



Deutscher Bundestag
Der Präsident

Herrn
Norbert Froese
Theodor-Heuss-Str. 32
63263 Neu-Isenburg

Berlin, 26. Februar 2015

Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: [REDACTED]
Fax: +49 [REDACTED]
go-ausschuss@bundestag.de

Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 25. Mai 2014

- EuWP 4/14 -

Sehr geehrter Herr Froese,

in der oben genannten Wahlanfechtungssache hat der Deutsche Bundestag am 26. Februar 2015 die in der auszugsweise beigefügten Bundestagsdrucksache 18/4000 in der Anlage 2 enthaltene Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses angenommen und damit folgenden **Beschluss** gefasst:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Mit freundlichen Grüßen

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss des Bundestages kann gemäß § 26 Absatz 3 Europawahlgesetz (EuWG) Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben werden. **Die Beschwerde muss binnen einer Frist von zwei Monaten seit der Beschlussfassung des Bundestages beim Bundesverfassungsgericht eingegangen sein; die Beschwerde ist innerhalb dieser Frist zu begründen.**

Anlage 2

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn N. F., 63263 Neu-Isenburg,

– Az.: EuWP 4/14 –

gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
aus der Bundesrepublik Deutschland
am 25. Mai 2014

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 5. Februar 2015 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit einem Fax und einem Schreiben vom 21. Juli Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 25. Mai 2015 eingelegt.

Der Einspruchsführer wendet sich gegen verschiedene, mit dem Wahlstatistikgesetz (WStatG) zusammenhängende Aspekte sowie gegen die (angebliche) Möglichkeit zur mehrfachen Stimmabgabe bei der Europawahl.

I.

Die gesetzlich angeordnete repräsentative Wahlstatistik beeinträchtigt in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise Wahlrechtsgrundsätze aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG), insbesondere die „Geheimheit“ der Urnenwahl, und verletzt dadurch sein Recht auf eine ordnungsgemäße Wahl. Der Staat dürfe, sofern dafür keine verfassungsrechtlichen Erfordernisse oder sonstige zwingende Gründe vorlägen, keine Maßnahmen durchführen, welche die Gefahr der Durchbrechung des Wahlgeheimnisses erhöhten oder zusätzliche Möglichkeiten zur „gehaltvollen Charakterisierung des Stimmverhaltens einzelner Wähler“ schafften. Der Staat verstoße gegen dieses Verbot durch die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik. Die dadurch generierten Daten flössen staatlichen Stellen zu und seien unter Umständen auch für Private einsehbar. Angesichts des unzulänglichen Schutzes der Stimmzettel im Umfeld der Auswertung bei den statistischen Landesämtern und der nur zu berechtigten Zweifel an den Fähigkeiten der staatlichen Stellen, Daten vor unberechtigtem Zugriff zu schützen, sei der Personenkreis, der Einsicht in von selbst im Rahmen des Wahlstatistikgesetzes als sensibel und schutzbedürftig eingeschätzte Daten erhalte, praktisch nicht zu begrenzen. Es könne auch keineswegs sichergestellt werden, dass die Daten nicht auch außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes und auch außerhalb des Geltungsbereichs der deutschen Strafrechtsvorschriften zum Schutz der Geheimheit der Wahl verfügbar würden.

Der Einspruchsführer führt weiter aus, die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik bei der Europawahl beeinträchtigt sowohl Transparenz wie öffentliche Überprüfbarkeit in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise und verletze sein Recht auf eine ordnungsgemäße Wahl. Das Aufbringen nicht-selbsterklärender unterschiedlicher Codierungen auf Stimmzetteln (Buchstabencodes A – L) sei nicht erlaubt, wenn es dazu keine die Bedeutung der Codierung klarstellende Rechtsvorschrift gebe. Der Buchstabencode werde im für die repräsentative Wahlstatistik einschlägigen Wahlstatistikgesetz nicht erwähnt. Zu einer eventuell ergänzend einschlägigen Verordnung werde durch das Wahlstatistikgesetz nicht ermächtigt. Das Verwenden von Stimmzetteln mit Unterscheidungsvordruck sei nicht gestattet, wenn dadurch die Fähigkeit des Wählers, sich aufgrund eigenen Urteils von der Ordnungsgemäßheit der Wahl zu überzeugen, beeinträchtigt werde. Namentlich das Herausbilden des Vertrauens in den gewährten Schutz gegen eine spätere Rekonstruktion des Abstimmungsverhaltens einzelner Wähler müsse auch weiterhin ohne besondere Vorbildung und ohne Rückgriff auf Gutachten oder

staatliche Zusicherungen möglich sein. Selbst wenn man – abweichend von der im Einspruch vertretenen Auffassung – nicht von einer Beeinträchtigung des Wahlrechtsgrundsatzes der Geheimheit ausgehe, sei es nicht möglich, ohne besondere Vorbildung und ohne Rückgriff auf Gutachten und staatliche Zusicherungen Vertrauen zu den Wahlabläufen mit „repräsentativen“ Stimmzetteln herauszubilden. Da seien zum einen die verschiedenen Stimmzettelstapel, die nicht nur unterschiedliche Klartextmarkierungen, sondern auch unterschiedliche Buchstabencodierungen aufwiesen. Bereits der Umstand, dass es mehrere Stimmzettelstapel gebe, begründe erhebliches Misstrauen. Da seien zum anderen die vielfältigen Informationen, die benötigt würden, um das unter dem Einsatz codierter Stimmzettel verbleibende Anonymisierungspotential abschätzen zu können.

Des Weiteren ist der Einspruchsführer der Meinung, die wahlstatistische Erhebung bei der Europawahl führe zu einer verfassungswidrigen Einschränkung des Rechtsschutzes gegenüber der wahlstatistischen Erhebung und verletze seine von der Verfassung garantierten Rechte. Die Beschränkung des Rechtsschutzes auf Anrufung der Wahlorgane und Wahlanfechtung gemäß Artikel 41 GG verschlechtere die Rechtsposition des Wahlbürgers, im Vergleich zum Rechtsschutz eines Bürgers bei der Datenerhebung zu einem repräsentativen Mikrozensus, erheblich. Man habe keinen Anspruch auf einen gesetzlich bestimmten Richter, vorläufiger Rechtsschutz werde nicht gewährt und man könne den Deutschen Bundestag nicht wegen Befangenheit ablehnen. Die repräsentative Wahlstatistik diene aber Zielen, die keineswegs die Beschränkung des ordentlichen Rechtswegs rechtfertigten. Der Bürger habe Anspruch darauf, sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung gegen übergriffige Maßnahmen des Staats auf dem ordentlichen Rechtsweg zu verteidigen.

Außerdem glaubt der Einspruchsführer, die gesetzlichen Regelungen zur repräsentativen Wahlstatistik autorisierten die „Kompromittierung“ von Stimmzetteln, was dazu führen könne und bereits dazu geführt habe, dass Stimmzettel nicht mehr für glaubwürdige Nachzählungen zur Verfügung stünden, wodurch sein Recht auf eine ordnungsgemäße Wahl verletzt werde. Der Gesetzgeber habe, ohne dass dies durch verfassungsrechtliche Erfordernisse oder zwingende Gründe geboten sei, den zur Gewährleistung der Nachprüfbarkeit erforderlichen rechtlichen Schutz für einen Teil der Stimmzettel wesentlich reduziert und dabei die Kompromittierung von Stimmzetteln in Kauf genommen.

II.

Schließlich trägt der Einspruchsführer vor, es gebe im deutschen Europawahlrecht keine Regelungen zur effektiven Verhinderung einer mehrfachen Stimmabgabe durch Inhaber einer deutschen und einer weiteren EU-Staatsbürgerschaft. Dies verletze sein Recht auf eine ordnungsgemäße Wahl. Durch die ausgiebig öffentlich diskutierte doppelte Stimmabgabe des Herrn G. d. L. sei hinreichend belegt, dass es sich bei der Möglichkeit zur doppelten Stimmabgabe nicht um eine rein abstrakte, bloß hypothetische Fallkonstruktion ohne Bezug zur Wirklichkeit handele. Im Gegenteil sei belegt worden, dass es keinerlei krimineller Energie, sondern nur eines Rechtsirrtums bedürfe, um seine Stimme zweimal abgeben zu können. Angesichts der Besonderheiten der rechtlichen Konstruktion des Europawahlrechts müssten diese, bis zur Widerlegung, zur Begründung eines Wahlmangels hinreichen. Anderenfalls würde dem deutschen Wahlbürger abverlangt, zur Durchsetzung seines Rechts auf eine ordnungsgemäße Wahl sich mit den meist fremdsprachig dokumentierten Wahlrechtsbestimmungen anderer Rechts Traditionen sowie mit deren Implementierung in 27 EU-Staaten auseinanderzusetzen. Da dies in wesentlichen Feldern (zum Beispiel bei der Frage nach der Durchsetzung des Prinzips „one man, one vote“) auf die materielle Abschaffung des Rechts auf einen Wahleinspruch hinausliefe, könne die Beweislast eines Einspruchsführers nicht so weit gedehnt werden, dass das Recht zum Wahleinspruch zur inhaltsleeren Farce werde.

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

Das **Bundesministerium des Innern** hat zur Frage der (angeblichen) mehrfachen Stimmabgabe am 10. November 2014 wie folgt Stellung genommen:

Sofern ein Wahlfehler wegen der öffentlichen Selbstbezeichnung des Herrn d. L. wegen Wahlfälschung durch unbefugte doppelte Wahlteilnahme geltend gemacht werde, fehle es an der Ergebnisrelevanz dieses Einzelfalls. Eine Hochrechnung auf die Zahl der Deutschen mit einer weiteren Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates oder alle Doppelstaater in der EU wäre ohne Tatsachengrundlage, da die Tatsache, dass ein Deutscher oder andere Unionsbürger noch eine weitere Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats der EU besäßen, nicht den Verdacht der Begehung von Straftaten begründen könne.

Unzutreffend sei die Behauptung, dass keine Vorkehrungen getroffen seien, um eine doppelte Stimmabgabe bei der Europawahl zu verhindern: Unionsrechtlich sei in Artikel 9 des Direktwahlakts (DWA) und Artikel 4

der Europawahlrichtlinie 93/109/EG vorgegeben und im deutschen Europawahlrecht in § 6 Absatz 4 des Europawahlgesetzes (EuWG) geregelt, dass jeder nur einmal wählen dürfe. Hierauf werde in den Wahlbekanntmachungen der Gemeinden hingewiesen, die am Wahltag auch in allen Wahlgebäuden aushingen (§ 41 der Europawahlordnung – EuWO). Auf diese Zusammenhänge gehe auch der Bundeswahlleiter in seiner Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld der Wahl – auch auf Anfragen von Zeitschriften – regelmäßig ein. Eine mehrfache Stimmabgabe bei der Europawahl sei im deutschen Recht zudem eine Straftat der Wahlfälschung nach § 107a des Strafgesetzbuches (StGB). Wie auch sonst in der Rechtsordnung sei die strafrechtliche Bewehrung eines rechtlichen Verbots eine Vorkehrung zur Verhinderung rechtlich missbilligten Verhaltens. Dass im Übertretungsfall Gesetzesverstöße von den Strafverfolgungsbehörden auch verfolgt würden, werde aus dem den Einsprüchen zugrundeliegenden Fall deutlich.

Es stelle keinen Wahlfehler dar, dass bei einer Stimmabgabe eines wahlberechtigten Deutschen in Deutschland eine mögliche vorherige Stimmabgabe in einem anderen Mitgliedstaat nicht vorab bekannt werde. Dies wäre nur bei einem europaweitem Wählerregister mit elektronisch in Echtzeit übermittelten Stimmabgabevermerken möglich; ein solches Wählerverzeichnis sei weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene vorgesehen oder eingerichtet. Die Stimmabgabevermerke erfolgten auch bei der Europawahl in den nationalen Wählerregistern und könnten im Falle strafrechtlicher Ermittlungen nachträglich abgeglichen werden. Eine Optionspflicht, nach der Unionsbürger mit Staatsangehörigkeit in mehreren Mitgliedstaaten sich für die Wahrnehmung ihres Wahlrechts bei der Europawahl in einem Mitgliedstaat entscheiden müssten, sei unionsrechtlich nicht vorgesehen. Sie könnte durch nationales Europawahlrecht nicht einseitig eingeführt werden, da kein Mitgliedstaat einen Unionsbürger zum Verzicht seiner Rechte aus der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates zwingen könne. Sie wäre nicht umsetzbar, da den Mitgliedstaaten nicht durchweg bekannt sei, ob ein Staatsangehöriger auch die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates besitzt. Da in den Mitgliedstaaten nicht durchgängig erfasst werde, welche ihrer Staatsangehörigen auch die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates hätten, und weil selbst in diesem Fall kein Unionsbürger verpflichtet sei, sich vorab für die Wahrnehmung seiner Aktivbürgerrechte aus der einen Staatsangehörigkeit zu entscheiden, sei auch ein Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten diesbezüglich nicht vorgesehen. Der in Artikel 13 der Richtlinie 93/109/EG geregelte Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten beziehe sich angesichts der begrenzten Ermächtigung in Artikel 22 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nur auf Unionsbürger, die in einem Wohnsitzmitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, an der Europawahl teilnehmen wollten. Wenn Deutsche mit einer weiteren Staatsangehörigkeit in Deutschland an der Europawahl teilnahmen, handele es sich aber nicht um Unionsbürger, die in einem Wohnsitzmitgliedstaat wählten, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht hätten, sondern um eigene Staatsangehörige.

Unzutreffend sei auch die Behauptung, dass keine Vorkehrungen für den Fall getroffen seien, dass Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten mit Wohnsitz in Deutschland sich für die Europawahl in Deutschland in das Wählerverzeichnis eintragen ließen. Unionsbürger ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die sich zur Teilnahme an der Europawahl in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat Deutschland in das Wählerverzeichnis eintragen ließen, würden bei ihrer Antragstellung nach § 17a Absatz 4 Nr. 4 EuWO mit dem Merkblatt zum Antragsformular (Anlage 2A zur EuWO) wie die deutschen Wahlberechtigten in der Wahlbekanntmachung darauf hingewiesen, dass niemand an der Wahl zum Europäischen Parlament mehrfach teilnehmen dürfe. Auch für sie gelte die Strafbewehrung des § 107a StGB. Für diejenigen, die nicht aufgrund ihrer deutschen Staatsangehörigkeit, sondern als Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates mit Wohnsitz in Deutschland in das deutsche Wählerregister eingetragen würden, sei zudem durch Artikel 13 der Europawahlrichtlinie 93/109/EG auf der primärrechtlichen Grundlage des Artikels 22 Absatz 2 Satz 2 AEUV ein Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten eingerichtet, der in Deutschland durch § 17a Absatz 5 EuWO geregelt sei. Dabei übermittle jeder Wohnsitzmitgliedstaat in elektronischer Form dem Herkunftsmitgliedstaat die Daten von Staatsangehörigen des Herkunftsmitgliedstaats, die im Wohnsitzmitgliedstaat die Eintragung ins Wählerregister beantragt hätten. Der jeweilige Herkunftsmitgliedstaat streiche diese daraufhin in seinem Wählerverzeichnis. Unionsbürger, die in dem Mitgliedstaat wählten, dessen Staatsangehörige sie seien, fielen nicht in diesen Informationsaustausch. Denn sie beantragten nicht die Wahlteilnahme in einem Wohnsitzmitgliedstaat, dessen Staatsangehörige sie nicht seien, sondern sie wählten in ihrem Herkunftsmitgliedstaat. Das gelte bei Doppelstaaten für beide Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörige sie seien.

Soweit ein Verstoß der europarechtlichen und nationalen Regelung gegen die Wahlrechtsgleichheit geltend gemacht werde, sei zunächst darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Artikel 3 Absatz 1 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 129, 300, 317 f.) nur für die

Wahl der in Deutschland zu wählenden Abgeordneten des Europäischen Parlaments gelte. Durch eine illegale zweite Stimmabgabe in einem anderen Mitgliedstaat sei die Erfolgswertgleichheit der Stimmen bei der Wahl der in Deutschland zu wählenden Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht betroffen. Bezüglich der europaweiten Wahl aller Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus allen Mitgliedstaaten gelte der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dagegen nicht. Nach dem für die europaweite Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments geltenden Artikel 1 Absatz 3 DWA erfolgt die Europawahl allgemein, unmittelbar, frei und geheim, nicht aber gleich. Unionsrechtlich gelte für das Verhältnis zwischen den Wählern aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten zwar nicht wie für die Wahl des deutschen Kontingents der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Aber nach Artikel 9 DWA und Artikel 4 der Europawahlrichtlinie 93/109/EG dürfe bei der Europawahl niemand mehr als eine Stimme abgeben.

Soweit Wahleinsprüche darauf abstellten, dass Doppelstaater künftig über die tatsächliche Möglichkeit der Stimmabgabe in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörige sie seien, informiert seien, sei darauf hinzuweisen, dass sie künftig gleichzeitig auch über die Illegalität und Strafbarkeit der Doppelwahl unter diesen Umständen und das Risiko der strafrechtlichen Durchsetzung des Verbots durch die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten informiert seien. Zudem könne wie in anderen Lebensbereichen die tatsächliche Möglichkeit eine Übertretung rechtlicher Verbote nicht indizieren; vielmehr könne der Rechtsstaat grundsätzlich von rechtstreuem Verhalten der Mitglieder der Rechtsgemeinschaft ausgehen, insbesondere wenn ein rechtliches Verbot strafrechtlich bewehrt sei.

Der **Bundeswahlleiter** hat anlässlich von zwei Wahleinsprüchen zur Frage der mehrfachen Stimmabgabe am 6. Januar 2015 wie folgt Stellung genommen:

Richtig sei, dass nach den Zensuszahlen 2011 (und zu diesem Stichtag 9. Mai 2011) rund eine Millionen Deutsche eine weitere EU-Staatsangehörigkeit besessen hätten. Rein theoretisch wäre es für eine große Zahl dieses Personenkreises möglich gewesen, die Stimme sowohl für die Abgeordneten aus Deutschland wie auch für die Abgeordneten des jeweilig anderen Heimatlandes abzugeben. Die von ihm in der Sitzung des Bundeswahlausschusses vorgetragenen Rechercheergebnisse über die Handhabung der anderen Mitgliedstaaten ihren im Ausland lebenden Staatsangehörigen gegenüber in Bezug auf Übersendung von Wahlunterlagen u. Ä. hätten aber lediglich dazu gedient, die Problematik der derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu verdeutlichen. Schlussfolgerungen bezüglich der Anzahl von doppelter Stimmabgaben bei der Europawahl ließen sich daraus aber keinesfalls ziehen.

Ob es rechtlich möglich sei, weitere Fälle – unter vertretbarem Aufwand – auszumachen, könne er nicht beurteilen. Von dem einen bekannt gewordenen Fall abgesehen, sei ihm kein weiterer offiziell bekannt geworden. Für diesen Einzelfall lasse sich eine Auswirkung auf die Sitzverteilung definitiv ausschließen.

Unrichtig sei, dass das deutsche Europawahlrecht keine Vorkehrungen bereit halte, um zu verhindern, dass Angehörige eines anderen Mitgliedstaates der EU sowohl in Deutschland als auch in ihrem Herkunftsstaat, in das Wählerverzeichnis eingetragen würden und somit doppelt wählen könnten. Hier finde der durch Artikel 13 der Europawahlrichtlinie 93/109/EG geregelte Informationsaustausch statt, der in Deutschland mit der Regelung in § 17a Absatz 5 EuWO für Unionsbürger, die erstmalig einen Antrag auf Aufnahme ins Wählerverzeichnis stellten, und in § 17b Absatz 1 EuWO für von Amts wegen eingetragene Unionsbürger umgesetzt worden sei. Auf diesem Wege seien von ihm, dem Bundeswahlleiter, bei der Europawahl 2014 die Daten von insgesamt 172.110 in deutsche Wählerverzeichnisse eingetragenen Unionsbürgern den übrigen Mitgliedstaaten übermittelt worden. Im Gegenzug seien von ihm von den übrigen Mitgliedstaaten die Daten von insgesamt 133.703 Deutschen gemeldet worden, die sich in dortige Wählerverzeichnisse hätten eintragen lassen (§ 17 Absatz 5a EuWO).

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

I.

1. Da der Einspruchsführer sich auf die Verfassungswidrigkeit bestimmter Normen des Wahlstatistikgesetzes beruft, 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. zuletzt etwa Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28 mit weiteren Nachweisen; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43 mit weiteren Nachweisen; 17/6300, Anlage 19; 18/1710, Anlage 57). Abgesehen davon sind die verfassungsrechtlichen Bedenken des Einspruchsführers unbegründet. Die Regelungen der repräsentativen Wahlstatistik sind verfassungsgemäß.

a) § 5 Absatz 2 Satz 1 WStatG verstößt (wie auch die übrigen Vorschriften des Wahlstatistikgesetzes) nicht gegen Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG, insbesondere nicht gegen das Wahlgeheimnis (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 14 bis 17, 32; 15/2400, Anlage 1; 16/3600, Anlage 15 und 16; 17/1000, Anlage 5; 17/2250, Anlagen 5 und 12; 17/3100, Anlage 33; 18/1710, Anlage 57) und den Grundsatz der Freiheit der Wahl (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlage 17; 16/3600, Anlage 16; 17/3100, Anlage 33; 18/1710, Anlage 57).

b) Das durch Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG geschützte Wahlgeheimnis wird nicht dadurch berührt, dass die repräsentative Wahlstatistik durch die Verwendung von Stimmzetteln mit Unterscheidungsmerkmalen nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppen (§ 5 Absatz 2 Satz 1 WStatG) Rückschlüsse auf das durchschnittliche Wahlverhalten von Gruppen von Wählern – definiert nach Geschlecht und Zugehörigkeit zu Geburtsjahresgruppen – zulässt. Denn Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG verbietet nur, dass das Wahlverhalten des individuellen Wählers bekannt wird, nicht jedoch das Gewinnen von Erkenntnissen über das Wahlverhalten einer Gruppe von Wählern, vorausgesetzt es ist sichergestellt, dass daraus keine Rückschlüsse auf das Wahlverhalten einzelner Mitglieder der Gruppe gezogen werden können. Das ergibt sich aus der Funktion des Grundsatzes der geheimen Wahl: Er bezweckt, eine freie Wahl dadurch zu gewährleisten, dass der Einzelne sicher sein kann, dass ihn mangels Kenntnis niemand wegen seines Wahlverhaltens zur Rechenschaft ziehen kann (vgl. nur Bundestagsdrucksachen 16/900, Anlage 26; 17/1000, Anlage 5; 17/2250, Anlagen 5 und 12; 17/3100, Anlage 33; 18/1710, Anlage 57). Dessen kann sich der Einzelne dann sicher sein, wenn lediglich bekannt wird, wie eine bestimmte Anzahl von Wählern einer bestimmten Gruppe abgestimmt hat, ohne dass festgestellt werden kann, um welche individuellen Wähler es sich dabei handelt. Die Vorgaben des Wahlstatistikgesetzes schließen eine solche Individualisierung des Stimmverhaltens bei der repräsentativen Wahlstatistik aus. Die in § 5 Absatz 2 Satz 1 (und in § 2) WStatG genannten Erfassungskriterien sind weiträumig gefasst, und gemäß § 3 Satz 3 WStatG muss ein für wahlstatistische Erhebungen ausgewählter Wahlbezirk mehr als 400 Wähler umfassen. Somit wird eine Vielzahl von Wählern erfassen, ohne dass ein Rückschluss auf den Einzelnen möglich ist. Eine Deanonymisierung ist grundsätzlich nicht möglich. Zwar ist es trotz dieser Vorkehrungen theoretisch durchaus denkbar, dass die Wahlbeteiligung in einer bestimmten Geburtsjahresgruppe so niedrig – im Extremfall: eins – ist, dass unter Bruch des Verbots einer statistischen Auswertung durch den Wahlvorstand oder des Verbots der Zusammenführung von Wählerverzeichnis und Stimmzetteln Rückschlüsse auf das Wahlverhalten bestimmter Personen möglich sind. Schließlich ist es auch theoretisch denkbar, dass in einem Wahlkreis nur ein Wahlberechtigter seine Stimme abgibt oder dass alle in einem Wahlkreis abgegebenen Stimmen auf ein und denselben Wahlvorschlag entfallen. Auch dann wäre bekannt, wie der einzelne Wähler abgestimmt hat, ohne dass man deshalb sagen könnte, es habe keine geheime Wahl stattgefunden. Des Weiteren wäre es möglich, dass eine Partei gar keine Stimmen erhalten hat. Auch in diesem Fall ist offenkundig, dass eine bestimmte Person diese Partei nicht gewählt hat. (Für diesen Schluss bedarf es allerdings keiner wahlstatistischen Erhebung und Auswertung; er lässt sich bereits anhand des amtlichen Endergebnisses ziehen.) Aber all diese nach der allgemeinen Lebenserfahrung absolut fernliegenden Szenarien rechtfertigen nicht die Annahme, die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik stehe nicht mit dem Grundsatz der geheimen Wahl in Einklang. Im Ergebnis bleibt somit festzuhalten, dass die Vorgaben des Wahlstatistikgesetzes und damit auch § 5 Absatz 2 Satz 1 WStatG den Anforderungen des Grundsatzes der geheimen Wahl genügen.

c) § 5 Absatz 2 Satz 1 WStatG widerspricht (wie die übrigen Vorschriften des Wahlstatistikgesetzes) auch nicht dem Grundsatz der Freiheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG. Der Grundsatz der freien Wahl verlangt, dass der Wähler seine Entscheidung, ob und ggf. wen er wählt, frei, d. h. ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann (BVerfGE 47, 253 [282]; 95, 335 [350]). Die Teilnahme an der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik ist zwar insofern ein Zwang, als der Wähler ohne sie nicht an der Urnenwahl teilnehmen kann. Dieser Zwang bezieht sich aber nicht auf die Entscheidung des Wählers, ob und ggf. wen er wählt. Durch die Pflicht, einen für statistische Zwecke gekennzeichneten Stimmzettel zu verwenden, wird seine Entschließungsfreiheit in Bezug auf seine Wahlentscheidung vielmehr ebenso wenig verengt wie etwa durch die Pflicht, seinen Stimmzettel in der Wahlkabine zu kennzeichnen und zu falten. Die Notwendigkeit, an der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik teilzunehmen, um seine Stimme abzugeben, würde allenfalls dann eine Gefährdung des Grundsatzes der freien Wahl mit sich bringen können, wenn der Wähler befürchten müsste, dass durch die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik bekannt wird, wie er persönlich abgestimmt hat. Dann bestünde nämlich die Möglichkeit, ihn wegen seines Abstimmungsverhaltens in irgendeiner Weise zur Rechenschaft zu ziehen. Das könnte ihn wiederum davon abhalten, seine Wahlentscheidung ausschließlich nach seinen persönlichen Präferenzen zu treffen. Solch einer Gefährdung des Grundsatzes der freien Wahl über die Verletzung einer seiner wichtigsten institutionellen Absicherungen, des Grundsatzes der geheimen Wahl (vgl. dazu BVerfGE 99, 1 [13]), wird aber durch die Vorgaben des Wahlstatistikgesetzes vorgebeugt. Nicht zuletzt der Umstand, dass die Stimmabgabe nur mit den für statistische Zwecke gekennzeichneten Stimmzetteln möglich ist, trägt dazu bei, dass es nicht zu der Situation kommen kann, dass nur so wenige gekennzeichnete Stimmzettel abgegeben werden, dass Rückschlüsse auf das Wahlverhalten bestimmter Personen möglich sind (vgl. Hahlen, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 9. Auflage 2013, Anhang 5 – Erläuterungen zur Wahlstatistik – Rn. 6).

d) § 5 Absatz 2 Satz 1 WStatG läuft auch – entgegen der Ansicht des Einspruchsführers, der insoweit von fehlender Transparenz und nicht möglicher öffentlicher Überprüfbarkeit spricht – nicht dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl (Artikel 38 in Verbindung mit Artikel 20 Absätze 1 und 2 GG) zuwider. Der genannte Grundsatz verlangt, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen; dabei kommt der Kontrolle der Wahlhandlung und der Ermittlung des Wahlergebnisses eine besondere Bedeutung zu (BVerfGE 123, 39 [70]). Ein Wahlverfahren genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn der Wähler nicht zuverlässig nachvollziehen kann, ob seine Stimme unverfälscht erfasst und in die Ermittlung des Wahlergebnisses einbezogen wird und wie die insgesamt abgegebenen Stimmen zugeordnet und gezählt werden (vgl. BVerfG, a. a. O.). Es ist nicht ersichtlich und wird vom Einspruchsführer auch nicht überzeugend dargelegt, warum die Verwendung von amtlichen Stimmzetteln mit Unterscheidungsmerkmalen nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppen die Öffentlichkeit des Wahlvorganges im Sinne einer Nachvollziehbarkeit durch die Wähler beschränken sollte. Wähler, die sich wundern bzw. nicht selbst erklären können, warum sie einen Stimmzettel mit Unterscheidungsmerkmalen erhalten und was die der Unterscheidung dienenden Buchstaben bedeuten, können sich zur Aufklärung an den Wahlvorstand wenden oder die im Wahllokal bereitgehaltenen Informationsblätter zurate ziehen. Die Behauptung des Einspruchsführers, es lasse sich im Wahllokal nicht überprüfen, ob der auf dem Stimmzettel aufgedruckte, der Unterscheidung dienende, Buchstabe von A bis L tatsächlich nur für „Geschlecht“ und „Geburtsjahresgruppe“ stehe, leuchtet daher nicht ein. Dasselbe gilt für die Ordnung der Stimmzettel zu Stapeln. Eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Unterscheidung nach Buchstaben liefern die §§ 4, 5 WStatG. Eine ausdrückliche Erwähnung der Buchstaben im Gesetz oder in einer Verordnung ist nicht erforderlich.

2. Die Regelung zur zeitweisen Überlassung der auszuwertenden Stimmzettel an die statistischen Landesämter bzw. Statistikstellen der Gemeinden ist ebenfalls verfassungskonform. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit sie eine Verletzung des Wahlgeheimnisses nach sich ziehen sollten. Die Vorgaben des Wahlstatistikgesetzes zu den für die Wahlstatistik verwendeten Unterscheidungsmerkmalen (§ 5 Absatz 2 Satz 1 und § 2 WStatG) und zur Stichprobenauswahl (§ 3 Satz 3 WStatG) verhindern – wie oben gesehen – einen Rückschluss auf das Wahlverhalten Einzelner. Durch die zeitweise Überlassung an die statistischen Landesämter bzw. Statistikstellen der Gemeinden ändert sich daran nichts. Selbst wenn Unbefugte die Stimmzettel erhielten, könnten sie daraus keine Rückschlüsse ziehen. Da das Wahlgeheimnis gewahrt ist und bleibt, ist auch nicht erkennbar, inwieweit der Grundsatz der Freiheit der Wahl durch die zeitweise Überlassung zur statistischen Auswertung verletzt werden könnte. Die Befürchtung des Einspruchsführers, es bestünde ein erhöhtes Risiko der „Kompromittierung“ von Stimmzetteln, weil diese zeitweise statistischen Landesämtern, die sich in einer gewissen Entfernung vom Wahllokal befinden können, zur Verfügung gestellt werden, ist nicht nur rein hypothetisch.

Sie verkennt auch, dass es sich bei den zeitweise übersandten Stimmzetteln um bereits ausgezählte und in das Endergebnis eingeflossene Stimmzettel handelt. Ihre Kompromittierung wäre allenfalls für eine Neuauszählung relevant. Sofern eine solche im Raum steht, würden Stimmzettel aber gar nicht zur Auswertung übersandt. Überdies können auch Stimmzettel, die nicht zur Auswertung übersandt werden und sich in der Obhut einer Gemeinde befinden, „kompromittiert“ werden. Strafbares Verhalten kann nicht in jedem Fall durch Verfahrensregeln verhindert werden. Auch dem Öffentlichkeitsgrundsatz läuft die zeitweise Überlassung von Stimmzetteln an statistische Landesämter bzw. Statistikstellen der Gemeinden nicht zuwider. Soweit sie behördenintern erfolgende Auswertungen betrifft, hat die repräsentative Wahlstatistik den Anforderungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes nicht zu genügen. Namentlich mit der vor dem Hintergrund des Öffentlichkeitsgrundsatzes bedeutsamen Kontrolle der Wahlhandlung und der Ermittlung des Wahlergebnisses hat die wahlstatistische Auswertung nichts zu tun. Sie findet erst statt, wenn die Wahlhandlung abgeschlossen und das Wahlergebnis festgestellt ist. Davon abgesehen werden die ausgewerteten statistischen Daten gemäß den Vorgaben des Wahlstatistikgesetzes der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt und können dann auch nachvollzogen werden.

Auch die (über das gesamte Wahlstatistikgesetz verteilten) Bestimmungen zur statistischen Auswertung der Stimmzettel sind verfassungsgemäß. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit diese Regelungen eine Verletzung des Wahlheimnisses oder des Grundsatzes der Freiheit der Wahl zur Folge haben könnten. Im Gegenteil: Wie mehrfach ausgeführt, ist ein Rückschluss auf das Wahlverhalten anhand der Unterscheidungsmerkmale angesichts der Größe der Stichprobenwahllokale bzw. Stichprobenbriefwahlbezirke nicht möglich. Niemand muss fürchten, dass seine Wahlentscheidung Dritten gegenüber offengelegt wird. Bezüglich des Öffentlichkeitsgrundsatzes gilt das unter 2. Gesagte entsprechend.

Die zwingende Teilnahme an der Wahlstatistik, sofern das betreffende Wahllokal oder der betreffende Briefwahlbezirk für die Stichprobe ausgewählt wurden, verstößt im Übrigen auch nicht gegen das aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Artikels 2 Absatz 1 GG herzuleitende Recht der Wähler auf informationelle Selbstbestimmung. Dieses Recht gewährt Schutz gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe von persönlichen Daten (vgl. BVerfGE 65, 1 [41 ff.]). Die im Rahmen der Wahlstatistik erhobenen Daten sind jedoch keine personenbezogenen, sondern anonymisierte Daten. Die Erfassungskriterien sind so weiträumig gefasst, dass sie eine Vielzahl von Wählern erfassen, ohne dass ein Rückschluss auf den Einzelnen möglich ist.

4. Die Ansicht des Einspruchsführers, der Rechtsschutz gegen wahlstatistische Erhebungen sei in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise beschränkt, ist juristisch nicht haltbar. Das Grundgesetz selbst weist in Artikel 41 GG die Wahlprüfung dem Deutschen Bundestag und dem Bundesverfassungsgericht zu. Artikel 41 GG verdrängt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Rechtsweggarantie des Artikels 19 Absatz 4 GG (vgl. nur BVerfGE 22, 275 [281]; 34, 81 [94]; 46, 196 [198]; 66, 232 [234]). Dieser Rechtswegausschluss betrifft auch den verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg gegen (vermeintliche) subjektive Wahlbeeinträchtigungen während der Wahl, einschließlich der unmittelbaren Wahlvorbereitung (vgl. BVerfGE 28, 214 [219]). Dies ist rechtsstaatlich vertretbar, weil der auch im Wahlprüfungsverfahren grundsätzlich erforderliche Rechtsweg (vgl. BVerfGE 103, 131 [136 ff.]) über Artikel 41 Absatz 2 GG dadurch gewahrt wird, dass die Wahlprüfungsentscheidung des Deutschen Bundestages unmittelbar vor dem Bundesverfassungsgericht mit der Wahlprüfungsbeschwerde angegriffen werden kann (vgl. etwa Brocker, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Auflage 2013, Artikel 41 Rn. 11).

II.

1. Außer dem öffentlich gewordenen Fall des Herrn d. L. sind dem Bundeswahlleiter und dem Wahlprüfungsausschuss keine weiteren Fälle einer mehrfachen Stimmabgabe bekannt geworden. Auch der Einspruchsführer nennt keine weiteren Fälle. Zwar besitzen viele Menschen neben der deutschen Staatsbürgerschaft diejenige (mindestens) eines weiteren EU-Mitgliedstaates. Auch leben viele Menschen mit EU-Staatsbürgerschaft in einem anderen Mitgliedstaat und sind dort wahlberechtigt. Aus dem Umstand, dass Personen mehrere Staatsangehörigkeiten von EU-Mitgliedstaaten besitzen oder in einem anderen EU-Mitgliedstaat als ihrem Heimatstaat leben, folgt aber nicht, dass diese Personen in mehreren Staaten an der Europawahl teilgenommen haben. Vielmehr ist angesichts des wahlrechtlichen Verbots (vgl. Artikel 9 DWA, Artikel 4 der Europawahlrichtlinie 93/109/EG, § 6 Absatz 4 EuWG), auf das in den Wahlbekanntmachungen der Gemeinden hingewiesen wird (vgl. § 41 EuWO), und wegen der Strafandrohung in § 107a StGB grundsätzlich davon auszugehen, dass sich alle Bürger rechtstreu verhalten (haben). Dies gilt insbesondere für Unionsbürger ohne Staatsbürgerschaft des Staates, in dem sie leben. Diese werden, wenn sie den Antrag nach § 17a Absatz 4 Nr. 4 EuWO stellen, ins

deutsche Wählerverzeichnis eingetragen zu werden, mit einem Merkblatt nach Anlage 2A zur EuWO darauf hingewiesen, dass die mehrfache Stimmabgabe verboten ist. Auch findet für diesen Personenkreis ein Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten statt (vgl. § 17a Absatz 5 EuWO).

Für Vermutungen, dass deutsche Bürger mit der Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates oder in Deutschland lebende Unionsbürger ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland und in einem anderen Mitgliedstaat ihre Stimme abgegeben – und damit mehrfach gewählt – hätten, gibt es keine Belege. Damit der Wahlprüfungsausschuss einem behaupteten Wahlfehler nachgehen – und einen solchen 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. Denn 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, findet die Wahlprüfung nicht von Amts wegen, sondern nur auf zu begründenden Einspruch statt (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlage 26 mit weiteren Nachweisen, 17/2200, Anlage 22). Da jedoch nur tatsächliche Wahlfehler die Gültigkeit der Wahl beeinflussen können, müssen auch die in der Begründung vorgetragene(n) 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. Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlage 26; 17/220, Anlage 22; BVerfGE 66, 369 [379]).

Selbst wenn der Wahlprüfungsausschuss feststellen könnte, wie viele Bürger in Deutschland und in einem anderen EU-Mitgliedstaat abgestimmt haben – was voraussetzt, dass entsprechende Daten vorhanden sind und deutschen Stellen übermittelt würden –, wäre damit noch nicht geklärt, welche der beiden Stimmen die zu Unrecht abgegebene zweite Stimme ist. Allein der Umstand, dass zwei Stimmen abgegeben wurden, hat nämlich nicht die Ungültigkeit der in Deutschland zur Wahl der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments abgegebenen Stimme zur Folge. Zwar darf bei der Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments nach den maßgeblichen Rechtsvorschriften jeder Wähler nur einmal wählen. Dies gilt gemäß § 6 Absatz 4 Satz 2 EuWG auch für Wahlberechtigte, die zugleich in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zum Europäischen Parlament wahlberechtigt sind. Aber aus diesem Verbot folgt nicht automatisch die Ungültigkeit einer der beiden oder beider Stimmen. Zudem lässt sich die Chronologie der Stimmabgabe(n) oftmals, etwa im Falle der Briefwahl in zwei Staaten, anhand von Wahldaten nicht nachvollziehen.

Darüber hinaus ließe sich auch mit vollständig übermittelten Wahldaten anderer EU-Mitgliedstaaten und wenn bekannt wäre, welche Stimmen (in Deutschland) ungültig sind, wegen des Wahlheimnisses das Abstimmungsverhalten der Betroffenen (Partei- bzw. Kandidatenauswahl) nicht ermitteln. Es ließe sich also selbst in diesem Fall nicht feststellen, inwieweit die Wahl in Deutschland durch die verbotene mehrfache Stimmabgabe beeinflusst worden ist. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag schon früher stets angeschlossen haben, können aber nur solche Wahlfehler die Gültigkeit der Bundestagswahl beeinträchtigen, die auf die Sitzverteilung von Einfluss sind oder sein können (vgl. nur BVerfGE 89, 243 [254]; Bundestagsdrucksachen 16/900, Anlage 20; 17/1000, Anlagen 10, 15, 19 und 20; 17/2200, Anlagen 5, 12 und 25; 17/2250, Anlagen 18 und 22; 17/3100, Anlage 21).

2. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit aus Artikel 3 Absatz 1 GG wurde – unabhängig davon, wie viele Fälle der mehrfachen Stimmabgabe es gegeben haben könnte – nicht verletzt. Die Wahlrechtsgleichheit gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur für die Wahl der in Deutschland zu bestimmenden Abgeordneten des Europäischen Parlaments (vgl. BVerfGE 120, 300, 317 f.), des „deutschen Kontingents“. Die Erfolgswertgleichheit der für das deutsche Kontingent abgegebenen Stimmen ist bzw. wäre durch eine verbotene zweite Stimmabgabe in einem anderen EU-Mitgliedstaat nicht verletzt. Der in Artikel 3 Absatz 1 GG niedergelegte Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ist in anderen Mitgliedstaaten oder in der EU als Ganzes nicht anwendbar. Dies zeigt auch Artikel 1 Absatz 3 DWA, wonach die Europawahl allgemein, unmittelbar, frei und geheim, aber nicht gleich zu sein hat. Andernfalls wäre es im Übrigen nicht möglich, den Mitgliedstaaten feste Sitzkontingente zuzuweisen (vgl. Artikel 14 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union in Verbindung mit dem Beschluss des Europäischen Rates vom 28. Juni 2013 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments [2013/312/EU, Amtsblatt der EU 2013 L 181/57]) und die kleineren Staaten wie Luxemburg oder Malta zu berücksichtigen, ohne das Parlament zu groß werden zu lassen.