

Urteil vom 31. Mai 2004, [K 15/04](#)
TEILNAHME VON AUSLÄNDERN AN DER EUROPAWAHL

Verfahrensart: abstrakte Normenkontrolle Antragsteller: Gruppe von Abgeordneten	Besetzung des Spruchkörpers: 5 Richter	Abweichende Meinungen: 0
Gegenstand der Normenkontrolle Aktives und passives Wahlrecht der Bürger der EU, die nicht polnische Staatsangehörige sind, bei der Europawahl [Gesetz vom 23. Januar 2004. Wahlordnung zum Europäischen Parlament: Art. 8 und 9]		Prüfungsmaßstab Grundsatz der Volkssouveränität [Verfassung: Art. 4 Abs. 1]
Erweiterte Legaldefinition des Begriffes „Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“, geltend bis zum Beitritt Polens zur EU [Ebenda: Art. 174]		

Seit dem 1. Mai 2004 ist Polen Mitglied der Europäischen Union (EU). Im Juni 2004 fanden in allen Mitgliedstaaten (in Polen am 13. Juni) die Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) für die Periode 2004–2009 im Rahmen der gemeinschaftsrechtlich bestimmten Grundsätze statt. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, innerstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen, die die Umsetzung der Wahlgrundsätze der Gemeinschaft und die Durchführung der Europawahl zu dem durch den EU-Rat festgesetzten Zeitpunkt gewährleisten.

In Polen ist die einschlägige innerstaatliche Regelung im Gesetz vom 23. Januar 2004 – Wahlordnung zum EP – enthalten. Es trat am 1. März 2004 in Kraft, d.h. noch vor dem offiziellen Beitritt Polens zur EU, damit alle zur reibungslosen Durchführung der Wahl erforderlichen Maßnahmen rechtzeitig ergriffen werden konnten.

Die Voraussetzungen für die Erlangung des aktiven und des passiven Wahlrechts bei der Wahl zum EP in Polen durch diejenigen Ausländer, die Angehörige anderer Mitgliedsstaaten der EU sind, werden in Art. 8 und 9 der in Rede stehenden Wahlordnung bestimmt.

Art. 174 desselben Gesetzes enthält eine terminologische Übergangsregelung: Bis zum 30. April 2004 waren unter den Begriffen „Mitgliedstaaten der EU“ und „Bürger der EU, die nicht polnische Staatsangehörige sind“ nicht nur die bisherigen Mitgliedstaaten und ihre Bürger, sondern auch die Staaten (samt ihren Bürgern) zu verstehen, die, wie Polen, am 1. Mai 2004 der Union beitreten sollten (und auch beigetreten sind). Offenbar ging es darum, diesen Personen die Vornahme von mit der Ausübung ihrer aktiven und passiven Wahlrechte verbundenen Handlungen (z.B. Registrierung) noch vor dem 1. Mai 2004 zu ermöglichen.

Die zitierten Bestimmungen der Wahlordnung zum EP wurden von einer Gruppe von Sejm-Mitgliedern vor dem VerFGH angefochten. Mit demselben Antrag wurde auch die Verfügung des Präsidenten der Republik über die Anberaumung der Wahl zum EP beanstandet, doch dieser Teil des Antrages wur-

de noch vor Verkündung des vorliegenden Urteils als unzulässig abgewiesen (s. den in einer nichtöffentlichen Sitzung ergangenen Beschluss vom 18. Mai 2004).

Der Urteilstenor, der nachstehend in einer Kurzformel zusammengefasst wird, besteht im Original aus zwei Teilen: Der erste betrifft die Frage des aktiven und des passiven Wahlrechts der Ausländer (Art. 8 und 9 des Gesetzes), der zweite die Übergangsregelung des Art. 174.

Die im Urteilstenor verwendete Formel „sind nicht unvereinbar“ bringt im Sprachgebrauch des Gerichtshofes die Würdigung zum Ausdruck, dass es keinen wesentlichen inhaltlichen Zusammenhang zwischen der gerügten gesetzlichen Regelung und der im Antrag als Prüfungsmaßstab zitierten Verfassungsvorschrift gibt. Im Ergebnis kommt sie einer Feststellung der Verfassungsvereinbarkeit gleich.

ENTSCHEIDUNG

Die beanstandeten Vorschriften sind mit Art. 4 Abs. 1 Verf. nicht unvereinbar.

KERNTHESEN DER GRÜNDE

1. Die Verfassung der Republik Polen ist das oberste Recht, das die Grundlagen der Existenz des polnischen Staates, die Grundsätze der Ausübung öffentlicher Gewalt auf dessen Territorium, das Verfahren für die Bestellung und das Handeln der Staatsorgane sowie deren Kompetenzbereich bestimmt. Die Verfassungsnormen können nicht unmittelbar auf andere, über den polnischen Staat hinausgehende Strukturen übertragen werden, durch die die Republik Polen ihre Interessen verfolgt.
2. In Art. 4 Verf. findet der Grundsatz der Volkssouveränität seinen Niederschlag. Mit diesem Grundsatz wird der Wille des Volkes als die einzige Quelle der Staatsgewalt und der Legitimierung ihrer Ausübung anerkannt. Weder ein Individuum noch eine soziale Gruppe oder eine Organisation kann die öffentliche Gewalt in der Republik Polen konstituieren.
3. Der Volksbegriff der Verfassung ist in einem politischen und nicht in einem ethnischen Sinne zu verstehen. Mit der Formel „wir, das Polnische Volk – alle Bürger der Republik“ in der Präambel der Verfassung wird das Volk als die politische Gemeinschaft der Bürger aufgefasst.
4. Die Europäische Union ist kein Staat, deswegen kann sich ihre Betrachtung nicht auf die Analogie zum System einer Staatsorganisation stützen.
5. Die Entscheidung des Volkes, der EU beizutreten, d.h. einer internationalen Organisation die Kompetenzen von Organen staatlicher Gewalt in einigen Angelegenheiten zu übertragen, ist auf Art. 90 Abs. 1 Verf. gestützt. Der im Einvernehmen mit Art. 90 Abs. 3 Verf. ausgedrückte Wille des Volkes, der EU beizutreten, sowie die Unterzeichnung und die Ratifizierung des Beitrittsvertrages durch die zuständigen Verfassungsorgane bewirkten, dass Polen nicht nur die im Vertrag aufgeführten materiellrechtlichen Normen, die den Integrationsprozess bestimmen, sondern auch die Entscheidungsmechanismen und die Struktur der Unionsinstitutionen akzeptiert hat.

6. Die Legitimierung der Organe der EU gehört nicht zu den Materien der polnischen Verfassung, sondern wird durch das Unionsrecht und die polnischen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Unionsgrundsätze im polnischen Hoheitsbereich geregelt. Dies gilt insbesondere für die Wahl zum EP, das kein Organ staatlicher Gewalt in Polen ist, sondern bestimmte Funktionen in der Struktur der EU zu erfüllen hat. Deswegen können die Grundsätze und das Verfahren für die Wahl der Abgeordneten zum EP nicht am Maßstab des Art. 4 Abs. 1 Verf. geprüft werden.
7. Das Recht des Unionsbürgers, an der Europawahl unabhängig davon teilzunehmen, in welchem Mitgliedstaat er seinen Wohnsitz hat, ist eines seiner Grundrechte. Unionsbürger nach Art. 17 EGV ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die rechtlichen Grundlagen der Europawahl sind insbesondere in Art. 19 und 190 EGV und in anderen Quellen des Gemeinschaftsrechts sowie in der Gesetzgebung der einzelnen Mitgliedstaaten enthalten. Die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und des passiven Wahlrechtes durch Unionsbürger, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, sind in der Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 festgelegt. Das vorliegende polnische Gesetz vom 23. Januar 2004 wurde zur Umsetzung der o. g. Richtlinie erlassen.
8. Die Bestimmung des Art. 4 des vorliegenden Gesetzes, wonach „die Abgeordneten zum Europäischen Parlament Vertreter der Völker der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ sind, ist so zu verstehen, dass die Wählerschaft keine homogene Bevölkerung, sondern die Gesamtheit vieler Völker der Mitgliedstaaten der Union darstellt. Daraus ergibt sich aber nicht, dass das aktive und das passive Wahlrecht bei der Wahl zum EP von einem Unionsbürger ausschließlich im Rahmen derjenigen Volksgemeinschaft ausgeübt werden kann, mit der er durch die Staatsangehörigkeit verbunden ist.
9. Die Sozialfunktion des Rechts besteht darin, Konflikte zu lösen und nicht darin, sie zu verschärfen. Im Hinblick darauf ist die Rüge eines „vorzeitigen“, d.h. vor dem offiziellen Beitritt Polens zur EU geschehenen Inkrafttretens des geprüften Gesetzes unbegründet. Wäre die Wahlordnung erst mit dem EU-Beitritt, am 1. Mai 2004, in Kraft getreten, so wäre es unmöglich gewesen, die Wahltermine einzuhalten. Das Argument, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Wahlordnung habe noch nicht festgestanden, dass der Beitritt Polens zu der EU (Inkrafttreten des Beitrittsvertrages) sich nicht verzögern würde, ist irrelevant, denn im Falle einer Verzögerung des Beitritts hätte schlicht die Europawahl in Polen nicht stattgefunden. Dabei steht die beanstandete Vorschrift mit Art. 68 und 69 des Europa-Abkommens vom 16. Dezember 1993 zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits in Verbindung; darin verpflichtete sich Polen, alle Maßnahmen zu treffen, um die Vereinbarkeit der zukünftigen polnischen Gesetzgebung mit der Gesetzgebung der Gemeinschaft zu gewährleisten.
10. Die Auslegung der geltenden Gesetze soll dem Auftrag der Verfassung Rechnung tragen, den europäischen Integrationsprozess und die internationale Zusammenarbeit zu fördern.

**Vorschriften der Verfassung, des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)
sowie des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften
und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits**

Verfassung

[Präambel] In der Sorge um unser Vaterland und seine Zukunft [...] wir, das Polnische Volk – alle Staatsbürger der Republik [...] im Bewusstsein der Notwendigkeit, mit allen Ländern für das Wohl der Menschheitsfamilie zusammenzuarbeiten [...] uns die Verfassung der Republik Polen zu geben als grundlegendes Recht des Staates [...]

Art. 4. (1) Die oberste Gewalt in der Republik Polen gehört dem Volk.
(2) Das Volk übt die Gewalt durch seine Vertreter oder unmittelbar aus.

Art. 8. (1) Die Verfassung ist das oberste Recht der Republik Polen.

Art. 90. (1) Die Republik Polen kann auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages Kompetenzen von Organen der staatlichen Gewalt einer internationalen Organisation oder einem internationalen Organ in einigen Angelegenheiten übertragen.
[...]

(3) Die Zustimmung zur Ratifizierung eines solchen Vertrages kann auch durch Volksabstimmung nach Art. 125 erteilt werden.

EGV

Art. 17. (1) Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht.
(2) Die Unionsbürger haben die in diesem Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten.

Art. 19. (1) Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Dieses Recht wird vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.

(2) Unbeschadet des Artikels 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. Dieses Recht wird vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.

Art. 190. (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 25; Dänemark 16; Deutschland 99; Griechenland 25; Spanien 64; Frankreich 87; Irland 15; Italien 87; Luxemburg 6; Niederlande 31; Österreich 21; Portugal 25; Finnland 16; Schweden 22; Vereinigtes Königreich 87.

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.

Europa-Abkommen

Art. 68. Die Vertragsparteien erkennen an, dass die Angleichung der bestehenden und künftigen Rechtsvorschriften Polens an das Gemeinschaftsrecht eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Integration Polens in die Gemeinschaft darstellt. Polen wird sich nach Kräften darum bemühen, dass die künftigen Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Art. 69. Die Angleichung der Rechtsvorschriften betrifft insbesondere folgende Bereiche: Zollrecht, Gesellschaftsrecht, Bankrecht, Rechnungslegung der Unternehmen und Steuern, geistiges Eigentum, Schutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz, Finanzdienstleistungen, Wettbewerbsregeln, Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, Verbraucherschutz, indirekte Steuern, technische Vorschriften und Normen, Verkehr und Umwelt.