen, dem Bundesministerium des Innern, den Bundesverbänden der im Deutschen Bundestag und im Europäischen Parlament vertretenen deutschen Parteien und dem Bundeswahlleiter zugestellt worden. Geäußert hat sich lediglich das Bundesministerium des Innern im Namen der Bundesregierung unter Bezugnahme auf die im Einspruchverfahren abgegebene Stellungnahme. 8

## II.

Die zulässige Beschwerde ist nicht begründet. 9

1. Die Teilnahme an der Briefwahl ist an die Ausstellung eines Wahlscheins gebunden (§ 6 Abs. 5 Buchstabe b Europawahlgesetz). Einen Wahlschein erhielt nach frü-

herer Rechtslage, wer sich am Wahltage während der Wahlzeit aus wichtigem Grunde außerhalb seines Wahlbezirks aufhielt, seine Wohnung in einen anderen Wahlbezirk verlegt hatte und nicht in das Wählerverzeichnis des neuen Wahlbezirks eingetragen worden war oder aus beruflichen Gründen oder wegen Krankheit, hohen Alters, einer körperlichen Beeinträchtigung oder sonst seines körperlichen Zustandes wegen den Wahlraum nicht oder nur unter nicht zumutbaren Schwierigkeiten aufsuchen konnte (§ 24 Abs. 1 Europawahlordnung - EuWO - in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung der Europawahlordnung vom 2. Mai 1994 <BGBl I S. 957>, geändert durch Art. 1 Nr. 18 der Vierten Verordnung zur Änderung der Europawahlordnung vom 12. Dezember 2003 <BGBl I S. 2551>). Gemäß § 26 Abs. 2 EuWO 1994 waren die Gründe für die Erteilung eines Wahlscheines glaubhaft zu machen. Durch Art. 2 Nr. 7 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Bundeswahlordnung und der Europawahlordnung vom 3. Dezember 2008 (BGBl I S. 2378) ist § 24 Abs. 1 EuWO dahingehend neu gefasst worden, dass ein Wahlberechtigter, der in das Wählerverzeichnis eingetragen ist, auf Antrag einen Wahlschein erhält. Nach dem durch Art. 2 Nr. 8 der Verordnung vom 3. Dezember 2008 geänderten § 26 Abs. 2 EuWO muss ein Wahlberechtigter beim Antrag auf Erteilung eines Wahlscheines Familiennamen, Vornamen, Geburtsdatum und seine Wohnanschrift angeben. Damit bedarf die Erteilung eines Wahlscheines als Voraussetzung insbesondere der Briefwahl nicht mehr der Glaubhaftmachung von Gründen.

2. Die Neuregelung der Teilnahme an der Europawahl durch Briefwahl ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Grundsätze der freien und geheimen Wahl sowie der Öffentlichkeit der Wahl werden nicht verletzt.

11

a) Das Europawahlgesetz und die Europawahlordnung sind deutsches Bundesrecht und als solche - vorbehaltlich unionsrechtlicher Vorgaben, die hier jedoch nicht bestehen - am Grundgesetz und den darin enthaltenen Wahlrechtsgrundsätzen zu messen (vgl. BVerfGE 129, 300 <317>). Die Wahl der Volksvertretung stellt in der repräsentativen Demokratie den grundlegenden Legitimationsakt dar (vgl. BVerfGE 123, 39 <68>). Die Stimmabgabe bei der Wahl bildet dabei das wesentliche Element des Prozesses der Willensbildung vom Volk zu seinen Repräsentanten und ist damit die Grundlage der politischen Integration. Die Beachtung der hierfür geltenden Wahlgrundsätze und das Vertrauen in ihre Beachtung sind daher Voraussetzungen funktionsfähiger Demokratie (vgl. BVerfGE 123, 39 <68 f.>). Die Wahlrechtsgrundsätze haben, soweit sie hier in Rede stehen, ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG (vgl. zur unmittelbaren Geltung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG ausschließlich für Bundestagswahlen sowie zu ihrer objektivrechtlichen Geltung in den Ländern auf der Grundlage des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfGE 99, 1 <7 f.>). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl ist unmittelbar im Demokratieprinzip verankert. Wahlen vermögen demokratische Legitimation nur zu verleihen, wenn sie frei sind (vgl. BVerfGE 44, 125 <139>; 99, 1 <13>). Die Geheimheit der Wahl stellt den wichtigsten institutionellen Schutz der Wahlfreiheit dar (BVerfGE 99, 1 <13>) und wurzelt ebenso wie diese im Demokratieprinzip. Für den Grundsatz

12

der Öffentlichkeit der Wahl bilden die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für Demokratie, Republik und Rechtsstaat die verfassungsrechtlichen Grundlagen. Die Öffentlichkeit der Wahl sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und ist Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung (vgl. BVerfGE 123, 39 <68 ff.>).

b) Bei der Briefwahl ist die öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe zurückgenommen (vgl. BVerfGE 123, 39 <75>). Auch ist die Integrität der Wahl nicht gleichermaßen gewährleistet wie bei der Urnenwahl im Wahllokal (vgl. BVerfGE 59, 119 <127>). Die Zulassung der Briefwahl dient aber dem Ziel, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl stellt jedenfalls im Zusammenhang mit der Briefwahl eine zu den Grundsätzen der Freiheit, Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl gegenläufige verfassungsrechtliche Grundentscheidung dar, die grundsätzlich geeignet ist, Einschränkungen anderer Grundentscheidungen der Verfassung zu rechtfertigen. In diesem Zusammenhang ist es zwar in erster Linie Sache des Gesetzgebers, bei der Ausgestaltung des Wahlrechts die kollidierenden Grundentscheidungen einem angemessenen Ausgleich zuzuführen. Dabei muss er jedoch dafür Sorge tragen, dass keiner der vor allem das Demokratieprinzip konkretisierenden Wahlrechtsgrundsätze unverhältnismäßig eingeschränkt wird oder in erheblichem Umfang leer zu laufen droht (vgl. BVerfGE 59, 119 <125>). Das ist derzeit jedoch offenkundig nicht der Fall. Der Senat hat die Briefwahl daher wiederholt als verfassungsrechtlich gerechtfertigt angesehen (BVerfGE 59, 119 <125>; 123, 39 <75>).

13

c) Dies wird durch den Verzicht auf die Angabe und Glaubhaftmachung bestimmter Gründe für die Erteilung eines Wahlscheines nicht in Frage gestellt. Dieser Verzicht beruht auf nachvollziehbaren Erwägungen und hält sich noch in dem dem Normgeber von Verfassungs wegen zustehenden Gestaltungsraum.

14

Der Ordnungsgeber hat mit der Änderung des Europawahlrechts in Übereinstimmung mit dem Gesetzgeber bei der entsprechenden Änderung des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag (Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008 <BGBl I S. 394>, Art. 1 Nrn. 6, 7 und 26 der Verordnung vom 3. Dezember 2008 <BGBl I S. 2378>) auf die zunehmende Mobilität in der heutigen Gesellschaft und eine verstärkte Hinwendung zu individueller Lebensgestaltung reagiert. Dabei hat er sich von dem Ziel leiten lassen, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen (vgl. BTDrucks 16/7461, S. 17). Die Pflicht zur Glaubhaftmachung von Gründen, die die Teilnahme an der Urnenwahl hinderten, hatte sich nach seiner Einschätzung als praktisch nutzlos und, da aufgrund der Antragsbindung der Briefwahl der Charakter der Urnenwahl als Leitbild erhalten bleibe, letztendlich auch verzichtbar erwiesen (vgl. BTDrucks 16/7461, S. 16 f.). Abgesehen davon, dass nach der realitätsgerechten Beurteilung des Normgebers eine auch nur stichprobenartige Prüfung der angegebenen Gründe nicht möglich war, ist die Einschätzung, jeder Versuch, dem Begründungserfordernis höhere praktische Geltung

15

zu verschaffen oder den Zugang zur Briefwahlteilnahme auf eine andere Weise zu regulieren, sei angesichts der schwindenden Bereitschaft zur Stimmabgabe im Wahllokal mit dem Risiko einer weiter zurückgehenden Wahlbeteiligung behaftet, nachvollziehbar und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Normgeber hat auch in den Blick genommen, dass eine deutliche Zunahme der Briefwähler mit dem verfassungsrechtlichen Leitbild der Urnenwahl, die die repräsentative Demokratie in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar macht (vgl. BVerfGE 123, 39 <68 ff.>), in Konflikt geraten könnte. Dass ein erheblicher Anstieg der Briefwahlbeteiligung durch den Wegfall der Glaubhaftmachung von Antragsgründen jedoch nicht zu befürchten ist, hat der Gesetzgeber für die Bundestagswahl insbesondere mit Erfahrungen bei Landtagswahlen begründet (vgl. zum Ganzen BTDrucks 16/7461, S. 16 f.). Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass diese Einschätzung in verfassungsrechtlich relevanter Weise verfehlt oder auf die Wahlen zum Europäischen Parlament nicht übertragbar sein könnte.

16

3. Entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers ist gegenwärtig auch nicht erkennbar, dass die geltenden wahlrechtlichen Bestimmungen keine ausreichende Gewähr für den Schutz vor Gefahren bieten, die bei der Durchführung der Briefwahl für die Integrität der Wahl, das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit entstehen können und die der Beschwerdeführer hervorhebt (vgl. BTDrucks 17/2200, Anlage 16). Der Verordnungsgeber hat den diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Vorgaben (vgl. BVerfGE 59, 119 <127 f.>) bei der Neuregelung des Europawahlrechts Rechnung getragen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang namentlich auf die Regelungen der Bevollmächtigung zur Entgegennahme von Briefwahlunterlagen in § 27 Abs. 5 EuWO (Art. 2 Nr. 9 Buchstabe c der Verordnung vom 3. Dezember 2008 <BGBl I S. 2378>).

17

Voßkuhle	Lübbe-Wolff	Gerhardt
Landau	Huber	Hermanns
Müller	Kessal-Wulf	

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. Juli 2013 -  
2 BvC 7/10**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. Juli 2013 - 2 BvC 7/10 -  
Rn. (1 - 17), [http://www.bverfg.de/e/cs20130709\\_2bvc000710.html](http://www.bverfg.de/e/cs20130709_2bvc000710.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2013:cs20130709.2bvc000710