

Europawahlgesetz

Abkürzungen

ERLÄUTERUNGEN



Einführung

Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz – EuWG)

In der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1994 (BGBl. I S. 423, ber. S. 555) (BGBl. III 111-5)

zuletzt geändert durch G zur Änd. des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394, 396)

Von

Prof. Dr. Christofer Lenz
Rechtsanwalt, Stuttgart und
Dr. Torsten Gerhard
Rechtsanwalt, Stuttgart

Abkürzungen

AV	Vertrag von Amsterdam
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AEUV-Lissabon	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (künftige konsolidierte Fassung, ABIEG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz <I A 90>
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BWG	Bundeswahlgesetz <I A 20>
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWA	Direktwahlakt, Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EuAbgG	Europaabgeordnetengesetz <I A 26>
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuVerf	Vertrag über eine Verfassung für Europa (ABIEG Nr. C 310 vom 16.12.2004)
EuWG	Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland
EuWO	Europawahlordnung <I A 25a>
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
GG	Grundgesetz <I A 10>
JZ	Juristenzeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
PartG	Parteiengesetz <I A 24>
Slg	Sammlung der Entscheidungen des EuGH
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien

Literatur

Armbrecht, Politische Parteien im europäischen Verfassungsverbund, 2008; *Bergmann/Lenz*, Der Amsterdamer Vertrag, 1998; *Bieber*, Reform der Institutionen und Verfahren – Amsterdam kein Meisterstück, Integration 1997, 236; *Bleckmann*, Nochmals: Europawahlgesetz verfassungskonform?, DÖV 1979, 503; *Callies/Ruffert*, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007 (zit.: C/R-Autor, Art. 189 EGV Rn 6); *Dreier*, GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006; *Dürig*, Das neue Wahlrecht für Unionsbürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, NVwZ 1994, 1180; *Grabitz/Hilf*, Das Recht der Europäischen Union (zit.: G/H-Autor); *Grabitz/Meyer*, Die Direktwahl zum Europäischen Parlament, NJW 1978, 1706; *Hahnen*, Europawahlgesetz verfassungskonform?, DÖV 1979, 282; *Hilf*, Amsterdam – Ein Vertrag für die Bürger?, EuR 1997, 347; *Huber*, Die Rolle des Demokratieprinzips im Europäischen Integrationsprozess, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1992; *ders.*, Recht der Europäischen Integration, 1996; *Ipsen*, Gesetzesrecht und Satzungsrecht bei der Kandidatenaufstellung politischer Parteien, DVBl. 2004, 532; *Kaufmann*, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997; *Lenz*, Das Grundgesetz und die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament, NJW 1996, 1328; *ders.*, Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht, AöR 121 (1996), 337; *ders.*, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, 1995; *Müller-Graff*, Die Direktwahl des Europäischen Parlaments, 1979; *Murswiek*, Die Verfassungswidrigkeit der 5 %-Sperrklausel im Europawahlgesetz, JZ 1979, 48; *Nettesheim*, Verlust des Mitgliederstatus des Europäischen Parlaments, JZ 2003, 952; *Peucker*, Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament als Achillesferse der europäischen Demokratie, ZEuS 2008, 453; *Philipp*, Plädoyer für eine Europäisierung der Europawahlen, EuZW 1999, 161; *Pukelsheim*, Bundeswahlgesetz – Nächste Etappe, DVBl. 2008, 889; *Roth*, Zur Durchsetzung der Wahlrechtsgrundsätze vor dem Bundesverfassungsgericht, DVBl. 1998, 214; *Rupp*, Wahlrechtsgleichheit bei der Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament auf die Mitgliedstaaten, NJW 1995, 2210; *Saalfrank*, Funktionen und Befugnisse des Europäischen Parlaments, 1995; *ders.*, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997; *Sachs*, GG, 4. Aufl. 2007; *Schreiber*, Die Wahl zum Europäischen Parlament in der Bundesrepublik Deutschland, NVwZ 2004, 21; *ders.*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. 2002; *Shirvani*, Neuere Entwicklungen im europäischen Parteienfinanzierungsrecht, EuZW 2008, 368; *Streinz*, Der Vertrag von Amsterdam, Jura 1998, 63; *ders.*, EUV/EGV, 2003 (zit.: Streinz-Autor); *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2. Aufl. 2008; *von der Groeben/Schwarze*, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Bd. 1, 6. Aufl. 2003; Bd. 4, 6. Aufl. 2004 (zit.: G/S-Autor); *Zuleeg*, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, 1069

I. Bedeutung der Wahl des Europäischen Parlaments und des EuWG
1. Deutsches Gesetz für supranationale Wahlen

- Das EuWG ist nach dem BWG das zweite bundesweite Wahlgesetz. Sein Gegenstand ist aber nicht die Besetzung eines Organs deutscher Staatsgewalt, sondern eines supranationalen Organs (BVerfG, 22.5.1979 – 2 BvR 193, 197/79, BVerfGE 51, 222, 238). Es betrifft auch nicht ausschließlich Deutsche, sondern regelt die Mitwirkung der in Deutschland wahlberechtigten Unionsbürger an der Ausübung von Gemeinschaftsgewalt (G/S-Haag, Art. 19 EGV Rn 5). Dass sich die Bildung eines supranationalen Organs nach nationalstaatlichen Rechtsvorschriften bestimmt, ist ungewöhnlich. Hintergrund ist nicht die mitgliedstaatliche Souveränität, sondern eine **gemeinschaftsrechtliche Ermächtigung** (Art. 8 Abs. 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des EP [im Folgenden: **Direktwahlakt**, DWA] zum Beschluss des Rates vom 20.9.1976, zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25.7.2002 und 23.9.2002; zu Akt und Beschluss Rn 21, 23 – 24). Das deutsche EuWG ist nur eine Teilordnung für die Wahl des EP; mittlerweile treten 26 weitere nationale Europawahlgesetze hinzu. Dieses System mitgliedstaatlicher Europawahlgesetze besteht seit 1976 und ist seither nur in Teilbereichen geändert worden (weiterführend Philipp, EuZW 1999, 161). Auch die Änderungen des Direktwahlakts, auf welche sich Rat und Parlament nach langen Verhand-

Europawahlgesetz

Einführung

ERLÄUTERUNGEN



lungen im Jahr 2002 einigen konnten, lassen das „Prinzip von parallelen Wahlen nach nationalen Wahlgesetzen“ (Schreiber, NVwZ 2004, 21, 22) unberührt. Die Direktwahl des EP selbst ist in Deutschland seit 30 Jahren ein normaler und akzeptierter Vorgang, fast schon Teil der auch durch die Mitgliedschaft in der EG mitgeprägten Verfassungstradition 60 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes; sie findet ihre Grundlage in Art. 23 GG.

2. Repräsentation und Legitimation des Europäischen Parlaments

Es besteht keine Einigkeit, wen das EP, genauer: seine einzelnen Abgeordneten, repräsentieren: ihr Staatsvolk, ein Staatsvolk, alle Staatsvölker, ein gemeinsames Gemeinschaftsvolk. Die Frage wird mit hoch emotionalisierten integrationspolitischen Grundsatzzfragen (Stichworte: Staatswerdung Europas; Souveränität der Mitgliedstaaten etc.) verbunden (vgl dazu Zuleeg, JZ 1993, 1069, 1071), kann aber nur pragmatisch beantwortet werden. Nach dem EG-Vertrag besteht das EP aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten. Daraus wird – wohl zutreffend – gefolgert, die Unionsbürger bildeten kein einheitliches Gemeinschaftsvolk (vgl G/H-Hölscheidt, Art. 189 EGV Rn 8). Ein solches Staatsvolk ist auch nicht Voraussetzung einer demokratischen Willensbildung. Die EG hat ein **einheitliches Wahlvolk**, bestehend aus den über die Unionsbürgerschaft verbundenen Angehörigen der Völker aller Mitgliedstaaten. Ein Europaabgeordneter vertritt die Völker in ihrer Gesamtheit und nicht nur das Volk, in dessen Staatsgebiet er zum Abgeordneter gewählt worden ist (s. schon die Denkschrift der Bundesregierung zum DWA, BT-Drucks. 8/360, 11). Nur deshalb können auf das „deutsche Kontingent“ ausländische Unionsbürger mitwählen und mitgewählt werden (vgl Lenz, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, 1995, S. 222 ff, S. 279 ff). Das EP trägt – neben dem über den Rat und die Zustimmung zu den Grundakten vermittelten Beitrag der nationalen Parlamente – **zur demokratischen Legitimation** der Gemeinschaftsgewalt bei (so auch C/R-Kluth, Art. 189 EGV Rn 6); sein Legitimationsbeitrag ließe sich verstärken, wenn es gemäß Art. 190 Abs. 4 EGV gewählt würde und sein Einfluss auf die Politik und Rechtssetzung der EG weiter wüchse (BVerfG, 12.10.1993 – 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155, 186; s. auch Peuker, ZEuS 2008, 453, 467). Es ist im Geltungsbereich des EG-Vertrages, also auch in Deutschland, Teil der Legislative iSv Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK (EGMR, 18.2.1999, Beschwerde Nr. 24833/94 – Matthews/Vereinigtes Königreich).

II. Gemeinschaftsrechtlicher Rahmen

Das deutsche Europawahlgesetz füllt einen durch das Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Rahmen aus. Es kann deshalb nur gemeinsam mit diesem Rahmen verstanden werden.

1. Primärrecht

a) Art. 189, 190 EGV

Die **zentralen Normen** für die Wahl des EP sind die Art. 189, 190 EGV. Entsprechende Regelungen finden sich in Art. 108 EAGV. In der konsolidierten Fassung vom 29.12.2006 (ABIEG Nr. C 321 E) – unter Berücksichtigung der Änderungen des Primärrechts auf-

grund des Beitritts Bulgariens und Rumäniens – lauten die Vorschriften der Art. 189, 190 EG wie folgt:

„Art. 189 EGV

Das Europäische Parlament besteht aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten; es übt die Befugnisse aus, die ihm nach diesem Vertrag zustehen.

Die Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments darf 736 nicht überschreiten.

Art. 190 EGV

(1) Die Abgeordneten der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten im Europäischen Parlament werden in allgemeiner unmittelbarer Wahl gewählt.

(2) Die Zahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten wird wie folgt festgesetzt: Belgien 22, Bulgarien 17, Tschechische Republik 22, Dänemark 13, Deutschland 99, Estland 6, Griechenland 22, Spanien 50, Frankreich 72, Irland 12, Italien 72, Zypern 6, Lettland 8, Litauen 12, Luxemburg 6, Ungarn 22, Malta 5, Niederlande 25, Österreich 17, Polen 50, Portugal 22, Rumänien 33, Slowenien 7, Slowakei 13, Finnland 13, Schweden 18, Vereinigtes Königreich 72.

Wird dieser Absatz geändert, so muss durch die Zahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten eine angemessene Vertretung der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten gewährleistet sein.

(3) Die Abgeordneten werden auf fünf Jahre gewählt.

(4) Das Europäische Parlament arbeitet einen Entwurf für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen aus.

Der Rat erlässt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird, einstimmig die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

(5) Das Europäische Parlament legt nach Anhörung der Kommission und mit Zustimmung des Rates, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt, die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Wahrnehmung der Aufgaben seiner Mitglieder fest. Alle Vorschriften und Bedingungen, die die Steuerregelung für die Mitglieder oder ehemaligen Mitglieder betreffen, sind vom Rat einstimmig festzulegen.“

aa) Einheitliches Wahlverfahren

- 5 Ursprünglich sah die Vorgängerregelung des Art. 190 EGV, ex-Art. 138 EGV, vor, die Abgeordneten des EP durch die nationalen Parlamente aus ihrer Mitte zu ernennen (Abs. 1), und bestimmte die Zahl der von jedem Mitgliedstaat zu besetzenden Abgeordnetensitze (Abs. 2). Diese beiden Absätze wurden nach der ersten Direktwahl des EP 1979 durch Art. 14 DWA gestrichen. Der **verbliebene Abs. 3 des Art. 138 EGV** bildete fortan die Rechtsgrundlage der Direktwahlen. Er bestimmte bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages:

Europawahlgesetz

Einführung

ERLÄUTERUNGEN



„Das Europäische Parlament arbeitet Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten aus.

Der Rat erlässt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird, einstimmig die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“

Diese Vorschrift hatte **verpflichtenden Charakter**. Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten waren nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, ein einheitliches Wahlverfahren zu schaffen (G/S-Haag/Bieber, Art. 190 EGV Rn 33). Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des EP ist eine alle Fragen des Wahlvorgangs umfassende gemeinschaftsrechtliche Vollregelung, die nationalen Ergänzungsregelungen keinen Platz mehr lässt (umfassend Lenz, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, 1995, S. 70 ff; Müller-Graff, Die Direktwahl des Europäischen Parlaments, 1979, S. 27; Huber, Die Rolle des Demokratieprinzips im Europäischen Integrationsprozess, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1992, S. 349; aA G/S-Haag/Bieber, Art. 190 EGV Rn 36). Das BVerfG hat ex-Art. 138 EGV ganz in diesem Sinn verstanden als es von einem „in allen Mitgliedstaaten einheitlich geltenden Wahlgesetz“ (BVerfG, 22.5.1979 – 2 BvR 195, 197/79, BVerfGE 51, 222, 256) und von „einem in allen Mitgliedstaaten übereinstimmenden Wahlrecht gemäß Art. 138 Abs. 3 EGV“ (BVerfG, 12.10.1993 – 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155, 186) gesprochen hat. Das durch den Direktwahlakt geschaffene System nationaler Europawahlssysteme mit einzelnen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ist – auch nach der weitreichenden Änderung im Jahr 2002 – kein einheitliches Wahlverfahren iSv Art. 190 EGV, wie Art. 8 Abs. 1 DWA selbst klarstellt (allg. Ansicht, vgl nur BVerfG, 12.10.1993 – 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155, 186). Zur Frage der Vereinbarkeit des DWA mit dem Primärrecht Rn 24.

Der **Amsterdamer Vertrag** reformierte die vertraglichen Vorgaben für die Wahl des EP grundlegend. Art. 138 EGV wurde zu Art. 190 EGV. Die Abs. 1 bis 3 übernahmen die Regelungen des DWA zur Direktwahl als solcher (Abs. 1 – Art. 1 DWA), zur Sitzverteilung (Abs. 2 UAbs. 1 – Art. 2 DWA) und zur Dauer der Wahlperiode (Abs. 3 – Art. 3 Abs. 1 DWA) in den Vertrag. Die Regelung des ex-Art. 138 Abs. 3 EGV wurde durch Art. 190 Abs. 4 EGV übernommen, jedoch durch eine Bezugnahme auf „die allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätze“ ergänzt.

bb) Auftrag zur Gestaltung eines Wahlrechts „im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“

Art. 190 Abs. 4 UAbs. 1 EGV (bisher Art. 138 Abs. 3 UAbs. 3 EGV) lautet heute: 8

„Das Europäische Parlament arbeitet einen Entwurf für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen aus.“

Mit der Erweiterung des Art. 190 EGV durch den Amsterdamer Vertrag, wonach das Wahlrecht auch „im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“ ausgestaltet werden kann, wurde die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Schaffung eines einheitlichen Wahlverfahrens aufgegeben. Ziel dieser Änderung ist es, einen Kompromiss

zu erleichtern, der hinter der unitarischen und egalitären Wirkung eines einheitlichen Verfahrens zurück bleiben kann (Streinz-Huber, Art. 190 Rn 27).

- 9 In der **Denkschrift der Bundesregierung** wird dazu erläutert: „Die zweite Alternative ist neu und soll durch eine gewisse Flexibilisierung erreichen, dass das Europäische Parlament, der Rat und die Mitgliedstaaten den seit Langem unerledigten Auftrag des EG-Vertrages erfüllen können“ (BT-Drucks. 13/9339, 157 – Ziff. 38 zu Art. 2 AV). Andere, auf eine tatsächliche Realisierung der bislang unverwirklichten Vorgabe eines einheitlichen Wahlverfahrens gerichtete Reformvorschläge wie ein verbindliches Zieldatum (vgl den Vorschlag der Westendorp-Gruppe, Bericht Reflexionsgruppe vom 5.12.1995, in: Europäisches Parlament, Weißbuch zur Regierungskonferenz 1996, Bd. I: Offizielle Texte der Institutionen der Europäischen Union, S. 153 ff, Ziff. 82; ebenso das Europäische Parlament, Entschließung vom 16.1.1997, BR-Drucks. 87/97) oder ein Alleinentscheidungsrecht des EP konnten sich zunächst nicht durchsetzen, auch nicht der deutsche Vorschlag einer Festschreibung der Verhältniswahl mit nationalen Sperrklauseln wie 1993 vom EP vorgeschlagen (vgl zur Parlamentsentschließung vom 10.3.1993, ABIEG Nr. C 115 vom 26.4.1993, S. 121, unten II. 3).
- 10 Die neue Alternative wird überwiegend kritisiert, weil sie angesichts des nationalen Beharrungsvermögens faktisch den Verzicht auf ein einheitliches Verfahren bedeute (Hilf, EuR 1997, 347; Bieber, Integration 1997, 236, 239). **Die den Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätze**, von denen Art. 190 Abs. 4 UAbs. 1, Alt. 2 EGV spricht, zielen nicht auf zu schaffende Gemeinsamkeiten künftiger nationaler Europawahlgesetze (Harmonisierung), sondern normativ auf die – schon vorhandene – gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten im Bereich des Wahlrechts (vgl Bieber, Integration 1997, 236, 239; Bergmann/Lenz-Lenz, Kap. 14 A Rn 23). Damit wird die rechtsvergleichende Methode übernommen, mittels derer der EuGH schon die Gemeinschaftsgrundrechte entwickelt hat (grundlegend EuGH, Slg 1969, 419 – Stauder; EuGH, Slg 1989, 3283 – Orkem; st. Rspr). Zu diesen gemeinsamen Grundsätzen der Mitgliedstaaten im Bereich des Wahlrechts gehören jedenfalls die fünf traditionellen demokratischen Grundsätze freier, allgemeiner, gleicher, geheimer und unmittelbarer Wahlen (vgl die Stellungnahme des Rechtsausschusses zum Anastassopoulos-Bericht, Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, 2.6.1998, A4-0212/98, PE 224.331 endg., S. 77; vgl für Personalratswahlen schon EuGH, Slg 1976, 1381, 1389 – de Dapper/Europäisches Parlament; zu den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich Lenz, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, 1995, S. 176 ff; Morlok in Dreier, GG, Bd. II, Art. 38 Rn 22).
- 11 Es ist fraglich, ob die Gemeinschaftsorgane durch die Änderung des Direktwahlakts im Jahr 2002 (dazu Rn 28) – insbesondere durch die **verbindliche Vorgabe des Verhältniswahlrechts** – den in Art. 190 Abs. 4 EGV enthaltenen Gestaltungsauftrag erfüllt haben. Die Tatsache, dass Art. 223 AEUV-Lissabon (dazu Rn 35 – 37) den derzeit in Art. 190 Abs. 4 EGV enthaltenen Gestaltungsauftrag wiederholt und das Parlament zur Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfs der erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine, unmittelbare Wahl seiner Mitglieder verpflichtet, zeigt, dass es sich bei der derzeit gültigen Regelung lediglich um den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ handelt (vgl Schreiber, NVwZ 2004, 21, 25). Ein im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen

Europawahlgesetz

Einführung

ERLÄUTERUNGEN



Grundsätzen stehendes Wahlrecht fordert mehr als den Ist-Zustand einer gemeinschaftsrechtlichen Rahmenregelung mit nur wenigen verbindlichen Vorgaben und bei im Übrigen beliebiger Ausgestaltung durch nationale Europawahlgesetze.

cc) Verteilung der Abgeordneten

Das EP umfasste in der 6. Wahlperiode (2004 bis 2009) 732 Abgeordnete, seit dem 15.1.2007 sind es – bedingt durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens – 785 Abgeordnete. Für die 7. Wahlperiode (2009 bis 2014) wird die Anzahl der Abgeordneten auf 736 beschränkt. Art. 190 Abs. 2 UAbs. 1 EGV setzt die Zahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten wie folgt fest:

„Die Zahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten wird wie folgt festgesetzt:

Belgien	22
Bulgarien	17
Tschechische Republik	22
Dänemark	13
Deutschland	99
Estland	6
Griechenland	22
Spanien	50
Frankreich	72
Irland	12
Italien	72
Zypern	6
Lettland	8
Litauen	12
Luxemburg	6
Ungarn	22
Malta	5
Niederlande	25
Österreich	17
Polen	50
Portugal	22
Rumänien	33
Slowenien	7
Slowakei	13
Finnland	13
Schweden	18
Vereinigtes Königreich	72.“

Durch den Vertrag von Lissabon sind **weitere Änderungen** an dieser Verteilung vorgesehen. Danach beträgt die Zahl der in jedem Mitgliedstaat zu wählenden Abgeordneten mindestens sechs, höchstens jedoch 96. Auch wenn die genaue Sitzverteilung noch nicht beschlossen ist, so steht damit fest, dass Deutschland bei Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon mindestens drei Sitze verlieren wird (Rn 36). 13

- 14 Die **Rechtmäßigkeit der Verteilung der Sitze** auf die Mitgliedstaaten, die ursprünglich in Art. 2 DWA normiert wurde, war und ist **umstritten**. Sie entspricht nicht annähernd der Bevölkerungsverteilung. Die Wahlberechtigten in den bevölkerungsmäßig größeren Mitgliedstaaten werden benachteiligt, diejenigen in den kleinen Mitgliedstaaten überrepräsentiert. Das verstößt gegen das primärrechtliche Gebot der Wahlrechtsgleichheit und gegen das Demokratieprinzip des Gemeinschaftsrechts (Lenz, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, 1995, S. 142 ff, S. 247 ff; Peuker, ZEuS 2008, 453, 460 ff; Armbrrecht, Politische Parteien im europäischen Verfassungsverbund, 2008, S. 91; s. zu den Wahlrechtsgrundsätzen EuGH, Slg 1976, 1381, 1289 – deDapper/Parlament; zum Demokratieprinzip EuGH, Slg 1991, 2867, 2900, Tz. 20 – Kommission/Rat). Davon abweichend wird überwiegend angenommen, die Durchbrechung der Wahlrechtsgleichheit lasse sich dauerhaft rechtfertigen durch die spezifischen Konstitutionsbedingungen eines auf fortschreitende Integration ausgerichteten Zusammenschlusses mehrerer Staaten von sehr unterschiedlicher Größe (G/S-Haag/Bieber, Art. 190 EGV Rn 17 ff; Kaufmann, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997, S. 255; ausführlich zu dieser Argumentation Peuker, ZEuS 2008, 453, 463 ff mwN). Diese Argumentation steht in offenem Widerspruch zur Regelung des Art. 19 Abs. 2 EGV, weil wegen des dort für die Ausübung des Wahlrechts verankerten Wohnsitzprinzips fremde Staatsangehörige auf die Quote des Aufenthaltsstaates wählen.
- 15 Der Amsterdamer Vertrag zonte die umstrittene Sitzverteilung auf die Ebene des Vertrages hoch (Art. 190 Abs. 2 UAbs. 1 EGV) und sichert sie damit als reguläres Primärrecht wohl effektiv gegen den gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatz ab. Gemeinschaftsrechtlich lässt sich die Sitzverteilung jetzt nur als „vertragswidriges Vertragsrecht“ angreifen, eine mehr theoretische Vorstellung (Streinz-Huber, Art. 190 EGV Rn 14, 16). Die Frage, **ob die Sitzverteilung mit dem Grundgesetz unvereinbar ist** (Rn 39–42), stellt sich deshalb umso dringlicher. Aber auch auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts bleibt das Spannungsverhältnis in der Sache bestehen, weil die **Rechtsordnung der Gemeinschaft**, vermittelt durch die übereinstimmenden Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, einen **allgemeinen Rechtsgrundsatz der Wahlrechtsgleichheit** enthält (zu Herleitung und Inhalt eingehend Lenz, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, 1995, S. 121 ff). Eben diese gemeinsamen Grundsätze der Mitgliedstaaten schreibt der Vertrag als Mindeststandard für die Ausgestaltung des künftigen Wahlverfahrens vor. Die in Art. 190 Abs. 2 UAbs. 1 EGV getroffene Sitzverteilung bleibt damit auch gemeinschaftsrechtlich ein Provisorium; sie steht unter dem Vorbehalt einer Neuregelung des Wahlverfahrens nach Abs. 4 durch ein einheitliches oder ein im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen stehendes Verfahren (so wohl auch Armbrrecht, S. 91).
- dd) Anpassungsklausel in Art. 190 Abs. 2 UAbs. 2 EGV**
- 16 Gemäß Art. 190 Abs. 2 UAbs. 2 EGV muss bei jeder Änderung der Sitzverteilung durch die (neue) Zahl der in jedem Mitgliedstaat zu wählenden Abgeordneten eine angemessene Vertretung der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten gewährleistet sein. Die Bundesregierung sah darin ein „proportionales Element“, das im Rahmen der Erweiterung der EU erhebliche Bedeutung gewinnen würde (Denkschrift der Bundes-

regierung zum Vertrag von Amsterdam, BT-Drucks. 13/9339, 157 – Ziff. 38 zu Art. 2 AV).

Das Grundprinzip der **Sitzverteilung** im EP nach einem sog. **ponderierten Schlüssel** wird jedoch beibehalten. Hierdurch werden die großen Mitgliedstaaten auch zukünftig tendenziell benachteiligt, die kleineren bevorzugt.

Der Hinweis auf die Erweiterung stellt den Zusammenhang der Angemessenheitsklausel mit der **Sitzzahlbergrenze** des Art. 189 EGV von 700 Abgeordneten her, die durch den Vertrag von Nizza auf 732 und durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens auf 736 Abgeordnete angehoben sowie für die Zukunft durch einen komplizierten Änderungsmechanismus ergänzt wurde. Wegen der Kappung bei nunmehr 736 Abgeordneten ab 2009 mussten bislang in Altmitgliedstaaten besetzte Mandate abgegeben werden.

Es hätte nahegelegen, dabei in erster Linie auf die in den überrepräsentierten kleineren Mitgliedstaaten zu vergebenden Sitze zurückzugreifen (so auch das Verständnis der Bundesregierung in ihrer Denkschrift zum Vertrag von Amsterdam, BT-Drucks. 13/9339, 157 – Ziff. 38 zu Art. 2 AV). Dem wurde entgegengehalten, der Begriff der Angemessenheit sei offen und entziehe sich objektiver Feststellung (Streinz, Jura 1998, 63). Das trifft nicht zu. Die Angemessenheit in Art. 190 Abs. 2 UAbs. 2 EGV bezieht sich nicht auf jedes einzelne Volk – dann wäre sie eine Garantie einer nennenswerten Mindestvertretung jedes Volkes –, sondern auf das Verhältnis der Völker untereinander. Letzteres kann aber nur an den Bevölkerungszahlen orientiert sein, allenfalls ergänzt um ein Basismandat für jedes Volk (vgl. Bergmann/Lenz-Lenz, Kap. 14 A Rn 27). Ein zweiter Aspekt der Vorschrift liegt in der Bestätigung des Systems der Wahl in (aus den Mitgliedstaaten bestehenden) Wahlkreisen statt auf Gemeinschaftsebene (vgl. das Gutachten des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments vom 19.2.1998, veröffentlicht im Anastassopoulos-Bericht, Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, 2.6.1998, A4a-0212/98, PE 224.331/ endg.).

b) Art. 19 Abs. 2 Satz 1 EGV

Die in Art. 19 EGV geregelte **Unionsbürgerschaft** enthält **verbindliche Vorgaben** zum aktiven und passiven Wahlrecht. Diese Vorgaben haben die einzelnen Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Personenkreises zu berücksichtigen, der über das aktive und passive Wahlrecht für die Wahlen zum EP verfügen soll (EuGH, 12.9.2006 – Rs. C-145/04, Spanien./ Vereinigtes Königreich = Slg 2006, I-07917; EuGH, 12.9.2006 – Rs. C-300/74, Eman und Sevinger = Slg 2006, I-8055). Die Regelung des Art. 19 Abs. 2 Satz 1 EGV lautet:

„Unbeschadet des Art. 190 Absatz 4 und der Bestimmungen zu dessen Durchführung besitzt jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten, wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats...“

Die Vorschrift entkoppelt Wahlrecht und Staatsangehörigkeit jedenfalls insoweit, als jeder Unionsbürger ungeachtet seiner Staatsbürgerschaft kraft Europarecht allein infolge seiner Wohnsitznahme in diesem Mitgliedstaat wahlberechtigt ist. Allein in Deutschland

hatten zum 31.12.2007 insgesamt 2.337.234 **ausländische Unionsbürger** ihren Wohnsitz (vgl. BT-Drucks. 16/9971, S. 3). Für die Europawahl 2004 waren nach Angaben des Statistischen Bundesamts rund 2 Mio. Unionsbürger in Deutschland wahlberechtigt. Eine Mindestfrist für die Innehabung des Wohnsitzes sieht der Vertrag im Gegensatz zu damaligen Vorschlägen Spaniens und der Kommission nicht vor. Der fremde Unionsbürger kann vom ersten Tag der Wohnsitznahme an Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufenthaltsstaates hinsichtlich der Wahl des Europaparlaments beanspruchen. Das muss der nationale Europawahlgesetzgeber mindestens gewährleisten, er kann aber auch darüber hinausgehen.

- 20 Art. 19 Abs. 2 EGV steht einer weiteren Gewährleistung von Wahlrechten der Unionsbürger im Hinblick auf Wahlen zum EP nicht entgegen. Die Mitgliedstaaten können ihren eigenen Staatsangehörigen das Wahlrecht auch dann einräumen, wenn diese keinen Wohnsitz im Inland haben (vgl. Rn 54). Diese Unionsbürger können dann selbst entscheiden, ob sie im Aufenthaltsstaat oder im Staat, dessen Staatsangehörige sie sind, an der Europawahl teilnehmen. Ausgeschlossen ist aber eine doppelte Nutzung des aktiven Wahlrechts (vgl. C/R-Kluth, Art. 19 EGV Rn 22).

Gemäß Art. 19 Abs. 2 EGV können **Ausnahmeregelungen für Mitgliedstaaten** vorgesehen werden, wenn in diesen Mitgliedstaaten die Gewährleistung des Wahlrechts für Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten besondere Probleme bereitet. Nach den Vorgaben der RL 93/109/EG wird dies für Mitgliedstaaten vermutet, in denen der Anteil der staatsfremden Unionsbürger 20 % der Wahlberechtigten überschreitet (zB Luxemburg; dort betrug der Anteil der ausländischen Unionsbürger an der Gesamtzahl der in Luxemburg ansässigen Unionsbürger im Wahlalter im Jahre 2003 32,93 %). Dies rechtfertigt eine Ausnahmeregelung, die sich auf das Kriterium der Wohnsitzdauer stützt (Art. 14 Abs. 1 RL 93/109/EG).

Von dem Wahlrecht der ausländischen Unionsbürger in ihrem Wohnsitzstaat wurde bei den vergangenen Europawahlen jedoch nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht. So lag deren Wahlbeteiligung bei der Europawahl 1999 lediglich bei 9 % (vgl. G/S-Haag, Art. 19 EGV Rn 18).

2. Sekundärrecht

- 21 Die vertraglichen Regelungen werden ausgefüllt durch den „Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments“ vom 20.9.1976 (**Direktwahlakt**, DWA; ABIEG Nr. L 278 vom 8.10.1976, S. 1 ff, BGBl. 1977 II S. 733 ff; zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25.6.2002 und 23.9.2002, BGBl. 2003 II S. 810; 2004 II S. 520) und durch die „Richtlinie 93/109/EG über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen“ vom 6.12.1993 (ABIEG Nr. L 329 vom 30.12.1993, S. 34 ff).

a) Richtlinie 93/109/EG vom 6.12.1993

- 22 Die RL 93/109/EG regelt die **Modalitäten**, unter deren Vorbehalt das aus der Unionsbürgerschaft folgende **aktive und passive Wahlrecht** nach Art. 19 Abs. 2 Satz 1 EGV steht.

Europawahlgesetz

Einführung

ERLÄUTERUNGEN



Deutschland hat die RL zur Europawahl 1994 umgesetzt (vgl Dürig, NVwZ 1994, 1180); ihr Inhalt wird im Zusammenhang mit den entsprechenden Vorgaben des EuWG dargestellt. Einige Regelungen verdienen aber besondere Erwähnung. Art. 8 und 9 der RL 93/109/EG machen die Ausübung des aktiven Wahlrechts im Wohnsitzmitgliedstaat davon abhängig, dass der Unionsbürger einen entsprechenden Wunsch äußert und dass dies in einer förmlichen Erklärung geschieht. Entsprechendes gilt für das passive Wahlrecht (Art. 10 der RL 93/109/EG). Art. 4 Abs. 1 der RL 93/109/EG wiederholt das selbstverständliche und schon in Art. 9 DWA enthaltene Verbot doppelter Stimmabgabe, ergänzt es aber in Abs. 2 um ein Verbot der – zuvor gemeinschaftsrechtlich zulässigen – Kandidatur in mehr als einem Mitgliedstaat. Das ist unsinnig. Bei der derzeit gegebenen Segmentierung der Europawahlen in 27 nationale Wahlen wäre die Doppelkandidatur jedenfalls der Spitzenkandidaten auf Gemeinschaftsebene verbundener Parteien (Sozialdemokratische Partei Europas; Europäische Volkspartei) die einzige Möglichkeit, diese Verbundenheit auch im Wahlkampf institutionell zu dokumentieren. Der Vertrag stellt selbst fest: „Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen“ (Art. 191 EGV). Vor diesem Hintergrund hätten Bedenken im Hinblick auf die Unmittelbarkeit der Wahl zurückgestellt werden sollen; sie lassen sich durch eine Regelung entsprechend § 2 Abs. 5 Satz 2 EuWG ausräumen.

b) Direktwahlakt

aa) Rechtsnatur

Der Direktwahlakt ist ein ursprünglich auf ex-Art. 138 Abs. 3 EGV, Art. 21 EGKSV und Art. 108 Abs. 3 EAGV, nunmehr auf Art. 190 Abs. 4 EGV gestützter Gemeinschaftsrechtsakt eigener Art. Das BVerfG (BVerfG, 22.11.2001 – 2 BvR 1, 2, 3/01, BVerfGE 104, 214, 219) hat ihn als einen „ratifizierungsbedürftigen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des EG-Vertrags“ qualifiziert. Seine Annahme und jede Änderung bedürfen der Annahme durch die Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Verfahren. Er verbindet **Elemente von Verordnung** (unmittelbare Wirkung) **und RL** (ausfüllungsbedürftige Rahmenregelung). Seine zentrale Vorschrift ist Art. 8 Abs. 1 DWA. Sie ermächtigt und verpflichtet die Mitgliedstaaten bis zum Inkrafttreten eines Art. 190 Abs. 4 EGV entsprechenden Wahlverfahrens zum Erlass nationaler Europawahlgesetze, soweit diese innerstaatlichen Vorschriften das nach Art. 1 Abs. 1 DWA vorgeschriebene Verhältniswahlsystem insgesamt nicht infrage stellen (Art. 8 Abs. 2 DWA). Damit begründet der DWA das seit 1979 bestehende System einer Segmentierung der Europawahl in jetzt 27 nationale Wahlvorgänge. Zwingende inhaltliche Vorgaben enthält der Akt – neben der Vorgabe des Verhältniswahlrechts – nur in einigen Detailregelungen (zB zu Doppelmandaten, Wahltermin und Inkompatibilitäten). Die konkrete Ausgestaltung des Wahlaktes bleibt weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen.

Lange Zeit **war umstritten**, ob die bisherige Regelung der Wahl des EP im Direktwahlakt hinsichtlich Einheitlichkeit und Sitzverteilung überhaupt mit dem primären Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Die Frage stellte sich deshalb, weil der Direktwahlakt als

Durchführungsvorschrift (vgl Art. 19 Abs. 2 EGV) im Rang unter dem Vertrag steht (vgl Gutachten des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments vom 19.2.1998, Ziffer III. 3, veröffentlicht im Anastassopoulos-Bericht, Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, 2.6.1998, A4-0212/98, PE 224.331/endg.: „Rechtsakt von niedrigerem Rang als der Vertrag“; Huber, Recht der Europäischen Integration, 1996, S. 211; Lenz, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, 1995, S. 105 ff). Mit der Aufnahme der Regelungen zum einheitlichen Wahlverfahren und zur Sitzverteilung im EP in das EG-Primärrecht (Art. 190 Abs. 2, 4 EGV) dürfte sich diese Frage nicht mehr stellen.

bb) Änderungen des Direktwahlaktes vom 25.6./23.9.2002**(1) Wahlsystem (Art. 1 DWA)**

- 25 Das ursprüngliche System einer Direktwahl auf der Grundlage von nationalen Europawahlgesetzen ohne nennenswerte gemeinschaftsrechtliche Vorgaben hatte sich ungeachtet seines provisorischen Charakters als sehr änderungsresistent erwiesen. Bis 2002 waren Reformversuche des EP erfolglos, obwohl sie schon prophylaktisch weit hinter dem Vertragsziel eines einheitlichen Wahlverfahrens zurückblieben. Das 1982 vorgeschlagene System eines regionalisierten Verhältniswahlsystems auf der Basis von Mehrmandatswahlkreisen mit drei bis fünfzehn Abgeordneten (vgl den „Vorschlag für einen Akt zur Annahme verschiedener Bestimmungen eines einheitlichen Wahlverfahrens für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments“, ABIEG Nr. C 87 vom 5.4.1982, S. 64, EuGRZ 1982, 140; zugrunde lag der sog. Seitlinger-Bericht, Dok. EP 1-988/81/A+B u. C) scheiterte ebenso im Rat wie in der dritten Wahlperiode das De-Gucht-Modell (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10.3.1993, ABIEG Nr. C 115 vom 26.4.1993, S. 121, BR-Drucks. 228/93; zugrunde lag der De-Gucht-Bericht des institutionellen Ausschusses vom 26.11.1992, A3-0381/92, PE 200.797 endg.).
- 26 Das **De-Gucht-Modell** sah ein Verhältniswahlsystem unter Berücksichtigung der im gesamten Gebiet des Mitgliedstaates abgegeben Stimmen vor, bevorzugt nach Listen für das Gesamtgebiet oder in regionalen Mehrpersonenwahlkreisen, ausnahmsweise auch in Einzelpersonenwahlkreisen, dann aber beschränkt auf 2/3 der im jeweiligen Staat zu vergebenden Mandate, damit mit dem restlichen Drittel Gesamtproportionalität hergestellt werden kann. Die Einführung von Sperrklauseln zwischen 3 und 5 % war in das Ermessen des nationalen Gesetzgebers gestellt, ebenso die Einführung von Vorzugsstimmen. Der Rat hat das De-Gucht-Modell am 19.12.1994 beraten, ohne zu einer Einigung zu kommen. Das De-Gucht-Modell wurde daraufhin als deutscher Vorschlag in die Regierungskonferenz zu Amsterdam eingebracht und vom EP mit Entschließung vom 16.1.1997 bekräftigt (vgl BR-Drucks. 87/ 97, Nr. 7, S. 3).
- 27 Diese Wiederbelebensversuche führten zwar zunächst nicht zu einer Reform des Wahlverfahrens, wohl aber zu den beschriebenen Änderungen der vertraglichen Vorgaben hierfür. Dies und das Abrücken des Vereinigten Königreichs vom Dogma der relativen Mehrheitswahl unter der Blair-Regierung haben die Reformperspektiven aufgehellert. Das Vereinigte Königreich hat als letzter Mitgliedstaat sein Europawahlrecht für die Wahl 1999 auf ein Verhältniswahlsystem mit regionalen Wahlkreisen umgestellt. Das EP hat am 15.7.1998 eine von seinem Vizepräsidenten Anastassopoulos vorgeschlagene Fort-

Europawahlgesetz

Einführung ERLÄUTERUNGEN



schreibung des De-Gucht-Modells angenommen (zugrunde lag der Anastassopoulos-Bericht, A4-0212/98, PE 224.331/ endg.). Nicht übernommen hat das Plenum den interessanten Vorschlag von Anastassopoulos, 10 % der Sitze auf einer gemeinschaftsweiten Liste zu vergeben. Die rechtlichen Probleme wären lösbar. Gemeinschaftsweite Listen stehen zwar im Widerspruch zu dem in Amsterdam und Nizza bestätigten System nationaler Mandatskontingente (vgl Gutachten des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments vom 19.2.1998, veröffentlicht im Anastassopoulos-Bericht), die Reform des Direktwahlakts setzt aber ohnehin vertragsändernde Mehrheiten voraus (Art. 190 Abs. 4 UAbs. 2 EGV).

Durch Beschlüsse des Rats vom 25.6. und 23.9.2002 (ABIEG Nr. L 283/1 vom 21.10.2002) und Billigung des Parlaments (Stellungnahme vom 12.6.2002, ABIEG 2003 Nr. C 261E/306 vom 30.10.2003, Bericht Gil-Robles Dok. EP A 5-0212/2002) wurde der DWA erstmals in rechtlich und politisch bedeutsamer Weise geändert. Kernpunkt ist die (verbindliche) Festlegung des Wahlsystems der Verhältniswahl. Zwar wurden nach der Änderung des Wahlsystems in Großbritannien bereits bei den Wahlen 1999 sämtliche Mitglieder des Parlaments nach den Grundsätzen der Verhältniswahl bestimmt: Die Änderung des DWA führt allerdings erstmalig dazu, dass das Verhältniswahlssystem als solches von den Mitgliedstaaten nicht mehr infrage gestellt werden kann (Schreiber, NVwZ 2004, 21, 25).

Nach Art. 1 Abs. 1 DWA werden die Mitglieder des EP nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragenen Einzelstimmen gewählt. **Das Wahlverfahren als solches** – insbesondere zentrale Fragen wie Wahlvorschlagsrecht, Kandidatenaufstellung und die innerstaatliche Sitzverteilung – bleiben aber weiterhin der **Regelung durch die Mitgliedstaaten** unterworfen. Art. 8 Abs. 2 DWA stellt hierzu klar, dass der jeweilige Mitgliedstaat bei der konkreten Ausgestaltung des Wahlverfahrens das Verhältniswahlssystem als solches nicht insgesamt infrage stellen darf. Damit bleibt auch nach der Vereinheitlichung des Wahlsystems das System von 27 nebeneinander bestehenden nationalen Wahlgesetzen unberührt.

Die Regelung des **Art. 1 Abs. 1 DWA** führt damit erstmals zu einer **stärkeren Vereinheitlichung** des Wahlverfahrens für die Wahlen zum EP (G/H-Hölscheidt, Art. 190 EGV Rn 11); jedoch stellt auch sie nur eine Zwischenstufe auf dem Weg zu einem einheitlichen Wahlverfahren nach den Vorgaben des Art. 190 Abs. 4 EGV dar. Rat und Parlament werden durch die nun vorgenommenen Änderungen des DWA nicht von ihrer Verpflichtung aus Art. 190 Abs. 4 EGV befreit.

Neu in Art. 1 Abs. 3 DWA ist die Aufnahme der **Wahlgrundsätze der freien und geheimen Wahl**. Diese Änderung ist folgerichtig, da beide Grundsätze zum Selbstverständnis demokratischer Wahlen gehören und bei den bisherigen Wahlen zum EP auch angewandt wurden. Art. I -19 Abs. 2 EuVerf enthielt eine entsprechende Regelung. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl wurde hingegen – bedingt durch die Ungleichgewichtung der Wählerstimmen in Art. 190 Abs. 2 EGV – nicht in Art. 1 Abs. 3 DWA aufgenommen. In Deutschland ist jedoch auch die Wahlrechtsgleichheit verfassungsrechtlich zwingend vorgeschrieben (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG).

(2) Wahlkreise (Art. 2 DWA)

- 30 Erstmals wird in Art. 2 DWA vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten für die Wahl zum EP Wahlkreise einrichten bzw ihr Wahlgebiet auf andere Weise unterteilen können. Auch hier wird darauf hingewiesen, dass das Wahlsystem der Verhältniswahl durch die Wahlkreiseinteilung nicht infrage gestellt werden darf. Die Einteilung des Wahlgebiets in Deutschland (Wahl nach Bundes- oder Landeslisten) entspricht diesen Vorgaben.

(3) Mindestschwelle (Art. 3 DWA)

- 31 Art. 3 DWA räumt den Mitgliedstaaten die Einführung von nationalen Sperrklauseln ein. Damit wird es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Wahlvorschläge, deren Stimmenanteil unterhalb einer gewissen Mindestschwelle liegt, bei der Sitzverteilung unberücksichtigt zu lassen. Gemäß Art. 3 Satz 2 DWA darf diese Mindestschwelle 5 % der abgegebenen Stimmen nicht überschreiten. Die Regelung des § 2 Abs. 7 EuWG ist mit diesen Vorgaben vereinbar und kann deshalb beibehalten werden.

(4) Inkompatibilität (Art. 7 DWA)

- 32 Die Mitgliedschaft im EP ist unvereinbar mit den in Art. 7 Abs. 1 DWA aufgelisteten Ämtern Im Rahmen der Änderung des DWA wurde der Katalog der Inkompatibilitäten an die geänderten Rahmenbedingungen angepasst (insbesondere bedingt durch das Auslaufen des EGKSV) und durch neue Tatbestände erweitert. Neu ist die durch den Deutschen Bundestag (BT-Drucks. 14/685 vom 29.3.1999) angeregte Regelung des Art. 7 Abs. 2 DWA, wonach die Mitgliedschaft im EP unvereinbar mit der Eigenschaft als Abgeordneter eines nationalen Parlaments ist.

(5) Auffangklausel (Art. 8 DWA)

- 33 In Art. 8 Abs. 1 DWA wird der Rahmencharakter des DWA unterstrichen. Das Wahlverfahren bestimmt sich demnach gemäß den innerstaatlichen Vorgaben der Mitgliedstaaten. Lediglich die Geltung des Verhältniswahlsystems wird zwingend vorgeschrieben (vgl Peuker, ZEuS 2008, 453, 458). Der bisher in Art. 7 Abs. 1 DWA aF enthaltene Gestaltungsauftrag an Parlament und Rat zur Ausarbeitung eines einheitlichen Wahlverfahrens verbleibt damit „nur“ noch in Art. 190 Abs. 4 EGV und Art. 108 Abs. 4 EAGV auf der Ebene der Verträge verankert.

(6) Mandatsnachfolge (Art. 13 DWA)

- 34 Erstmals im DWA aufgenommen wurden Regelungen zur Mandatsnachfolge, Art. 13 DWA. Nach Art. 13 Abs. 1 DWA wird ein Sitz frei, wenn das Mandat eines Mitglieds des EP im Falle seines Rücktritts, seines Todes oder des Entzugs erlischt. Diese Vorgaben sind verbindlich, stehen also nicht zur Disposition durch die Mitgliedstaaten. Gemäß Art. 13 Abs. 2 DWA verbleibt den nationalen Gesetzgebern jedoch die Kompetenz zur Regelung der Besetzung der frei gewordenen Sitze. In Deutschland erfolgt dies insbesondere durch § 24 EuWG.

3. Geplante Änderungen durch den Vertrag von Lissabon

Der am 13.12.2007 unterzeichnete (Reform-)Vertrag von Lissabon, der aufgrund des negativen Referendums in Irland vom 12.8.2008 bisher nicht in Kraft getreten ist, sieht Änderungen in Bezug auf die Wahl der Abgeordneten zum EP vor (vgl. Streinz/Ohler/Herrmann, § 5 IV.). Nach **Art. 14 Abs. 2 AEUV-Lissabon** soll sich das EP künftig aus **Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger** zusammensetzen. Die bisherige Formulierung, wonach das Parlament „aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ besteht, wird damit aufgegeben. Die Mitglieder des EP werden auch nach dem EUV-Lissabon auf der Grundlage von 27 nationalen Europawahlgesetzen gewählt; das EP setzt sich weiterhin aus den in den jeweiligen Mitgliedstaaten gewählten Abgeordneten zusammen, wobei die Anzahl der auf die einzelnen Mitgliedstaaten entfallenden Sitze auch künftig nicht dem Anteil ihrer Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft entspricht. 35

Gemäß Art. 14 Abs. 2 Satz 2 darf die Anzahl der Abgeordneten 750 nicht überschreiten. Die Sitzverteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten wird in Art. 14 erstmals nicht abschließend geregelt; die entsprechenden Entscheidungen werden auf den Europäischen Rat delegiert, der auf Initiative des Parlaments und mit dessen Zustimmung einen Beschluss über die Zusammensetzung des EP fassen muss. Art. 14 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 enthalten hierzu verbindliche Vorgaben: Die Zusammensetzung des EP muss dem **Prinzip der „degressiv proportionalen Vertretung der Bürgerinnen und Bürger“** folgen. Dies bedeutet: Das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Zahl von Sitzen eines Mitgliedstaates variiert in Abhängigkeit von seiner jeweiligen Bevölkerung, so dass jeder Abgeordnete eines bevölkerungsreichen Mitgliedstaates – wie bisher – mehr Bürger vertritt als jeder Abgeordnete eines bevölkerungsärmeren Mitgliedstaates. Zugleich gilt, dass auf keinen bevölkerungsärmeren Mitgliedstaat mehr Sitze entfallen als auf einen bevölkerungsreicheren Mitgliedstaat. Die **Höchstzahl** der auf einen Mitgliedstaat entfallenden Sitze beträgt 96 (bisher: 99), die Mindestzahl 6 (bisher: 5). Danach wird Deutschland – sollte der Vertrag von Lissabon von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden – drei Sitze verlieren, während Malta einen Sitz hinzugewinnen wird. Die Erfolgchancen einer in Deutschland abgegebenen Stimme wird sich im Vergleich zu bevölkerungsärmeren Staaten weiter verringern – der Grundsatz der Gleichheit der Wahl wird damit konterkariert (so auch Peuker, ZEuS 2008, 453, 461). Entsprechend besagt Art. 14 Abs. 3, dass die Mitglieder des EP in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt werden. Der Grundsatz der gleichen Wahl fehlt. 36

Eine Vereinheitlichung des Wahlsystems ist im Vertrag von Lissabon nicht vorgesehen. In Art. 223 Abs. 1 AEUV-Lissabon wird der bisher in Art. 190 Abs. 4 EGV enthaltene Gestaltungsauftrag wiederholt. Danach erstellt das EP einen Entwurf der erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine, unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen. Zeitliche Vorgaben enthält auch Art. 223 nicht. 37

Die im Reformvertrag vorgesehene generelle Stärkung des EP durch massiven Ausbau seiner gesetzgeberischen Rechte und durch Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission spiegelt sich nicht in einer grundsätzlichen Stärkung der demokratischen Legiti-

mation des EP wider. Der Vertrag von Lissabon ist – bezogen auf die Wahl und die Zusammensetzung des EP – kein Schritt nach vorne.

III. Regelungen des EuWG

1. Wahlgrundsätze und Zahl der Abgeordneten (§ 1 EuWG)

- 38 Auf die Bundesrepublik Deutschland entfallen **99 Abgeordnete** des EP (§ 1 Abs. 1 Satz 1). Damit gibt das EuWG die in Art. 190 Abs. 2 EGV festgelegte Abgeordnetenzahl wieder. Sollte der Vertrag von Lissabon in Kraft treten, müsste der Gesetzgeber die Abgeordnetenzahl entsprechend abändern (maximal 96).

Numerisch ist die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 1 korrekt, sprachlich aber ungenau, weil die 99 Abgeordneten lediglich in Deutschland gewählt werden (Art. 1, 2 DWA), aber nicht iS einer Vertretung des deutschen Staates oder des deutschen Volkes im EP auf Deutschland entfallen. Deutschland dient wie alle anderen Mitgliedstaaten bei den Europawahlen lediglich als Wahlkreis, nicht als Träger oder Zuordnungsgegenstand der zu Wählenden. Repräsentiert werden durch die zu wählenden Abgeordneten alle im Wahlgebiet Deutschland wahlberechtigten Unionsbürger, also ganz überwiegend, aber eben nicht ausschließlich Deutsche (vgl Rn 19).

- 39 Die Zahl der in Deutschland zu wählenden Abgeordneten entspricht bei Weitem nicht dem prozentualen Anteil der in Deutschland wahlberechtigten Unionsbürger an der Gesamtzahl der wahlberechtigten Unionsbürger. Die Stimmen der **in Deutschland** wahlberechtigten Unionsbürger haben eine **geringere Erfolgchance** als in anderen Ländern der EU. So hat eine in Luxemburg oder Malta abgegebene Stimme bei derzeit gültiger Sitzverteilung – die gleiche Wahlbeteiligung unterstellt – im Vergleich zu einer in Deutschland abgegebenen Stimme das 10-fache, in Zypern das 7-fache und in Slowenien, Lettland und Litauen immerhin noch mehr als das 3-fache Gewicht.
- 40 Die massive Diskriminierung der in Deutschland Wahlberechtigten war Gegenstand einer gegen das deutsche Zustimmungsgesetz zum Beitrittsvertrag mit Österreich, Finnland und Schweden gerichteten **Verfassungsbeschwerde**. Die 3. Kammer des **Zweiten Senats** hat die Verfassungsbeschwerde nicht angenommen (BVerfG, 31.5.1995 – 2 BvR 635/95, NJW 1995, 2216; zustimmend Rupp, NJW 1995, 2210). Es könne offenbleiben, ob und inwiefern der allgemeine Gleichheitssatz oder die formalisierte Wahlrechtsgleichheit die deutschen Staatsorgane bei der Zustimmung zu Rechtsakten der EU binde. Der **Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit** werde durch die gegenwärtige Zusammensetzung des EP schon deshalb **nicht verletzt**, weil dieses dem Charakter der EU als eines Verbundes souveräner Mitgliedstaaten entspricht und nicht mit Maßstäben gemessen werden kann, die nach dem Grundgesetz für die Wahl eines Parlaments in der Bundesrepublik Deutschland Geltung haben. Überzeugend ist das nicht. Für das deutsche Europawahlrecht gilt analog Art. 38 Abs. 1 GG der Maßstab der Wahlrechtsgleichheit (vgl Roth, DVBl. 1998, 214, 218). An ihm sind auch Durchbrechungen der Wahlgleichheit zu messen, die ihre Ursache in Normen des Gemeinschaftsrechts haben, denn diese Normen entfalten ihre Geltung in Deutschland nur über die Brücke des deutschen Zustimmungsgesetzes. Derselbe Prüfungsmaßstab ergibt sich aus Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG. Dessen Struktursicherungsklausel verlangt von der Gemeinschaft Homogenität zumindest hinsichtlich des allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Kerns der dort aufgeführten Prinzipien; beim Demokratieprinzip

umfasst dieser Kern die fünf demokratischen Wahlrechtsgrundsätze. Die nicht der Bevölkerungsverteilung entsprechenden Mandatskontingente führen zu einer Diskriminierung der Unionsbürger in Deutschland bei der Ausübung des Wahlrechts; diese kann weder mit der Rechtsnatur der Gemeinschaft gerechtfertigt werden noch mit dem Fehlen eines europäischen Staatsvolks (vgl Lenz, NJW 1996, 1328; Peuker, ZEuS 2008, 453, 460 ff; Huber, Recht der Europäischen Integration, 1996, S. 20; aA: Kaufmann, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997, S. 253).

Die gemeinschaftsrechtlich vorgegebene fixe Zahl der in Deutschland zu vergebenden Mandate ignoriert selbst erhebliche Veränderungen der Wahlberechtigtenzahl in Deutschland wie beispielsweise durch die Wiedervereinigung 1990 oder durch die umfangreiche Einbürgerung von Ausländern. Anpassungen auf Gemeinschaftsebene sind kaum durchsetzbar, weil alle Mitgliedstaaten zustimmen müssen. Selbst eine bescheidene Erhöhung von 81 auf 99 in Deutschland zu wählende Abgeordnete zum Ausgleich für den massiven Zuwachs infolge der Wiedervereinigung konnte erst mit drei Jahren Verspätung durchgesetzt werden (vgl Ratsbeschluss 93/81/EWG vom 1.2.1993 zur Änderung des Direktwahlaktes, ABLEG Nr. L 33 vom 9.2.1993, S. 15, und Zustimmungsgesetz vom 13.8.1993, BGBl. II S. 1242; die Erhöhung trat am 1.5.1994 in Kraft). Sie musste erkauf werden durch eine grundlose Aufstockung der Zahl der in acht von damals noch elf anderen Mitgliedstaaten zu wählenden Abgeordneten. Im Ergebnis war nach der neuen Sitzverteilung die Zahl der für ein Mandat notwendigen Wahlberechtigten gegenüber der Situation vor der Wiedervereinigung in allen Mitgliedstaaten gesunken oder gleich geblieben, während sie allein in Deutschland angestiegen ist (vgl die Daten in BR-Drucks. 192/93).

Auch die Verhandlungen über den Vertrag von Nizza bzw den Vertrag von Lissabon haben verdeutlicht, dass die **Festlegung der Abgeordnetenzahl** auf die einzelnen Mitgliedstaaten nicht primär anhand statistischer Daten erfolgt, sondern vielmehr **Spielball nationaler Interessen** ist. Das widerspricht der im Vertrag von Lissabon nun vorgesehenen Regelung des Art. 10 Abs. 2, Art. 14 Abs. 2 EUV, wonach die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar im EP vertreten sind.

Für die Wahl der 99 Abgeordneten gelten die fünf **traditionellen Wahlrechtsgrundsätze** (§ 1 Abs. 1 Satz 2). Die Vorschrift ist deklaratorischer Natur. Die Grundsätze allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahlen sind verfassungsrechtlich vorgegeben, weil Art. 38 Abs. 1 GG auch für Europawahlen in Deutschland analog gilt (vgl Roth, DVBl. 1998, 214, 218, s.a. BVerfG, 22.5.1979 – 2 BvR 195, 197/79, BVerfGE 51, 222, 234: am Gleichheitssatz des Grundgesetzes zu messen). Zu den Vorgaben der Wahlrechtsgrundsätze vgl im Einzelnen die Erl. zu § 1 BWG <I A 20>.

2. Wahlsystem (§ 2 EuWG)

a) Verhältniswahl nach Listen

Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit Listenwahlvorschlägen, § 2 Abs. 1 Satz 1. Mit dieser einfachrechtlichen Festlegung hat der Gesetzgeber die anderen Regelungen des EuWG nicht einem verfassungsrechtlichen Gebot des gleichen Erfolgswerts aller Stimmen unterworfen (so aber der Grundansatz des BVerfG für Europa-

wahlen BVerfG, 22.5.1979 – 2 BvR 195, 197/79, BVerfGE 51, 222, 236). Er konnte dies gar nicht, denn die Vorgaben der verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgleichheit stehen nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers, auch nicht in einer Verschärfung (Lenz, AÖR 121 [1996], 337, 344 ff). Der Gesetzgeber hat aber auch tatsächlich **keine Systemscheidung für eine reine Verhältniswahl mit Erfolgswertgleichheit** getroffen. Zentraler Bestandteil seines in § 2 festgelegten Wahlsystems ist auch die 5 %-Klausel (Abs. 7). Verzichtet hat der Gesetzgeber aber auf alle anderen Regelungen, die zu unterschiedlichen Erfolgswerten der Stimmen führen: Der Proporz wird auf der höchsten Ebene (Bund) hergestellt (keine abgeschlossenen Mehrpersonenwahlkreise iSd Seitlinger-Vorschlags). Es gibt kein Hineinwirken einer zur Personalauswahl dem Proporz vorgeschalteten Mehrheitswahl durch Überhangmandate und Grundmandatsklausel wie bei Bundestagswahlen. Die Verhältniswahl ist als Listenwahl ausgestaltet. Zwingend ist das nicht. Im baden-württembergischen Landtagswahlrecht ist der Proporz zwischen den Parteien unter Verzicht auf Listen rein personenbezogen organisiert. Bei der Europawahl kann der Wähler die Personalauswahl „seiner“ Partei durch die Stimmabgabe überhaupt nicht beeinflussen. Eine Personalauswahl durch eine dem Bundesproporz vorgeschaltete Mehrheitswahl in Einpersonenwahlkreisen, wie sie bei der Bundestagswahl mit der „Erststimme“ erfolgt, gibt es nicht. Der Wähler hat bei Europawahlen nur eine Stimme. Mangels Vorzugsstimmen kann der Wähler auch die Reihenfolge der Kandidaten auf den Listen nicht verändern (Wahl nach sog. starren Listen, § 2 Abs. 5 Satz 1).

b) Bundes- oder Landeslisten

- 44 Listenwahlvorschläge können als „gemeinsame Liste für alle Länder“ oder als „Listen für ein Land“ aufgestellt und eingereicht werden (§ 2 Abs. 1 Satz 2, § 8 Abs. 2, § 11). Die Wahlvorschlagsberechtigten müssen sich **für eines der beiden Listensysteme entscheiden**; es liegt in ihrer freien Entscheidung, ob sie im gesamten Wahlgebiet einen – einzigen – Bundeswahlvorschlag (eine Bundesliste) oder ob sie in den einzelnen Bundesländern Landeswahlvorschläge (Landeslisten) zur Entscheidung des Wählers stellen wollen. Die Regelung erlaubt Bundeslisten, weil sich wegen der geringen Zahl zu vergebender Sitze Landeslisten kaum lohnen; sie nimmt andererseits Rücksicht auf die besondere Situation der beiden Unionsparteien, die bundesweit gegeneinander antreten müssten, wenn das Gesetz zwingend Bundeslisten vorschriebe. Intern weist das Gesetz die Entscheidung zwischen beiden Listensystemen aus Gründen der Rechtsklarheit dem **Bundesausschuss der Wahlvorschlagsberechtigten** zu oder, wenn ein Bundesausschuss nicht besteht, den Vorständen der nächstniedrigsten Gebietsverbände im Wahlgebiet gemeinsam (§ 8 Abs. 2 Satz 2). Die Wahlvorschlagsberechtigten sind hieran nicht gebunden, sie können in ihrer Satzung die Entscheidung zwischen Bundes- und Landesliste auch einer anderen Stelle, zB einem Parteitag oder einer Mitgliederversammlung, übertragen (§ 8 Abs. 2 Satz 2 Var. 3).
- 45 Entschließt sich eine Partei oder eine sonstige wahlvorschlagsberechtigte politische Vereinigung zur Einreichung von **Landeslisten**, kann sie **in jedem Land nur eine Liste vorlegen** (§ 8 Abs. 2 Satz 1). Sie ist andererseits – wichtig für das Verhältnis zwischen CDU und CSU – nicht gezwungen, in jedem Land eine Liste einzureichen. Die Landeslisten desselben Wahlvorschlagsberechtigten gelten bei der Sitzverteilung als verbunden und im Verhältnis zu den übrigen Listen (zB Bundeslisten) als eine Liste, es sei denn, es wird eine Erklärung

abgegeben, dass eine oder mehrere beteiligte Listen von der Listenverbindung ausgeschlossen sein sollen (§ 2 Abs. 2 Sätze 2 und 3). Weil eine solche Trennungserklärung die Erfolgchancen des Wahlvorschlagsberechtigten drastisch reduziert (eine auf ein Land beschränkte Liste kann regelmäßig die bundesweite 5 %-Hürde nicht überwinden), entfaltet sie nur Rechtswirkungen, wenn sie form- und fristgerecht (von beiden Vertrauenspersonen des Wahlvorschlags durch gemeinsame Erklärung gegenüber dem Bundeswahlleiter spätestens am sechsende Tag vor der Wahl bis 18 Uhr) abgegeben wird (§ 11 Abs. 3; vgl. auch § 36 Abs. 1 EuWO). Bisher sind keine Trennungserklärungen abgegeben worden; denkbar sind sie nur bei krisenhaften parteiinternen Auseinandersetzungen.

c) Sitzverteilung

Die Sitzverteilung regelt § 2 Abs. 2 bis 6. Zunächst erfolgt eine sog. Oberverteilung auf die Bundeslisten und verbundenen Listen, welche die Hürde des Abs. 7 genommen haben. Soweit danach auf verbundene Listen Sitze entfallen, werden diese auf die einzelnen Listen weiterverteilt (sog. Unterverteilung, § 2 Abs. 6). 46

Seit der Europawahl 1989 erfolgten **Ober- wie Unterverteilung** nicht mehr nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt, sondern im Verfahren der mathematischen Proportion (sog. **System Hare-Niemeyer**). Die Gesamtzahl der Sitze wurde mit der Zahl der Stimmen vervielfacht, die der Wahlvorschlag erhalten hatte, und sodann durch die Gesamtzahl der Stimmen aller zu berücksichtigenden Wahlvorschläge, also durch die sog. bereinigte Gesamtstimmenzahl, geteilt. Jeder Wahlvorschlag erhielt zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf ihn entfielen. Verbliebene Sitze wurden nach der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile (Zahlen nach dem Komma) zugeteilt (§ 2 Abs. 3 Sätze 2 bis 4 EuWG aF). Das EuWG folgte damit dem zur Bundestagswahl 1987 umgestellten Vorbild des BWG.

Durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17.3.2008 (BGBl. I S. 395) hat der Gesetzgeber ein neues Berechnungsverfahren zur Sitzverteilung eingeführt. Ab der Europawahl 2009 wird die Verteilung der Sitze auf die Wahlvorschläge aufgrund der für die Listen abgegebenen Stimmen – entsprechend der Änderung in § 6 Abs. 2 BWG – nach dem **Divisorverfahren mit Standardrundung** (Sainte-Laguë/Schepers) berechnet. Nach § 2 Abs. 3 wird dazu die Gesamtstimmenzahl eines Wahlvorschlags im Wahlgebiet durch einen vorher bestimmten Zahlenwert, den sog. Zuteilungsdivisor, geteilt. Der sich hieraus ergebende Zahlenwert entspricht, gerundet nach dem Standardrundungsverfahren, der Anzahl der auf den Wahlvorschlag entfallenden Sitze. Die Berechnung des geeigneten Zuteilungsdivisors bestimmt sich nach § 2 Abs. 3 Satz 6 durch Teilung der Gesamtzahl der Stimmen, die alle zu berücksichtigenden Wahlvorschläge erhalten haben, durch die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze. Falls aufgrund des zunächst verwendeten Zuteilungsdivisors in seltenen Fällen zu viele Sitze vergeben werden, muss der Divisor entsprechend heraufgesetzt, falls zu wenige Sitze vergeben, muss er entsprechend herabgesetzt werden (§ 2 Abs. 3 Satz 7). Eine Veranschaulichung des Divisorverfahrens mit Standardrundung Sainte-Laguë/Schepers anhand mehrerer Beispielsrechnungen ist in der Gesetzesbegründung enthalten (BT-Drucks. 16/7461, S. 9 ff). 47

- 48** Die **Auswahl der mathematischen Verteilungsmethode** ist eine politische, keine rechtliche Frage. Verfassungsrechtlich sind sowohl das Höchstzahlverfahren d'Hondt wie das Verfahren mathematischer Proportion nach Hare-Niemeyer und das Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers grundsätzlich zulässig (BVerfG, 24.11.1988 – 2 BvC 4/88, BVerfGE 79, 169, 170 f; BVerfG, 22.5.1963 – 2 BvC 3/62, BVerfGE 16, 130, 144; Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Rn 6 ff zu § 6 BWG m.w. N. aus der Rspr der Landesverfassungsgerichte und Verwaltungsgerichte; s. auch BVerfG, 8.12.2004 – 2 BvE 3/02, BVerfGE 112, 118, 145 f). Die Parteien behandeln die Frage **unter Opportunitätsgesichtspunkten**. D'Hondt begünstigt – besonders, wenn nur wenige Sitze zu vergeben sind – die größeren, Hare/Niemeyer tendenziell die kleineren Parteien. Beim Divisorverfahren Sainte-Laguë/Schepers ist eine tendenzielle Bevorzugung großer oder kleiner Parteien nicht festzustellen. Die FDP hat lange auf den Wechsel zu Hare/Niemeyer gedrängt, in der Koalition mit der SPD vergeblich, in der Koalition mit CDU/CSU dann erfolgreich. Zu einem Wahlsystem, das mit einer Sperrklausel einen Konzentrationsanreiz schafft, **passt das System d'Hondt besser**. Das System Hare/Niemeyer hat objektive Nachteile (logische Sprünge; absolute Stimmenmehrheiten führen nicht zu absoluten Sitzmehrheiten). Letzteres Defizit hat der Gesetzgeber gesehen und korrigiert. Durch Vorabzuteilung eines Sitzes wird in diesem Fall sichergestellt, dass ein Wahlvorschlag, auf den die absolute Mehrheit aller zu berücksichtigenden Stimmen entfallen ist, auch die absolute Mehrheit der Sitze erhält (§ 2 Abs. 4). Das ist verfassungsrechtlich unbedenklich (BVerfG, 8.8.1994 – 2 BvR 1484/94, NVwZ-RR 1995, 213 f für Kommunalwahlen), durch das Mehrheitsprinzip wohl sogar geboten. Bei der Unterverteilung innerhalb verbundener Listen – wie bei der CDU – bevorzugt das Verfahren Hare/Niemeyer kleinere Landesparteien auf Kosten großer Landesparteien (Nordrhein-Westfalen). Das nunmehr vorgesehene Berechnungsverfahren vermeidet die nach dem Verfahren nach Hare/Niemeyer festzustellenden Paradoxien und erfüllt den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit (ausführlich zur Divisormethode mit Standardrundung und den auch hiernach verbleibenden „Stolpersteinen“, Pukelsheim, DVBl. 2008, 889 ff).
- 49** Ist die Zahl der auf eine Liste entfallenden Sitze ermittelt, werden sie in der dort festgelegten Reihenfolge der Kandidaten besetzt (§ 2 Abs. 5 Satz 1). Eine Ausnahme wird notwendig, weil das EuWG bei verbundenen Listen Kandidaten die Möglichkeit eröffnet, in zwei Landeslisten als Bewerber anzutreten (§ 9 Abs. 3 Satz 3). Die CDU nutzt dies, um ihre Spitzenkandidaten aus Ländern, auf deren Liste sonst wegen der geringen Größe des Landes bzw der Schwäche der Partei möglicherweise gar kein Sitz entfiel (zB Saarland, Bremen), auf den Listen größerer Länder abzusichern. § 2 Abs. 5 Satz 2 regelt deshalb den schon mehrfach eingetretenen Fall, dass solche Doppelbewerber auf beiden Listen gewählt worden sind. Diese Doppelbewerber bleiben dann auf der Liste unberücksichtigt, auf der sie an späterer Stelle benannt sind; bei ranggleicher Nomination ist ein Losentscheid vorgesehen (§ 2 Abs. 5 Satz 2). Entscheidend ist, dass der Doppelbewerber kein Auswahlrecht hat, welches der beiden Mandate er annehmen will. Damit ist die **Regelung unter dem Gesichtspunkt der Unmittelbarkeit der Wahl verfassungsrechtlich unbedenklich**.

Der Gesetzgeber hat auch den Fall bedacht, dass auf einen Wahlvorschlag mehr Sitze entfallen als Bewerber benannt sind. Diese Sitze sollen – wie im BWG (§ 6 Abs. 4 Satz 4) – unbesetzt bleiben (§ 2 Abs. 5 Satz 3 und Abs. 6 Satz 2). Das ist aber gemeinschaftsrechtswidrig. Nach Art. 190 Abs. 4 UAbs. 1 EGV werden in Deutschland 99 Abgeordnete des EP gewählt. An diese Vorgaben ist der deutsche Europawahlgesetzgeber gebunden (Vorrang des Gemeinschaftsrechts). Die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts zur Zahl der in Deutschland zu wählenden Abgeordneten stehen auch nicht unter dem Vorbehalt sich aus gesetzlichen Regelungen ergebender Abweichungen, wie er in § 1 Abs. 1 Satz 1 BWG enthalten ist. § 2 Abs. 5 Satz 3 und Abs. 6 Satz 2 dürfen deshalb mit der dort vorgesehen Rechtsfolge nicht angewandt werden. Vielmehr sind die überschießenden Sitze analog § 2 Abs. 4 aus den anderen Wahlvorschlägen zu besetzen. 50

d) 5 %-Klausel

Bei der Sitzverteilung werden nur Wahlvorschläge berücksichtigt, die mehr als 5 % der im Bundesgebiet abgegebenen Stimmen erhalten haben (§ 2 Abs. 7). Die 5 %-Hürde des EuWG ist **verfassungskonform** (s. dazu auch BVerfG, 2.6.2004 – 2 BvE 1/04, BVerfGE 110, 403, 406 f). Sie beeinträchtigt die gleiche Erfolgchance der Wähler nicht; den gleichen Erfolgswert verlangt die Wahlrechtsgleichheit nicht. Der gegenteilige Ansatz des BVerfG (Vorgabe des gleichen Erfolgswerts durch die Wahlrechtsgleichheit bei Systementscheid des Gesetzgebers für die „Verhältniswahl“) führt zum selben Ergebnis. Die **Sperrklausel ist gerechtfertigt**, weil sie an dem durch besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im EP entgegenzuwirken, orientiert ist und das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen nicht überschreitet (vgl BVerfG, 22.5.1979 – 2 BvR 195, 197/79, BVerfGE 51, 222, 249 ff; ebenso Hahlen, DÖV 1979, 282). Das wurde seinerzeit überwiegend anders gesehen (Murswiek, JZ 1979, 48; Bleckmann, DÖV 1979, 503; Grabitz/Meyer, NJW 1978, 1706, 1708). Abgesehen von den generellen Einwänden gegen jede Form von Sperrklauseln wurden zwei Argumente angeführt. Im EP bedürfe es wegen der geringen Kompetenzen nicht in demselben Maß klarer Mehrheiten wie im Bundestag. Die Sperrklausel sei zur Abwehr einer politischen Zersplitterung des EP auch gar nicht geeignet, weil sie auf Deutschland beschränkt ist. Heute ist diese Kritik weitgehend verstummt. Dazu mag die verstärkte Stellung des EP im Institutionengefüge der Gemeinschaft beigetragen haben (Wahl des Kommissionspräsidenten; Zustimmungserfordernis bei Beitritten; teilweise gleichberechtigte Stellung im Rechtssetzungsverfahren), der es nur gerecht werden kann, wenn es zur Bildung klarer Mehrheiten in der Lage ist (vgl Art. 251 EGV). Fast noch wichtiger ist die Erkenntnis, dass **eine Sperrklausel von bis zu 5 % ein gemeineuropäisches Phänomen** ist (zu Sperrklauseln in den nationalen Europawahlgesetzen Lenz, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, 1995, 30 ff) Der Rat dürfte letzte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der 5 %-Klausel durch Änderung des DWA im Jahr 2002 beseitigt haben (hierzu auch BVerfG, 2.6.2004 – 2 BvE 1/04, BVerfGE 110, 403, 406): Nach Art. 3 DWA ist es den Mitgliedstaaten gestattet, Mindestschwellen für die Sitzvergabe vorzusehen; diese Schwelle darf jedoch landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen. Die Bestimmung des § 2 Abs. 7 EuWG ist mit diesen Vorgaben vereinbar (zu Art. 3 DWA vgl oben II. 2. b. bb. (3)). 51

- 52 Im Gegensatz zum BWG gilt die 5 %-Klausel auch für Parteien nationaler Minderheiten. Das ist verfassungskonform. Nach überkommener Auffassung kann die Begünstigung von Parteien nationaler Minderheiten vor der Verfassung gerechtfertigt werden, ist von ihr aber nicht geboten (vgl BVerfG, 5.4.1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208, 240 f). Richtigerweise sind Ausnahmen von der Sperrklausel zugunsten nationaler Minderheiten auf Bundesebene verfassungswidrig, weil deren Schutz im Grundgesetz nicht vorgesehen ist und damit als Differenzierung im Wahlrecht ausscheidet (vgl Morlok in Dreier, GG, Bd. II, Art. 38 GG Rn 108; offengelassen von BVerfG, 14.2.2005 – 2 BvL 1/05, NVwZ 2005, 568, 570). Unabhängig davon ist der Verzicht auf eine Sonderregelung auch rechtspolitisch richtig. Eine Freistellung von Parteien nationaler Minderheiten von der 5 %-Klausel wäre rein symbolisch. Bei 99 zu wählenden Abgeordneten ergibt sich eine faktische Sperrklausel von ca. 1 %. Sie ist von keiner der anerkannten nationalen Minderheiten in Deutschland (Dänen, Sorben, Friesen, Sinti und Roma) überwindbar.

3. Aktives und passives Wahlrecht (§§ 6 a, 6 b, 6 c EuWG)

- 53 Das Gemeinschaftsrecht enthält in Art. 19 Abs. 2 EGV und der RL 93/109/EG Vorgaben für die Ausgestaltung des aktiven und passiven Wahlrechts. Allerdings sind die einzelnen Mitgliedstaaten beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts dafür zuständig, unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts die Personen zu bestimmen, die das aktive und passive Wahlrecht für die Wahlen zum EP haben (so EuGH, 12.9.2006 – Rs. C-145/04, Spanien./. Vereinigtes Königreich = Slg 2006, I-07917; EuGH, 12.9.2006 – Rs. C-300/74, Eman und Sevinger = Slg 2006, I-8055). In Deutschland geschieht dies durch die §§ 6 bis 6 c.

Seit der ersten Direktwahl 1979 hat das Fortschreiten der europäischen Integration zu einer deutlichen Ausdehnung des Kreises der in Deutschland bei Europawahlen wahlberechtigten und wählbaren Personen geführt.

a) Wahlberechtigung

- 54 Wahlberechtigt sind zunächst (§ 6 Abs. 1) **alle Deutschen** iSd Art. 116 Abs. 1 GG, die – erstens – das 18. Lebensjahr vollendet haben und – zweitens – seit mindestens drei Monaten in Deutschland oder einem übrigen Mitgliedstaat der EG eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten und – drittens – nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Das Aufenthaltserfordernis ist auch bei wechselndem Aufenthalt zwischen Deutschland und den übrigen Mitgliedstaaten der EG erfüllt (zB letzter Monat vor der Wahl in Frankreich, davor zwei Monate in Deutschland). Deutsche sind vom Wahlrecht ausgeschlossen, wenn sie das Wahlrecht infolge Richterspruchs nicht besitzen, unter dauerhafter Betreuung stehen oder aufgrund einer Anordnung nach § 63 iVm § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind (§ 6 a Abs. 1; vgl § 13 BWG).

Nach dem Vorbild des BWG (§ 12 Abs. 2 BWG) sind zudem seit der dritten Direktwahl 1989 außer entsandten Angehörigen des öffentlichen Dienstes wahlberechtigt auch diejenigen Deutschen iSv Art. 116 Abs. 1 GG, die im Gebiet eines anderen Mitgliedstaates des Europarats leben (**sog. Europaratslösung**), sowie diejenigen, die im sonstigen Ausland leben und deren Wegzug aus Deutschland noch nicht länger als 25 Jahre zurückliegt (**sog. Fristenlösung**). Die Wahlberechtigung nach der Europarats- bzw Fristenlösung setzt wei-

ter einen Mindestaufenthalt von drei Monaten in Deutschland vor dem Wegzug voraus (§ 6 Abs. 2 iVm 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, Satz 3 BWG).

Seit 1994 sind auch alle **Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten** der EG, die in Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten, in Deutschland nach den für Deutsche geltenden Regeln (Vollendung des 18. Lebensjahres; in den drei Monaten vor der Wahl Aufenthalt in der EG; kein Ausschluss vom Wahlrecht) wahlberechtigt (§ 6 Abs. 3). Vom Wahlrecht ausgeschlossen sind ausländische Unionsbürger außer aus den für Deutsche geltenden Gründen auch dann, wenn ihnen in ihrem Heimatmitgliedstaat durch richterliche Entscheidung das Wahlrecht zum EP aberkannt wurde (§ 6 a Abs. 2 Nr. 2). Wollen Unionsbürger in Deutschland an der Wahl zum EP teilnehmen, müssen sie dies in einem sehr bürokratischen Verfahren beantragen. Das Antragsverfahren ergibt sich nicht aus dem EuWG selbst, sondern aus § 17 a EuWO. Der Antrag muss schriftlich bis zum 21. Tag vor der Wahl gestellt werden (§ 17 a Abs. 2 EuWO). Ihm ist eine umfangreiche Versicherung an Eides statt zu den Voraussetzungen der Wahlberechtigung beizufügen (§ 17 a Abs. 4 EuWO). 55

Die Regelung über das Wahlrecht ausländischer Unionsbürger ist durch Gemeinschaftsrecht vorgegeben (Art. 19 Abs. 2 EGV und RL 93/109/EG) und hält diese Vorgaben ein. Die Wahlrechtsvoraussetzung der Innehabung einer Wohnung oder eines sonstigen gewöhnlichen Aufenthalts ergibt sich unmittelbar aus Art. 19 Abs. 2 EGV sowie aus Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der RL 93/109/EG; sie ist neben der Mindestaufenthaltsdauer des § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 erforderlich, weil zur Erfüllung der Mindestaufenthaltsdauer auch die Innehabung einer Wohnung in einem anderen Mitgliedstaat ausreicht. Das Erfordernis der **Mindestaufenthaltsdauer von drei Monaten** ist nach Art. 5 Satz 1 der RL 93/109/EG zulässig, weil es auch durch Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat erfüllt wird (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, Satz 2). Die Anrechnung hängt nicht davon ab, ob in dem Gebiet des Mitgliedstaates, in dem sich der Unionsbürger aufgehalten hat, der EG-Vertrag gilt oder Wahlen zum EP stattfinden (vgl. zur Gibraltarproblematik die Entscheidungen des EGMR vom 18.2.1999, Matthews./, Vereinigtes Königreich und des EuGH, 12.9.2006 – Rs. C-145/04, Spanien./, Vereinigtes Königreich = Slg 2006, I-07917; vgl. auch EuGH, 12.9.2006 – Rs. C-300/74, Eman und Sevinger = Slg 2006, I-8055, zum Wahlrecht niederländischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz auf Aruba). Die Gegenauffassung (vgl. Dürig, NVwZ 1994, 1180) ist mit dem Wortlaut der RL 93/109/EG und des EuWG nicht zu vereinbaren. 56

Das **Antragserfordernis** ist in Art. 8 Abs. 1, 9 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 der RL 93/109/EG zwingend vorgesehen. Mit dem Antragserfordernis will die Gemeinschaft ausweislich der Erwägungsgründe zur RL die „freie Entscheidung des Unionsbürgers bezüglich des Mitgliedstaats, in dem er sich an der Europawahl beteiligen möchte“ respektieren. Sie geht also davon aus, dass die Mitgliedstaaten ihren im EG-Ausland lebenden Staatsangehörigen das Wahlrecht im Herkunftsmitgliedstaat einräumen (für Deutschland vgl. § 6 Abs. 1), und so das Wahlrecht bei Europawahlen regelmäßig nach der Entscheidung des Wahlberechtigten im Wohnsitz- wie im Herkunftsmitgliedstaat ausgeübt werden kann. Weil jeder Unionsbürger aber nur einmal wählen kann (Art. 9 DWA; Art. 4 Abs. 1 Satz 2 der RL 93/109/EG), müssen sich die dem Grunde nach doppelt wahlberechtigten Unionsbürger entscheiden, in welchem Mitgliedstaat sie abstimmen wollen. 57

Die in § 17 a Abs. 4 Satz 2 EuWO **an Eides Statt zu versichernden Angaben** schöpfen den Rahmen der RL 93/109/EG (Art. 9 Abs. 2 und 3) voll aus, überschreiten ihn aber nicht. Die versteckte Umsetzung des Antragserfordernisses in der EuWO, einer Verordnung des Innenministers, ist gemeinschaftsrechtlich ausreichend. Nach ihrer Bedeutung gehört die Regelung aber in das EuWG selbst. Die verfassungsrechtliche Grenze des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ist nur deshalb gewahrt, weil der Inhalt der Regelung im Wesentlichen durch Art. 9 Abs. 2 und 3 der RL 93/109/EG vorgegeben ist.

- 58 Das Antragserfordernis** und seine bürokratische verwaltungsmäßige Handhabung sind **ein rechtspolitisches Ärgernis**. Sie führen im Ergebnis dazu, dass von der sinnvollen Wahl am Wohnort kaum Gebrauch gemacht wird.

Ein erheblicher Teil der ausländischen Unionsbürger, die nicht in die Wählerverzeichnisse in Deutschland eingetragen wurden, dürfte von der Teilnahme an der Europawahl ausgeschlossen gewesen sein. Das ließe sich verhindern, wenn die mit der Durchführung der Europawahl befassten Stellen, aber auch schon die für die Anmeldung von Unionsbürgern zuständigen Meldebehörden verstärkt und in ausreichendem zeitlichem Abstand zum Wahltermin auf die Notwendigkeit einer Antragstellung für die Ausübung des Wahlrechts in Deutschland hinwiesen.

- 59 Wahlberechtigte Unionsbürger**, die auf Antrag bei der Europawahl 1999 oder bei einer späteren Europawahl in das Wählerverzeichnis eingetragen wurden, sind nach § 17 b EuWO bei künftigen Wahlen zum EP von Amts wegen in das Wählerverzeichnis einzutragen. Auf Antrag kann in diesen Fällen die Löschung aus dem Wählerverzeichnis bis spätestens 21 Tage vor der Wahl vorgenommen werden (§ 17 b Abs. 2 EuWO).

Das Wahlrecht ausländischer Unionsbürger bei Europawahlen in Deutschland ist **verfassungsrechtlich zulässig**. Einer Verfassungsänderung, wie sie für das Kommunalwahlrecht für ausländische Unionsbürger durch die Einführung von Satz 3 in Art. 28 Abs. 1 GG vorgenommen wurde, bedurfte es für Europawahlen schon deshalb nicht, weil es dort nicht um die dem deutschen Volk vorbehaltene Ausübung deutscher Staatsgewalt geht, sondern um die von allen Völkern der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten gemeinsam auszuübende europäische Gemeinschaftsgewalt.

b) Wählbarkeit

- 60 Wählbar** ist nach § 6 b Abs. 1, wer **am Wahltag Deutscher** iSd Art. 116 Abs. 1 GG ist und das **18. Lebensjahr** vollendet hat. Nicht erforderlich ist, dass der Deutsche jemals in Deutschland oder jedenfalls in einem Mitgliedstaat der EG gelebt hat. Der Kreis der für das Europaparlament wählbaren Deutschen ist also größer als der schon vergleichsweise weit gezogene Kreis der wahlberechtigten Deutschen (kritisch zur entsprechenden Regelung in § 15 Abs. 1 BWG Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Rn 2 zu § 15 BWG). Die Wählbarkeit entfällt bei Ausschluss vom Wahlrecht und richterlicher Aberkennung der Wählbarkeit (§ 6 b Abs. 3).
- 61 Ausländische Unionsbürger** sind in Deutschland wählbar, wenn sie – erstens – in Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten und – zweitens – die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der EG seit mindestens einem Jahr besitzen und – drittens – das 18. Lebensjahr vollendet haben (§ 6 b Abs. 2). Bei der Europawahl 2004

kandidierten 16 ausländische Unionsbürger in Deutschland für einen Sitz im EP (je 3 aus Frankreich und Italien, je 2 aus Schweden, Irland und den Niederlanden sowie je ein Bewerber aus Griechenland, Dänemark, Großbritannien und Luxemburg). Für den Aufenthalt in Deutschland besteht scheinbar keine Mindestfrist; sie ergibt sich aber indirekt, weil bei der Einreichung der Wahlvorschläge für sich bewerbende Unionsbürger eine Bescheinigung der zuständigen deutschen Gemeindebehörde vorzulegen ist, dass sie dort eine Wohnung innehaben oder ihren sonstigen gewöhnlichen Aufenthalt haben (§ 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 b). Die **Wahlvorschläge** müssen spätestens am sechsendsechzigsten Tag vor der Wahl eingereicht werden. Die Vorlage kann nicht nachgeholt werden (§ 13 Abs. 2 Nr. 4). Die Wählbarkeit von Unionsbürgern entfällt, wenn sie in Deutschland oder ihrem Herkunftsmitgliedstaat vom Wahlrecht ausgeschlossen sind oder die Wählbarkeit infolge Richterspruchs nicht besitzen (§ 6 b Abs. 4). Die Wahlvorschlagsberechtigten müssen deshalb bei der Einreichung von Wahlvorschlägen, die ausländische Unionsbürger umfassen, eine Bestätigung des Herkunftsmitgliedstaates vorlegen, dass der betreffende Unionsbürger dort sein passives Wahlrecht nicht verloren hat oder dass ein solcher Verlust nicht bekannt ist (§ 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 b; § 32 Abs. 4 Nr. 2 a EuWO).

Die Regelungen zum passiven Wahlrecht ausländischer Unionsbürger sind **im Wesentlichen durch das Gemeinschaftsrecht vorgegeben und** – mit einer Ausnahme – auch **gemeinschaftsrechtskonform**. Durch das Wohnsitzerfordernis werden die ausländischen Unionsbürger zwar gegenüber Deutschen benachteiligt, dies ist aber in Art. 19 Abs. 2 EGV und in Art. 3 der RL 93/109/EG angelegt. Das passive Wahlrecht von ausländischen Unionsbürgern besteht schon gemeinschaftsrechtlich nur im Wohnsitzmitgliedstaat, setzt also den Wohnsitz voraus. Das passive Wahlrecht für Deutsche in Deutschland auch ohne Wohnsitz oder Aufenthalt ist durch Art. 1 Abs. 2 der RL 93/109/EG gedeckt. Das Erfordernis des Besitzes der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der EG seit einer Mindestzeit (1 Jahr) wurde durch das 4. Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes vom 15.8.2003 (BGBl. I S. 1655) rückwirkend zum 1.4.2003 aufgehoben. Nach Art. 3 Satz 2 der RL 93/109/EG wäre ein solches Erfordernis jedoch gemeinschaftsrechtlich zulässig, soweit eine entsprechende Regelung auch für deutsche Staatsangehörige Anwendung findet. Das **Erfordernis einer Bescheinigung**, im Herkunftsmitgliedstaat wählbar zu sein, wird getragen von Art. 10 Abs. 2 der RL 93/109/EG. Die in § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 b vorgesehene indirekte Mindestfrist für die Begründung des Wohnsitzes in Deutschland (über zwei Monate vor dem Wahltag) ist mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar. Sie findet in Art. 3 und Art. 10 der RL 93/109/EG keine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage. Art. 10 Abs. 1, lit. a der RL 93/109/EG, der vom ausländischen Unionsbürger bei der Einreichung seiner Kandidaturerklärung eine förmliche Erklärung seiner Anschrift im Wahlgebiet des Wohnsitzmitgliedstaates verlangt, wird schon durch § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 c ausgefüllt. Das Erfordernis einer behördlichen Wohnsitzbestätigung steht zudem – weil nur für ausländische Unionsbürger geltend – in Widerspruch zu den Erwägungen, wonach für Unionsbürger insbesondere hinsichtlich Wohnsitzdauer die gleichen Bedingungen zu gelten haben wie für eigene Staatsangehörige. Wahlvorschläge, die nur infolge fehlender Bestätigung über den Wohnsitz/Aufenthalt „fehlerhaft“ sind, müssen zugelassen werden. Die entgegenstehende Vorschrift des § 13 Abs. 2 Nr. 4 hat im Wege gemeinschaftskonformer Auslegung zurückzutreten.

- 63 § 6 c verbietet die Bewerbung in mehreren Mitgliedstaaten. Der deutsche Gesetzgeber hat damit die (aus den unter II. 2 b genannten Gründen unsinnige) Vorschrift des Art. 4 Abs. 2 der RL 93/109/EG umgesetzt. Das **Doppelbewerbungsverbot** ist abgesichert durch die Verpflichtung zur Abgabe einer Versicherung an Eides statt bei der Einreichung der Wahlvorschläge, dass der Betreffende sich nicht gleichzeitig in einem anderen Mitgliedstaat bewirbt (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 c).
- 64 Verlegt ein in Deutschland zum Europaabgeordneten gewählter ausländischer Unionsbürger seinen Wohnsitz nach der Wahl aus Deutschland weg, verliert er das passive Wahlrecht in Deutschland. Nach § 22 Abs. 2 Nr. 3 führt das auch zum Verlust des Mandats (Dürig, NVwZ 1994, 1180, 1181). Ersteres ist gemeinschaftsrechtlich nicht zu beanstanden, wohl aber der Verlust des Mandats. Eine Ermächtigung, an die Wegverlegung des Wohnorts/Aufenthalts aus Deutschland in einen anderen Mitgliedstaat der EG die Sanktion des Mandatsverzichts zu binden, enthält das Gemeinschaftsrecht nicht. Ausländische Unionsbürger wären diskriminiert, weil Europaabgeordnete mit deutscher Staatsangehörigkeit sanktionslos aus Deutschland wegziehen können (§ 6 Abs. 1 Nr. 2).

4. Wahlvorschlagsrecht und Aufstellung der Wahlvorschläge (§§ 8 bis 14 EuWG)

a) Wahlvorschlagsrecht

- 65 Wahlvorschläge einreichen können Parteien und sonstige politische Vereinigungen. **Wahlvorschlagsberechtigte Parteien** sind Parteien iSd Art. 21 GG und des Parteiengesetzes. Parteien in diesem verfassungsrechtlichen Sinne sollen nur solche Vereinigungen von Bürgern sein, die an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen (BVerfG, 14.2.1978 – 2 BvR 523/75 u.a., BVerfGE 47, 198, 222), die Teilnahme an Europawahlen soll nicht genügen (vgl § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG; aA Ipsen in Sachs, GG, Art. 21 Rn 19 f). Spezielle Europawahl„parteien“ wären dann als sonstige politische Vereinigungen anzusehen. **Sonstige politische Vereinigungen** sind nach der Legaldefinition in § 8 Abs. 1 sonstige mitgliederschaftlich organisierte, auf Teilnahme an der politischen Willensbildung und Mitwirkung in Volksvertretungen ausgerichtete Vereinigungen mit Sitz, Geschäftsleitung, Tätigkeit und Mitgliederbestand in den Gebieten der Mitgliedstaaten der EG. Der Gesetzgeber hat damit über den von ihm zugrunde gelegten engen Parteienbegriff hinaus drei Gruppen erfassen wollen: Erstens Zusammenschlüsse deutscher Parteien mit ausländischen „Parteien“, zweitens supranationale Vereinigungen auf europäischer Ebene sowie drittens aus Anlass der jeweiligen Direktwahl gebildete Wählervereinigungen. Vereinigungen iS der beiden ersten Varianten sind bislang nicht aufgetreten. Supranationale Parteien haben sich noch nicht herausgebildet. Die Zusammenschlüsse der europäischen Parteienfamilien (Sozialdemokraten, Christdemokraten, Liberale) haben keine natürlichen Personen als Mitglieder. Sie sind nur ein „europäischer Zusammenschluss“ iSv § 9 Abs. 1 Satz 3; ihren Namen und ihr Kürzel (zB EVP für Europäische Volkspartei bei den Christdemokraten; SPE für Sozialdemokratische Partei Europas) können die nationalen Mitgliedsparteien der Bezeichnung ihres Wahlvorschlags hinzufügen. Die dritte Variante wäre gegeben, wenn die CSU bei einem nachlassenden Wählerzuspruch infolge der 5 %-Hürde, die sie bei Europawahlen nicht über Direktmandate umgehen kann, gezwungen wäre, eine bundesweite Listenvereinigung mit der CDU zu bilden. Blicke ein solcher Zusammenschluss auf Europawahlen begrenzt,

erfüllt er mangels Beteiligungsabsicht an Bundestags- oder Landtagswahlen nicht den Parteienbegriff, wäre aber eine sonstige politische Vereinigung.

Einzelpersonen sind vom Vorschlagsrecht ausgenommen. Das ist verfassungsrechtlich zulässig. Bei den Europawahlen widerspräche die Möglichkeit der Kandidatur von Einzelbewerbern dem für diese Wahl vorgesehenen System der Listenwahl. Gleichwohl sind Kandidaturen von Einzelpersonen rechtlich nicht ausgeschlossen. Das EuWG schreibt für die Listen keine Mindestbewerberzahl vor. Möglich wäre deshalb auch eine Liste mit einem Einzelbewerber. Ein solcher Vorschlag müsste aber von einer sonstigen politischen Vereinigung, etwa einer Wählerinitiative, eingereicht werden. Eine ins Gewicht fallende Erschwernis gegenüber den ohnehin bestehenden Vorgaben im Hinblick auf unterstützende Unterschriften (vgl § 9 Abs. 5) besteht nicht. 66

b) Bewerber, Ersatzbewerber und Doppelbewerber

Das EuWG kennt unterschiedliche Kategorien von Kandidaten. Es unterscheidet ausdrücklich zwischen Bewerbern und Ersatzbewerbern, kennt aber – ohne ihn ausdrücklich so zu bezeichnen – auch den Doppelbewerber. **Bewerber** sind alle Kandidaten, die innerhalb einer erkennbaren Reihenfolge in einem Wahlvorschlag aufgeführt sind (§ 9 Abs. 2) und die bei der Verteilung der Sitze im Umfang des Wahlerfolgs ihrer Liste zum Zuge kommen (§ 2 Abs. 5). 67

Ersatzbewerber sind Kandidaten, die nicht für diese primäre Vergabe aller Sitze im Anschluss an den Wahlakt antreten, sondern lediglich beschränkt für den Fall, dass „ihr“ Bewerber zwar gewählt wird, dann aber sein Mandat nicht annehmen oder nicht mehr fortführen will oder kann, also ersetzt werden muss (§§ 9 Abs. 2 Satz 2, 24 Abs. 1 Satz 1). Nur für diesen Fall bewerben sie sich, eben ersatzweise. Tritt dieser Fall ein, besetzt der Ersatzbewerber den frei werdenden Sitz, nicht etwa – wie im Bundestagswahlrecht – der nächste noch nicht für gewählt erklärte Bewerber aus der Liste (§ 24 Abs. 1 Satz 1). Die Ersatzbewerber stehen untereinander nicht in einem Verhältnis der Reihenfolge. Sie bilden keine zweite (Ersatz-)Liste, sondern sind bildlich gesehen jeweils kleine Abzweigungen von der eigentlichen Liste. **Pro Bewerber** kann es **nur einen Ersatzbewerber** geben. Seine Aufstellung ist freiwillig (§ 9 Abs. 2 Satz 2). Ist kein Ersatzbewerber benannt, wird ein freiwerdender Sitz konventionell besetzt, dh durch den nächsten noch nicht für gewählt erklärten Bewerber aus dem Wahlvorschlag. Das Institut des Ersatzbewerbers hat im Bundestagswahlrecht keine Entsprechung, greift aber Regelungen der Landtagswahlrechte in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg auf. Der Gesetzgeber wollte damit dem Wahlvorschlagsträger ein mit dem Gebot der Unmittelbarkeit der Wahl vereinbares Mittel an die Hand geben, die regionale Ausgewogenheit seiner Liste auch im Fall von „Ausfällen“ zu erhalten. Das Gesetz schreibt dem Wahlvorschlagsberechtigten aber nicht vor, das Instrument zu diesem Zweck einzusetzen. Obwohl die Regelung in erster Linie für die Vorschlagsberechtigten gedacht war, die eine gemeinsame Liste für alle Länder – also eine Bundesliste – aufstellen, können auch bei einer auf ein Land beschränkten Liste Ersatzbewerber vorgesehen werden. Das Institut des Ersatzbewerbers ist von der Praxis angenommen worden, entgegen früheren Erwartungen auch bei Landeslisten. Bei der Europawahl 2004 traten in Deutschland insgesamt 145 Ersatzbewerber auf gemeinsamen Listen aller Länder oder auf Landeslisten an. 68

- 69 Doppelbewerber** gibt es in zwei Formen. Eine echte Doppelbewerbung ist nur in der Form möglich, dass ein Bewerber auf der Liste für ein Land auch noch als Bewerber in einer Liste eines anderen Landes benannt wird (§ 9 Abs. 3 Satz 3, 1. Hs). Dabei muss es sich um Landeslisten desselben Wahlvorschlagsberechtigten handeln. Bewerber auf Bundeslisten können nur als unechte Doppelbewerber auftreten, indem sie auf derselben Liste als Bewerber und als Ersatzbewerber eines anderen Bewerbers benannt werden (§ 9 Abs. 3 Satz 2, 2. Hs).

c) Aufstellung der Wahlvorschläge

- 70** Der Schwerpunkt der Wahlvorbereitung durch die Wahlvorschlagsträger liegt in der „internen“ – geheimen – Auswahl der Bewerber, der **Kandidatenaufstellung in Mitgliederversammlungen** oder „besonderen“ oder „allgemeinen“ **Vertreterversammlungen** (§ 10). Durch das 4. Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes vom 15.8.2003 (BGBl. I S. 1655) wurde eingeführt, dass jeder stimmberechtigte Teilnehmer an der Vertreterversammlung vorschlagsberechtigt ist und den Bewerbern die Möglichkeit einzuräumen ist, sich und ihr Programm in angemessener Zeit vorzustellen. Damit folgt der Gesetzgeber den einschlägigen Verfassungsgerichtsentscheidungen zum innerparteilichen Kandidatenaufstellungsverfahren auf Bundes- und Länderebene (vgl hierzu Schreiber, NVwZ 2004, 21, 27; zu den sich im Zusammenhang mit § 10 Abs. 3 Satz 2 ergebenden Fragestellungen vgl Ipsen, DVBl. 2004, 532 ff). Die Wahl der Bewerber (einschließlich Ersatzbewerber) darf nicht früher als neun Monate vor Beginn des Jahres durchgeführt werden, in dem die Wahl des EP ansteht. Angesichts der traditionellen Lage des Wahltermins im Frühsommer kann die Kandidatenaufstellung damit immerhin schon rund 15 Monate vor der Wahl stattfinden.

5. Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft im Europäischen Parlament (§§ 21 bis 24 EuWG)

a) Allgemein

- 71** Bei der Regelung von Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft im EP treten wieder die Besonderheiten der Wahl eines supranationalen Organs nach teils gemeinschaftsrechtlichen, teils nationalen Regelungen hervor. Weder die eigentliche Wahl, noch die Benachrichtigung über die Wahl, noch die Annahme der Wahl führt zum **Erwerb der Mitgliedschaft** im EP. Sie erwirbt ein gewählter Bewerber nach Annahme der Wahl **erst mit der Eröffnung der ersten Sitzung** des EP nach der Wahl (§ 21 Abs. 1). Das dürfte durch Art. 5 Abs. 1 DWA gemeinschaftsrechtlich vorgegeben sein. Ein Nachrücker wird Parlamentsmitglied mit dem form- und fristgerechten Eingang der Annahmeerklärung beim Bundeswahlleiter und dem Ausscheiden des Vorgängers (§ 21 Abs. 2).
- 72** Die **Mitgliedschaft endet** im Normalfall mit Ablauf der Wahlperiode des Parlaments, dh mit der Eröffnung der ersten Sitzung des neu gewählten Parlaments (Art. 5 Abs. 2, Art. 11 Abs. 4 DWA; § 22 Abs. 1). Zusätzlich hat der deutsche Gesetzgeber noch spezielle Gründe festgelegt, bei deren Vorliegen für die in Deutschland gewählten Abgeordneten ebenfalls ein Verlust der Mitgliedschaft eintritt (§ 22 Abs. 2). Die **Verlustgründe** lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen, je nachdem, wer über den Verlust entscheidet (§ 23 Abs. 1). Ob die Verlustgründe der Ungültigkeit des Mandatserwerbs (§ 22 Abs. 2

Nr. 1) und des Wegfalls der Wählbarkeitsvoraussetzungen (§ 22 Abs. 2 Nr. 3) vorliegen, wird im – nationalen – Wahlprüfungsverfahren des § 26 entschieden (zum Verlust des Mandats als Mitglied des EP in Anwendung nationalen Rechts, EuGH, 7.7.2005 – C-208/03 P, Le Pen./ Europäisches Parlament = Slg 2005, I-6051 ff, sowie die Entscheidung des EuG in erster Instanz, 10.4.2003 – T-353/00 = Slg 2003, II-1729 ff; hierzu kritisch Nettessheim, JZ 2003, 952 ff). Ob die Verlustgründe des Verzichts (§ 22 Abs. 2 Nr. 4) oder des Eintritts einer gemeinschaftsrechtlichen Inkompatibilität (Art. 7 DWA; § 22 Abs. 2 Nr. 13) vorliegen, entscheidet das EP, über alle anderen Verlustgründe (vgl § 22 Abs. 2) der Ältestenrat des Deutschen Bundestages bzw der Präsident des Deutschen Bundestages. Der Rechtsschutz bestimmt sich im letztgenannten Fall nach dem Wahlprüfungsgesetz (§ 23 Abs. 3).

b) Inkompatibilitäten

Das EuWG hat über die in Art. 7 Abs. 1 DWA festgelegten Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten) zwischen der Mitgliedschaft im EP und der Innehabung bestimmter Ämter und Funktionen auf Gemeinschaftsebene, die ebenfalls den Verlust der Mitgliedschaft im EP zur Folge haben, noch **weitere Verlustgründe** festgelegt, falls es zu einem Zusammentreffen bestimmter Ämter und Funktionen auf nationaler Ebene mit der Mitgliedschaft im EP kommt (Art. 7 Abs. 3 DWA). Danach tritt ein Verlust der Mitgliedschaft im EP ein bei

- Annahme der Wahl zum Bundespräsidenten (§ 22 Abs. 2 Nr. 7),
- Ernennung zum Bundesverfassungsrichter (§ 22 Abs. 2 Nr. 8),
- Ernennung zum Parlamentarischen Staatssekretär (§ 22 Abs. 2 Nr. 9),
- Ernennung zum Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (§ 22 Abs. 2 Nr. 10),
- Ernennung zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz (§ 22 Abs. 2 Nr. 11),
- Wahl oder Ernennung zum Mitglied einer Landesregierung (§ 22 Abs. 2 Nr. 12) oder
- Berufung in eine Funktion, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften mit der Mitgliedschaft im EP unvereinbar ist (zB für Angehörige des öffentlichen Dienstes, §§ 7, 8 EuAbgG) (§ 22 Abs. 2 Nr. 14) oder
- Übernahme eines leitenden exekutiven oder verfassungsrichterlichen Amtes in einem anderen EG-Mitgliedstaat (§ 22 Abs. 2 Nr. 15).

Die zusätzlich national angeordneten Inkompatibilitäten sind umfangreich, sichern damit aber tendenziell eine effektive Ausübung des Mandats durch die in Deutschland gewählten Abgeordneten; die oft genannte Funktion, Interessenkonflikte zu vermeiden, hat praktisch eine geringe Bedeutung. Die Betroffenen sind wählbar (keine Ineligibilität), können jedoch nur entweder die eine oder die andere Tätigkeit wahrnehmen (vgl BT-Drucks. 8/361, S. 18 f und 8/362, S. 7 f).

Die durch Art. 7 Abs. 1 2. Spiegelstrich DWA vorgegebene **Unvereinbarkeit zwischen europäischen Abgeordnetenmandat und Mitgliedschaft in der Kommission** (§ 22 Abs. 2 Nr. 13) **sollte abgeschafft werden**. Eine solche strikte Gewaltenteilung ist nicht nur den parlamentarischen Regierungssystemen der Mitgliedstaaten überwiegend fremd. Sie beschränkt zudem die Möglichkeit der Unionsbürger, mit ihrer Stimmabgabe zumindest in einem Wechsel des Kommissionspräsidenten nach außen sichtbar die Politik der Gemeinschaft zu beeinflussen. Die Regelung geht auf einen frühen Parlamentsentwurf von 1960

zurück, war aber schon damals umstritten. Im vorbereitenden Ausschuss wurde ein Vorschlag, auf die Inkompatibilität zu verzichten, mit Stimmgleichheit abgelehnt.

c) Doppelmandat

- 76 Entsprechend der Regelung des Art. 5 DWA aF, wonach „die Mitgliedschaft in der Versammlung vereinbar ist mit der Mitgliedschaft im Parlament eines Mitgliedstaates“, bestimmte § 1 Abs. 2 EuWG aF, dass die in Deutschland gewählten Abgeordneten des EP zugleich Mitglieder des Bundestages sein können, sog. Doppelmandat (ausgenommen ausländische Unionsbürger). Die Möglichkeit gleichzeitiger Zugehörigkeit zum Europäischem Parlament sowie zu einem Landesparlament oder zu einer Kommunalvertretung wurde nicht ausdrücklich erwähnt; eine derartige Doppelmitgliedschaft war weder nach Gemeinschaftsrecht noch von Bundesverfassungen wegen ausgeschlossen, konnte aber durch Landesrecht untersagt sein oder werden, denn ein Landesparlament ist kein Parlament eines Mitgliedstaates iSv Art. 5 DWA aF (vgl BT-Drucks. 8/361, S. 18 f).
- 77 Das **Doppelmandat ist rechtspolitisch überholt** und wurde in der wissenschaftlichen Literatur heftig kritisiert; es war ein Relikt aus der Zeit, in der das EP noch aus entsandten Abgeordneten der nationalen Parlamente bestand. Die Praxis war darüber hinweggegangen. Als Folge der mit den Kompetenzen des EP gewachsenen Arbeitsbelastungen der Europaabgeordneten war das Doppelmandat in Deutschland völlig, in der Gemeinschaft weitgehend bedeutungslos.

Dem Doppelmandat wurde mit Änderung des DWA im **Jahr 2002 die Grundlage entzogen**: Nach Art. 8 Abs. 2 DWA ist die Mitgliedschaft im EP unvereinbar mit einem Mandat in einem nationalen Parlament. Dieser Neuerung wurde durch Streichung des § 1 Abs. 2 EuWG aF und Einführung der Neuregelung des § 22 Abs. 2 Nr. 11 a, die mittlerweile in § 22 Abs. 2 Nr. 13 enthalten ist, auch auf nationaler Ebene Rechnung getragen. Der Erwerb der Mitgliedschaft im Bundestag ist danach mit dem Verlust der Mitgliedschaft im EP verbunden. Die Entscheidung über den Mandatsverlust liegt nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 bei dem EP.

6. Wahlgorgane und -prüfung; Wahlkampfkostenerstattung (§§ 5, 26, 28 EuWG)

a) Wahlgorgane

- 78 Die Durchführung von Wahlen zu nationalen Volksvertretungen liegt als Selbstorganisation des Volkes in Deutschland traditionell primär in den Händen unabhängiger Wahlgorgane. Dieser „Übung“ ist der Gesetzgeber auch bei der Wahl zum EP gefolgt. Wie bei allen Parlamentswahlen sind die Wahlgorgane auch bei der Wahl zum EP auf die Unterstützung durch die öffentliche Verwaltung auf Gemeinde-, Kreis- und Landesebene angewiesen, die zB für die Aufstellung der Wählerverzeichnisse, die Aufstellung der Briefwahlunterlagen und die Bereitstellung und Einrichtung der Wahlräume zuständig ist.

Wahlgorgane sind nach § 5

- der Bundeswahlleiter und der Bundeswahlausschuss für das gesamte Wahlgebiet,
- ein Landeswahlleiter und ein Landeswahlausschuss für jedes Land,
- ein Kreiswahlleiter und ein Kreiswahlausschuss für jeden Kreis,
- ein Stadtwahlleiter und ein Stadtwahlausschuss für jede kreisfreie Stadt,

Europawahlgesetz

Einführung

ERLÄUTERUNGEN



- ein Wahlvorsteher und ein Wahlvorstand für jeden Wahlbezirk innerhalb einer Gemeinde und
- mindestens ein Wahlvorsteher und ein Wahlvorstand für jeden Kreis und für jede kreisfreie Stadt zur Ermittlung und Feststellung des Briefwahlergebnisses.

Statt für jeden Kreis können Wahlvorsteher und Wahlvorstände für einzelne oder mehrere kreisangehörige Gemeinden eingesetzt werden.

Die Wahlorganisation folgt damit im Wesentlichen der verwaltungsmäßigen Einteilung der Bundesrepublik Deutschland.

b) Wahlprüfung

Entscheidungen und Maßnahmen der Wahlorgane und Verwaltungsbehörden, die sich unmittelbar auf die Durchführung der Wahl beziehen, können (nur) mit den im EuWG und in der EuWO vorgesehenen Rechtsbehelfen sowie im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden (§ 26 Abs. 4). Über die Gültigkeit der Wahl wird im Übrigen – entsprechend der Regelung bei Bundestagswahlen – im Wahlprüfungsverfahren entschieden (§ 26; Art. 12 DWA). Für das Wahlprüfungsverfahren gelten die **Bestimmungen des Wahlprüfungsgesetzes** < I A 21 >. Über die Anfechtung entscheidet „in erster Instanz“ der Bundestag. Gegen seine Entscheidung ist die Beschwerde an das BVerfG zulässig, das in „letzter Instanz“ über die Beschwerde befindet. Für das Beschwerdeverfahren gelten die Vorschriften des BVerfGG. Über Anfechtungen, die aufgrund der Vorschriften des DWA – mit Ausnahme der innerstaatlichen Bestimmungen, auf die darin verwiesen wird – erhoben werden, entscheidet das EP (Art. 12 DWA). Wahlbeschwerden gegen die – zunächst – unterbliebene Anpassung des in Deutschland zu besetzenden Mandatskontingents nach der Wiedervereinigung blieben beim BVerfG und beim EuGH erfolglos (EuGH, 27.1.1993 – C-25/92 = Slg 1993, 473 – Miethke/Europäisches Parlament mit Verweis auf die unveröffentlichte Entscheidung des BVerfG vom 10.4.1991 über die Wahlprüfungsbeschwerde von Herrn Miethke; vgl auch BVerfG, 31.5.1995 – 2 BvR 635/95, NJW 1995, 2216).

c) Staatliche Mittel

Die **staatliche Parteienfinanzierung** ist in §§ 18 ff PartG geregelt. Eine Vorgabe des BVerfG umsetzend, enthält das PartG eine absolute Obergrenze für staatliche Mittel zur Parteienfinanzierung. Weil das PartG nur für Parteien gilt, enthält das **EuWG in § 28 eine eigene Regelung** über die Zuweisung staatlicher Mittel für **sonstige politische Vereinigungen**, die sich mit einem nennenswerten Erfolg (0,5 % der Stimmen) an der Europawahl in Deutschland beteiligt haben (zur Finanzierung von europäischen Wahlkämpfen nach der Novelle des europäischen Parteienfinanzierungsrechts durch die Verordnungen 1524/2007/EG und 1525/2997/EG, vgl Shirvani, EuZW 2008, 368 ff; zur Finanzierung „europäischer Parteien“ allgemein Armbrrecht, S. 218 ff mwN). Für ihre staatliche Unterstützung gelten im Wesentlichen dieselben Regelungen wie im PartG. Eine absolute Obergrenze enthält § 28 Abs. 3 – trotz Ermächtigung nach Art. 4 DWA – nicht.

