Deutscher Bundestag **Drucksache 19/5200**

19. Wahlperiode 23.10.2018

Dritte Beschlussempfehlung

des Wahlprüfungsausschusses

zu Einsprüchen anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017

A. Problem

Gemäß Artikel 41 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes ist die Wahlprüfung Sache des Deutschen Bundestages. Dieser hat nach den Bestimmungen des Wahlprüfungsgesetzes auf der Grundlage von Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses über die Einsprüche anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag zu entscheiden. Insgesamt sind 275 Wahleinsprüche eingegangen. Die jetzt zur Beschlussfassung vorgelegten Entscheidungen betreffen 60 Wahlprüfungsverfahren. Die Beschlussempfehlungen zu den weiteren Einsprüchen wird der Wahlprüfungsausschuss nach dem Abschluss seiner Beratungen vorlegen.

B Lösung

Zurückweisung von 60 Wahleinsprüchen wegen Unbegründetheit.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
die aus den Anlagen ersichtlichen Beschlussempfehlungen zu Wahleinsprüchen anzunehmen.

Berlin, den 18. Oktober 2018

Der Wahlprüfungsausschuss

Dr. Patrick Sensburg Vorsitzender	**Michael Frieser** Berichterstatter	**Ansgar Heveling** Berichterstatter
Dr. Matthias Bartke Berichterstatter	**Marianne Schieder** Berichterstatterin	**Dr. Jürgen Martens** Berichterstatter
Friedrich Straetmanns Berichterstatter		

Inhaltsverzeichnis zum Anlagenteil

Beschlussempfehlungen zu den einzelnen Wahleinsprüchen

Aktenzeichen	Gegenstand	Berichterstatter/-in	Anlage	Seite
WP 13/17	Wahlvorenthaltung	Marianne Schieder	1	7
WP 18/17	fehlende Wahlbekanntmachung	Ansgar Heveling	2	11
WP 22/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	3	13
WP 23/17	Vorteile von polit. Mitbewerbern im Wahlkampf	Friedrich Straetmanns	4	21
WP 28/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	5	25
WP 33/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	6	33
WP 34/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	7	41
WP 35/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	8	47
WP 36/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	9	53
WP 37/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	10	59
WP 38/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	11	65
WP 39/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	12	71
WP 41/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	13	77
WP 42/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	14	83
WP 47/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	15	89
WP 49/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	16	95
WP 50/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	17	101
WP 51/17	Wahlvorschläge CDU/CSU, Bindung am Landeslisten u. Wahlkreisbewerber	Dr. Matthias Bartke	18	107

WP 52/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	19	113
WP 54 /17	Mängel bei der Durchführung der Wahl	Friedrich Straetmanns	20	119
WP 55/17	allg. rechtl. u. polit. Vorbehalte, Wahlwerbung	Dr. Jürgen Martens	21	123
WP 56/717	Mängel bei der Durchführung der Wahl	Friedrich Straetmanns	22	129
WP 57/17	Teilhabe von Wohnungslosen an der Wahl	Friedrich Straetmanns	23	133
WP 60/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	24	139
WP 63/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	25	143
WP 64/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	26	149
WP 66/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	27	155
WP 67/17	Mängel bei der Durchführung der Wahl	Friedrich Straetmanns	28	161
WP 68/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	29	163
WP 72/17	Wahlwerbung	Dr. Jürgen Martens	30	169
WP 73/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	31	173
WP 75/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	32	179
WP 77/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	33	185
WP 78/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	34	191
WP 79/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	35	197
WP 80/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	36	203
WP 81/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	37	209
WP 88/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	38	215
WP 89/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	39	221
WP 91/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	40	227

WP 92/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	41	233
WP 93/17	Mängel bei der Durchführung der Wahl	Friedrich Straetmanns	42	239
WP 97/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	43	245
WP 98/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	44	251
WP 105/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	45	257
WP 107/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	46	263
WP 111/17	allg. rechtl. u. polit. Vorbehalte, Mängel bei der Durchführung der Wahl	Friedrich Straetmanns	47	269
WP 114/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	48	271
WP 115/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	49	277
WP 116/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	50	283
WP 138/17	Mängel bei der Durchführung der Wahl	Ansgar Heveling	51	289
WP 154/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	52	293
WP 163/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	53	299
WP 173/17	Wahlmöglichkeit für Inhaftierte, allg. rechtl. u. polit. Vorbehalte	Dr. Matthias Bartke	54	305
WP 175/17	Wahlvorschläge CDU/CSU	Dr. Jürgen Martens	55	311
WP 181/17	allg. rechtl. u. polit. Vorbehalte, Wahlwerbung	Dr. Jürgen Martens	56	313
WP 182/17	fehlende Wahlbekanntmachung	Ansgar Heveling	57	319
WP 187/17	Nichtzulassung einer Partei	Michael Frieser	58	323
WP 189/17	allg. rechtl. u. polit. Vorbehalte	Friedrich Straetmanns	59	325
WP 228/17	allg. rechtl. u. polit. Vorbehalte	Friedrich Straetmanns	60	331

Anlage 1

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn P. G., 33659 Bielefeld
vertreten durch
Herrn R. W., 33659 Bielefeld
- Az.: WP 13/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 27. September 2017 hat der Einspruchsführer vertreten durch seinen Bevollmächtigten Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, trotz seiner Wahlberechtigung faktisch an der Teilnahme an der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag gehindert worden zu sein. Hintergrund sei, dass durch Beschluss des Oberlandesgerichts Stuttgart im Jahr 2013 festgestellt worden sei, dass die Führung des Namens P. G. des Einspruchsführers falsch sei, ohne dass eine andere Namensführung festgelegt worden sei. Dies habe zur Folge gehabt, dass keine neue Namensführung habe beurkundet werden können, so dass der Einspruchsführer derzeit – nach Ablauf der Gültigkeit seines bisherigen Personalausweises – keinen gültigen Ausweis besitze. Trotz umfangreicher Anstrengungen bei Behörden und Gerichten habe er bislang keine Korrektur seines Namens erreichen können. Er könne damit nicht mehr am demokratischen Leben der Bundesrepublik teilnehmen, insbesondere sei ihm die Teilnahme an der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag verwehrt gewesen. Zwar habe er eine Wahlbenachrichtigung auf den Namen P. G. erhalten, doch sei er nicht in der Lage gewesen, sich ordnungsgemäß auszuweisen, zumal sein Personalausweis, dessen Gültigkeit bereits im Jahr 2013 abgelaufen sei, auf eine Adresse in Baden-Württemberg, nicht aber auf seinen jetzigen Wohnort in Nordrhein-Westfalen ausgestellt gewesen sei. In der Wahlbenachrichtigung sei ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass zur Wahl die Wahlbenachrichtigung sowie Personalausweis oder Reisepass mitzubringen seien, dies sei ihm – trotz umfänglicher Bemühungen, entsprechende Legitimationspapiere zu erhalten – nicht möglich gewesen. Dabei habe auch kein Wahlschein erteilt werden können. Folglich sei das Wahlergebnis nicht korrekt. Auf die Mandatsrelevanz komme es im vorliegenden Fall nicht an, da er in seinem subjektiven Wahlrecht verletzt sei.

Der **Landeswahlleiter des Landes Nordrhein-Westfalen** hat zu dem Sachverhalt im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Da das Anliegen des Einspruchsführers im Kern personenstandsrechtlicher Natur sei, für deren Klärung die Wahlprüfungsbeschwerde nicht geeignet sei, gehe er ausschließlich auf die wahlrechtlich relevanten Aspekte des Sachverhalts ein. Der Einspruchsführer sei ausweislich einer Stellungnahme des zuständigen Kreiswahlleiters ins Wählerverzeichnis eingetragen gewesen. Eine entsprechende Wahlbenachrichtigung sei versandt worden. Damit hätte der Einspruchsführer die Möglichkeit gehabt, an der Bundestagswahl teilzunehmen.

Er sei hieran auch nicht dadurch gehindert gewesen, dass er auf Nachfrage keinen Personalausweis hätte vorweisen können. Der Sachverhalt hätte sich nach Ansicht des Kreiswahlleiters durch entsprechende Rückfragen zwischen Wahlvorstand und Wahlbehörde klären lassen. Zudem habe die Möglichkeit bestanden, Briefwahlunterlagen anzufordern; hiervon habe der Einspruchsführer keinen Gebrauch gemacht. Jedoch habe der Kreiswahlleiter sich bei der Formulierung der Wahlbenachrichtigung nicht an das Muster der Anlage 3 der Bundeswahlordnung (BWO) gehalten, das zur Vorlage eines Personalausweises oder Reisepasses anführt: „Bringen Sie dazu bitte diese Wahlbenachrichtigung mit und halten Sie Ihren Personalausweis oder Reisepass bereit.“ Der Kreiswahlleiter hingegen habe die Formulierung gewählt: „Bringen Sie bitte diese Benachrichtigung und Ihren Personalausweis oder Reisepass zur Wahl mit.“ Diese Formulierung habe vom Einspruchsführer so verstanden werden können, dass ohne einen Personalausweis eine Teilnahme an der Urnenwahl nicht möglich sei. Er – der Landeswahlleiter – habe deshalb den Kreiswahlleiter gebeten, die Formulierung an das Muster anzupassen. Zudem werde er dem Einspruchsführer den Sachverhalt schriftlich erläutern und dadurch sicherstellen, dass dieser bei zukünftigen Wahlen nicht aufgrund eines falschen Eindrucks auf sein Wahlrecht verzichte. Der Vollständigkeit halber weise er darauf hin, dass der Einspruchsführer gegen die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 2017 keinen entsprechenden Einspruch eingelegt habe. Insgesamt sei nach seiner Einschätzung der Wahleinspruch unbegründet.

Der Einspruchsführer hat sich zu der ihm übersandten Stellungnahme nicht geäußert.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers sowie der Stellungnahme des Landeswahlleiters des Landes Nordrhein-Westfalen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

Gemäß § 14 Absatz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) kann nur wählen, wer in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist oder einen Wahlschein hat. Wenn der Einspruchsführer darüber hinaus meint, dass ein gültiges Ausweisdokument Voraussetzung sei, um zu überprüfen, ob der Wähler zur Teilnahme an der Wahl berechtigt sei und er, da er nicht im Besitz eines solchen gültigen Ausweisdokuments war, seine Wahlberechtigung eben nicht nachweisen könne, stellt dies einen bedauerlichen Irrtum dar.

1. Die dem Einspruch zugrundeliegende Frage, aus welchen Gründen der Einspruchsführer nicht im Besitz eines gültigen Ausweisdokuments ist, ist im Wahlprüfungsverfahren nicht zu prüfen. Gegenstand eines Wahleinspruchs können gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz Rechtsverletzungen bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl sein. Gleichwohl hält der Wahlprüfungsausschuss den derzeitigen Zustand, in dem für den Einspruchsführer – trotz umfangreicher Bemühungen seinerseits – keine Namensführung beurkundet ist und er keine gültigen Ausweisdokumente hat, für höchst unbefriedigend und ruft die zuständigen Stellen dazu auf, diesen Zustand schnellstmöglich abzustellen.

2. Der Einspruchsführer war unstreitig in ein Wählerregister eingetragen. Er hätte an der Wahl teilnehmen können. Die Tatsache, dass der Einspruchsführers am Wahltag nicht ins Wahllokal gegangen ist und den Versuch unternommen hat, an der Wahl teilzunehmen, ist Folge seines Irrtums und begründet keinen Wahlfehler. Es ist von Gesetzes wegen nicht zwingend vorgesehen, dass Wahlberechtigte sich bei der Stimmabgabe ausweisen müssen. Der Wahlberechtigte hat sich nach § 56 Absatz 3 Satz 2 BWO nur auf Verlangen des Wahlvorstandes auszuweisen. Der Wahlvorstand verlangt dies insbesondere dann, wenn der Wähler seine Wahlbenachrichtigung nicht vorlegt. Gleichwohl entspricht es gängiger Praxis in den Wahllokalen, dass sich der Wahlberechtigte jedenfalls in den Fällen, in denen er beim Wahlvorstand nicht persönlich bekannt ist, bei der Stimmabgabe ausweisen muss. Dies dient jedoch – anders, als der Einspruchsführer meint – nicht der Feststellung der Wahlberechtigung, sondern der Feststellung der Identität des Wahlberechtigten. Dieser hat sich gemäß § 56 Absatz 3 Satz 2 BWO „über seine Person auszuweisen“ (*Engelbrecht,* Bundeswahlrecht, Stand 2017, § 56 BWO, 21.56, Rdnr. 1.2). Zwar ist die

Aussage des Landeswahlleiters in seiner Stellungnahme, dass der Sachverhalt im Gespräch zwischen Wahlvorstand und Wahlbehörde hätten geklärt werden können, sehr pauschal. Denn wäre der Einspruchsführer aufgefordert worden sich auszuweisen und hätte hierzu überhaupt keine Möglichkeit gehabt, hätte er vom Wahlvorstand gemäß § 56 Absatz 6 Nr. 1a BWO zurückgewiesen werden müssen. Doch war der Einspruchsführer ausweislich seines Vortrags noch im Besitz eines Personalausweises, dessen Gültigkeit abgelaufen war. Mit diesem hätte sich am Wahltag – sofern er dazu aufgefordert worden wäre – jedenfalls seine Identität klären lassen können. Der Name auf dem Ausweis sowie der auf der Wahlberechtigung stimmten überein. Anhand des Lichtbildes hätte der Einspruchsführer als der im Wählerverzeichnis eingetragene Wahlberechtigte identifiziert werden können. Dabei kommt es auf die Rechtmäßigkeit der Namensführung für die Ausübung des Wahlrechts nicht an: Das Wahlrecht steht einer konkreten Person, unabhängig von ihrem Namen zu. Auch die Tatsache, dass die aktuelle Wohnanschrift des Einspruchsführers, die im Wählerverzeichnis angegeben war, nicht auf dem Personalausweis verzeichnet war, hätte die Identitätsfeststellung nicht verhindert. Etwaige verbleibende Zweifel an der Identität des Einspruchsführers hätten durch Rücksprache mit der zuständigen Behörde noch am Wahltag geklärt werden können.

3. Auch die Tatsache, dass die dem Einspruchsführer übersandte Wahlbenachrichtigung nicht vollständig den Bestimmungen der Bundeswahlordnung entsprach, begründet keinen Wahlfehler. Statt wie in § 19 Absatz 1 Satz 2 Nr. 5 BWO vorgesehen dazu aufzufordern, die Wahlbenachrichtigung zur Wahl mitzubringen und den Personalausweis oder Reisepass bereitzuhalten, wurde formuliert: „Bringen Sie bitte diese Benachrichtigung und Ihren Personalausweis oder Reisepass zur Wahl mit.“ Doch macht die gewählte Formulierung aus Empfängerperspektive keinen Unterschied: In beiden Formulierungen steckt die Aufforderung, am Wahltag sowohl die Wahlbenachrichtigung als auch ein Ausweisdokument mit in das Wahllokal zu bringen. Das Bereithalten eines Ausweisdokuments vor Ort setzt das Mitbringen desselben notwendigerweise voraus. Wenn der Einspruchsführer die Formulierung der Wahlbenachrichtigung irrigerweise so interpretiert hat, dass er trotz Eintragung ins Wählerverzeichnis und entsprechender Wahlbenachrichtigung ohne Ausweisdokument gar nicht an der Wahl hätte teilnehmen können und er deshalb am Wahltag nicht ins Wahllokal gegangen ist, so ist davon auszugehen, dass er auch bei einer den Vorgaben des § 19 Absatz 1 Satz 2 Nr. 5 BWO entsprechenden Formulierung auf der Wahlbenachrichtigung nicht anders gehandelt hätte. Die Möglichkeit, sein Wahlrecht trotz Fehlen eines gültigen Ausweisdokuments auszuüben (s. o. 2.), ist hierdurch nicht beschränkt worden.

4. Schließlich hätte der Einspruchsführer die Erteilung eines Wahlscheins und Briefwahlunterlagen beantragen können, wie es auf der Wahlbenachrichtigung mitgeteilt war. Gemäß § 17 Absatz 2 BWG, § 25 Absatz 1 BWO erhält ein Wahlberechtigter, der in das Wählerverzeichnis eingetragen ist, auf Antrag einen Wahlschein. Das Verfahren zur Beantragung eines Wahlscheins ist in § 27 BWO geregelt. Dort ist die Vorlage eines Ausweisdokuments nicht vorgesehen. Der Einspruchsführer irrt insofern ebenfalls, wenn er meint, für die Erteilung eines Wahlscheins seien gültige Ausweisdokumente erforderlich.

Anlage 2

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn M. M., 99428 Nohra
- Az.: WP 18/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 27. September 2017 hat der Einspruchsführer die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 angefochten und Neuwahlen beantragt. Er trägt vor, die Wahl sei nicht wie in § 48 Bundeswahlordnung (BWO) vorgesehen, im Grammetalboten angekündigt worden. Dieser Formfehler sei nicht heilbar. Die Vorsitzende der Verwaltungsgemeinschaft habe es versäumt, den Grammetalboten wie üblich zeitnah Anfang September 2017 zu verteilen. Er habe bislang auch kein Exemplar per Post erhalten. Zudem fechte er das Wahlergebnis im Ortsteil Nohra an, da es eine Differenz zwischen den ausgegebenen Stimmzetteln und den in der Wahlurne vorgefundenen Stimmzetteln gebe: Mindestens ein Stimmzettel habe bei der Auszählung gefehlt.

Der **Landeswahlleiter Thüringen** hat zum Vortrag des Einspruchsführers im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Der Kreiswahlleiter für den Wahlkreis 193 Erfurt – Weimar – Weimarer Land II habe ausgeführt, dass die vorgeschriebenen Veröffentlichungen nach § 86 Absatz 1 BWO für die Gemeinden in ortsüblicher Weise bekannt gemacht worden seien, im vorliegenden Fall im Amtsblatt der Verwaltungsgemeinschaft Grammetal Nr. 9 vom 9. September 2017, Seite 4. Das Amtsblatt werde freiwillig allen erreichbaren Haushalten übergeben und liege kostenlos zur Abholung am Sitz der Verwaltung bereit. Darüber hinaus könne es im Internet eingesehen werden. Zur Differenz bei der Stimmabgabe habe der Kreiswahlleiter darauf hingewiesen, dass in der Wahlniederschrift ein Stimmzettel weniger vermerkt gewesen sei, als Stimmabgaben dokumentiert seien. Zur Erläuterung sei angegeben worden: „1 Stimmzettel wurde vorauss. nicht abgegeben; dafür ein Brief eingeworfen (s. A.).“ Der Einspruchsführer habe hierzu in einer E-Mail vom 25. September 2017 erläutert, er habe statt eines Stimmzettels eine „Postzustellungsurkunde“, die für den Bundeswahlleiter gedacht gewesen sei, in die Wahlurne eingeworfen. Eine Differenz zwischen ausgegebenen Stimmzetteln und Wahlzetteln in der Wahlurne sei unzulässig, da nicht alle Stimmen berücksichtigt worden seien. In rechtlicher Hinsicht führt der Landeswahlleiter aus, es gebe keine Zweifel, dass die Vorgaben der § 48 i. V. m. § 86 Absatz 1 BWO zur Veröffentlichung der Bekanntgabe des Beginns und Endes der Wahlzeit sowie der Wahlbezirke und Wahlräume eingehalten und ordnungsgemäß bekannt gemacht worden seien. Der Einspruchsführer habe keinen Anspruch auf „Zustellung“ des Amtsblattes in seinen Haushalt. Hinsichtlich der Differenz zwischen Stimmabgabevermerken und Zahl der Stimmzettel schließe er sich den Erläuterungen des Kreiswahlleiters an; diese sei eindeutig aufgeklärt.

Der Einspruchsführer hat sich zu der ihm übersandten Stellungnahme nicht geäußert.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers sowie der Stellungnahme des Landeswahlleiters Thüringen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Es ist kein Verstoß gegen §§ 48 i. V. m. 86 Absatz 1 BWO im Hinblick auf die öffentliche Bekanntmachung von Beginn und Ende der Wahlzeit sowie Wahlbezirken und Wahlräumen im Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsgemeinschaft Grammetal ersichtlich. Diese hat in ihrem Amtsblatt, dem Grammetalboten, vom 9. September 2017 auf Seite 4 eine Wahlbekanntmachung nach dem Muster der Anlage 27 zur BWO veröffentlicht. Damit ist gemäß § 1 Absatz 4 i. V. m. Absatz 1 der Bekanntmachungssatzung der Verwaltungsgemeinschaft Grammetal, die die „ortsübliche Weise“ der öffentlichen Bekanntmachung gemäß § 86 Absatz 1 a. E. BWO regelt, die Wahlbekanntmachung öffentlich bekannt gemacht worden. Eine Zustellung des Grammetalboten an die Einwohner der Gemeinde ist nicht vorgesehen. Wenn dies in der Verwaltungsgemeinschaft Grammetal dennoch üblicherweise geschieht, so ist dies als Serviceleistung der Verwaltung anzusehen, auf die jedoch kein Anspruch besteht.

2. Es liegt auch kein Wahlfehler darin, dass die im Wählerverzeichnis eingetragene Zahl der Stimmabgabevermerke um eins größer war als die Zahl der sich in der Urne befindlichen Stimmzettel. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass bei der Auszählung der Stimmen gegen die Vorgaben des § 69 BWO verstoßen worden ist. Gemäß Nr. 3.2 der Wahlniederschrift (Anlage 29 zur BWO) ist in die Wahlniederschrift aufzunehmen, wenn die Summe der Stimmzettel von der Summe der Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis und der eingenommenen Wahlscheine abweicht. Diese Verschiedenheit ist in der Wahlniederschrift zu erklären. Dies ist im vorliegenden Fall geschehen: Nach dem Vortrag des Landeswahlleiters ist in der Wahlniederschrift zur Begründung aufgeführt, dass sich die Verschiedenheit daraus ergibt, dass sich statt eines Stimmzettels, der voraussichtlich nicht abgegeben worden sei, ein Brief in der Wahlurne befunden habe. Diese Begründung entspricht der Einlassung des Einspruchsführer in einer E-Mail an die Verwaltungsgemeinschaft vom 25. September 2017, in der dieser erläutert, er habe statt seines Stimmzettels eine „Postzustellungsurkunde“ an den Bundeswahlleiter in die Wahlurne geworfen.

Anlage 3

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn V. U., 17459 Seebad Ückeritz/Insel Usedom
- Az.: WP 22/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 27. September 2017 Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, ihm als Bürger mit Wohnsitz in Mecklenburg-Vorpommern bleibe es verwehrt, eine Partei wie die CSU zu wählen; den Bürgern mit Wohnsitz in Bayern sei es verwehrt, die CDU zu wählen. Dies verstoße gegen den Grundsatz der gleichen Wahl. Auch wenn es den Parteien obliege zu entscheiden, in welchen Bundesländern sie anträten und CDU und CSU als Union alle 16 Bundesländer abdeckten, so bleibe doch festzuhalten, dass die CDU/CSU als Union ein gemeinsames Wahlprogramm gehabt hätten und die CSU als Partei mit einem zusätzlichen Wahlprogramm, dem Bayernplan, angetreten sei. Gemäß Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) dürfe niemand aufgrund seiner Heimat und Herkunft benachteiligt oder bevorteilt werden. Zudem vertrete die CSU bayerische statt bundespolitische Interessen. Aufgrund der zwei unterschiedlichen Wahlprogramme müssten beide politischen Positionen bundesweit wählbar sein. Bereits nach der Bundestagswahl 2013 habe sich die CSU beim Thema PKW-Maut in den Koalitionsverhandlungen im Sinne der bayerischen Bevölkerung durchgesetzt. Auch nach der Bundestagswahl 2017 habe sich gezeigt, dass erst nach der Wahl deutlich werde, welches politische Programm der beiden Parteien sich im Ergebnis durchsetzen werde, so dass beide Programme für alle Bürger zur Wahl stehen sollten. Er stelle sich angesichts des Ergebnisses der Koalitionsverhandlungen die Frage, ob die Wählerstimmen für die CSU mit ihrem regionalen Bezug mehr Gewicht hätten als die anderer Wähler. Wenn alle Staatsgewalt gemäß Artikel 20 Absatz 2 GG vom Volk ausgehe, dürfe es eine derart unterschiedliche Gewichtung nicht geben.

In einem weiteren Schreiben vom 2. Oktober 2017 trägt er vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 GG genommen worden. Er greift in diesem Schreiben ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des

Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

Mit Schreiben vom 15. November 2017 bittet er zudem, den Eindruck, den die Sondierungsgespräche zwischen CDU, CSU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hinterlassen hätten, bei der Prüfung des Wahleinspruchs zu berücksichtigen. Es sei nicht mit dem Demokratieprinzip vereinbar, dass eine Regionalpartei wie die CSU sich derart vehement in die Sondierungsgespräche einbringe. Mit Schreiben vom 29. November 2017 bekräftigt er dieses Argument.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38

Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler

kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG noch die Grundsätze der Allgemeinheit, der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG kommt bereist als Prüfungsmaßstab nicht in Betracht. Der Begriff Heimat knüpft – anders als der Einspruchsführer meint – nicht an den Wohnsitz oder den gewöhnlichen Aufenthalt an, sondern an die örtliche Herkunft im Sinne von Geburt oder Ansässigkeit (vgl. BVerfGE 48, 281 [287]). Hiernach differenziert das Bundeswahlgesetz nicht. Ebenso knüpft es nicht an die Herkunft i. S. d. Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG an, die begrifflich auf „ständisch-soziale Abstammung und Verwurzelung“ abzielt (BVerfGE 48, 281 [287 f.]).

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat –

nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 4

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn B. A., 56130 Bad Ems
- Az.: WP 23/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 28. September 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 im Wahlkreis 199 – Koblenz wegen der Verletzung der Gebote zur politischen Neutralität des Bundestagskandidaten und zum Zeitpunkt der Wahl amtierenden Bürgermeisters der Verbandsgemeinde Bad Ems sowie der Chancengleichheit von Wahlen bei der Vorbereitung der Bundestagswahl eingelegt. Der Einspruchsführer wendet sich gegen das Verhalten des hauptamtlichen Bürgermeisters der Verbandsgemeinde, der als Wahlkreisbewerber im Wahlkreis 199 angetreten ist. Dieser sei häufig wegen Wahlkampfveranstaltungen nicht im Büro anwesend gewesen. Insgesamt hätten die Zeiten der Abwesenheit den ihm zustehenden Jahresurlaub um das Dreifache überstiegen. Beispielsweise sei er für die Aufzeichnung von Fernsehbeiträgen vor 18 Uhr im Studio gewesen. Hierdurch habe er sich als Amtsträger Wettbewerbsvorteile gegenüber seinen politischen Mitbewerbern verschafft. Der Bürgermeister hätte seine Wochenarbeitszeit reduzieren können und den ihm zustehenden Wahlvorbereitungsurlaub nach § 3 Abgeordnetengesetz beantragen können. Er, der Einspruchsführer, habe sich im Vorfeld der Wahl mit Dienstaufsichtsbeschwerden an die Kommunalaufsicht sowie weitere „Bundes-Institutionen“ gewandt, um die Chancengleichheit wiederherzustellen, jedoch ohne Erfolg. Eine Dienstaufsichtsbeschwerde vom 9. Juni 2017 wurde mit Schreiben des zuständigen Landrats vom 14. August 2017 abschlägig mit der Begründung entschieden, dem hauptamtlichen Bürgermeister obliege als Verwaltungsleiter das alleinige Organisationsrecht des Dienstbetriebes. Auch sei es für die Vertretung der Verbandsgemeinde durch den Bürgermeister unvermeidbar, wenn dieser Termine außerhalb der Verwaltung wahrnehme.

Der **Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz** hat sich zu dem Vortrag des Einspruchsführers im Wesentlichen wie folgt geäußert: Eine Verletzung der Chancengleichheit und damit der Gleichheit der Wahl käme in Betracht, wenn der Bürgermeister ohne die Inanspruchnahme von (unbezahltem) Urlaub während der Dienstzeit Wahlkampf für seine Bewerbung betrieben hätte. Er würde dann aufgrund der staatlichen Entlohnung ohne Gegenleistung auf Ressourcen zurückgreifen, die seinen Mitbewerbern nicht zustehen und damit einen rechtlichen Vorteil erwirken. Diesen Zusammenhang habe der Einspruchsführer nicht nachgewiesen. Zum einen seien seine Nachweise durch eigene Beobachtung, privater Wahlkampftermine während der Dienstzeit oder die Teilnahme an Veranstaltungen nicht hinreichend substantiiert. Auch die im Rahmen einer Dienstaufsichtsbeschwerde durchgeführten Ermittlungen hätten eine solche Verletzung der Dienstpflichten nicht hervorgebracht. Es sei nicht ausgeschlossen, dass die Abwesenheiten aufgrund seiner Funktion als Verwaltungsleiter dienstlich begründet gewesen seien. Ebenso

könne der Einspruchsführer nicht ausschließen, dass der Bewerber für seinen Wahlkampf Urlaubstage in Anspruch genommen habe. Zudem habe der Bürgermeister keine festen Präsenzzeiten. So sei er verpflichtet, abendliche Gremiensitzungen zu leiten. Schließlich seien keine konkreten Verfehlungen aufgrund möglicher Abwesenheitszeiten dokumentiert. Vor diesem Hintergrund könne eine Verletzung der freien Wahl aufgrund der verstärkten Abwesenheit im Wahlkampf und dem damit verbundenen unzulässigen Einfluss auf die politische Willensbildung offen bleiben, da auch diesbezüglich eine Verfehlung nicht nachgewiesen sei.

Der **Einspruchsführer** hat sich zu der ihm übersandten Stellungnahme im Wesentlichen wie folgt geäußert: Er habe sich im Vorfeld der Wahl wegen der gerügten Vorgänge sowohl an den Bundes- als auch an den Landeswahlleiter gewandt. Diese hätten mangels eigener Zuständigkeit weder geprüft, ob eine Pflichtverletzung vorgelegen habe, noch, ob gegen solche Pflichtverletzungen vorgegangen werden könne. Er trete der Stellungnahme des Landeswahlleiters insofern entgegen, als er umfangreiches Beweismaterial vorgelegt habe, unter anderem zu Parteiveranstaltungen, Werbebesuchen, TV-Auftritten und Pressemitteilungen. Insgesamt sei der Bürgermeister an nahezu 100 Tagen abwesend gewesen. Er habe zudem ein auffälliges Bundestags-Werbefahrzeug auf dem Parkplatz des Rathauses Bad Ems abgestellt. Allein die Tatsache, dass der Wahlkreisbewerber vorgesetztenloser Verbandsbürgermeister gewesen sei, rechtfertige nicht sein parteipolitisch wahlbeeinflussendes Handeln außerhalb der Verbandsgemeinde während der Dienstzeit.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers sowie der Stellungnahme des Landeswahlleiters Rheinland-Pfalz wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zwar zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich jedenfalls kein die Gültigkeit der Bundestagswahl 2017 berührender Wahlfehler entnehmen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es den Staatsorganen zum Schutz des Prinzips einer staatsfreien Volkswillensbildung von Verfassungs wegen untersagt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen zu Volksvertretungen mit bestimmten Wahlvorschlagsträgern, insbesondere politischen Parteien und deren Wahlbewerbern, zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, um so die Entscheidung der Wahlberechtigten zu beeinflussen. Das in Artikel 20 Absatz 1 GG verankerte Demokratieprinzip, der in Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG niedergelegte Grundsatz der Wahlfreiheit und insbesondere das Recht der politischen Parteien und sonstiger Wahlvorschlagsträger auf Wettbewerbs- und Chancengleichheit bei Wahlen werden verletzt, wenn öffentliche Organe als solche unter Verletzung ihrer Neutralitätspflicht unter Einsatz öffentlicher Mittel und Möglichkeiten parteiergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf einwirken (BVerfGE 44, 125 [140]). So verbieten sich Rückgriffe auf staatliche Ressourcen, die ausschließlich Amtsträgern zustehen (BVerfGE 138, 102 [117 f.]). Dabei ist es Amtsträgern wie dem vom Einspruchsführer im vorliegenden Fall kritisierten hauptamtlichen Bürgermeister einer Verbandsgemeinde unbenommen, sich um ein Mandat im Deutschen Bundestag zu bewerben. Dass sie dabei im Rahmen des Wahlkampfes von ihrer Bekanntheit auch bei der Verrichtung ihrer Amtsgeschäfte profitieren, liegt in der Natur der Sache. Der hauptamtliche Bürgermeister einer Verbandsgemeinde hat in dieser Funktion unter anderem öffentliche, repräsentative Aufgaben zu erfüllen, die auch außerhalb des Gebäudes der Verwaltung stattfinden, so dass seine Abwesenheiten nicht zwingend mit Wahlkampfaktivitäten im Zusammenhang stehen müssen. Dadurch, dass der hauptamtliche Bürgermeister einer Verbandsgemeinde ausweislich der Stellungnahme des Landeswahlleiters keine festen Präsenzzeiten in der Verwaltung hat, ist eine unberechtigte Inanspruchnahme der Dienstzeit für Wahlkampfzwecke nur schwer nachzuweisen. Dass einzelne Termine, wie beispielsweise Fernsehaufzeichnungen zu Wahlkampfzwecken tagsüber stattfinden, könnte der Bürgermeister durch die Wahrnehmung anderer Termine in amtlicher Funktion am Abend kompensiert haben. Hierzu liegen dem Wahlprüfungsausschuss keine Angaben vor. Auch die diesbezüglich eingelegte Dienstaufsichtsbeschwerde des Einspruchsführers kommt zu keinem anderen Ergebnis. Letztlich kann die Frage, ob im konkreten Fall ein Verstoß gegen den Grundsatz der

Wettbewerbs- und Chancengleichheit bei Wahlen festgestellt werden kann, jedoch dahinstehen. Denn nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, der sich der Wahlprüfungsausschuss stets angeschlossen hat, können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die konkrete Mandatsverteilung von Einfluss sind oder hätten sein können. Infolgedessen scheiden alle Verstöße von vornherein als unerheblich aus, die die Ermittlung des Wahlergebnisses nicht berühren (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 4, 370 [272]). Ein Wahleinspruch kann daher nur dann Erfolg haben, wenn er auf Wahlfehler gestützt wird, die auf die Sitzverteilung von Einfluss sind oder sein können. Dabei darf es sich nicht nur um eine abstrakte, rein theoretische Möglichkeit handeln, sondern sie muss eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende sein (BVerfGE 89, 243 [254]). Nach den im vorliegenden Fall gegebenen Umständen besteht aufgrund des für den vom Einspruchsführer aufgrund seines Verhaltens gerügten Wahlkreisbewerber gegebenen Stimmenvorsprungs von fast 19.000 Stimmen im Vergleich zum zweitplatzierten Kandidaten des Wahlkreises 199 keine in greifbare Nähe gerückte Möglichkeit einer solchen Mandatsrelevanz. Eine solche trägt der Einspruchsführer auch nicht vor; er erwähnt eine mögliche Auswirkung auf das Wahlergebnis in seinem Einspruch nicht einmal.

Anlage 5

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn R. R., 90482 Nürnberg
- Az.: WP 28/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 30. September 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

In einem weiteren Schreiben vom 23. Oktober 2017 setzt der Einspruchsführer sich mit Entscheidungen des Deutschen Bundestages zu ähnlich gelagerten Wahleinsprüchen aus vergangenen Legislaturperioden auseinander. Er trägt zum Beschluss des Bundestages auf Bundestagsdrucksache 17/3100, Anlage 15 vor, der dortige Einspruchsführer habe sich lediglich auf Artikel 20 Absatz 2, nicht jedoch auf Artikel 38 Absatz 1 GG berufen. Er fordert den Deutschen Bundestag unter anderem auf, dazu Stellung zu nehmen, ob aus Artikel 38 GG subjektive Rechte abgeleitet werden können, jedenfalls im Hinblick auf die Wählbarkeit von Volksparteien, oder ob die Regelung allenfalls einen Rechtreflex beinhalte, das Wahlrecht danach auszuüben, wie die Parteien ihre Freiheit, zur Wahl anzutreten, ausübten. Die Vorschrift, die die Einschränkung von Artikel 38 Absatz 1 GG im Bundeswahlgesetz regele, solle benannt werden.

Entgegen der Ansicht des Deutschen Bundestages gebe es keine Regelung, die es in das Ermessen der Parteien stellte, in einem Bundesland anzutreten und im anderen nicht. Der Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG beziehe sich auf „jedes Land“ bzw. „jeden Wahlkreis“. Dies widerspreche einem Ermessen der Parteien, zu entscheiden, in welchem Land sie antreten möchten. Geregelt sei lediglich das Verbot, mehr als einen Kreiswahlvorschlag und mehr als eine Landesliste einzureichen. Auch der vom Deutschen Bundestag angeführte § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG begrenze lediglich die Befugnis Landeslisten einzureichen auf Parteien. Mehr gebe der Gesetzeswortlaut nicht her. Im Übrigen wäre bei einer Ermessensentscheidung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Dieser erfordere, subjektive Rechte – wie die aus Artikel 38 Absatz 1 GG – in die Abwägung einzustellen, was unterblieben sei. Die zivilrechtliche Ausübung der Gestaltungsrechte der Parteien könne die verfassungsrechtlichen Rechte aus Artikel 38 Absatz 1 GG nicht beeinflussen.

Zum Beschluss des Bundestages auf Bundestagsdrucksache 15/1850, Anlage 39 erläutert er, auch in diesem Beschluss gehe der Bundestag über subjektive Rechte der Bürger aus Artikel 38 Absatz 1 GG hinweg. Die dortige Annahme, CDU und CSU gingen eine Listenverbindung ein, die im Übrigen unstatthaft wäre, gehe fehl. Sie

bildeten vielmehr eine Fraktionsgemeinschaft gemäß § 10 GO-BT. Es bleibe unverständlich, wie bei den erheblichen inhaltlichen Unterschieden zwischen CDU und CSU die angebliche Listenverbindung von den Wählerinnen und Wählern hätte berücksichtigt werden können.

Alle Parteien könnten das Verhalten von CDU und CSU zum Maßstab nehmen und das Wahlrecht ad absurdum führen, indem sie Absprachen träfen, welche Partei in welchen Bundesländern anträte. Die Staatsräson erfordere eine effektive Begrenzung derartiger Möglichkeiten im Hinblick auf staatliche Effizienz, Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit. Die Annahme eines Ermessens der Parteien verstoße schließlich gegen das Bundesstaatsprinzip; aus dem Bundesstaat werde ein Staatenbund. Denn die Staatsgewalt gehe dann nicht vom Volk, sondern den Staatsangehörigen der Bundesländer aus, die nach Maßgabe des Parteiantritts in den einzelnen Bundesländern wählen dürften. Dies zerstöre die Vorstellung von einem Staatsvolk, das ein gesetzgebendes Organ, den Bundestag wähle.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 6

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau C. R., 90482 Nürnberg
- Az.: WP 33/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2017 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Sie greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

In einem weiteren Schreiben vom 23. Oktober 2017 setzt die Einspruchsführerin sich mit Entscheidungen des Deutschen Bundestages zu ähnlich gelagerten Wahleinsprüchen aus vergangenen Legislaturperioden auseinander. Sie trägt zum Beschluss des Bundestages auf Bundestagsdrucksache 17/3100, Anlage 15 vor, der dortige Einspruchsführer habe sich lediglich auf Artikel 20 Absatz 2, nicht jedoch auf Artikel 38 Absatz 1 GG berufen. Sie fordert den Deutschen Bundestag unter anderem auf, dazu Stellung zu nehmen, ob aus Artikel 38 GG subjektive Rechte abgeleitet werden können, jedenfalls im Hinblick auf die Wählbarkeit von Volksparteien, oder ob die Regelung allenfalls einen Rechtreflex beinhalte, das Wahlrecht danach auszuüben, wie die Parteien ihre Freiheit, zur Wahl anzutreten, ausübten. Die Vorschrift, die die Einschränkung von Artikel 38 Absatz 1 GG im Bundeswahlgesetz regele, solle benannt werden.

Entgegen der Ansicht des Deutschen Bundestages gebe es keine Regelung, die es in das Ermessen der Parteien stellte, in einem Bundesland anzutreten und im anderen nicht. Der Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG beziehe sich auf „jedes Land“ bzw. „jeden Wahlkreis“. Dies widerspreche einem Ermessen der Parteien, zu entscheiden, in welchem Land sie antreten möchten. Geregelt sei lediglich das Verbot, mehr als einen Kreiswahlvorschlag und mehr als eine Landesliste einzureichen. Auch der vom Deutschen Bundestag angeführte § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG begrenze lediglich die Befugnis Landeslisten einzureichen auf Parteien. Mehr gebe der Gesetzeswortlaut nicht her. Im Übrigen wäre bei einer Ermessensentscheidung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Dieser erfordere, subjektive Rechte – wie die aus Artikel 38 Absatz 1 GG – in die Abwägung einzustellen, was unterblieben sei. Die zivilrechtliche Ausübung der Gestaltungsrechte der Parteien könne die verfassungsrechtlichen Rechte aus Artikel 38 Absatz 1 GG nicht beeinflussen.

Zum Beschluss des Bundestages auf Bundestagsdrucksache 15/1850, Anlage 39 erläutert sie, auch in diesem Beschluss gehe der Bundestag über subjektive Rechte der Bürger aus Artikel 38 Absatz 1 GG hinweg. Die dortige

Annahme, CDU und CSU gingen eine Listenverbindung ein, die im Übrigen unstatthaft wäre, gehe fehl. Sie bildeten vielmehr eine Fraktionsgemeinschaft gemäß § 10 GO-BT. Es bleibe unverständlich, wie bei den erheblichen inhaltlichen Unterschieden zwischen CDU und CSU die angebliche Listenverbindung von den Wählerinnen und Wählern hätte berücksichtigt werden können.

Alle Parteien könnten das Verhalten von CDU und CSU zum Maßstab nehmen und das Wahlrecht ad absurdum führen, indem sie Absprachen träfen, welche Partei in welchen Bundesländern anträte. Die Staatsräson erfordere eine effektive Begrenzung derartiger Möglichkeiten im Hinblick auf staatliche Effizienz, Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit. Die Annahme eines Ermessens der Parteien verstoße schließlich gegen das Bundesstaatsprinzip; aus dem Bundesstaat werde ein Staatenbund. Denn die Staatsgewalt gehe dann nicht vom Volk, sondern den Staatsangehörigen der Bundesländer aus, die nach Maßgabe des Parteiantritts in den einzelnen Bundesländern wählen dürften. Dies zerstöre die Vorstellung von einem Staatsvolk, das ein gesetzgebendes Organ, den Bundestag wähle.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführerin anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf ihren Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die von der Einspruchsführerin gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – von der Einspruchsführerin nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die von der Einspruchsführerin kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die von der Einspruchsführerin vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit die Einspruchsführerin die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 7

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn K.-H. S., 54313 Zemmer-Schleidweiler
- Az.: WP 34/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit E-Mail 4. Oktober 2017 sowie – nach Hinweis auf die schriftformgerechte Einreichung eines Wahleinspruchs – mit Schreiben vom 18. November 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation

im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 8

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn Dr. T. W., 91054 Erlangen
- Az.: WP 35/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 4. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 9

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn Dr. T. S., 98698 Ilmenau
- Az.: WP 36/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 4. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 10

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn M. S., 80803 München
- Az.: WP 37/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 30. September hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 11

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn W. P., 91230 Happurg
- Az.: WP 38/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 12

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn W. S., 01855 Sebnitz
- Az.: WP 39/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 13

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau R. K., 80634 München
- Az.: WP 41/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 2. Oktober 2017 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Sie greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation

im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführerin anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf ihren Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die von der Einspruchsführerin gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern

außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – von der Einspruchsführerin nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die von der Einspruchsführerin kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die von der Einspruchsführerin vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit die Einspruchsführerin die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 14

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn Dr. D. F., 82024 Taufkirchen
- Az.: WP 42/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 15

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau J. A., 81375 München
- Az.: WP 47/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 4. Oktober 2017 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Sie greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführerin anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf ihren Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die von der Einspruchsführerin gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern

außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – von der Einspruchsführerin nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die von der Einspruchsführerin kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die von der Einspruchsführerin vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit die Einspruchsführerin die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 16

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn S. B. u. der Frau A. B., 82166 Gräfelfing
- Az.: WP 49/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2017 haben die Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie tragen vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Sie greifen ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführer wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführer anregen Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf ihren Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführer lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die von den Einspruchsführern gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern

außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – von den Einspruchsführern nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die von den Einspruchsführern kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die von den Einspruchsführern vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die ihres Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit die Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifeln und gesetzgeberisches Handeln anmahnen, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 17

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn E. S., 86343 Königsbrunn
- Az.: WP 50/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 18

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn S. O., 86975 Bernbeuren
- Az.: WP 51/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt.

1. Er trägt vor, es sei ihm durch die Wahl nach Wahlkreisen und Landeslisten gemäß § 1 Absatz 2 Bundeswahlgesetz (BWG) nicht möglich, eine nach seinem Verständnis freie Wahlentscheidung zu treffen. Hierin liege ein Verstoß gegen Artikel 38 Grundgesetz (GG) und Artikel 11 GG. Er begehrt, alle Parteien, die zur Wahl zum Deutschen Bundestag zugelassen wurden, unabhängig von seinem Wohnsitz wählen zu können und nicht auf die Landeslisten der Parteien in seinem Bundesland festgelegt zu sein. Der Bundestag sei für den gesamten Staat zuständig; er habe einen bundespolitischen Auftrag, kümmere sich um bundeseinheitliche Aufgaben und solche „Geschäfte, die sich für alle Länder gleich“ ergäben. Die Abgeordneten würden als Vertreter des ganzen Volkes gewählt, nicht als Vertreter eines Bundeslandes. Für die Vertretung der Interessen der Länder und ihrer Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union sei, u. a. gemäß Artikel 50 GG, der Bundesrat zuständig. Verdeutlicht werde diese Problematik dadurch, dass z. B. ein Angehöriger einer Minderheit nicht dort wählen könne, wo seine „Minderheiten-Partei“ antrete, wenn er nicht zufällig auch im gleichen Bundesland wohne. Er regt an, dass jede Partei in jedem Bundesland antreten solle; dies sei auch mittels einer Bundesliste möglich. Für ihn trete dieses Problem insbesondere deshalb auf, da er in seinem Bundesland, Bayern, unter anderem eine Partei wählen könne, die in den anderen Bundesländern nicht antrete. Sie habe jedoch vertraglich eine Fraktionsgemeinschaft mit einer anderen Partei, die in den restlichen Bundesländern antrete, vereinbart. Er sei somit gezwungen worden, nur einer dieser Parteien seine Stimme zu geben, obwohl sie beiden Parteien im Ergebnis zugutekäme. Er zweifle zudem angesichts eines eigenständigen Wahlprogramms der CSU („Bayernplan“) an der Ernsthaftigkeit dieser Verbindung. Damit sei er getäuscht worden. Beide Parteien hätten sich unabhängig voneinander zur Wahl stellen müssen.

2. Auch § 18 Absatz 2 BWG in Verbindung mit § 2 Parteiengesetz (PartG) sei verfassungswidrig. Hiernach könnten solche Parteien, die seit der letzten Wahl in einem Landtag oder dem Bundestag mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten seien, ohne weitere Prüfung eine Landesliste einreichen. § 18 Absatz 2 BWG bevorzuge solche Parteien, die zuvor in ein Länderparlament gewählt worden seien. Hierfür gebe es keinen Grund, denn wer mit länderspezifischen Programmen gewählt worden sei, habe damit noch nicht zugleich seine bundespolitische Motivation erklärt. Eine Überprüfung der CSU sei bei der Zulassung zur Wahl nach dieser Regelung unterblieben,

da diese seit langem mit mindestens fünf Abgeordneten einem Landesparlament und dem Bundestag angehöre. Hierin liege zudem eine Verletzung des Grundrechts des Einspruchsführers auf „Verbot einer Vereinigung, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen die Gedanken der Völkerverständigung richtet“ aus Artikel 9 Absatz 2 GG. Denn der Vorschlag der CSU für die Einführung einer Obergrenze für Flüchtlinge sei verfassungswidrig, da er u. a. gegen Artikel 16a GG verstoße. Gleiches gelte auch für eine andere Vereinigung, die nach der Bundestagswahl 2017 erstmals in den Bundestag eingezogen sei.

3. Schließlich sei auch § 20 Absatz 1 i. V. m. Absatz 2 BWG verfassungswidrig. Die Kreiswahlvorschläge würden von den vorschlagenden Parteien bestimmt, so dass es sich nicht um unabhängige Kandidaten handele. Dies beschränke sein Wahlrecht, insbesondere den Grundsatz der freien Wahl. Seine Auffassung von einer freien Wahl beinhalte, dass er auch zwischen mehreren Kandidaten einer Partei wählen könne, nicht nur zwischen je einem Kandidaten unterschiedlicher Parteien. Denn wenn er zwar eine Partei, nicht aber den konkret nominierten Kandidaten unterstützen wolle, sei er gezwungen, auf den Kandidaten einer anderen Partei auszuweichen oder aber auf die Stimmabgabe zu verzichten. Dass dies anders zu regeln wäre, zeige sich z. B. im Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg, wo das Panaschieren zulässig sei.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382

[404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt, Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine Bundesliste der Parteien. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Der Einspruch ist ansonsten zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Es liegt zunächst kein Wahlfehler darin, dass dem Einspruchsführer mit Wohnsitz in Bayern von den beiden Parteien CDU und CSU lediglich die CSU mit einer Landesliste und entsprechenden Kreiswahlvorschlägen zur Wahl stand. Gemäß § 18 BWG können die Parteien Wahlvorschläge für Wahlkreisbewerber und Landeslisten einreichen; sie müssen dies jedoch nicht tun. Die Wähler haben keinen Anspruch darauf, dass die zur Wahl des Deutschen Bundestages zugelassenen Parteien in allen Ländern Landeslisten einreichen (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53). Dies ist Ausdruck ihrer grundgesetzlich verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit, die in dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien ihren Niederschlag findet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete, gleichwohl eigenständige „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge möglicherweise auch mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen vor diesen Hintergrund unbenommen.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit von Regelungen des Bundeswahlgesetzes anzweifelt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57).

Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3

GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]).

a) Die vom Einspruchsführer gerügte Wahl nach Landeslisten und Kreiswahlvorschlägen verstößt insbesondere nicht gegen den vom Einspruchsführer vorgebrachten Grundsatz der Freiheit der Wahl. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährt zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverhalten Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halten und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 22). Eine freie Wahl ist insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine Auswahl unter mehreren Wahlvorschlägen war bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag in jedem Wahlkreis gewährleistet (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017). Es besteht kein Anspruch darauf, dass jede zur Bundestagswahl zugelassene Partei mit Wahlbewerbern in jedem Wahlkreis und jedem Bundesland antritt und insofern jedem Wahlberechtigten zur Wahl steht. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen können. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiert daraus nicht. Es ist den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten antreten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie dies tun wollen. Dies ist Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien, das seinerseits Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]).

Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers sind alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG Vertreter des ganzen Volkes. Dies gilt auch dann, wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten. Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung nach Artikel 20 Absatz 1 GG in selbständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten werden, nicht in Frage gestellt. Damit werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (vgl. BVerfGE 131, 316 [342]).

Auch ein vom Einspruchsführer vorgetragener Verstoß gegen das Recht auf Freizügigkeit aus Artikel 11 Absatz 1 GG ist nicht ersichtlich: Das Recht auf Freizügigkeit bedeutet die Möglichkeit, an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen (vgl. BVerfGE 80, 137 [150]; 110, 177 [190 f.]. Es umfasst nicht das Recht, an jedem Aufenthalts- oder Wohnsitzort auf gleiche tatsächliche und rechtliche Voraussetzungen zu treffen; dies wäre in einem föderalen Bundesstaat auch gar nicht möglich. So ist nicht umfasst, dass jeder Wahlberechtigte seine Wahlentscheidung zwischen den gleichen Kreiswahlvorschlägen oder Landeslisten treffen können muss.

b) Auch an der Verfassungsmäßigkeit von § 18 Absatz 2 BWG bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages keine Zweifel. Die im Hinblick auf die Einreichung von Wahlvorschlägen vorgenommene Differenzierung zwischen solchen Parteien, die bereits in Parlamenten auf Bundes- oder Landesebene vertreten sind und solchen, die dies noch nicht sind, ist trotz der vom Grundgesetz geforderten formalen Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich zulässig. Sie soll gewährleisten, dass sich nur ernsthafte politische Vereinigungen und keine Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer um die Wahl bewerben (BVerfGE 89, 266 [269 f.]; *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 21). Im Hinblick auf diese Rechtfertigung kommt es nicht darauf an, ob die antretenden Parteien bereits im Bundestag oder in einem Parlament auf Landesebene vertreten sind, denn auch solche Parteien, die (bislang) nur auf Landesebene in Parlamenten vertreten waren, sind als ernsthafte politische Vereinigungen anzusehen. Deshalb kommt es für die geforderte Anerkennung als Partei durch den Bundeswahlausschuss gemäß § 18 Absatz 4 BWG auch nicht darauf an, dass die Partei bundesweit vertreten ist. Die Entscheidung über den Wert des Programms einer politischen Partei und über ihre Möglichkeit, an der Bildung des Staatswillens mitzuwirken, ist den Wählern vorbehalten (BVerfGE 3, 19 [26]; 14, 121 [133]).

c) Schließlich ist es aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass jede Partei in jedem Wahlkreis gemäß § 18 Absatz 5 BWG i. V. m. § 20 Absatz 1 BWG nur einen Kreiswahlvorschlag einreichen darf. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl in seiner Ausprägung der Auswahlfreiheit der Wahlberechtigten ist durch die Beschränkung nicht betroffen, da diese lediglich die Auswahlfreiheit unter mehreren Wahlvorschlägen sichert. Nicht umfasst ist die Auswahlfreiheit unter mehreren Wahlvorschlägen einer Partei. Ebenso wenig betroffen ist das grundsätzlich vom Grundsatz der Freiheit der Wahl umfasste freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien. Denn dieses verlangt lediglich, dass jede Partei und Wählergruppe mit einem eigenen Wahlvorschlag kandidieren kann. Es räumt hingegen nicht das Recht ein, dass sich dieselbe Gruppierung mehrfach in einem Wahlkreis zur Wahl stellen können muss (*Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 24).

Anlage 19

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau S. F., 80469 München
- Az.: WP 52/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 2. Oktober 2017 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Sie greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführerin anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf ihren Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die von der Einspruchsführerin gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern

außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – von der Einspruchsführerin nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die von der Einspruchsführerin kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die von der Einspruchsführerin vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit die Einspruchsführerin die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 20

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau C. E., 38442 Wolfsburg;
des Herrn H.-J. E., ebenda
- Az.: WP 54/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Die Einspruchsführer haben mit Schreiben vom 1. Oktober 2017 Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag eingelegt. Sie tragen vor, mit der Führung des Wählerverzeichnisses sowie der Begleitung der Bundestagswahl in den Gemeindeverwaltungen der Gemeinde Bokensdorf und der Samtgemeinde Boldecker Land im Wahlkreis 51 – Helmstedt – Wolfsburg nicht einverstanden zu sein. Das Wählerverzeichnis sei fehlerhaft, da in diesem Personen geführt würden, die unrechtmäßigerweise dauerhaft im Wochenendhausgebiet der „Boldecker Seen“ in Bokensdorf wohnten. Sie hätten die Samtgemeinde Boldecker Land mit falschen Angaben rechtswidrig getäuscht und/oder die Meldebehörde der Samtgemeinde Boldecker Land habe diesen Personen durch Eintragung in das Wählerverzeichnis rechtswidrig ein Wahlrecht verschafft. Baurechtlich sei auf den als Sondergebiet ausgewiesenen Flächen kein dauerhaftes Wohnen zulässig. Dies werde von der Samtgemeinde Boldecker Land ignoriert, so dass seit 1972 Personen aus dem Wochenendhausgebiet an unterschiedlichen Wahlen teilgenommen haben dürften, obwohl sie keine wahlberechtigten Bürger der Gemeinde Bokensdorf bzw. der Samtgemeinde Boldecker Land gewesen seien. Drei dieser Personen, die namentlich genannt werden, hätten inzwischen kommunale Mandate inne und seien damit für Beschlüsse des Samtgemeinderates verantwortlich. Die Einspruchsführer hätten der Kreiswahlleitung mit Schreiben vom 10. September 2017 mitgeteilt, dass das in Frage stehende Gebiet ein Wochenendhausgebiet sei, das nicht zum dauernden Wohnen bestimmt sei, zumal der Landkreis Gifhorn ihnen mitgeteilt habe, dass die dauerhafte Nutzung eines Wochenendhauses zum Wohnen in diesem Gebiet unzulässig und baurechtswidrig sei. Nach dem Dafürhalten des Landkreises würden die Meldebehörden eine Anmeldung nach § 17 Bundesmeldegesetz (BMG) nicht befürworten. Nach Ansicht der Einspruchsführer hätten die (insgesamt rund 300) Personen einen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis gemäß § 16 Absatz 2 Nr. 1 b) Bundeswahlordnung (BWO) stellen müssen. Die Samtgemeinde Boldecker Land hätte prüfen müssen, inwieweit die Voraussetzung für die Eintragung vorgelegen hätten. Eine ordnungsgemäße Bekanntmachung über das Recht auf Einsicht in das Wählerverzeichnis nach § 20 BWO sei nicht erfolgt, so dass ihnen die Einsichtnahme und ein Einspruch hiergegen nicht möglich gewesen sei. Nach Ablauf der Einsichts- und Einspruchsfrist sei ihnen die Überprüfung des Sachverhalts verwehrt. Sie seien jedoch der Ansicht, dass die drei genannten Personen widerrechtlich im Wählerverzeichnis der Samtgemeinde Boldecker Land für die Gemeinde Bokensdorf berücksichtigt worden seien, obwohl sie die Samtgemeinde bereits mit Schreiben vom 15. August 2017 vor Ablauf der Einspruchsfrist aufgefordert hätten, die Wählerverzeichnisse für die bevorstehenden Bundestags- und Landtagswahlen zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Es sei durch Urteil des VG Karlsruhe richterlich entschieden, dass eine Wohnung im Sinne eines Wohnsitzes zwingend Räumlichkeiten voraussetze, die zum dauerhaften Wohnen geeignet seien. Eine bloße Übernachtungsmöglichkeit in einem Wochenendhaus sei hierfür nicht ausreichend. Nach einem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg stelle das Melderegister den Ausgangspunkt zur Ableitung des Wählerverzeichnisses dar. Die Meldebehörde vertraue auf die Richtigkeit der Angaben des

Meldepflichtigen und werde in der Regel nur dann tätig, wenn es Hinweise auf falsche Angaben gäbe. Im vorliegenden Fall erstelle die Meldebehörde danach seit Jahren wider besseres Wissen Wählerverzeichnisse, die formal baurechtswidrige Verhältnisse ignorierten. Aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen ergebe sich, dass das dauerhafte Wohnen in einem Wochenendhaus formell wie materiell illegal sei. Zwar würde der Wahleinspruch wahrscheinlich nicht zu einer Neuwahl führen, jedoch solle bundesweit eine Initiative zur Bereinigung der Melde- und Wählerverzeichnisse erfolgen.

Die **Landeswahlleiterin Niedersachsen** hat zu dem Vortrag der Einspruchsführer im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Sie habe den Kreiswahlleiter des Wahlkreises 51 um Stellungnahme gebeten, der die von der Samtgemeinde Boldecker Land in ihren Stellungnahmen vom 17. Oktober 2017 sowie vom 16. Januar 2018 vertretene Auffassung teile. Die Samtgemeinde führe aus, dass nach § 12 Bundeswahlgesetz (BWG) wahlberechtigt sei, wer u. a. seit drei Monaten eine Wohnung in der Bundesrepublik Deutschland innehabe. Eine Wohnung im Sinne des Melderechts sei dabei jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen und Schlafen benutzt werde. Sofern ein Wahlberechtigter über mehrere Wohnungen verfüge, sei die vorwiegend genutzte Wohnung (Hauptwohnung) als Wohnung anzusehen. Bei der Erstellung des Melderegisters liege kein Verstoß gegen das Bundesmeldegesetz vor. Nach § 16 Absatz 1 Nr. 1 BWO seien alle Personen von Amts wegen in das Wählerverzeichnis einzutragen, die am 42. Tag vor der Wahl bei der Meldebehörde für eine Wohnung gemeldet seien. Die Bekanntmachung nach § 20 BWO habe – wie vor Ort üblich – als „Sonstige Bekanntmachung“ gemäß der Hauptsatzung der Samtgemeinde seit dem 29. August 2017 im Aushangkasten der Samtgemeinde vor dem Rathaus ausgehangen und sei zudem den Mitgliedsgemeinden nachrichtlich zum Aushang zur Verfügung gestellt worden. Die Landeswahlleiterin erklärt zu dieser Stellungnahme der Samtgemeinde, wahlberechtigt sei unter anderem, wer seit mindestens drei Monaten eine Wohnung in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehabe oder sich dort sonst gewöhnlich aufhalte (§ 12 Satz 1 Nr. 2 BWG). Das Wahlrecht sei somit an das Vorliegen eines Wohnsitzes in der Bundesrepublik Deutschland gebunden. Nach § 12 Absatz 3 BWG sei eine Wohnung jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen genutzt werde. Diese Definition entspreche der des Bundesmeldegesetzes. In das Wählerverzeichnis eines Wahlbezirks würden alle Wahlberechtigten eingetragen, die am 42. Tag vor der Wahl für eine Wohnung in diesem Wahlbezirk nach den Vorschriften des Melderechts bei der Gemeinde angemeldet sind (§ 16 Absatz 1 Nr. 1 BWO). Bei der Prüfung der Frage, in welchem Ort eine Person eine Wohnung innehabe, sei also das Melderegister zugrunde zu legen. Lediglich bei Personen ohne Wohnung komme es auf den Ort des gewöhnlichen Aufenthalts an; diese haben nach § 16 Absatz 2 Nr. 1 b) BWO die Eintragung in das Wählerregister zu beantragen. Mit der Anknüpfung des Wahlrechts an das Melderecht werde insbesondere verwaltungspraktischen Überlegungen Rechnung getragen, da den Gemeindebehörden auf Grund der bestehenden allgemeinen Meldepflicht nach § 17 Absatz 1 BMG die tatsächlichen Wohnverhältnisse aus den Verwaltungsunterlagen bekannt seien und von ihnen auch nachgewiesen werden könnten. Auf die im Einzelfall aufwändige Prüfung durch die Wahlorgane werde damit grundsätzlich verzichtet. Insbesondere sei die Frage, ob eine dauerhafte Nutzung von Wohnungen in einem Wochenendhaus bauplanungsrechtlich zulässig sei, sowohl für die melderechtliche Bewertung als auch für die daraus resultierende Eintragung in das Wählerverzeichnis ohne Belang. Denn die Meldepflicht nach § 17 Absatz 1 BMG bestehe, sobald eine Wohnung tatsächlich bezogen worden sei. Das Melderegister verfolge den Zweck der tatsächlichen Abbildung der Wohnsituation. Auf eine privatrechtliche Berechtigung zum Beziehen der Wohnung komme es ebenso wenig an wie auf die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit der Nutzung als Wohnung. Zwischen den Einspruchsführern und der Samtgemeinde sei unstreitig, dass sich die drei namentlich genannten Personen – nur insoweit liege überhaupt ein hinreichend substantiierter Vortrag vor – dauerhaft in dem Wochenendhausgebiet aufhielten. Auch werde die tatsächliche Eignung der dortigen Unterkünfte als Wohnung im Sinne des Wahl- und Melderechts nicht in Frage gestellt. Die sonstige rechtliche Eignung sei für die melderechtliche Bewertung ohne Belang. Somit sei das Wählverzeichnis der Samtgemeinde Boldecker Land für die Gemeinde Bokensdorf zur Bundestagswahl auch in Bezug auf die betroffenen Personen ordnungsgemäß aufgestellt worden. Im Übrigen sei auch die Bekanntmachung der Einsichtnahme in die Wählerverzeichnisse nicht zu beanstanden. Diese habe nach § 20 i. V. m. § 86 Absatz 1 BWO am 24. Tag vor der Wahl in ortsüblicher Weise zu erfolgen. Der Aushang sei bereits ab dem 26. Tag vor der Wahl – wie vor Ort üblich – als „Sonstige Bekanntmachung“ gemäß der Hauptsatzung der Samtgemeinde seit dem 29. August 2017 im Aushangkasten der Samtgemeinde vor dem Rathaus erfolgt. Sie erfolgte mithin ortsüblich und fristgemäß und sei insofern nicht zu beanstanden. Da kein Wahlfehler vorliege, halte sie den Wahleinspruch für unbegründet.

Die **Einspruchsführer,** denen die Stellungnahme der Landeswahlleiterin zugesandt wurde, haben sich hierzu im Wesentlichen wie folgt geäußert: Sie bemängeln, dass zu bewussten Manipulation des Wählerverzeichnisses

keine Stellung genommen worden sei, obgleich sie – die Einspruchsführer – die Behörden hierauf bereits frühzeitig hingewiesen hätten. Es gehe nicht nur um die Frage, ob bestimmte Personen an Wahlen teilnehmen dürften, sondern auch darum, ob diese sich wählen lassen dürften. Der Rechtsstaat werde hier nicht ernst genommen; auch die Wahlleiter, die Stellung genommen hätten, seien Teil des Problems. Sie beantragen, den Vortrag der Landeswahlleiterin wegen Befangenheit nicht zur Beurteilung des Wahleinspruchs heranzuziehen. Nach den Aussagen der Landeswahlleiterin könnte sich eine ungerechte Tat in einen rechtmäßigen Zustand entwickeln. Dies sei rechtsstaatlich bedenklich. Die Aussage, dass sich die drei in Frage stehenden Personen dauerhaft in dem Wochenendhausgebiet „aufhalten“ sei falsch. Vielmehr würden die Personen „baurechtswidrig dauerhaft in einem als Wochenendhausgebiet gewidmeten Areal wohnen“. Auch weisen sie zurück, dass sie die tatsächliche Eignung der Unterkünfte als Wohnung im Sinne des Wahl- und Melderechts nicht in Frage stellten. Das Melderegister sei nicht ordnungsgemäß geführt worden. Es müsse sichergestellt werden, dass Personen nur dann in ein Wählerverzeichnis aufgenommen würden und demnach wählen und sich zur Wahl stellen dürften, die nach Recht und Gesetz dauerhaft in den dafür zu Wohnzwecken vorgesehenen Wohngebieten wohnten. Inzwischen könnten sie sich vorstellen, dass ihr Einspruch zu einer Neuwahl führen könnte. Sie beantragen zudem, dass eine „komplette Kontrolle sämtlicher Wählerverzeichnisse in ganz Deutschland“ vorgenommen werde. Der Bundestag solle zudem eine Bereinigung der Melde- und Wählerverzeichnisse initiieren.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführer sowie der Stellungnahme der Landeswahlleiterin Niedersachsen wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführer begehren, dass alle Wählerverzeichnisse in Deutschland einer Prüfung unterzogen werden sowie der Deutsche Bundestag eine Bereinigung der Melde- und Wählerverzeichnisse initiieren solle. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 des Wahlprüfungsgesetzes nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 Grundgesetz (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Die Einspruchsführer unterbreiten jedoch Prüfvorschläge für die Zukunft. Ein Bezug zur Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Wahl ist dabei nicht gegeben.

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er unbegründet.

Es kann dahinstehen, ob das Recht auf Einsicht in das Wählerverzeichnis der Samtgemeinde Boldecker Land für die Gemeinde Bokensdorf mit dem Aushang im Aushangkasten vor dem Rathaus der Samtgemeinde den Vorgaben des § 20 Absatz 1 i. V. m. § 86 Absatz 1 BWO entsprechend öffentlich bekannt gemacht wurde und die Einspruchsführer insofern von ihrem Recht auf Einsicht und Einspruch gegen das Wählerverzeichnis fristgerecht hätten Gebrauch machen können. Die Einspruchsführer hätten die Unrichtigkeit des Wählerverzeichnisses jedenfalls nicht mit Aussicht auf Erfolg im Einspruchsverfahren geltend machen können. Im Hinblick auf die drei Personen, die die Einspruchsführer namentlich und mit Wohnadresse benennen, bei denen also ein überprüfbarer, hinreichend substantiierter Tatsachenvortrag vorliegt, ist eine Eintragung in das Wählerverzeichnis wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Gemäß § 17 Absatz 1 Satz 1 BWG führen die Gemeindebehörden für jeden Wahlbezirk ein Verzeichnis der Wahlberechtigten. Wahlberechtigt sind gemäß § 12 Absatz 1 BWG alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes, die am Wahltag das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben, seit mindestens drei Monaten in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten und nicht nach § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Eine Wohnung im Sinne des Gesetzes ist gemäß § 12 Absatz 3 BWG jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen genutzt wird. Nach diesen Vorgaben legt die Gemeindebehörde gemäß § 14 Absatz 1 BWO für jeden allgemeinen Wahlbezirk ein Wählerverzeichnis an. In dieses sind gemäß § 16 Absatz 1 BWG von Amts wegen alle Wahlberechtigten

einzutragen, die am 42. Tag vor der Wahl unter anderem für eine Wohnung bei der Meldebehörde gemeldet sind. Die Meldepflicht nach § 17 Absatz 1 BMG besteht, sobald eine Wohnung tatsächlich bezogen ist, wobei Wohnung in § 20 Satz 1 BMG wie in § 12 Absatz 3 BWG definiert wird. Das Wählerverzeichnis wird damit auf Grundlage des örtlichen Melderegisters geführt. Im vorliegenden Fall waren jedenfalls die drei im Einspruch namentlich genannten Personen mit einer Wohnadresse bei der Meldebehörde gemeldet. Es steht auch nicht in Frage, dass diese Personen an dem Ort, an dem sie gemeldet waren, tatsächlich eine Wohnung innehaben. Das Innehaben einer Wohnung ist – sowohl im melde- als auch im wahlrechtlichen Sinne – ein tatsächlicher Vorgang, keine Rechtshandlung. Insofern kommt es auch nicht darauf an, ob die Wohnung berechtigt oder unberechtigt in Anspruch genommen wird (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 12 Rdnr. 16). Auch die Einspruchsführer bestätigen, dass die drei Personen dauerhaft in dem als Wochenendhausgebiet gewidmeten Areal wohnen. Die baurechtliche Rechtmäßigkeit der Nutzung von Wochenendhäusern zum dauerhaften Wohnen ist nicht Gegenstand des Wahlprüfungsverfahrens beim Deutschen Bundestag.

Anlage 21

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

1. des Herrn Prof. Dr. M. K., 07749 Jena
2. des Herrn H. W., 96515 Sonneberg
3. des Herrn M. H., 96524 Neuhaus-Schierschnitz
4. des Herrn F. G., 96515 Sonneberg
5. des Herrn R. S., 96515 Sonneberg
6. des Herrn T. P., 96515 Sonneberg
7. des Herrn W. V., 96515 Sonneberg
8. des Herrn A. B., 96515 Sonneberg
9. des Herrn H. W., 98529 Suhl
10. des Herrn RA A. G., 96515 Sonneberg,

dieser zugleich als Bevollmächtigter der Einspruchsführer zu 1. – 9.

- Az.: WP 55/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen, dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2017 haben die Einspruchsführer, vertreten durch den Einspruchsführer zu 10 Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 in den Wahlkreisen 196 Suhl – Schmalkalden-Meiningen – Hildburghausen – Sonneberg sowie 195 Saalfeld-Rudolfstadt – Saale-Holzland-Kreis – Saale-Orla-Kreis eingelegt. Der Einspruchsführer zu 1 war Wahlkreisbewerber für die Partei AfD im Wahlkreis 195.

1. Die Einspruchsführer tragen vor, dass im Wahlkreis 196 die Veröffentlichung des Tags der Feststellung des amtlichen Endergebnisses zur Bundestagswahl im Kreiswahlausschuss nicht den Vorgaben des § 5 Absatz 3 Bundeswahlordnung (BWO) entsprochen habe. Hiernach seien Zeit, Ort und Gegenstand der Verhandlungen öffentlich bekannt zu machen, d. h. eine Einladung des Kreiswahlausschusses müsse im Amtsblatt des Landkreises erfolgen, insbesondere sei der Gegenstand der Verhandlung bekannt zu geben. Im Amtsblatt des Landkreises Sonneberg 8/2017 vom 26. August 2017, S. 8 sei jedoch nur ein „Hinweis des Kreiswahlausschusses zur Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses im Wahlkreis 196“ enthalten gewesen. Es fehle auch im Text jeglicher Hinweis auf die Bundestagswahl und den Wahlkreis 196 samt der enthaltenen Landkreise bzw. Städte. Insofern liege eher eine Ankündigung eines Wahlergebnisses auf Kreisebene nahe.

2. Sie tragen weiter vor, dass die Wähler im Wahlkreis 196 durch den Wahlkreisbewerber der CDU „verwirrt“ worden seien. Hierdurch sei das Zweitstimmenergebnis zu Gunsten der CDU verfälscht worden. Mandatsträger hätten jedoch die Neutralität zu wahren und „sachlich richtig“ in der Öffentlichkeit aufzutreten. Die Wahlkreise 196 und 197 seien zur Bundestagswahl 2017 neu gegliedert worden. Der Landkreis Sonneberg – ehemals Wahlkreis 196 (alt) sei an den Wahlkreis 197 (alt) zu einem neuen Wahlkreis 196 angegliedert worden. Hieraus folge, dass im Landkreis Sonneberg lediglich die gewählte Wahlkreisbewerberin des Wahlkreises 196 (alt) als „unsere Bundestagsabgeordnete“ hätte auftreten dürfen, indes nicht – wie tatsächlich geschehen – der gewählte Wahlkreisbewerber des Wahlkreises 197 (alt), der nunmehr Wahlkreisbewerber für den Wahlkreis 196 (neu) gewesen

sei. Dieser sei in der Öffentlichkeit so aufgetreten, als sei er bereits zum Zeitpunkt des Wahlkampfes der zuständige Direktmandatsträger. Er habe beispielsweise sämtlichen Bürgermeistern im Landkreis Sonneberg angetragen, mit ihm als „Unser Bundestagsabgeordneter“ Bilder zu machen und diese in Zeitungen zu veröffentlichen. Zudem habe er kommunalpolitische Forderungen, wie den Erhalt der Kreisstadt Sonneberg, gestellt, wozu er gar nicht befugt sei, sondern der Freistaat Thüringen.

3. Der Wahlkreisbewerber der CDU für den Wahlkreis 196 habe sich zum Wahlkampfauftakt in der Stadt Sonneberg öffentlichkeitswirksam mit dem damaligen Bundesminister der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, MdB, bei dessen Eintrag ins Goldene Buch der Stadt Sonneberg fotografieren lassen, obwohl er zu diesem Zeitpunkt gar nicht zuständiger Abgeordneter für die Stadt Sonneberg gewesen sei. Zudem habe er initiiert, das Foto auf dem Deckblatt des Amtsblattes der Stadt Sonneberg zu veröffentlichen. Anderen Wahlkreisbewerbern oder Parteien sei nicht Gelegenheit gegeben worden, Werbung auf dem Deckblatt des Amtsblattes zu veröffentlichen. Der Wahlkreisbewerber der CDU habe damit seine Neutralitätspflicht als Amtsträger „in gröbstem Maße“ verletzt. Das Handeln der Stadt Sonneberg und deren Vertretern, die diese Art von Werbung kostenlos zuließen, sei ihm zurechenbar.

4. Des Weiteren habe der Wahlkreisbewerber der CDU im Wahlkreis 196 seine Neutralitätspflicht dadurch verletzt, dass er in seinem Wahlkampfprospekt ausdrücklich zur Briefwahl aufgefordert, auf die Möglichkeit der Bevollmächtigung und auf die kostenlose Versandmöglichkeit der Post hingewiesen habe. Der Wahlkreisbewerber der AfD sei dem der CDU unterlegen, wofür die Briefwahl ausschlaggebend gewesen sei. Der unzulässige Aufruf zur Briefwahl sei somit kausal für den Wahlausgang gewesen. Auch das Zweitstimmenergebnis habe sich von der CDU zu Lasten der AfD verschoben. Ohne dieses Handeln wäre ein weiterer AfD-Abgeordneter in den Bundestag eingerückt.

5. Es sei nur ein Teil der Briefwahlergebnisse in den Wahlkreisen 195 und 196 vom Landesamt für Statistik Thüringen erfasst und veröffentlicht worden. Die Wahlergebnisse seien im Detail nicht nachprüfbar.

6. Es stehe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit fest, dass das amtliche Endergebnis im Wahlkreis 196 sowohl bei den Erst- als auch bei den Zweitstimmen zu Lasten der AfD falsch sei. Ausgehend von der sog. Nullhypothese müsse bei einer hinreichend großen Anzahl abgegebener Stimmen das Briefwahlergebnis ähnlich dem Ergebnis der Urnenwahl ausfallen. Der Wahlkreisbewerber der AfD habe im Wahlkreis 196 38.335 Stimmen, das sind 22,8% der Erststimmen errungen, der Wahlkreisbewerber der CDU 56.291 Stimmen, das sind 33,6%. Extrapoliere man das Briefwahlergebnis und übertrage das reine Ergebnis der Urnenwahl auch auf die Briefwahl, würden aus einer Differenz von 17.956 Erststimmen im Verhältnis CDU – AfD nur noch 16.098 Erststimmen. Da diese Differenz von rund 2.000 Stimmen zum „zu erwartenden Ergebnis“ nicht zu erklären sei, stehe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit fest, dass das amtliche Endergebnis zu Lasten der AfD falsch sei. Die Briefwahl sei nicht verwertbar. Es sei nicht auszuschließen, dass sich von den insgesamt 24.101 Briefwählern eine überdurchschnittliche Mehrheit für die AfD entschieden hätte.

7. Zur Wahl im Wahlkreis 195 tragen die Einspruchsführer vor, dass sich aus den Statistiken im Internet für den Wahlkreis 195 die Briefwahlergebnisse nicht vollständig entnehmen ließen. Auch hier sei mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit das Ergebnis zu Lasten der AfD falsch. Ausgehend von einer ähnlichen Rechnung wie für den Wahlkreis 196 hätte sich bei dem zu erwartenden Ergebnis der Abstand der Erststimmen der CDU zur AfD von 7.417 auf 5.119 verkürzt. Die AfD weise ein Briefwahlergebnis von rund 20% auf, im Endergebnis habe sie rund 30% erzielt. Dieser Unterschied sei unerklärbar. Auch hier sei die Briefwahl nicht verwertbar. Es sei nicht auszuschließen, dass sich eine überdurchschnittliche Mehrheit der geschätzt 25.000 Briefwähler auch für die AfD entschieden hätte mit dem Ergebnis, dass die AfD sowohl bei den Erst- als auch bei den Zweitstimmen Sieger im Bundestagswahlkreis 195 gewesen wäre.

Der **Landeswahlleiter Thüringen** hat zu dem Vortrag der Einspruchsführer im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

1. Zum Vortrag der fehlerhaften Bekanntmachung der Sitzung des Kreiswahlausschusses zur Feststellung des endgültigen Ergebnisses im Wahlkreis 196 erklärt er, der zuständige Kreiswahlleiter habe darauf hingewiesen, dass die Bekanntmachung von Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzung des Kreiswahlausschusses als Aushang im Landratsamt Schmalkalden-Meinigen, in verschiedenen Amtsblättern sowie auf der Internetseite der Stadt Suhl veröffentlicht worden sei. Damit seien die gesetzlichen Anforderungen an die Bekanntmachung eingehalten worden. Der Landeswahlleiter schließe sich diesen Ausführungen an und ergänze, dass sich die Veröffentlichung

in den Amtsblättern der Landkreise Schmalkalden-Meiningen, Hildburghausen sowie Sonneberg nur auf die Ergebnisfeststellung des zuständigen Kreiswahlausschusses beziehen könne, auch wenn ein ausdrücklicher Hinweis auf die Bundestagswahl im eigentlichen Text nicht enthalten sei. Jedoch weise die Überschrift eindeutig auf den Wahlkreis 196 und die Bundestagswahl 2017 hin. Eine Verwechslung mit anderen Wahlen sei somit ausgeschlossen. Gemäß § 86 Absatz 2 BWO genügten für die öffentliche Bekanntmachung nach § 5 Absatz 3 BWO der Aushang am oder im Eingang des Sitzungsgebäudes. Eine solche sei nach den Angaben des Kreiswahlleiters erfolgt. Im Übrigen wäre ein möglicher Rechtsverstoß nicht mandatsrelevant.

2. Zu dem Vortrag, dass ein Mitglied des Bundestages im Wahlkampf als „Unser Bundestagsabgeordneter“ aufgetreten sei, erklärt der Landeswahlleiter, die von den Einspruchsführern vorgebrachte Pflicht, während der Innehabung des Mandats die Neutralität zu wahren und sachlich richtig in der Öffentlichkeit aufzutreten, sei weder im Bundeswahlgesetz noch in der Bundeswahlordnung vorgesehen und auch aus der Rechtsprechung nicht bekannt. Das Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebot, das nach der Rechtsprechung insbesondere im Vorfeld einer Wahl hervorgehoben werde, betreffe Hoheitsträger und ihre Organe. Nur diesen sei es untersagt, in amtlicher Eigenschaft in den Wahlkampf einzugreifen. Die Einspruchsführer verkennten in diesem Zusammenhang den Begriff des Amtsträgers.

3. Auch die Annahme, es stelle einen Wahlfehler dar, wenn im Amtsblatt der Stadt Sonneberg darüber berichtet werde, dass ein Bundesminister sich in das Goldene Buch der Stadt Sonneberg eingetragen habe und auf dem entsprechenden Foto der Bundestagsabgeordnete und Wahlkreisbewerber der CDU abgebildet gewesen sei, sei nicht begründet. Nach Mitteilung des Kreiswahlleiters sowie der Stadt Sonneberg sei die Eintragung in das Goldene Buch der Stadt auf Veranlassung des Bundestagsabgeordneten und Wahlkreisbewerbers erfolgt, weshalb er auf dem Foto abgebildet gewesen sei, ohne dass jedoch sein Name genannt worden wäre. Zudem sei die Abbildung im nicht-öffentlichen Teil des Amtsblattes erfolgt. Es gebe keine wahlrechtlichen Vorgaben, die Bundestagsabgeordnete in der Teilnahme an öffentlichkeitswirksamen Aktionen im Vorfeld der Wahl beschränkten. Die Annahme der Einspruchsführer, die „Neutralitätspflicht von Amtsträgern“ sei „in gröbstem Maße verletzt“ sei deshalb nicht nachvollziehbar.

4. Da keine Neutralitätspflicht für Wahlbewerber, die gleichzeitig Mandatsträger seien, existiere, sei auch kein Wahlfehler darin zu sehen, dass der Wahlkreisbewerber der CDU im Wahlkreis 196 zur Briefwahl in seinem Wahlprospekt aufgerufen habe.

5. Der Vortrag der Einspruchsführer, die Briefwahlergebnisse im Wahlkreis 195 und 196 seien nur zum Teil veröffentlicht, sei nicht nachvollziehbar. Bei der Darstellung der Wahlergebnisse würden die Ergebnisse auf der Grundlage von Anlage 30 zur BWO durchgängig von der Wahlbezirksebene bis zum Landesergebnis abgebildet. Das Bundeswahlrecht fordere für die Ergebnisdarstellung keine Auflistung der Gemeinden, die in einem Briefwahlbezirk zusammengefasst worden seien. Ein Briefwahlergebnis einer Verwaltungsgemeinschaft setze sich somit aus den Ergebnissen der Briefwahl der Mitgliedsgemeinden zusammen. Die von den Einspruchsführern angegebenen Briefwahlergebnisse seien nicht repetierbar. Im Wahlkreis 195 hätten insgesamt 32.968 Wähler ihre Stimme per Briefwahl abgegeben, im Wahlkreis 196 32.273. Für den Wahlkreis 195 hat der zuständige Kreiswahlleiter in einer Stellungnahme ergänzt, dass alle Ergebnisse vorlägen und vom Thüringer Landesamt für Statistik veröffentlicht seien. Sie seien am 4. Oktober 2017 ins Internet eingestellt worden; möglicherweise hätten die Einspruchsführer, deren Einspruch vom 3. Oktober 2017 datiere, keine umfassende Kenntnis gehabt. Es gebe deshalb keinen Grund, die Ergebnisse zu interpolieren und unter Zugrundelegung einer geschätzten Zahl von Briefwahlstimmen andere Ergebnisse „hochzurechnen“.

Die Einspruchsführer haben sich zu der Stellungnahme des Landeswahlleiters, die ihnen zugesandt wurde, nicht geäußert.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführer sowie der Stellungnahme des Landeswahlleiters wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführer lässt sich kein die Gültigkeit der Bundestagswahl 2017 berührender Wahlfehler entnehmen.

1. Die von den Einspruchsführern gerügte Bekanntgabe der Sitzung des Kreiswahlausschusses für die Feststellung

des Wahlergebnisses im Wahlkreis 196 im Amtsblatt des Landkreises Sonneberg vom 26. August 2017 begründet keinen Wahlfehler. Gemäß § 5 Absatz 3 i. V. m. § 86 Absatz 2 BWO müssen Zeit, Ort und Gegenstand der Verhandlungen von Wahlausschüssen öffentlich bekannt zu machen, wobei ein Aushang am oder im Eingang des Sitzungsgebäudes mit dem Hinweis, dass jedermann Zutritt zu der Sitzung habe, hinreichend ist. Diesen Vorgaben genügte der Aushang des Kreiswahlleiters für den Wahlkreis 196, den dieser ausweislich der Stellungnahme des Landeswahlleiters Thüringen an der Bekanntmachungstafel im Landratsamt Schmalkalden-Meiningen, Haus II, ausgehängt hat. Dem Aushang konnten Zeit und Ort sowie der Gegenstand der Sitzung, die Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses zur Bundestagswahl 2017 im Wahlkreis 196, entnommen werden. Damit kommt es nicht darauf an, ob die Bekanntmachung im Amtsblatt des Landkreises Sonneberg sowie in den Amtsblättern weiterer Landkreise des Wahlkreises ebenso den Vorgaben des § 5 Absatz 3 BWO entsprach, woran im Übrigen keine Zweifel bestehen, da Zeit, Ort und Gegenstand, nämlich die Feststellung des Wahlergebnisses für die Bundestagswahl 2017 im Wahlkreis 196, jedenfalls durch lebensnahe Auslegung sicher zu ermitteln waren.

2. Auch aus den von den Einspruchsführern angegriffenen Wahlkampfplakaten und -prospekten des Wahlkreisbewerbers für die CDU im Wahlkreis 196 lassen keine Verstöße gegen Wahlrechtsvorschriften erkennen.

Es ist zunächst kein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber darin zu sehen, dass das Mitglied des Deutschen Bundestages, das als Wahlkreisbewerber für die CDU im Wahlkreis 196 angetreten ist, als „Unser Bundestagsabgeordneter“ aufgetreten ist. Unabhängig davon, dass eine Pflicht zur Neutralität im Wahlkampf allein Amtsträgern zukommt (st. Rspr. BVerfGE 40, 11 [38]; sowie zuletzt 138, 102 [117 ff.]), nicht jedoch Mandatsträgern wie Abgeordneten des Deutschen Bundestages, ist in der Aussage selbst auch keine unlautere Beeinflussung der Wähler zu sehen. Denn die Aussage ist objektiv richtig. Selbst wenn der Wahlkreisbewerber zum Zeitpunkt vor der Wahl aufgrund des Neuzuschnitts der Wahlkreise nicht direkt gewählter Abgeordneter für den Wahlkreis 196 (alt) gewesen ist, so war er dennoch gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG – wie jedes Mitglied des Bundestages – Vertreter des ganzen Volkes, also auch der Wähler des Wahlkreises 196 (alt).

Ebenso wenig stellt die Abbildung mehrerer Amtsträger auf einem Wahlkampfplakat des Wahlkreisbewerbers der CDU im Wahlkreis 196 einen Wahlfehler dar. Zwar gilt die Neutralitätspflicht des Staates im Wahlkampf, entwickelt aus dem Grundsatz der Freiheit der Wahl und dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit, auch für kommunale Amtsträger wie Bürgermeister (vgl. BVerfGE 103, 111 [130]). Doch wird auf den Plakaten nicht auf ihr kommunales Amt eines Bürgermeisters hingewiesen. Sie treten insofern als Privatpersonen auf. Als solchen ist es ihnen unbenommen, sich durch Meinungsäußerungen, Anzeigen oder ähnlichen Mitteln am Wahlkampf zu beteiligen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 90).

Schließlich ist nicht zu beanstanden, dass der Wahlkreisbewerber der CDU in seinem Wahlkampfprospekt seine Standpunkte zu Themen des Wahlkreises, für deren Regelung keine Bundeskompetenz besteht, erläutert hat. Hierin ist keine unzulässige Wahlbeeinflussung zu sehen. Abgesehen davon, dass die Richtigkeit einzelner Wahlkampfaussagen grundsätzlich nicht zum Gegenstand eines Wahlprüfungsverfahrens gemacht werden könnte (*Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 28), steht diese hier auch nicht in Rede: Der Bewerber der CDU hat in einer Wahlkampfbroschüre lediglich unter der Überschrift „regional“ seine Meinung zu einem regional begrenzten Thema geäußert; er hat nicht erklärt, für eine entsprechende Regelung im Deutschen Bundestag zu streiten. Es gibt keinen Grundsatz, dass sich Wahlbewerber im Rahmen des Wahlkampfes allein auf Themen, für die der Bund eine Regelungskompetenz besitzt, beschränken dürfen.

3. Es liegt auch kein Wahlfehler darin, dass der Wahlkreisbewerber der CDU im Wahlkreis 196 in seinem Wahlkampfprospekt erläutert hat, wie die Briefwahl funktioniert. Gemäß § 14 Absatz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) kann wählen, wer in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist oder einen Wahlschein hat. Gemäß Absatz 3 kann derjenige, der einen Wahlschein hat, durch Briefwahl an der Wahl teilnehmen. Die Möglichkeit der Briefwahl steht gleichberechtigt neben der Urnenwahl. Dass ein Wahlbewerber versucht, auch die Wähler zur Stimmabgabe zu mobilisieren, die am Wahltag nicht die Möglichkeit haben, an der Urnenwahl teilzunehmen, ist nicht zu beanstanden.

4. Schließlich liegt kein Verstoß gegen die Neutralitätspflicht des Staates darin, dass der Wahlkreisbewerber der CDU auf einem Foto mit dem damaligen Bundesminister der Finanzen im nicht-amtlichen Teil des Amtsblattes der Stadt Sonneberg abgebildet worden ist, anderen Wahlbewerbern diese Möglichkeit der Veröffentlichung im Amtsblatt jedoch nicht gewährt wurde. Denn das Foto ist bereits nicht als Wahlwerbung einzuordnen. Es ist nicht zu beanstanden, dass der Besuch eines Bundesministers in einer Stadt mit der Eintragung in das Goldene Buch der Stadt und einer entsprechenden Notiz hierüber im Amtsblatt, das im vorliegenden Fall – in Übereinstimmung

mit § 2 Absatz 1 Satz 2 Thüringer Bekanntmachungsverordnung – auch kurze Nachrichten aus dem Gemeindeleben sowie Hinweise auf Veranstaltungen enthält, begleitet wird. Dass auch der Wahlkreisbewerber der CDU für den Wahlkreis 196 als Initiant des Termins auf dem Foto – gemeinsam mit weiteren Personen – abgebildet ist, mag in Zeiten des Wahlkampfs aus der Perspektive der Einspruchsführer unglücklich erscheinen. Doch werden weder der Name des Kandidaten noch dessen Parteizugehörigkeit noch seine Kandidatur in der Bildunterschrift erwähnt. Damit kann das Foto des Eintrags ins Goldene Buch nicht als Wahlwerbung gewertet werden.

5. Dem Vortrag der Einspruchsführer zur Feststellung der Wahlergebnisse in den Wahlkreisen 195 und 196 lässt sich ebenfalls kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen. Die Einspruchsführer tragen keine Tatsachen vor, aus denen sich eine Rechtsverletzung bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl ergibt. Entgegen dem Vortrag der Einspruchsführer sind die Wahlergebnisse des Wahlkreises 195 einschließlich der Briefwahlergebnisse vollständig veröffentlicht worden. Es ist auch nicht ersichtlich, dass es bei der Ermittlung der Wahlergebnisse zu Fehlern gekommen ist. Da nie auszuschließen ist, dass es bei einem Massenverfahren wie der Wahl zum Deutschen Bundestag, bei der im Jahr 2017 fast 47 Millionen Wahlberechtigte ihre Stimme abgegeben haben, zu Fehlern bei der Auszählung kommen kann, sehen das Bundeswahlgesetz und insbesondere die Bundeswahlordnung konkrete Regelungen vor, wie bei der Auszählung und Feststellung des Wahlergebnisses in den einzelnen Stimmbezirken durch die Wahlorgane zu verfahren ist (vgl. BVerfGE 85, 148 [158]). In dieses Verfahren sind mehrfache Kontrollmechanismen eingebaut. So wird teilweise lautes Verlesen des Abstimmungsverhaltens gefordert, § 69 Absatz 2 Satz 2, Absatz 5 Satz 2 BWO. Bei der Zählung der Stimmzettelstapel ist ausdrücklich vorgesehen, dass dies unter gegenseitiger Kontrolle erfolgt, § 69 Absatz 4 Satz 1 BWO. Schließlich ist über die Ungültigkeit von Stimmen vom Wahlvorstand durch Mehrheitsentscheidung Beschluss zu fassen, § 69 Absatz 6 BWO, § 10 Absatz 1 Satz 2 BWG. Das auf diese Weise im Wahlbezirk gemäß § 70 BWO bekanntgegebene Wahlergebnis wird in der Wahlniederschrift nach § 72 BWO festgehalten. Diese wiederum werden gemäß § 76 Absatz 1 Satz 1 BWO vom Kreiswahlleiter auf Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit überprüft. Die Einspruchsführer legen nicht dar, an welchem Punkt der Ergebnisfeststellung es zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist; sie bezweifeln lediglich das Endergebnis und legen Berechnungen auf der Grundlage tatsächlich nicht festgestellter Briefwahlergebnisse vor, aus denen sich dann andere Ergebnisse für die beiden Wahlkreise ergeben. Wahlbeanstandungen wie die vorliegende, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

Zudem können nur solche Wahlfehler die Gültigkeit der Bundestagswahl beeinträchtigen, die auf die Sitzverteilung von Einfluss sind oder sein können (vgl. nur BVerfGE 89, 243 [254]; Bundestagsdrucksachen 16/900, Anlage 20, 17/1000, Anlagen 10, 15, 18/1710, Anlage 48). Daran fehlt es vorliegend. Selbst die von den Einspruchsführern neu berechneten Ergebnisse hätten keine Auswirkung auf die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages, da sich der Abstand zwischen den Wahlkreisbewerbern der CDU, die die Wahlkreismandate in den Wahlkreisen 195 und 196 errungen haben, zu den Wahlkreisbewerbern der AfD allenfalls verringert hätte. Die von den Einspruchsführern vorgetragene These, dass nicht auszuschließen gewesen wäre, dass sich bei den Briefwählern eine überdurchschnittliche Mehrheit für die AfD entschieden hätte, so dass die AfD sowohl bei den Erst- als auch bei den Zweistimmen (jedenfalls im Wahlkreis 195) die meisten Stimmen errungen hätte, entbehrt jeglicher Grundlage.

Anlage 22

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Herrn S. W., 88212 Ravensburg
- Az.: WP 56/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 5. Oktober 2017 per E-Mail sowie – nach Hinweis auf die schriftformgerechte Einreichung eines Wahleinspruchs – schriftlich am 9. Oktober 2017 Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 im Wahlkreis 294 – Ravensburg eingelegt. Er trägt vor, er habe sich wegen eines Vorkommnisses im Wahlkreis 294 an den zuständigen Kreiswahlleiter gewandt. Ausweislich eines Presseberichts sei das Wahllokal im „Bildungszentrum St. Konrad“ in Ravensburg, das für die Bewohner des benachbarten „Köperbehindertenzentrums Oberschwaben“ (KZBO) zuständig sei, im Vorfeld der Wahl als „barrierefrei“ ausgewiesen worden, was nicht den Tatsachen entsprochen habe, weil ein Absatz an der Tür das Einfahren ins Wahllokal mit Rollstühlen unmöglich gemacht habe. Mit Hilfe einer Begleiterin sowie von fünf Wahlhelfern sei es gelungen, die Rollstühle über die Schwelle zu heben. Es sei für ihn unerklärlich, weshalb für das KZBO ein Wahllokal mit Barriere gewählt worden sei. Die Stadtverwaltung habe es – trotz der hohen Bedeutung der Inklusion – nicht für nötig gehalten, die Wahllokale in Augenschein zu nehmen, was gegenüber Behinderten respektlos sei. Für die betroffenen Wahlberechtigten, denen es wichtig sei, so wenig fremde Hilfe wie nötig in Anspruch nehmen zu müssen, sei der Vorgang unwürdig gewesen. Er habe den Kreiswahlleiter gebeten, nachzuforschen, inwieweit weitere Bewohnerinnen des KBZO durch die Barriere von der Wahl abgehalten worden seien. Diese Überprüfung solle für alle Wahllokale des Wahlkreises 294 durchgeführt werden. Der Kreiswahlleiter habe ihm mitgeteilt, dass sich die Stadt Ravensburg in einer Pressemitteilung zu der Frage geäußert habe. Es gebe jedoch keine Rechtsgrundlage für das Einschreiten des Kreiswahlleiters; die Wahlprüfung sei Sache des Bundestages.

In einen zweiten Schreiben, das lediglich per E-Mail am 18. Oktober 2017 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, ergänzt der Einspruchsführer, dass sich in der Kuppelnauschule ebenfalls ein Wahllokal des Wahlkreises 294 befunden habe, bei dem es zwar einen ebenerdigen Außeneingang gegeben habe, der aber mit einer 1,5 bis 2 cm hohen und 5 cm breiten Fußleiste aus Metall versehen gewesen sei, die lediglich von innen, nicht aber von außen abgeschrägt gewesen sei. Auch dieses Wahllokal sei somit nicht barrierefrei gewesen, da ein solcher Ort ohne besondere Erschwernis grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich sein müsse. Es müsse geklärt werden, ob auch dieses Wahllokal als „barrierefrei“ deklariert gewesen sei. Auf den Hinweis des Sekretariats auf die schriftformgerechte Einreichung des weiteren Vortrags hat er erklärt, es handele sich um ein paralleles Problem im gleichen Wahlkreis wie im ersten Schreiben.

Die **Landeswahlleiterin Baden-Württemberg** hat zu dem Vortrag des Einspruchsführers im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Wie die Stadt Ravensburg mitgeteilt habe, sei für den Wahlbezirk 7 des Wahlkreises 294, bei dem es sich um einen allgemeinen Urnenwahlbezirk handelt, bewusst nach einem barrierefreien Wahllokal gesucht worden, da das Körperbehindertenzentrum Oberschwaben in diesem Wahlbezirk liege. Das Bildungszentrum St. Konrad habe der Stadt einen Klassenraum als Wahllokal bereitgestellt, der auf direktem Weg

über einen Zugang mit einer Schwelle von ca. 2 – 3 cm betreten werde. Besagter Klassenraum könne aber auch durch eine Nebentür barrierefrei betreten werden. Durch diese Nebentür sei allerdings auch der Zugang ins gesamte Schulgebäude möglich. Da am Wahltag keine Aufsicht zur Verfügung gestanden habe, habe die Schulleitung diesen Zugang zum Wahlraum nicht generell öffnen wollen. Um trotzdem allen Wählern den Zugang zu ermöglichen, habe der Wahlvorsteher daher zusätzlich einen Schlüssel für diese weitere Türe ohne Schwelle bekommen. Da Sicht- und Sprachkontakt zum Wahlvorstand bestehe, noch bevor man die Schwelle zum Wahlraum betrete, sei ein Öffnen der Nebentür bei Bedarf jederzeit gewährleistet gewesen. Aus diesem Grund sei das Wahllokal auf den Wahlbenachrichtigungen auch als barrierefrei bezeichnet worden. Die Stadt weise weiter darauf hin, dass das Wahllokal bereits seit Jahren genutzt werde, ohne dass bisher Bedarf bestanden habe, die Nebentür zu öffnen. Rollstuhlfahrer seien in der Lage, die kleine Barriere gut zu überwinden. Wie sich erst am Wahltag gezeigt habe, könne die Schwelle jedoch von Elektrorollstuhlfahrern ohne Unterstützung tatsächlich nicht überwunden werden. Die Regelung mit dem Schlüssel sei dem Wahlvorstand in dem Moment, als die Wähler mit den Elektrorollstühlen den Wahlraum haben betreten wollen, bedauerlicherweise nicht mehr präsent gewesen. Stattdessen habe das Wahlteam den Elektrorollstuhlfahrern geholfen, die Schwelle zu überbrücken, damit die Wähler ihr Wahlrecht hätten ausüben können. Dennoch werde die Stadt aufgrund dieser Erfahrungen für die nächsten Wahlen abweichend von der Schlüsselregelung eine zusätzliche Rampe für Wahlen anschaffen. Im Hinblick auf das vom Einspruchsführer in seiner Mitteilung vom 18. Oktober 2017 angesprochene Wahllokal in der Kuppelnauschule habe die Stadt Ravensburg ausgeführt, dass sich dort im Erdgeschoss in der Aula das Wahllokal des Wahlbezirks 4 befunden habe, welches aus städtischer Sicht als barrierefrei beurteilt worden und als solches auf der Wahlbenachrichtigung auch ausgewiesen worden sei. Die Stadt habe bestätigt, dass sich zwischen der Tür und dem Eingangsbereich eine Metallleiste befinde, die nach deren Auffassung ohne Schwierigkeiten überwunden werden könne. Zudem lägen der Stadt weder vom Wahlvorstand noch von Wahlberechtigten mit Behinderung Berichte darüber vor, dass es bei der Bundestagswahl 2017 bzw. bei früheren Wahlen Schwierigkeiten bereitet habe, die Schwelle zu überwinden, um in das Wahllokal zu gelangen.

Der Einspruch werde mangels der erforderlichen Schriftform (beide Schreiben des Einspruchsführers seien nicht unterschrieben) bereits für unzulässig, im Übrigen mangels Vorliegen eines Wahlfehlers auch für unbegründet gehalten. § 46 Absatz 1 Satz 1 der Bundeswahlordnung (BWO) lege fest, dass die Gemeindebehörde für jeden Wahlbezirk einen Wahlraum bestimme. Nach § 46 Absatz 1 Satz 3 BWO sollten (nicht: müssten) Wahlräume nach den örtlichen Verhältnissen so ausgewählt werden, dass allen Wahlberechtigten, insbesondere Menschen mit Behinderungen und anderen Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen, die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert werde. Gesetzlich sei nicht näher bestimmt, welche Anforderungen im Einzelnen an einen barrierefreien Wahlraum zu stellen seien. Bei der Auswahl der Wahlräume handele es sich um eine Ermessensentscheidung der Gemeindebehörde, in die diese alle in Betracht kommenden Aspekte einzubeziehen und gegeneinander abzuwägen habe, damit allen Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl nach Möglichkeit erleichtert werde. Hierbei seien die Interessen behinderter Menschen in besonderem Maße zu berücksichtigen. Gerade die Interessen der Menschen mit Behinderung seien für die Stadt bei der Einrichtung des Wahllokals in der Nachbarschaft zum Körperbehindertenzentrum im Fokus und ausschlaggebend gewesen. Mit der – im Interesse des Schulträgers nachvollziehbaren – Regelung mit dem Schlüssel sei seitens der Stadt ein „komplett“ barrierefreier Zugang ermöglicht und entsprechend auf der Wahlbenachrichtigung angeführt worden. Diese Barrierefreiheit sei am Wahltag jedoch nicht gegeben gewesen, weil dem Wahlvorsteher mangels bisherigen Anwendungsbedarfs beim Eintreffen der vier Elektrorollstuhlfahrer die „Schlüssellösung“ nicht präsent gewesen sei. Gleichwohl liege hinsichtlich der Rüge des Einspruchsführers, der Wahlraum sei für die Rollstuhlfahrer ohne fremde Unterstützung nicht zugänglich gewesen, kein Wahlfehler vor, weil es keinen (auch nicht verfassungsrechtlichen) Anspruch auf einen barrierefreien Zugang zum Wahllokal gebe (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1710 Anlage 31 m. w. N.). Dies gelte für alle Wahlräume des Wahlkreises 294 Ravensburg. Der Einspruchsführer habe darüber hinaus auch nicht substantiiert vorgetragen, dass Menschen mit Behinderung wegen der niedrigen Schwellen im Wahllokal an der Ausübung ihres Wahlrechts gehindert waren. Das Gegenteil ergebe sich bereits aus dem vom Einspruchsführer zitierten Artikel der Schwäbischen Zeitung, wonach Wahlhelfer vier Rollstuhlfahrern behilflich gewesen seien, über die Schwelle in das Wahllokal zu gelangen. Dies sei vom Kreiswahlleiter bzw. der Stadt Ravensburg bestätigt worden.

Der Einspruchsführer, dem die Stellungnahme zugesandt wurde, hat sich hierzu nicht mehr geäußert.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers sowie der Stellungnahme der Landeswahlleiterin Baden-Württemberg wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Es kann dahinstehen, ob der Einspruch im Hinblick auf den Vortrag des Einspruchsführers zum Wahllokal in der Kuppelnauschule im Wahlkreis 294 zulässig ist, denn der Einspruch ist insgesamt unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

Die Rüge des Einspruchsführers, dass Wahlräume im Wahlkreis 294 für mobilitätsbeeinträchtigte Wähler nicht ohne Unterstützung zugänglich gewesen seien, begründet keinen Wahlfehler, wenngleich die Bedeutung der Barrierefreiheit von Wahllokalen angesichts des Verfassungsgrundsatzes der Allgemeinheit der Wahl nicht genug betont werden kann. Gemäß § 46 Absatz 1 Satz 3 BWO sollen die Wahlräume nach den örtlichen Verhältnissen so ausgewählt und eingerichtet werden, dass allen Wahlberechtigten, insbesondere behinderten und anderen Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung, die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird. Bei der Auswahl der Wahlräume handelt es sich um eine Ermessensentscheidung der Gemeindebehörde, in die diese alle in Betracht kommenden Aspekte einzubeziehen und gegeneinander abzuwägen hat, damit allen Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl nach Möglichkeit erleichtert wird. Hierbei sind die Interessen behinderter Menschen in besonderem Maße zu berücksichtigen. Daneben sind auch Aspekte wie etwa die – in der Vorschrift ausdrücklich genannten – örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen, also etwa die Erreichbarkeit, das Platzangebot und mögliche Kosten (vgl. Bundestagsdrucksache 15/4750, Anlage 14; 18/1710, Anlage 31).

1. Hiernach liegt hinsichtlich des Wahllokals im Bildungszentrum St. Konrad kein Wahlfehler vor. Der Wahlprüfungsausschuss vermag keine Anhaltspunkte für einen Ermessensfehler der Stadt Ravensburg zu erkennen. Wie die Landeswahlleiterin in ihrer Stellungnahme unter Bezugnahme auf die Stadt Ravensburg mitteilt, sei im Wahlbezirk 7 des Wahlkreises 294 bewusst nach einem barrierefreien Wahllokal gesucht worden, da sich das Körperbehindertenzentrum Oberschwaben in diesem Wahlbezirk befinde. Das ausgewählte Bildungszentrum St. Konrad ermöglicht grundsätzlich einen barrierefreien Zugang zum Wahllokal, da Personen, denen die Überwindung der Türschwelle am zentralen Eingang nicht möglich gewesen wäre, durch eine Nebentür völlig ebenerdig hätten den Wahlraum betreten können. Hierbei hätten sie sich auch nicht besonders bemerkbar machen müssen, da bereits vor der Türschwelle Sicht- und Sprachkontakt zum Wahlvorstand bestand. Dass die Nebentür hätte mit einem Schlüssel jeweils gesondert auf- und abgeschlossen werden müssen, ist im Rahmen der Abwägung zwischen der größtmöglichen Barrierefreiheit sowie den Interessen der Schule in diesem Gebäude hinzunehmen. Insofern ist weder die Auswahl des Wahllokals noch die Kennzeichnung als barrierefrei zu beanstanden. Der Wahlprüfungsausschuss begrüßt jedoch ausdrücklich, dass für die Zukunft der Zugang zu diesem Wahllokal mittels einer Rampe für alle Wahlberechtigten durch den zentralen Eingang ermöglicht werden und der Zugang damit nochmals erleichtert werden soll.

Dass die Lösung, das Wahllokal barrierefrei durch eine Nebentür zu betreten, am Tag der Wahl durch ein bedauerliches Versehen des örtlichen Wahlvorstehers nicht zur Verfügung stand, so dass der Wahlraum faktisch nicht für jede Person barrierefrei, insbesondere nicht ohne Unterstützung Dritter zu erreichen war, ist höchst unbefriedigend. Hierauf folgt jedoch kein Wahlfehler. Die vier in der Presseberichterstattung genannten Personen haben – wenn auch durch Hilfe Dritter – Zugang zum Wahllokal erhalten, so dass sie an der Wahl teilnehmen konnten. Dass weitere Wahlberechtigte aufgrund der verschlossenen Nebentür nicht an der Wahl hätten teilnehmen können, ist nicht ersichtlich.

2. Im Hinblick auf die Auswahl des Wahllokals in der Kuppelnauschule ist ebenfalls kein Wahlfehler zu erkennen. Auch hier hat die Stadt Ravensburg die Besonderheiten des Gebäudes, insbesondere die Metallleiste im Eingangsbereich in ihre Ermessensentscheidung bei der Auswahl des Wahllokals einbezogen und – da diese nach ihrer Ansicht ohne Schwierigkeiten zu überwinden sei – das Wahllokal als barrierefrei eingestuft sowie Entsprechendes auf der Wahlbenachrichtigung mitgeteilt. Es ist nicht ersichtlich und wird vom Einspruchsführer auch nicht vorgetragen, dass einzelne mobilitätsbeschränkte Wähler gleichwohl den Wahlraum wegen der Metallleiste nicht haben befahren können und somit von der Teilnahme an der Wahl ausgeschlossen waren.

3. Auch wenn der Wahleinspruch letztlich unbegründet ist, unterstreicht der Wahlprüfungsausschuss gleichwohl die besondere Bedeutung der Auswahl und Einrichtung barrierefreier Wahlräume, um die Teilnahme an der Wahl auch für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung so einfach wie möglich zu gestalten. Er erwartet deshalb, dass die Wahlbehörden möglichst nur barrierefreie Wahlräume auswählen und einrichten sowie sich weiter um eine zielgenaue und adressatenangemessene Information der Wählerinnen und Wähler hierüber bemühen.

Anlage 23

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Herrn T. V., 99096 Erfurt
- Az.: WP 57/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 2. sowie vom 4. Oktober 2017 Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Auch im Folgenden hat er sich mehrfach mit Schreiben an den Deutschen Bundestag gewandt, beispielsweise um den Fortgang von Petitions- oder Strafverfahren, die im Zusammenhang mit seiner Teilnahme an der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag stehen, mitzuteilen. In der Sache trägt er vor, dass er weder sein aktives noch sein passives Wahlrecht bei der Bundestagswahl 2017 habe wahrnehmen können.

1. Im Hinblick auf das aktive Wahlrecht ist einem seinem Einspruch beigefügten Schreiben des Kreiswahlleiters der Stadt Nürnberg zu entnehmen, dass der wohnsitzlose Einspruchsführer am 22. September 2017 im Wahlamt der Stadt Nürnberg Aufnahme in das Wählerverzeichnis der Stadt Nürnberg beantragt hat. Dieser Antrag sei abgelehnt worden. Gemäß § 16 Absatz 2 der Bundeswahlordnung (BWO) seien Wahlberechtigte, die ohne eine Wohnung innezuhaben sich im Wahlgebiet sonst gewöhnlich aufhalten, auf Antrag ins Wählerverzeichnis einzutragen. Der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis sei nach § 18 Absatz 1 Satz 1 BWO schriftlich bis spätestens zum 21. Tag vor der Wahl bei der zuständigen Gemeindebehörde zu stellen. Diese Frist sei am 22. September 2017 verstrichen gewesen. Der Einspruchsführer trägt zudem vor, dass er sich schriftlich am 3. September 2017 über die Nichteintragung in das Wählerverzeichnis der Stadt Arnstadt beschwert habe. Über diese Beschwerde sei nicht entschieden worden. Insgesamt habe der Wahlleiter der Stadt Arnstadt auf elektronische Post nicht reagiert. Wie aus beigefügter Korrespondenz mit dem Kreiswahlleiter des Wahlkreises 193 – Erfurt – Weimar – Weimarer Land II hervorgeht, hat sich der Einspruchsführer am 3. September 2017 per E-Mail unter anderem an den Kreiswahlleiter des Wahlkreises 192 – Gotha – Ilm-Kreis und die Wahlämter der Stadt Nürnberg sowie Arnstadt gewandt und beklagt, dass er keine Wahlbenachrichtigung erhalten habe. Er bat zudem um Einsicht in das Wählerverzeichnis. Der Kreiswahlleiter des Wahlkreises 193, an den die E-Mail weitergeleitet worden war, hat ihm daraufhin mit E-Mail vom 4. September 2017 die Rechtslage erläutert, wonach in seinem Fall bis zum 3. September 2017 ein schriftlicher Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis bei der zuständigen Stelle erforderlich gewesen wäre. Daraufhin hat der Einspruchsführer vorgetragen, dass er der irrigen Ansicht gewesen sei, sein „Bekenntnis, als parteifreier Einzelbewerber […] zur Verfügung zu stehen hätte ausgereicht, um auch das Wählerverzeichnis zu korrigieren.“ Der Kreiswahlleiter hat ihm erneut geantwortet, dass nach Fristablauf keine Möglichkeit bestehe, sich in ein Wählerverzeichnis eintragen zu lassen; der Einspruchsführer könne nicht an der Wahl teilnehmen. Schließlich habe er die Stadt Arnstadt mit Schreiben vom 11. September 2017 aufgefordert, ihm Briefwahlunterlagen für den Wahlkreis 192 an seine Erfurter Adresse zukommen zu lassen, da er bislang keine Wahlbenachrichtigung erhalten habe. Die Unterlagen seien ihm nicht zugesandt worden.

2. Eine Verletzung des passiven Wahlrechts resultiere daraus, dass er – der Einspruchsführer – nicht als parteiunabhängiger Wahlkreisbewerber im Wahlkreis 193 zur Wahl zugelassen worden sei. Er habe sich im Vorfeld der

Wahl schriftlich an den Landeswahlleiter Thüringen, und die Kreiswahlleiter der Wahlkreise 193 und 192 sowie den Wahlleiter der Stadt Nürnberg mit der Bitte um Übersendung der Formblätter (Anlagen 13 und 14 zur BWO) gewandt. Allein der Wahlleiter der Stadt Nürnberg habe ihm geantwortet und weitere Informationen erbeten. Dieser Bitte sei er zunächst nicht nachgekommen, da er nicht habe absehen können, in welchem Wahlkreis er sich zur Bundestagswahl aufhalten werde. Weder der Landeswahlleiter Thüringen noch der Kreiswahlleiter des Wahlkreises 192 hätten auf das Schreiben reagiert. Im Rathaus Erfurt sei das vom Einspruchsführer persönlich abgegebene Schreiben unauffindbar. Erst auf nochmalige Nachfrage beim Kreiswahlleiter des Wahlkreises 193 in Erfurt am 19. Juni 2017 seien ihm die notwendigen Formblätter übersandt worden. Bis zum Ablauf der Frist für die Einreichung der Unterstützungsunterschriften am 17. Juli 2017 sei ihm nicht hinreichend Zeit geblieben, um die geforderten 200 Unterstützungsunterschriften zu sammeln. Der Einspruchsführer rügt zudem, die Stadt Arnstadt habe ihm die Ausstellung der Bescheinigung der Wählbarkeit (Anlage 16 zur BWO) verweigert und ihn an die Meldestelle der Stadt Nürnberg verwiesen, da dort sein Personalausweis liege. In Nürnberg sei er nach persönlicher Vorsprache an die Stadt Erfurt verwiesen worden. Vor der Wahl sei es ihm nicht mehr möglich gewesen, seinen Ausweis dort abzuholen.

Er fechte die Entscheidung des Landeswahlausschusses Thüringen vom 3. August 2017 über seine Beschwerde gegen die Nichtzulassung des Kreiswahlvorschlags mit dem Kennwort „V.“ im Wahlkreis 193 an. Ihm, dem Einspruchsführer sei die Einladung zu der Sitzung zwar am 1. August 2017 per E-Mail zugesandt worden; jedoch könne er seine elektronische Post aufgrund seiner Wohnungslosigkeit und selbstauferlegter Regeln nicht täglich lesen. Die schriftliche Ladung habe ihn erst am 2. August 2017 nach 22 Uhr erreicht; es sei ihm nicht möglich gewesen, innerhalb so kurzer Zeit an der Sitzung teilzunehmen. Damit sei die Entscheidung nach Aktenlage getroffen worden. Über die Entscheidung sei er mit Schreiben des Landeswahlleiters Thüringen vom 3. August 2017 informiert worden. Ausweislich dieses Schreibens sei die Einreichung von Kreiswahlvorschlägen ab dem 23. Juni 2017 möglich gewesen. Der Einspruchsführer habe im März 2017 die Formulare für einen Kreiswahlvorschlag vom Kreiswahlleiter in Nürnberg sowie am 19. Juni 2017 die Formulare des Kreiswahlleiters für Erfurt (Anlagen 13, noch 14, 15 und 16 zur BWO) per E-Mail erhalten. Damit hätten die Wahlbehörden zeitnah auf die Anforderungen reagiert. Am 4. Juli 2017 sei eine E-Mail des Einspruchsführers an die Stadt Arnstadt beim Landeswahlleiter in Kopie eingegangen. Der Kreiswahlleiter des Bundestagswahlkreises 193 sei informiert worden und habe dem Einspruchsführer mit E-Mail vom 10. Juli 2017 eine Möglichkeit aufgezeigt, um die Formblätter für die Unterstützungsunterschriften (Anlage 14 zur BWO) zu erhalten. Am 17. Juli 2017 habe der Einspruchsführer einen Wahlvorschlag eingereicht, bei dem erhebliche Mängel festgestellt worden seien, die durch die Vertrauensperson bis zur Abgabefrist nicht mehr behoben worden seien. Am 28. Juli 2017 habe der Kreiswahlausschuss des Wahlkreises 193 die Nichtzulassung des Kreiswahlvorschlages mit dem Kennwort „V.“ festgestellt. Der Landeswahlausschuss habe die hiergegen eingelegte Beschwerde, die fristgerecht eingelegt und zulässig sei, einstimmig zurückgewiesen, da auf dem Kreiswahlvorschlag (Anlage 13 zu § 34 Absatz 1 BWO) eine der drei gemäß § 34 Absatz 3 BWO geforderten Unterschriften von Wahlberechtigten fehle. Auf diesen Mangel habe die Kreiswahlleitung bei Abgabe der Unterlagen aufmerksam gemacht; der Mangel sei durch den Bewerber nicht eingestellt worden. Die Bewertung der Anlagen 15 (Zustimmungserklärung für Bewerber eines Kreiswahlvorschlages) und 16 (Bescheinigung der Wählbarkeit) der Bundeswahlordnung seien nicht mehr entscheidungserheblich. Der Landeswahlleiter verweist auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Januar 2012 (2 BvC 6/11). Der Einspruchsführer hält diese Entscheidung, die sich auf Bewerber von Parteien bezieht, für nicht einschlägig.

3. Mit Schreiben vom 22. September 2017 habe er – der Einspruchsführer – mehrere Stellen – unter anderem das Bundesverfassungsgericht – aufgefordert, die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 abzusagen, gleichwohl sei die Wahl durchgeführt worden.

Er regt an, Bundeswahlgesetz und Bundeswahlordnung zu ändern, um allen Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen. So müsse es hinreichend für Wahlbewerber sein, dass diese ohne weitere Bedingungen zu erfüllen, auf die Stimmzettel aufgenommen würden. Ebenso müsse es genügen, wenn ein Mensch am Wahltag in einem beliebigen Wahlkreis seine Stimme abgebe, ohne dort in ein Wählerverzeichnis eingetragen zu sein. Damit würde die Briefwahl überflüssig werden.

Der **Landeswahlleiter Thüringen** hat zu dem Vorbringen des Einspruchsführers im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Der Landeswahlleiter nimmt Bezug auf die dem Einspruch bereits beiliegenden Unterlagen und fügt das Protokoll der Sitzung des Landeswahlausschusses vom 3. August 2017 an, in der die Beschwerde des Einspruchsführers gegen die Nichtzulassung des Kreiswahlvorschlags im Wahlkreis 193 mit dem Kennwort „V.“ zurückgewiesen wurde. In diesem Protokoll seien alle Punkte, aufgrund derer die Beschwerde zurückgewiesen

wurde, im Einzelnen aufgeführt. In der rechtlichen Würdigung sei ausgeführt, insbesondere das Fehlen der dritten Unterschriften auf dem Kreiswahlvorschlag (Anlage 13 zu § 34 Absatz 1 BWO) und das Fehlen der Bescheinigung der Wahlberechtigungen der unterzeichnenden Personen stellten Mängel dar, die zur Ungültigkeit des Wahlvorschlags führten. Darüber hinaus seien weitere Mängel festgestellt, namentlich fehlten auf dem Kreiswahlvorschlag (Anlage 13 zur BWO) die Telefonnummer der Vertrauensperson und die Angaben zur stellvertretenden Vertrauensperson. Zudem seien keine Unterstützungsunterschriften eingereicht worden. Auch sei in der Zustimmungserklärung für Bewerber eines Kreiswahlvorschlags (Anlage 15 zur BWO) die Versicherung an Eides statt für die Parteimitgliedschaft eines Kreiswahlvorschlags unterschrieben und nicht die Zustimmungserklärung (durchgestrichen). Ebenfalls sei die Versicherung, dass der Bewerber nicht in einem anderen Wahlkreis antrete, durchgestrichen worden. Es fehle die Bestätigung durch die Gemeindebehörde auf der Bescheinigung der Wählbarkeit (Anlage 16 zur BWO).

Aufgrund der gesamten Umstände könne dem Einspruchsführer ein Wohnsitz in Thüringen – auch im melderechtlichen Sinne – nicht attestiert werden. Auch ein gewöhnlicher Aufenthalt in Thüringen sei aufgrund der Angaben der Einspruchsführers nicht anzunehmen, zumal sich dieser nachweislich in Nürnberg als Wohnungsloser um die Aufnahme in das dortige Wählerverzeichnis bemüht hat. Insofern sei kein Wahlfehler ersichtlich.

Der **Einspruchsführer**, dem die Stellungnahme des Landewahlleiters zugesandt wurde, hat sich hierzu im Wesentlichen wie folgt geäußert: Dem Thüringer Landeswahlleiter sei hinreichend bekannt, dass ihm, dem Einspruchsführer nicht nur das passive, sondern auch das aktive Wahlrecht verwehrt worden sei. Die Stellungnahme gehe nicht auf die Frage ein, weshalb sein Schreiben vom 7. März 2017, mit dem er die Wahlunterlagen für die Bundestagswahl anfordert, den Kreiswahlleiter des Wahlkreises 193 nicht erreicht habe. Hinsichtlich der Aussage, sein Wohnsitz in Thüringen sei nicht „attestierbar“, verweise er darauf, dass er „auf die Straße gesetzt“ worden sei. Sollte dies dazu führen, dass er auch vom Wahlrecht ausgeschlossen sei, müsse die gesetzliche Grundlage fehlerhaft sein. Zur Niederschrift des Landeswahlausschusses erklärt er, diese sei ihm erstmalig bekannt gegeben worden. Der Sitzungszeitpunkt sei ihm erst am Vorabend des Termins durch Dritte übermittelt worden. Zu diesem Zeitpunkt habe er sich in Nürnberg aufgehalten, so dass er nicht am Termin in Erfurt habe teilnehmen können. Eine Einladung per E-Mail sei ihm erst nach der Sitzung bekannt geworden. Er betrachte die Sitzung des Landeswahlausschusses als „nicht stattgefunden“. Das Ergebnis sei ungültig. In Bezug auf die festgestellten Mängel bei der Abgabe der Unterlagen im Rathaus der Stadt Erfurt am 17. Juli 2017, an die er sich nur noch teilweise erinnere, erläutert er, ihm seien Unterlagen zugesandt worden, die ihm nur für Parteibewerber geeignet erschienen, als der er aber nicht habe antreten wollen. Aus Zeitgründen habe er insbesondere die geforderte Bescheinigung der Wählbarkeit, die ihm am 4. Juli 2017 von der Stadt Arnstadt verweigert worden sei, nicht mehr übergeben können. Er widerspreche der Darstellung, dass er im März 2017 Formulare des Wahlleiters in Nürnberg erhalten haben solle; hierbei habe es sich lediglich um eine „Notiz“ gehandelt. Erst am 19. Juni 2017 habe er vom Kreiswahlleiter des Wahlkreises 193 auf elektronischem Wege Unterlagen erhalten. Ihm sei nicht bekannt gegeben worden, wer für die Ausstellung der Bescheinigung der Wahlberechtigung die zuständige Behörde sei und vom wem diese Wahlberechtigung beizubringen sei; dies ergebe sich auch nicht aus dem Formblatt. Er sei davon ausgegangen, dass die Prüfung durch die Wahlleitungen in der Zeit bis zur ersten Sitzung des Kreiswahlausschusses erfolge. Alle geforderten Angaben, sowohl zur Vertrauensperson als auch zur stellvertretenden Vertrauensperson habe er gemacht, sofern dies auf dem Formular klar erkennbar gewesen sei.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers sowie der Stellungnahme des Landeswahlleiters Thüringen wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer Änderungen des Wahlrechts, konkret die Änderung des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung insbesondere im Hinblick auf die Erleichterung des Zugangs zur Wahl für Wohnsitzlose anstrebt. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 des Wahlprüfungsgesetzes nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 Grundgesetz (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Der Einspruchsführer unterbreitet insofern jedoch Reformvorschläge für die Zukunft. Ein Bezug zur Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag oder einer möglichen Rechtsverletzung

bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Wahl ist dabei nicht gegeben.

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Es begründet keinen Wahlfehler, dass der Einspruchsführer weder in das Wählerverzeichnis der Stadt Nürnberg noch in das der Stadt Arnstadt eingetragen wurde und ihm auch kein Wahlschein ausgestellt wurde, so dass er an der Ausübung seines Wahlrechts gehindert war. Gemäß § 14 Absatz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) kann nur wählen, wer in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist oder einen Wahlschein hat.

a) Das Wählerverzeichnis wird gemäß § 17 Absatz 1 Satz 1 BWG, § 14 BWO von den Gemeindebehörden geführt. Gemäß § 16 Absatz 1 BWO sind alle Wahlberechtigen von Amts wegen in das Wählerverzeichnis einzutragen, die am 42. Tage vor der Wahl aufgrund der dort genannten Gründe (z. B. Wohnung oder Tätigkeit auf einem Seeschiff) bei der Meldebehörde gemeldet sind. Da der Einspruchsführer, der selbst angibt, wohnsitzlos zu sein, auch wenn er das Verfahren, aufgrund dessen er seinen Wohnsitz aufgeben musste, für rechtswidrig hält, offenbar nicht bei einer Meldebehörde gemeldet war, war er nicht von Amts wegen in ein Wählerverzeichnis einzutragen. Dies entspricht der Stellungnahme des Landeswahlleiters Thüringen, wonach der Einspruchsführer – auch melderechtlich – keinen Wohnsitz in Thüringen habe.

b) Jedoch können Wahlberechtigte, die ohne eine Wohnung innezuhaben sich im Wahlgebiet sonst gewöhnlich aufhalten, gemäß § 16 Absatz 2 Nr. 1b BWO ihre Eintragung in das Wählerverzeichnis beantragen. Zuständig für die Eintragung in das Wählerverzeichnis ist gemäß § 17 Absatz 2 Nr. 2 BWO die Gemeinde, bei der der Wahlberechtigte seinen Antrag stellt. Die Beantragung hat gemäß § 18 Absatz 1 BWO schriftlich bis spätestens am 21. Tag vor der Wahl zu erfolgen. Diese Frist lief für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 3. September 2017 ab. Die E-Mail an den Kreiswahlleiter des Wahlkreises 192 sowie die Städte Nürnberg und Arnstadt vom 3. September 2017 kann nicht als Antrag auf Aufnahme in das Wählerverzeichnis gewertet werden; sie entsprach weder der erforderlichen Schriftform noch enthielt sie die in § 18 Absatz 1 Satz 2 BWO genannten Daten. Zudem wurde sie an mehrere potentiell zuständige Stellen versandt, so dass unklar war, wo der Einspruchsführer eine Eintragung in das Wählerverzeichnis hätte beantragen wollen. Auch der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis, den der Einspruchsführer am 22. September 2017 persönlich bei der Stadt Nürnberg stellen wollte, war – wie dem Einspruchsführer mitgeteilt worden ist – verfristet.

c) Wahlberechtigte, die nicht ins Wählerverzeichnis eingetragen sind, können gemäß § 25 Absatz 2 Nr. 1 BWO auf Antrag einen Wahlschein erhalten, wenn sie nachweisen, dass sie ohne Verschulden die Antragsfrist nach § 18 Absatz 1 oder die Einspruchsfrist nach § 22 Absatz 1 BWO versäumt haben. Gemäß § 27 Absatz 5 BWO gilt der Antrag auf Eintragung in das Wählerregister gemäß § 16 Absatz 2 BWO zugleich als Antrag auf Erteilung eines Wahlscheins. Damit hätten sowohl der Antrag des Einspruchsführers bei der Stadt Nürnberg vom 22. September 2017 als auch das Schreiben mit der Bitte um Übersendung von Briefwahlunterlagen an die Stadt Arnstadt vom 11. September 2017 als Antrag auf Ausstellung eines Wahlscheins ausgelegt werden können. Es ist nicht ersichtlich, dass die jeweiligen Behörden eine solche Auslegung erwogen haben. Gleichwohl vermag der Wahlprüfungsausschuss im konkreten Fall keinen Wahlfehler zu erkennen, denn unabhängig von der Frage, ob der Einspruchsführer jeweils die nach § 27 Absatz 2 BWO erforderlichen Angaben gemacht hat, ist davon auszugehen dass der Einspruchsführer die Frist nach § 18 Absatz 1 BWO nicht unverschuldet versäumt hat; die mangelnde Kenntnis der Rechtslage im Hinblick auf die Antragsfrist ist ihm zuzurechnen.

d) Auch wenn der Wahlprüfungsausschuss somit letztlich keinen Wahlfehler im Hinblick auf die fehlende Eintragung in Wählerregister oder die fehlende Ausstellung eines Wahlscheins feststellen kann, weist er die für die Eintragung ins Wählerregister sowie die Ausstellung von Wahlscheinen zuständigen Behörden ausdrücklich auf die hohe verfassungsrechtliche Bedeutung des Wahlrechts für die Teilhabe am demokratischen Prozess hin. Um dieser Bedeutung gerecht zu werden, sind insbesondere in Fällen von wohnungslosen Personen, die die Eintragung ins Wählerregister aktiv betreiben müssen, bei Anträgen im Vorfeld der Wahl alle Auslegungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen sowie notfalls weitere Hinweise zu geben, um diesen Personen die Teilnahme an der Wahl zu erleichtern.

2. Ebenso ist kein Wahlfehler darin zu erkennen, dass der Kreiswahlvorschlag mit dem Kennwort „V.“ nicht für den Wahlkreis 193 zur Bundestagswahl zugelassen wurde. Der Kreiswahlausschuss hat sich rechtmäßig verhalten. Gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 BWG hat der Kreiswahlausschuss, der über die Zulassung der Kreiswahlvorschläge entscheidet, Kreiswahlvorschläge dann zurückzuweisen, wenn sie den Anforderungen nicht entsprechen, die durch Bundeswahlgesetz und Bundeswahlordnung aufgestellt sind, es sei denn, dass in diesen Vorschriften etwas anderes bestimmt ist. Der Vorschlag verstieß gegen ein nicht abdingbares Inhalts- und Formerfordernis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1710, Anlage 70). Inhalt und Form eines Kreiswahlvorschlags sind in § 20 BWG, § 34 BWO geregelt. Gemäß § 20 Absatz 3 BWG muss ein Kreiswahlvorschlag, der nicht von einer Partei eingereicht wird, von mindestens 200 Wahlberechtigten des Wahlkreises persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Gemäß § 34 Absatz 3 BWO haben drei Unterzeichner eines solchen Wahlvorschlags ihre Unterschrift auf dem Kreiswahlvorschlag (Anlage 13 zur BWO) selbst zu leisten; gemäß § 34 Absatz 3 Satz 2 i. V. m. Absatz 4 Nr. 3 BWO haben diese eine Bescheinigung ihrer Wahlberechtigung (noch Anlage 14 zur BWO) beizufügen. Hieran mangelte es im vorliegenden Fall: Ausweislich des Protokolls der Sitzung des Landeswahlausschusses, der über die Beschwerde des Einspruchsführers gegen die Nichtzulassung des Kreiswahlvorschlages zu entscheiden hatte, sowie der Mitteilung des Landeswahlleiters an den Einspruchsführer über die Zurückweisung der Beschwerde zum Landeswahlausschuss enthielt der vom Einspruchsführer eingereichte Kreiswahlvorschlag verschiedene Mängel. Hierzu gehört die fehlende Unterschrift einer dritten Person auf dem Formular zur Einreichung des Kreiswahlvorschlags (Anlage 13 zur BWO). Zudem haben die beiden Unterzeichner keine Bescheinigung ihrer Wahlberechtigung beigefügt. Das Formular, das – entgegen der Ansicht des Einspruchsführers – sowohl für Kreiswahlvorschläge von Parteien als auch für solche von parteiunabhängigen Einzelbewerbern gilt, enthält Hinweise darauf, welcher Bewerber welche Unterlagen nach § 34 BWO einzureichen hat. Dies mag im Einzelnen unübersichtlich sein; die Voraussetzungen, können jedoch anhand der Fußnoten auf dem Formular klar nachvollzogen werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Unterschriften von drei Wahlberechtigten bei einem Vorschlag eines parteiunabhängigen Einzelbewerbers gemäß § 34 Absatz 3 BWO. Die Tatsache, dass der Einspruchsführer angibt, nicht darüber informiert worden zu sein, wer die Bescheinigung der Wahlberechtigung ausstellt, ändert hieran nichts. Die Bescheinigung der Wahlberechtigung im maßgeblichen Wahlkreis stellt gemäß § 34 Absatz 4 Nr. 3 BWO die Gemeindebehörde aus, bei der der Wahlberechtigte im Wählerverzeichnis einzutragen ist. Diese Voraussetzung mag für wohnsitzlose Personen zwar aufwändiger zu erfüllen sein als bei Personen mit gemeldetem Wohnsitz (s. o. unter II. 1.); gleichwohl sieht das Wahlrecht entsprechende Möglichkeiten vor. Wenn der Einspruchsführer die Ansicht vertritt, dass die Bescheinigung des Wahlrechts in der Zeit zwischen Einreichung des Wahlvorschlags und Zulassungsentscheidung des Kreiswahlausschusses von Amts wegen geprüft werde, so irrt er. Die entsprechenden Unterlagen sind für die Unterstützer des Kreiswahlvorschlags, die auf dem Wahlvorschlag ihre Unterschrift geleistet haben, gemäß § 34 Absatz 3 Satz 2 i. V. m. Absatz 4 Nr. 3 BWO bereits bei Einreichung des Wahlvorschlags beizufügen (vgl. § 20 Absatz 3 Satz 2 i. V. m. Absatz 2 Satz 2, 2. Halbsatz BWG).

Dabei kann im Ergebnis dahinstehen, wie die weiteren Mängel zu beurteilen sind. Insbesondere kommt es nicht darauf an, aus welchem Grund die gemäß § 20 Absatz 3 BWG geforderten (weiteren) Unterstützungsunterschriften für den Kreiswahlvorschlag nicht eingereicht wurden und ob hierfür ursächlich war, dass das Schreiben des Einspruchsführers an den Kreiswahlleiter des Wahlkreises 193 vom 7. März 2017 mit der Bitte um Übersendung der notwendigen Formulare dort nicht angekommen ist und ihm die Formulare erst auf erneute Nachfrage des Einspruchsführers im Juni 2019 zugeleitet worden sind. Auch ist den Gründen für die Ablehnung der Ausstellung einer Wählbarkeitsbescheinigung durch die Stadt Arnstadt nicht weiter nachzugehen.

3. Schließlich begründet auch die Tatsache, dass das Verfahren beim Landeswahlausschuss Thüringen in Abwesenheit des Einspruchsführers durchgeführt wurde, keinen Wahlfehler (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1710, Anlage 70). Der Einspruchsführer hat als Vertrauensperson für den Kreiswahlvorschlag unter dem Kennwort „V.“ Einspruch gegen die Nichtzulassung dieses Kreiswahlvorschlags durch den Kreiswahlausschuss eingelegt. Gemäß § 37 Absatz 2 Satz 1 BWO lädt der Landeswahlleiter unter anderem die Beschwerdeführer und Vertrauenspersonen zu der Sitzung des Landeswahlausschusses, in der über die Beschwerde entschieden wird. Nach § 26 Absatz 2 Satz 4 BWG sind die erschienenen Beteiligten zu hören. Der Einspruchsführer, als Beschwerdeführer und Vertrauensperson Beteiligter, ist jedoch nicht erschienen und konnte damit nicht gehört werden. Er ist jedoch mit Schreiben des Landeswahlleiters vom 1. August 2017 ordnungsgemäß geladen worden. Dabei kann er sich nicht darauf berufen, dass ihm die Ladung zur Sitzung des Landeswahlausschusses am 3. August 2017 erst am 2. August 2017 am späten Abend schriftlich zugegangen ist, er sich zu diesem Zeitpunkt bereits in einer anderen

Stadt aufgehalten habe und die Anreise nach Erfurt am Folgetag nach eigenen Angaben nicht mehr möglich gewesen sei. Denn zum einen sind gesetzlich keine Ladungsfristen vorgesehen; die kurzen Zeiträume zwischen Entscheidung des Kreiswahlausschusses, Beschwerde und Entscheidung des Landeswahlausschusses über die Beschwerde entsprachen den Vorgaben des § 26 BWG. Zum anderen hat der Einspruchsführer ausweislich seines Vortrags bereits in der Sitzung des Kreiswahlausschusses des Wahlkreises 193 am 28. Juli 2017 Kenntnis vom Sitzungstermin des Landeswahlausschusses erhalten. Zudem hätte er bereits am 1. August 2017 Kenntnis von der Ladung nehmen können, da sie ihm vorab per E-Mail zugesandt worden ist. Dass er aus unterschiedlichen Gründen nur an bestimmten Tagen seine E-Mails bearbeitet und deshalb erst nach der Sitzung des Landeswahlausschusses Kenntnis von der E-Mail genommen hat, ist seiner Risikosphäre zuzurechnen.

Anlage 24

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn A. L., 81543 München
- Az.: WP 60/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Wahl sei den Wahlberechtigten nicht das Recht auf freie Wahl der beiden Parteien CDU und CSU gewährt worden. Dies liege am „zufälligen Wohnsitz mehrerer Millionen deutscher Wahlberechtigter". Deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern hätten nicht die CDU und deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns nicht die CSU wählen können. Beide Parteien seien mit verschiedenen, sich teilweise widersprechenden Positionen zur Wahl angetreten. Auf diese Weise sei das freie Wahlrecht von Millionen von Bundesbürgern, sich zwischen den Zielen von CDU und CSU zu entscheiden, beeinträchtigt und das Wahlergebnis beeinflusst worden. Dieses spiegele nicht den tatsächlichen Willen der Wahlberechtigten wider. Zudem könnten die in Bayern gewählten Abgeordneten der CSU nicht das gesamte deutsche Volk vertreten, wie es Artikel 38 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) vorsehe, und die außerhalb Bayerns gewählten CDU-Abgeordneten nicht die in Bayern mit 1. Wohnsitz gemeldeten deutschen Staatsbürger. Es gebe keine eigene bayerische Staatsangehörigkeit.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen

Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Es liegt kein Wahlfehler darin, dass die Wahlberechtigten sich nicht zwischen den Wahlvorschlägen der Parteien CDU und CSU entscheiden konnten, sondern in den einzelnen Wahlkreisen entweder die eine oder die andere mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten zur Wahl stand. Dies entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes sowie der Bundeswahlordnung. Gemäß § 14 Bundeswahlgesetz (BWG) kann ein Wahlberechtigter nur in dem Wahlbezirk wählen, in dessen Wählerverzeichnis er geführt ist oder – wenn ein Wahlschein ausgestellt wurde – in dem Wahlkreis, in dem der Wahlkreis ausgestellt worden ist. Gemäß § 17 Absatz 1 BWG, § 15 Absatz 1 BWO sind von Amts wegen alle Wahlberechtigten in das Wählerverzeichnis einzutragen, die am Stichtag bei der Meldebehörde gemeldet sind. Der Wohnsitz entscheidet damit in der Regel über die örtliche Wahlberechtigung. Zur Wahl stehen in jedem Wahlkreis die Wahlkreisbewerber, die vom Kreiswahlausschuss zugelassen worden sind sowie die Landeslisten der Parteien, die vom Landeswahlausschuss zugelassen worden sind. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen können. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiert daraus nicht. Es ist den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten antreten und wenn,

in welchen Wahlkreisen und Ländern sie dies tun wollen. Dies ist Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das seinerseits Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]).

Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Insbesondere ist der vom Einspruchsführer vorgebrachte Grundsatz der Freiheit der Wahl durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts nicht betroffen. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährt zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverhalten Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halten und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 22). Eine freie Wahl ist insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies war bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag in jedem Wahlkreis der Fall (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017).

2. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers sind alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG Vertreter des ganzen Volkes. Dies gilt auch dann, wenn – wie bei der CDU und der CSU in bzw. außerhalb Bayerns geschehen – nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten. Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung nach Artikel 20 Absatz 1 GG in selbständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten werden, nicht in Frage gestellt. Damit werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (vgl. BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 25

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau U. B., 82487 Oberammergau
- Az.: WP 63/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 2. Oktober 2017 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Sie greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführerin anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf ihren Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die von der Einspruchsführerin gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern

außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – von der Einspruchsführerin nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die von der Einspruchsführerin kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die von der Einspruchsführerin vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit die Einspruchsführerin die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 26

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau H. H., 55122 Mainz
- Az.: WP 64/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 7. Oktober 2017 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Sie greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführerin anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf ihren Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die von der Einspruchsführerin gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern

außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – von der Einspruchsführerin nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die von der Einspruchsführerin kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die von der Einspruchsführerin vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit die Einspruchsführerin die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 27

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn K. W. D., 87787 Wolfertsschwenden
- Az.: WP 66/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 6. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 28

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Herrn R. A., 08107 Kirchberg
- Az.: WP 67/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 4. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Wahleinspruch wegen der Verhinderung seiner Teilnahme an der Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, er habe wegen „willkürlicher Maßnahmen“, die ihn vom öffentlichen Straßenverkehr ausgeschlossen hätten, nicht von seinem Wahlrecht Gebrauch machen können. Seit dem 15. August 2017 habe es Absperrmaßnahmen gegeben, für die sich weder die Stadt Kirchberg noch das Landratsamt Zwickau zuständig gefühlt hätten. Um Einzukaufen, müsse er entweder mit einem Kleinkraftrad quer durch den Wald fahren oder aber das Verkehrsverbot für Fahrzeuge aller Art missachten. Obwohl er, der Einspruchsführer, den Sachverhalt bereits am 17. August 2017 mitgeteilt habe, sei es den Behörden nicht gelungen, ihm die Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr und damit an der Bundestagswahl zu ermöglichen.

Der **Landeswahlleiter des Freistaates Sachsen** hat zu dem Vortrag des Einspruchsführers im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Die Darstellung der Baumaßnahmen durch den Einspruchsführer seien zutreffend. Es sei ihm nicht möglich gewesen, unmittelbar mit einem PKW von seinem Wohnsitz zum Wahllokal zu gelangen. Entsprechende Eilrechtsschutzersuchen des Einspruchsführers seien erfolglos gewesen. Allerdings sei dem Einspruchsführer, wie allen von der Maßnahme betroffenen Anwohnern, ermöglicht worden, sein Fahrzeug außerhalb des gesperrten Bereichs zu parken, so dass er zwar nicht unmittelbar von seinem Wohnsitz, wohl aber nach einem kurzen Fußweg den PKW hätte nutzen können. Zudem sei das Wahllokal fußläufig ca. einen Kilometer vom Wohnsitz des Einspruchsführers entfernt gewesen und daher typischerweise auch ohne Zuhilfenahme motorisierten Individualverkehrs überbrückbar gewesen. Es sei nicht bekannt, dass der Einspruchsführer einen solchen Fußweg nicht hätte bewältigen können. Die zuständige Straßenbaubehörde habe mitgeteilt, dass alle von der Straßensperrung betroffenen Grundstücke mittels einer Fußgängerbrücke erreichbar gewesen seien, so dass auch das Wahllokal zu erreichen gewesen wäre. Dem Einspruchsführer seien von der Landeswahlleitung mit Schreiben vom 28. August 2017 unterschiedliche Möglichkeiten der Teilnahme an der Wahl eröffnet worden, z. B. mittels Briefwahl. Dem Einspruchsführer sei von der zuständigen Gemeinde angeboten worden, die Briefwahlunterlagen per Boten zugestellt zu bekommen, da eine reguläre Postzustellung gewährleistet gewesen sei. Dies habe der Einspruchsführer jedoch abgelehnt. Am 29. September 2017 habe er sich wieder an die Landeswahlleitung gewandt, die ihn auf die Einspruchsmöglichkeit zum Deutschen Bundestag hingewiesen habe. Insgesamt seien dem Einspruchsführer unterschiedliche Möglichkeiten eröffnet worden, sein Wahlrecht zu nutzen. Sollte er – was nicht bekannt sei – diese nicht genutzt haben, beruhe dies nicht auf externen Umständen, sondern sei aufgrund der Freiheit der Wahl des Einspruchsführers erfolgt.

Dem **Einspruchsführer** wurde die Stellungnahme zugesandt. Er hat hierauf wie folgt reagiert: Die Stellungnahme entspreche nur teilweise den Realitäten. Da die Straße zu seinem Wohnsitz durch das Verkehrszeichen 250 gesperrt gewesen sei, hätte auch die Post gegen die Vorgaben der StVO verstoßen müssen. Er habe deshalb das

Angebot der Zustellung von Briefwahlunterlagen abgelehnt, um keinen Verstoß gegen die StVO zu fördern. Es hätte einfache Lösungen gegeben, um Anliegern den Zugang zum öffentlichen Straßenverkehr zu ermöglichen. Seine Probleme als Bürger würden nicht mit der hinreichenden Aufmerksamkeit bearbeitet und gelöst. Die Stellungnahme des Landeswahlleiters sei ohne tatsächliche Ortskenntnis geschrieben worden.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers sowie der Stellungnahme des Landeswahlleiters des Freistaates Sachsen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen. Der Einspruchsführer ist nicht von der Ausübung seines Wahlrechts gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz ausgeschlossen worden. Durch die vom Einspruchsführer gerügten Straßenbaumaßnahme, deren Rechtmäßigkeit nicht Gegenstand des Wahleinspruchs sein kann, mag ein Teil des Weges zum Wahllokal für ihn beschwerlicher, insbesondere nicht mit dem PKW befahrbar gewesen sein. Es wird von ihm jedoch nicht bestritten, dass überhaupt die Möglichkeit bestanden habe, das für ihn zuständige Wahllokal zu erreichen, um an der Urnenwahl teilzunehmen. Zugleich sind dem Einspruchsführer im Vorfeld der Wahl weitere Möglichkeiten der Ausübung seines Wahlrechts aufgezeigt worden, für die er das Wahllokal nicht hätte aufsuchen müssen. Dabei durfte der Einspruchsführer auch davon ausgehen, dass die ihm angebotene Zustellung von Briefwahlunterlagen unter Beachtung der Vorgaben der StVO vorgenommen worden wäre. Wenn er dennoch von den Möglichkeiten der Ausübung seines Wahlrechts keinen Gebrauch macht, kann diese Entscheidung nicht den zuständigen staatlichen Stellen angelastet werden.

Anlage 29

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn T. M., 81679 München
- Az.: WP 68/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 7. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 30

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn W. M., 16259 Bad Freienwalde (Oder)
- Az.: WP 72/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 4. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, die CDU habe im Wahlkreis 59 Märkisch-Oderland – Barnim in der Stadt Bad Freienwalde (Oder) gegen in der Sondernutzungserlaubnis für Werbeveranstaltungen (Plakatierungen) erteilte Auflagen verstoßen und damit Mitbewerber benachteiligt. In der Sondernutzungserlaubnis sei es untersagt worden, Werbeanlagen an Gebäuden und baulichen Anlagen oder Einrichtungen zu befestigen sowie im Bereich des Marktplatzes und in Kreuzungsbereichen (Mindestabstand 20 m) anzubringen. In der Königstraße in Bad Freienwalde (Oder) seien die Abstände zum Kreuzungsbereich nicht eingehalten worden und an Gebäuden der Königstraße seien trotz eines Verbots der Werbeträgeranbringung Plakate aufgehängt worden. Er, der Einspruchsführer, habe sich deshalb am 12. September 2017 an die Stadt Bad Freienwalde (Oder), die die Sondernutzungserlaubnis erteilt habe, gewandt, um die Auflagenkonformität überprüfen zu lassen. Des Weiteren habe er am 13. September 2017 die untere Aufsichtsbehörde des Landkreises Märkisch-Oderland kontaktiert, um diese von dem Vorgang in Kenntnis zu setzen und um Überprüfung zu bitten. Die untere Aufsichtsbehörde habe ihn jedoch an die Stadt Bad Freienwalde (Oder) zurückverwiesen, da diese die Sondernutzungserlaubnis erteilt habe. Diese habe ihm mit Schreiben vom 18. September 2017 mitgeteilt, dass die Werbebanner der CDU in der Tat gegen die Auflagen der Sondernutzungserlaubnis verstoßen hätten und deshalb am 13. September 2017 abgehängt, jedoch zwischen dem 15. und dem 16. September 2017 erneut angebracht worden seien. Dies werde damit gerechtfertigt, dass alle Antragsteller die Auflagen im Hinblick auf die Entfernungen nicht eingehalten hätten. Hierbei könne es sich jedoch lediglich um eine Schutzbehauptung ohne rechtliche Grundlage handeln, denn der Dienstvorgesetzte des zuständigen Mitarbeiters sei der Bürgermeister der Stadt Bad Freienwalde (Oder), der auf der Rückseite der für die Bundestagswahl aufgehängten Werbebanner als Bürgermeisterkandidat der CDU werbe.

Der **Landeswahlleiter des Landes Brandenburg** hat zu dem Vortrag des Einspruchsführers im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Der Einspruch sei unbegründet. Der Einspruchsführer weise auf die geltenden Regeln der Sondernutzungserlaubnis der Stadt Bad Freienwalde (Oder) für Werbeveranstaltungen in der Zeit vom 4. August bis zum 29. September 2017 hin, die unter anderem die Auflagen enthalten hätten, dass Werbeanlangen nicht an Gebäuden und baulichen Anlagen oder Einrichtungen befestigt sein dürften sowie in Kreuzungsbereichen

mit einem Mindestabstand von 20 Metern jegliche Werbung untersage. Zusätzlich habe es eine Sondernutzungserlaubnis vom 23. August 2017 gegeben, in der der CDU die Anbringung von sechs Werbebannern erlaubt worden sei. Die Anbringung der Banner sei an den dafür an bestimmten Gebäuden der Königstraße vorinstallierten Befestigungen erfolgt. Damit liege kein Verstoß gegen die entsprechende Vorgabe der Sondernutzungserlaubnis vor. Im Hinblick auf die Einhaltung eines Mindestabstands von 20 Metern an Kreuzungen habe die Stadtverwaltung bereits während der Wahlkampfzeit erkannt, dass die Vorgabe überzogen und unverhältnismäßig sei. Unterschreitungen des Mindestabstands von 20 Metern seien deshalb bei allen Wahlbewerbern geduldet worden. Eine Benachteiligung weiterer Wahlbewerber zugunsten der CDU sei daher nicht zu erkennen. Künftig wolle die Stadtverwaltung diese Auflage auf den üblichen Abstand von 5 Metern korrigieren.

Der **Einspruchsführer** hat sich zu der ihm übersandten Stellungnahme im Wesentlichen wie folgt geäußert: Die Stellungnahme des Landeswahlleiters enthalte widersprüchliche Darstellungen und nicht genügend aufgeklärte Sachverhalte. So werde nicht klargestellt, ob die zunächst dargestellte Sondernutzungserlaubnis lediglich für die CDU oder auch für andere Wahlbewerber gelte. Zudem weiche die vom Landeswahlleiter gewählte Darstellung der Auflage im Hinblick auf Kreuzungsbereiche erheblich von der tatsächlichen Formulierung der Sondernutzungserlaubnis ab. Ob die Angaben zu der weiteren Sondernutzungserlaubnis der CDU zutreffend seien, habe er nicht herausfinden können, da ihm bislang keine Akteneinsicht gewährt worden sei. Er vermute, dass etwas verdunkelt werden solle und es keine weitere der CDU erteilte Sondernutzungserlaubnis gegeben habe. Jedenfalls sei der Stellungnahme des Landeswahlleiters nicht zu entnehmen, wer für diese zweite Sondernutzungserlaubnis verantwortlich sei. Er frage sich, ob sich der amtierende Hauptverwaltungsbeamte und Bürgermeister der Stadt Bad Freienwalde (Oder), der sich zeitgleich zum Wahlkampf für die Bundestageswahl unterstützt durch die CDU erneut für das Amt des Bürgermeisters beworben habe, durch eine weitere Sondernutzungserlaubnis möglicherweise einen Vorteil verschafft habe, von dem die CDU dann habe profitieren können.

In einem weiteren Schreiben trägt der Einspruchsführer, dem zwischenzeitlich Akteneinsicht gewährt worden war, vor, dass diese nicht vollumfänglich – wie von ihm beantragt –, sondern lediglich im Hinblick auf „Sondernutzungserlaubnisse zur Wahlwerbung anlässlich der Bundestags- und Bürgermeisterwahl 2017“ gewährt worden sei. Insbesondere seien Nachweise zu einer vom Landeswahlleiter von der Stadt in diesem Zusammenhang abgeforderten Stellungnahme nicht in der Akte enthalten gewesen.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers sowie der Stellungnahme des Landeswahlleiters des Landes Brandenburg wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer sich in der Sache gegen mögliche Vorteile des amtierenden Bürgermeisters der Stadt Bad Freienwalde (Oder) bei dessen Wiederwahl wendet. Gegenstand eines Wahleinspruchs zum Deutschen Bundestag können gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz Rechtsverletzungen bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl zum Deutschen Bundestag sein. Etwaige Rechtsverletzungen bei Wahlen für das Amt des Bürgermeisters in Brandenburg können in dem in den §§ 55 ff. des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg geregelten Verfahren geltend gemacht werden.

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen, der Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages gehabt hat. Insbesondere kann aus den Ausführungen des Einspruchsführers kein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb abgeleitet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts findet dieser seine Grundlage insbesondere in Artikel

21 Absatz 1 Grundgesetz (GG). Beruht die Demokratie auf der freien Konkurrenz von Meinungen und Interessen, so müssen die Parteien und Gruppen, die sich die unterschiedlichen Meinungen zu eigen machen, unter den gleichen Bedingungen, mit den gleichen Chancen am politischen Wettbewerb teilnehmen können. (BVerfGE 120, 82, 104). Dies gilt nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern auch schon für die Zeit vor der Wahl und gerade im Wahlkampf (*Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 53).

1. Im Hinblick auf die in der Sondernutzungserlaubnis erteilte Auflage, dass Werbebanner nur in einem Abstand von 20 Metern von Kreuzungen entfernt angebracht werden dürfen, ist nicht zu erkennen, dass diese Auflage unter Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit im Wahlwettbewerb durchgesetzt wurde. Damit kann dahinstehen, ob die Auflage als solche verhältnismäßig und damit rechtmäßig war. Denn ausweislich der Stellungnahme des Landeswahlleiters wurden Unterschreitungen des vorgegebenen Mindestabstands bei allen Wahlbewerbern gleichermaßen geduldet.

2. Auch das Vorbringen des Einspruchsführers zur Sondernutzungserlaubnis vom 23. August 2017, mit der der CDU die Genehmigung zum Anbringen von sechs weiteren Werbebannern erteilt worden ist, kann dem Wahleinspruch nicht zum Erfolg verhelfen. Denn nach ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages sowie der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Verteilung der Mandate von Einfluss sind oder sein können (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 18/1710, Anlage 73; BVerfGE 89, 243 [254]). Infolgedessen scheiden alle Verstöße von vornherein als unerheblich aus, die die Ermittlung des Wahlergebnisses nicht berühren (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 4, 370 [372]). Ein solcher Einfluss kann im vorliegenden Fall mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden. Dass die Werbebanner, die auf der Grundlage einer Sondernutzungserlaubnis aufgehängt wurden, Einfluss auf das Wahlergebnis im Wahlkreis 59 hatten, wird vom Einspruchsführer noch nicht einmal behauptet. Dieser rügt allein die Rechtsverletzung durch die Anbringung der Werbebanner. Es ist auch unwahrscheinlich, dass lediglich sechs Werbebanner einer Partei in einer Stadt des Wahlkreises 59 das Wahlergebnis derart beeinflusst hätten, dass sich die Zusammensetzung des Bundestages geändert hätte. Insofern kann dahinstehen, ob die Sondernutzungserlaubnis vom 23. August 2017 ausschließlich der CDU oder auch anderen Parteien oder Wahlbewerbern erteilt wurde und insofern möglicherweise ein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit im Wahlwettbewerb vorlag.

Anlage 31

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn H. M. K., 90461 Nürnberg
- Az.: WP 73/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit De-Mail, der ein eingescanntes, handschriftlich unterschriebenes Einspruchsschreiben angehängt war, vom 10. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation

im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

1. Der Einspruch entspricht den Anforderungen des § 2 Absatz 3 Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG), wonach ein Einspruch schriftlich beim Bundestag einzureichen ist. Dem steht im vorliegenden Fall nicht entgegen, dass der Einspruch mittels einer De-Mail, der ein eingescanntes, handschriftlich unterschriebenes Einspruchsschreiben angehängt war, beim Deutschen Bundestag eingegangen ist. Bislang wurde eine eigenhändige Unterschrift des Einspruchsführers als notwendig zur Wahrung der Schriftform angesehen. Sowohl Einsprüche, die mittels einer einfachen E-Mail eingereicht wurden (vgl. z. B. vgl. etwa Bundestagsdrucksachen 15/1850, Anlagen 41 und 55; 15/4250, Anlage 10; 16/900, Anlagen 31 und 32; 16/5700, Anlage 33; 17/6300, Anlage 1; 18/1160, Anlage 65) als auch solche, bei denen ein von Hand unterzeichnetes und dann eingescanntes Einspruchsschreiben im Format PDF einer E-Mail angehängt war (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 81), sind bislang als unzulässig zurückgewiesen worden. Zweck der Schriftlichkeit bei Verfahrensanträgen ist insbesondere der Identitätsnachweis, d. h. der Nachweis, dass die Erklärung tatsächlich von dem Antragsteller stammt, und der Nachweis, dass die Erklärung mit seinem Willen in den Rechtsverkehr gebracht wurde und keinen unvollständigen Entwurf darstellt. Grundsätzlich kann eine E-Mail diese Funktionen der Schriftform ebenso erfüllen wie ein Brief oder ein Telefax, wenn bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllt sind. Insbesondere De-Mails, deren Absender bei Eröffnung eines De-Mail-Kontos ein Identifizierungsverfahren durchläuft (vgl. § 3 Absatz 2 De-Mail-Gesetz), ermöglichen den Nachweis, dass die abgesandte De-Mail vom Absender stammt und mit seinem Willen in den Rechtsverkehr gebracht wurde. Aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses ist dies hinreichend, um im vorliegenden Fall eines per De-Mail eingereichten Einspruchs die Einhaltung des Schriftformerfordernisses des § 2 Absatz 3 WahlPrG zu

bejahen.

2. Der Einspruch ist jedoch unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab

sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 32

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn J. B., 83250 Marquartstein
- Az.: WP 75/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 6. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 33

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau M. G.-A., 31230 Saint-Frajou, Frankreich
- Az.: WP 77/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 7. Oktober 2017 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Sie greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführerin anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf ihren Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die von der Einspruchsführerin gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern

außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – von der Einspruchsführerin nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die von der Einspruchsführerin kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die von der Einspruchsführerin vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit die Einspruchsführerin die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 34

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn R. A., 31230 Saint-Frajou, Frankreich
- Az.: WP 78/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 7. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 35

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn A. E., 81541 München
- Az.: WP 79/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 8. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 36

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn Dr. G. S., 81477 München
- Az.: WP 80/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 9. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 37

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn E. F., 91322 Gräfenberg
- Az.: WP 81/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 8. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 38

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau D. R., 90574 Roßtal
- Az.: WP 88/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 30. September 2017 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Sie greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführerin anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf ihren Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die von der Einspruchsführerin gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern

außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – von der Einspruchsführerin nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die von der Einspruchsführerin kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die von der Einspruchsführerin vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit die Einspruchsführerin die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 39

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn S. S., 85080 Gaimersheim
- Az.: WP 89/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 40

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn M. K., 17459 Seebad Ückeritz
- Az.: WP 91/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 2. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 41

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn W. B., 81241 München
- Az.: WP 92/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 12. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 42

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn H. B., 88422 Bad Buchau
- Az.: WP 93/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 24. September 2017 an den Bundeswahlleiter, das am 12. Oktober 2017 an den Deutschen Bundestag weitergeleitet wurde, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt.

1. Der Einspruchsführer trägt vor, in dem Wahllokal in Bad Buchau, Kapellenstraße 12, hätten die Sichtblenden auf den Tischen nicht den Grundsätzen der geheimen Wahl entsprochen. Es seien drei nach hinten offene Sichtblenden in einer Reihe aufgestellt gewesen, so dass man im Vorbeigehen von hinten die Wahlzettel anderer Wähler hätte sehen können. Zudem seien die Sichtblenden lediglich ca. 50 bis 60 cm hoch gewesen, zusammen mit einer Tischhöhe von 76 cm sei der Sichtschutz damit lediglich 125 cm hoch und damit für erwachsene Menschen einsehbar gewesen. Die anwesenden Wahlhelfer hätten erklärt, dies sei durch das Landratsamt geprüft worden.

2. Er erklärt weiter, in einem Beitrag im Internet vom 20. September 2017 sei von ca. 50.000 türkischen Staatsangehörigen die Rede gewesen, die die deutsche Staatsangehörigkeit verloren hätten, gleichwohl aber zur Wahl zugelassen seien. Ihm seien keine hinreichenden Bemühungen seitens der Behörden bekannt, diesen Missstand zu beseitigen.

3. Er rügt, dass nicht alle zur Wahl zugelassenen Parteien innerstaatlich demokratisch organisiert seien. In allen vom Einspruchsführer geprüften Parteistatuten fehle die Möglichkeit, mittels Briefwahl bei persönlicher Verhinderung an einer Aufstellungsversammlung teilzunehmen.

4. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk würden die regierenden Parteien in unangemessener Art und Weise bevorzugt. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk habe die Aufgabe, offen und frei zu informieren, er dürfe nicht durch Hinzufügen oder Unterlassen von Meldungen auf die Wahlen Einfluss nehmen. Nicht die Rundfunkanstalten sollten Nachrichten einordnen; dies könnten die Zuschauer selbst tun. Problematisch sei insofern die Staatsnähe der öffentlichen Rundfunkanstalten, die in den Nachrichten- und Talksendungen des ZDF dazu führe, dass es keine objektiven Meldungen gebe. So sei die Ministerpräsidentin von Rheinland-Pfalz auch Chefin der Rundfunkkommission der Länder und Verwaltungsratsvorsitzende des ZDF. Die AfD werde in diesen Sendungen systematisch benachteiligt. Die Bundesregierung habe auf die Gestaltung des „Kanzlerduells“ Einfluss genommen. Dies stehe nicht mit der Chancengleichheit bei Wahlen in Einklang.

5. Er halte es für vernünftig, das Presserecht so zu ändern, dass Beteiligungen von Parteien offengelegt und unter

der Kopfzeile gedruckt werden müssten. Nicht alle Wähler seien über derartige Beteiligungen hinreichend informiert, doch wäre dies zur Einordnung der Informationen wichtig. Die so genannten Rechercheverbünde stünden nicht in Einklang mit der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, da sie mit „linkslastigen“ Zeitungsverlagen eingegangen würden.

6. Schließlich rügt er, dass der Kanzleramtsminister zum Wahlboykott aufgerufen habe, um eine in seinen Augen „falsche“ Partei zu verhindern. Dies verstoße gegen den Neutralitätsgrundsatz.

Die **Landeswahlleiterin Baden-Württemberg** hat zu dem Vortrag des Einspruchsführers im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

1. Im Wahllokal Kapellenstraße 12, Bad Buchau, seien nach Angaben des Kreiswahlleiters und der Stadt Bad Buchau die Sichtblenden der Wahlkabinen im Abstand von 30 bis 40 cm aufgebaut gewesen. Sie seien 71, 5 cm hoch, 60 cm breit und 45 cm tief gewesen. Am Wahltag hätten die Wähler in ausreichendem Abstand zu den Wahlkabinen gewartet und diese nach Freiwerden aufgesucht. Unter Berücksichtigung einer Körperbreite von 40 bis 50 cm sei es kaum möglich – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – die Wahlhandlung in der Wahlkabine zu beobachten. Nach der Beschwerde eines Wählers sei der geordnete Personenwechsel durch ein Mitglied des Wahlvorstandes koordiniert worden. Nach Aussage der Stadt habe es wegen der Anordnung von Wahlkabinen von Seiten der Wähler bisher keinerlei Beanstandungen gegeben. Um bereits den Eindruck der Einsehbarkeit zu vermeiden, werde die Stadt Bad Buchau ihre Wahlräume vor der nächsten Wahl nochmals überprüfen und die Anordnung der Wahlkabinen ggf. verändern. In rechtlicher Hinsicht trägt sie vor, dass nach § 33 Absatz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) Vorkehrungen dafür zu treffen seien, dass der Wähler den Stimmzettel unbeobachtet kennzeichnen und falten könne. Dazu bestimme § 50 Bundeswahlordnung (BWO), dass die Gemeindebehörde in jedem Wahlraum ein oder mehrere Wahlzellen mit Tischen einrichten, in denen der Wähler seinen Stimmzettel unbeobachtet kennzeichnen und falten könne. Diese Bestimmungen dienten der Sicherung des verfassungsrechtlich verbürgten Wahlgeheimnisses. Von der Ordnungsmäßigkeit der Herrichtung habe sich der Wahlvorsteher am Wahltag zu überzeugen, wobei die Anforderungen an den Sichtschutz nicht unverhältnismäßig sein dürften. Es stelle keinen Verstoß gegen das Wahlgeheimnis dar, wenn registriert werden könne, wer sich in einer Wahlzelle aufhalte. Es müsse jedoch gewährleistet sein, dass unter normalen Umständen niemand beobachten könne, ob und wie der Stimmzettel ausgefüllt werde; der Wähler müsse sich bei der Vornahme der Wahlhandlung unbeobachtet fühlen. Es könne nicht zweifelsfrei ausgeschlossen werden, dass eine Beobachtung der Wahlhandlung in keinem Fall möglich gewesen sei. Von daher bestünden Zweifel, ob die Einrichtung des Wahllokals den gesetzlichen Anforderungen im vollen Umfang entsprochen habe. Einem möglichen Wahlfehler würde aber keine Mandatsrelevanz zukommen. Es sei äußerst unwahrscheinlich, dass die Wähler im Wahllokal Bad Buchau, Kapellenstraße 12, bei einer anderen Anordnung der Wahlzellen anders gewählt hätten. Anhaltspunkte, dass die Beobachtungsmöglichkeit die Entschließungsfreiheit der Wähler tatsächlich beeinträchtigt habe, lägen nicht vor.

2. Zu Punkt 2 des Einspruchs trägt sie vor, dass der Einspruchsführer nicht darlege, ob und welcher Wahlfehler sich ereignet habe. Seinen Verweis auf einen in einem Internet-Blog erschienenen Beitrag stelle keinen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag dar. Da nur Wahlfehler, die tatsächlich passiert seien, die Gültigkeit der Wahl beeinflussen könnten, müsse in der Einspruchsbegründung mehr als nur die Gefahr eines Wahlfehlers vorgetragen werden; dies sei nicht erfolgt.

3. Zu den Punkten 3 bis 6 des Einspruchs erläutert sie, weder das Parteienrecht noch die Verantwortung für die Programmgestaltung und Berichterstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks noch der Aufgabenbereich des Kanzleramtsministers liege nicht im Verantwortungsbereich der Wahlleitungen auf Wahlkreis- und Landesebene. Gleiches gelte hinsichtlich der Überprüfung bestehender Gesetze. Im Übrigen verweise sie hinsichtlich der Anforderungen an die Substantiierung auf ihren Vortrag zu Punkt 2.

Der Einspruchsführer hat sich zu der ihm übersandten Stellungnahme nicht geäußert.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers sowie der Stellungnahme der Landeswahlleiterin Baden-Württemberg wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer Änderungen des Presserechts anregt. Gegenstand eines Wahleinspruchs zum Deutschen Bundestag können gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz Rechtsverletzungen bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl sein. Der Einspruchsführer macht im Hinblick auf das Presserecht aber Vorschläge für die Zukunft, die keinen Bezug zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag aufweisen.

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er unbegründet.

1. Hinsichtlich der Behauptung, die Stimmabgabe habe aufgrund der Gestaltung der Wahlkabinen von Dritten beobachtet werden können, ist jedenfalls kein Wahlfehler erkennbar, der Auswirkung auf die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages haben konnte. Gemäß § 33 Absatz 1 Satz 1 BWG sind Vorkehrungen dafür zu treffen, dass der Wähler den Stimmzettel unbeobachtet kennzeichnen und falten kann. Dazu sind gemäß § 50 Absatz 1 Satz 1 BWO eine oder mehrere Wahlkabinen mit Tisch einzurichten, in denen der Wähler seinen Stimmzettel unbeobachtet kennzeichnen und falten kann. Dabei dürfen an den Sichtschutz keine unverhältnismäßigen Anforderungen gestellt werden (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlage 11; 16/900, Anlage 26; 17/3100, Anlage 17; 18/1710, Anlage 73; *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 33 Rdnr. 3). Dass registriert werden kann, wer sich in der Wahlkabine aufhält, stellt keinen Verstoß gegen das Wahlgeheimnis dar (Bundestagsdrucksachen 16/900, Anlage 26; 17/3100, Anlage 17; 18/1710, Anlage 73; *Hahlen*, in: Schreiber, a. a. O.) Es muss aber auf jeden Fall gewährleistet sein, dass unter normalen Umständen niemand beobachten kann, ob und wie der Stimmzettel ausgefüllt wird. Der Wähler muss sich aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse unbeobachtet fühlen können (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlagen 11 und 12; 16/900, Anlage 26; 16/1800, Anlage 50; 17/3100, Anlage 17; 18/1710, Anlage 73; *Hahlen,* in: Schreiber, a. a. O.). Ob diese Voraussetzungen zu jedem Zeitpunkt der Wahlhandlung im Wahllokal Bad Buchau, Kapellenstraße 12, gegeben waren, kann im vorliegenden Fall nicht mit Sicherheit angenommen werden. Auch die Landeswahlleiterin Baden-Württemberg schließt in ihrer Stellungnahme nicht aus, dass die Einrichtung des Wahllokals den gesetzlichen Vorgaben nicht in vollem Umfang entsprochen habe.

Doch selbst wenn man in der Gestaltung des Sichtschutzes und der Anordnung der Wahlkabinen im genannten Wahllokal einen Wahlfehler erblicken wollte, könnte dieser dem Einspruch nicht zum Erfolg verhelfen. Denn nach ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses sowie der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Verteilung der Mandate von Einfluss sind oder sein können (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlagen 4, 5, 7 und 12; 17/2250, Anlagen 18 und 22; 17/3100, Anlage 17; BVerfGE 89, 243 [254]). Nach allgemeiner Lebenserfahrung ist ein Einfluss einer fehlerhaften Gestaltung des Wahllokals auf die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag aber fernliegend (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/900, Anlage 26; 17/3100, Anlage 17; 18/1710, Anlage 73). So verhält es sich auch im vorliegenden Fall. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass die Wähler im Bad Buchauer Wahllokal anders gewählt hätten, wenn die Wahlzellen mit einem Sichtschutz, der höher ausgestaltet gewesen wäre, sowie die einzelnen Wahlzellen anders angeordnet gewesen wären. Eine solche Annahme wäre nur dann ernsthaft in Erwägung zu ziehen, wenn es Anhaltspunkte dafür gäbe, dass die durch die Aufstellung der Wahlzellen geschaffene Beobachtungsmöglichkeit die Entschließungsfreiheit der Wähler tatsächlich beeinträchtigt hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/900, Anlage 26; 17/3100, Anlage 17; 18/1710, Anlage 73). Solche Anhaltspunkte liegen jedoch nicht vor. Nicht einmal der Einspruchsführer behauptet, durch die Beobachtungsmöglichkeit in seiner Entschließungsfreiheit beeinträchtigt gewesen zu sein. Er hat nicht vorgetragen, dass irgendjemand versucht hätte, ihn bei der Stimmabgabe zu beobachten.

2. Auch der Vortrag des Einspruchsführers zur Zulassung zur Wahl von ca. 50.000 Personen, die nicht Inhaber der deutschen Staatsangehörigkeit gewesen seien, begründet keinen Wahlfehler. Denn der Einspruchsführer behauptet lediglich pauschal aufgrund eines Beitrags im Internet, dass möglicherweise Personen ohne Wahlberechtigung zur Wahl zugelassen worden seien, ohne hierfür konkrete Tatsachen vorzutragen. Wahlbeanstandungen,

die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

3. Ebenfalls kein Wahlfehler kann dem Vorbringen, in allen vom Einspruchsführer geprüften Parteistatuten fehle die Möglichkeit, bei persönlicher Verhinderung mittels Briefwahl an einer Aufstellungsversammlung teilzunehmen, entnommen werden. Unabhängig von der fehlenden Substantiierung (s. o. 2.) – es bleibt unklar, auf welche Parteisatzungen sich der Einspruchsführer bezieht – wäre die Möglichkeit der Briefwahl bei einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung zur Bewerberaufstellung nur schwerlich mit den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes zu vereinbaren. Nach § 21 Absatz 3 BWG, der gemäß § 27 Absatz 5 BWG auch für die Aufstellung von Landeslisten gilt, werden Bewerber in geheimer Abstimmung gewählt, wobei ihnen Gelegenheit zu geben ist, sich und ihr Programm der Versammlung in angemessener Zeit vorzustellen. Der Gesetzgeber hat bei dieser Regelung, die durch Parteisatzungen nicht umgangen werden darf, Wert darauf gelegt, dass die Aufstellung der Bewerber in einer Versammlung mit Vorstellung der Kandidaten sowie in Rede und Gegenrede vollzogen wird (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 21 Rdnr. 16). Dies wäre bei einer Briefwahl, die notwendigerweise im Vorfeld der Versammlung vorgenommen werden müsste, nicht der Fall.

4. Die Ausführungen des Einspruchsführers zur mangelnden Neutralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Wahlberichterstattung vermögen ebenfalls keinen Wahlfehler zu begründen. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten haben bei der Programmgestaltung zwar den Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber zu wahren. Eine unzulässige Wahlbeeinflussung kann dann vorliegen, wenn das Gesamtprogramm der Wahlsendungen inhaltliche Ausgewogenheit und Sachlichkeit vermissen lässt (*Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 38). Das heißt aber nicht, dass jeder Bewerber einen Anspruch darauf hat, dass über ihn in einer auf die Wahl bezogenen Sendung berichtet wird. Zum einen fordert die Chancengleichheit der Wahlbewerber nicht, dass vorgefundene, sich aus der unterschiedlichen Größe, Leistungsfähigkeit oder politischen Zielsetzung ergebende Unterschiede zwischen Wahlbewerbern oder Gruppen von Wahlbewerbern ausgeglichen werden. Zum anderen bringt es die Aufgabe des Rundfunks, den Hörer- und Zuschauerkreis objektiv über die Gewichtsverteilung zwischen den bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zu informieren, geradezu mit sich, dass beispielsweise über politische Gruppen, die sich erstmals an überregionalen Wahlen beteiligen oder nur in einzelnen Bundesländern bedeutsame Parteien im Rahmen der redaktionellen Sendungen in aller Regel wesentlich weniger ausführlich berichtet wird als über Parteien, die etwa aufgrund der Zeitdauer ihres Bestehens, ihrer verfestigten Organisation, ihrer Vertretung in Parlamenten oder ihrer Beteiligung an den Regierungen in Bund und Ländern eine große Rolle in der politischen Wirklichkeit spielen (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/15700, Anlage 21; 17/6300, Anlage 30, 18/1810, Anlage 31; BVerfGE 48, 271 [278]). Dem Vortrag des Einspruchsführers ist nicht zu entnehmen, dass Rundfunkanstalten diese Maßstäbe bei der Programmgestaltung nicht eingehalten hätten. Er legt beispielsweise nicht dar, inwiefern die behauptete Einflussnahme der Bundesregierung auf das sogenannte Kanzlerduell die Chancengleichheit der Wahl beeinträchtigt hat. Auch lässt sich nicht die Annahme belegen, dass die höhere mediale Präsenz der Parteien, die die Regierung stellten, der Besetzung der Verwaltungsräte geschuldet sei (Bundestagsdrucksache 18/1810, Anlage 31). Das Vorbringen des Einspruchsführers ist insofern als unsubstantiiert zurückzuweisen (s. o. I. 2.)

5. Schließlich stellt es keinen Wahlfehler dar, dass sich der damalige Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramts Peter Altmaier in einem Video-Interview mit der Zeitung BILD kritisch zu der Frage, ob Wähler der AfD ihre Stimme geben sollten, geäußert hat. Zum einen hat dieser in dem zitierten Interview – anders als der Einspruchsführer vorträgt – nicht pauschal zum Wahlboykott aufgerufen, sondern erläutert, er plädiere zwar nicht für das „Nicht-Wählen“, könne aber keinen Sinn darin erkennen, die AfD zu wählen. Zum anderen ist auch in dieser Aussage kein Verstoß gegen die Neutralitätspflicht von Amtsträgern, die dem Schutz einer staatsfreien Willensbildung des Volkes, insbesondere durch den Grundsatz der freien Wahl und das Prinzip der Chancengleichheit aller Bewerber im Wettbewerb um die Wählerstimmen dient, zu erkennen. Zwar ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Inhaber eines Regierungsamtes, der am politischen Meinungskampf teilnimmt, dann, wenn er Rückgriff auf die mit dem Regierungsamt verbundenen Mittel nimmt, dem Neutralitätsgebot unterworfen. Jedoch ist dabei in Rechnung zu stellen, dass auch aus Sicht des Bürgers der Inhaber eines Regierungsamtes regelmäßig in einer Doppelrolle als Bundesminister und Parteipolitiker wahrgenommen wird (BVerfGE 138, 102 [117 f.]). So kommt es bei der Betrachtung eines Interviews darauf an, ob der Inhaber eines Regierungsamtes im Rahmen des Interviews für eine Aussage die mit seinem Amt verbundene

Autorität in Anspruch nimmt. Dies kann im vorliegenden Fall nicht angenommen werden. Das Interview war Teil einer Reihe von Interviews mit hochrangigen Politikern sowohl von Regierungs- als auch von Oppositionsparteien im Wahlkampf. Es ist nicht zu erkennen, dass der Befragte in der konkreten Passage des Interviews die mit seinem Amt verbundene Autorität in Anspruch genommen hat, zumal die kurze Passage keinerlei Bezug zum Bundeskanzleramt aufwies, sondern allgemeine parteipolitische Erwägungen enthielt, die eher der Sphäre des Parteipolitikers und Bewerbers um einen Sitz im Deutschen Bundestag zuzuordnen sind. Im Übrigen ist nicht ersichtlich und wird vom Einspruchsführer auch nicht vorgetragen, dass die Aussage von Herrn Altmaier eine relevante Zahl von Wahlberechtigten dazu gebracht hat, ihre Entscheidung, ob sie an der Wahl teilnehmen und wenn ja, für welche Wahlvorschläge sie ihre Stimme abgeben, zu überdenken. Da aber nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen könne, die auf die Verteilung von Mandaten von Einfluss sind oder sein können (s. o. unter II. 1.), kann auch dieses Vorbringen des Einspruchsführers den Wahleinspruch nicht begründen.

Anlage 43

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn K.-H. R., 81927 München
- Az.: WP 97/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb

bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstim-

mungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl

standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein

Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber

hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 44

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau W. R., 81927 München
- Az.: WP 98/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 30. September 2017 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Sie greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführerin anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf ihren Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die von der Einspruchsführerin gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern

außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – von der Einspruchsführerin nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die von der Einspruchsführerin kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die von der Einspruchsführerin vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit die Einspruchsführerin die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 45

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn M. F., 85567 Bruck
- Az.: WP 105/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen

Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 46

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn Dr. U. S.-W., 93057 Regensburg
- Az.: WP 107/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 16. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 47

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn G. I., 90419 Nürnberg

- Az.: WP 111/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit E-Mail vom 1. Oktober 2017 sowie – nach Hinweis des Sekretariats auf die schriftformgerechte Einreichung – mit Schreiben vom 20. November 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, kein deutscher Staatsangehöriger zu sein. Umfänglich erläutert er, dass er gleichwohl, ohne dass seine Identität geprüft worden sei – er habe keinerlei deutsche Ausweise –, aufgrund eines Europäischen Haftbefehls nach Deutschland „verschleppt“ worden sei, um dort eine Freiheitsstrafe zu verbüßen. Da er nicht wahlberechtigt sei und insofern auch keinen Wahlbetrug habe begehen wollen, habe er eine Wahlbenachrichtigung, die ihm unzulässiger Weise vom Wahlamt der Stadt Nürnberg zugesandt worden sei, zurückgeschickt. Er habe darauf hingewiesen, dass er kein deutscher Staatsangehöriger sei und keine Ausweisdokumente besitze, die er im Wahlraum bereithalten könne. Das Wahlamt habe ihm geantwortet, dass er die Voraussetzungen des § 12 Bundeswahlgesetz (BWG) erfülle und unter der angegebenen Adresse mit Hauptwohnsitz gemeldet sei, so dass er gemäß § 16 Absatz 1 Bundeswahlordnung (BWO) von Amts wegen in das Wählerverzeichnis einzutragen gewesen sei. Auf eine erneute Zusendung der Wahlbenachrichtigung werde verzichtet, da auch ohne deren Vorlage an der Wahl teilgenommen werden könne. Der Einspruchsführer trägt vor, dass allein die Tatsache, dass er seinen Hauptwohnsitz in Nürnberg gemeldet habe, nicht automatisch zu seiner Wahlberechtigung führe. Die Behauptung, die Voraussetzungen des § 12 BWG seien geprüft worden, sei eine Lüge, denn dann hätte festgestellt werden müssen, dass die Voraussetzungen der Wahlberechtigung nicht vorgelegen hätten. Das Verhalten des Wahlamtsleiters sei skandalös, da dieser ihm zu erkennen gegeben habe, dass er trotz fehlender Wahlbenachrichtigung und fehlender Ausweisdokumente an der Wahl hätte teilnehmen können. Dies komme einer Verleitung zum Wahlbetrug gleich. Er frage sich, in wie vielen Fällen der Wahlamtsleiter der Stadt Nürnberg derart „wahlbetrügerisch“ vorgegangen sei und Personen, die nicht wahlberechtigt gewesen seien, sich nicht – wie er – gegen eine Teilnahme an der Wahl verwehrt hätte, sondern tatsächlich an der Wahl teilgenommen haben.

In einem weiteren Schreiben vom 24. November 2017 ergänzt der Einspruchsführer seinen Vortrag. Soweit die Ausführungen nachvollziehbar sind, geht er davon aus, dass der Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes niemals wirksam stattgefunden habe. Insbesondere sei das Bundeswahlgesetz gemäß § 55 BWG dort nicht in Kraft gesetzt worden. Somit seien alle Bundestagswahlen seit 1990 nichtig. Er beklagt, dass die für seine „Verschleppung“ nach Deutschland zuständigen Personen weder straf- noch dienstrechtlich belangt worden seien.

Seine mehrjährige Inhaftierung habe seine Gesundheit ruiniert; nunmehr werde ihm eine ordentliche Krankenversicherung versagt. Er befinde sich ohne Ausweisdokumente in einem Staat, in den er gegen seinen Willen verbracht worden sei.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit er sich auf die mangelnde Ahndung der vom Einspruchsführer gerügten „Verschleppung“ nach Deutschland bezieht. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Das vom Einspruchsführer beschriebene strafrechtliche Verfahren kann nicht Gegenstand eines Wahleinspruchs sein. Hierfür sind die Fachgerichte zuständig.

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er unbegründet.

1. Der Vortrag des Einspruchsführers, dass er im Wählerverzeichnis eingetragen war, obwohl er selbst der Ansicht ist, dass er nicht wahlberechtigt und die Eintragung insofern fehlerhaft sei, kann – selbst wenn er objektiv zutreffend wäre, was hier dahinstehen kann – dem Wahleinspruch nicht zum Erfolg verhelfen. Denn nach ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages sowie der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Verteilung der Mandate von Einfluss sind oder sein können (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 18/1710, Anlage 73; BVerfGE 89, 243 [254]). Ausweislich des Vortrags des Einspruchsführers hat dieser entschieden, nicht an der Wahl zum Deutschen Bundestag teilzunehmen. Er hat somit – obwohl er hierzu die Gelegenheit gehabt hätte – keine Stimme abgegeben, die in das Wahlergebnis eingeflossen ist und damit Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages hatte.

2. Ebenfalls kein Wahlfehler kann aus der Frage des Einspruchsführers folgen, ob nicht auch weitere Personen zur Wahl aufgefordert wurden, obwohl sie nicht wahlberechtigt gewesen seien. Denn der Einspruchsführer stellt diesbezüglich lediglich Vermutungen an, ohne hierfür konkrete Anhaltspunkte, die überprüft werden könnten, zu benennen. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

3. Die Thesen des Einspruchsführers zur Rechtswidrigkeit der Wiedervereinigung Deutschlands und den hieraus abgeleiteten Folgen für sämtliche Wahlen zum Deutschen Bundestag seit 1990 sind aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages nicht nachvollziehbar. Insbesondere können weder aus Artikel 23 des Grundgesetzes a. F. noch aus § 55 BWG, der das ursprüngliche Inkrafttreten des Bundeswahlgesetzes vom 7. Mai 1956 (BGBl. I 1956, S. 383) regelte, derartige Folgerungen gezogen werden. Auf eine weitere inhaltliche Auseinandersetzung im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens wird verzichtet.

Anlage 48

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn G. T., 95030 Hof
- Az.: WP 114/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 25. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 49

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn Dr. J. J. Q., 21379 Rullstorf
- Az.: WP 115/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2017 sowie – nach Hinweis auf die schriftformgerechte Einreichung eines Wahleinspruchs – mit Schreiben vom 8. November 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb

bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstim-

mungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl

standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein

Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber

hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 50

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn K.-D. K., 66663 Merzing-Hilbringen
- Az.: WP 116/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 19. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Er greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation

im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf seinen Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit

oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 51

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau S. S., 12205 Berlin
vertreten durch RA Dr. M. A., 10587 Berlin
- Az.: WP 138/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 15. November 2017 hat die Einspruchsführerin vertreten durch ihren Rechtsanwalt Einspruch gegen das Ergebnis der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 im Wahlkreis 83 Berlin-Friedrichshain-Kreuzberg – Prenzlauer Berg Ost eingelegt. Die parteilose Einspruchsführerin ist im Wahlkreis 83 als Wahlkreisbewerberin für die Partei AfD angetreten. Sie trägt vor, die Freiheit der Wahl nach Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) sei nicht gewährleistet gewesen, da Private in schwerwiegender Art und Weise auf das Wahlergebnis eingewirkt hätten. Für die AfD seien im Wahlkreis 83 insgesamt 1.556 Wahlplakate aufgehängt worden, von denen 500 das Portraitfoto der Einspruchsführerin als Motiv gehabt hätten. Während des Wahlkampfes seien 1.230 Plakate der AfD im Wahlkreis 83 durch politische Gegner von ihren Standorten entfernt oder zerstört worden. Teilweise seien sie abgeschnitten oder mit Farbe übermalt, teilweise verdreht worden. Eine Woche vor dem Wahltag habe die Einspruchsführerin Strafanzeige wegen Sachbeschädigung bei der Polizei gestellt, die die Ermittlungen an das Landeskriminalamt Berlin übergeben habe. Der Einspruchsführerin sei mitgeteilt worden, dass ein Schutz ihrer Wahlplakate nicht möglich sei. Es könne eine direkte Relation zwischen den Eingriffen in den Wahlkampf und dem Wahlergebnis der Einspruchsführerin nachgewiesen werden. In den Bereichen des Wahlkreises, in denen die Plakate, insbesondere die mit dem Foto der Einspruchsführerin unangetastet geblieben seien, habe sie ein deutlich besseres Wahlergebnis erreichen können (zwischen 15,7 und 19,3%) als in den Bereichen, in denen ihre Wahlplakate vorsätzlich zerstört oder beseitigt worden seien (zwischen 2,0 und 4,5%). Wahlplakate konkurrierender Parteien seien im Wahlkreis 83 in keinem nennenswerten Umfang zerstört oder beschädigt worden. Die Wähler seien vor der Wahl täglich mit Zerstörungen oder Beschädigungen von Plakaten der Einspruchsführerin bzw. der AfD konfrontiert gewesen und hätten miterlebt, dass diese Straftaten von den Behörden nicht verfolgt worden seien. Sie hätten den Eindruck gewinnen können, es handele sich nicht um strafbare Handlungen, sondern (möglicherweise) um erlaubten „Widerstand gegen die AfD“. Der Eindruck sei dadurch verstärkt worden, dass es keinen öffentlichen Aufruf der Gefahrenabwehrbehörden gegeben habe, die widerrechtliche Beeinträchtigung des Wahlkampfes einzustellen. Auch hätten sich konkurrierende Parteien nicht mit der Antragstellerin solidarisiert. Die Einspruchsführerin sei durch staatliches Unterlassen benachteiligt worden.

Die **Landeswahlleiterin für Berlin** hat sich zu dem Vortrag der Einspruchsführerin im Wesentlichen wie folgt geäußert: Der zuständige Kreiswahlleiter habe ihr mitgeteilt, dass weder den Wahl- noch den Ordnungsämtern im Wahlkreis 83 Hinweise zu dem vorgetragenen Sachverhalt vorlägen. Ihnen fehle diesbezüglich auch die Zuständigkeit. Weder die Kreiswahlleiter noch die Bezirksämter hätten die Aufgabe, aufgehängte Wahlplakate vor rechtswidrigen Übergriffen Dritten zu schützen. Es obliege den Wahlbewerbern selbst, ihre aufgehängten Plakate

zu überprüfen und ggf. zu erneuern. Es stehe ihnen frei, im Fall von Beschädigungen oder Diebstahl Strafanzeige zu stellen, wovon nach dem Vortrag der Einspruchsführerin auch Gebrauch gemacht worden sei. Der vorgetragene Sachverhalt habe keinen Einfluss auf das Wahlergebnis des Wahlkreises gehabt. Das Wahlkreismandat sei mit 45.055 Erststimmen errungen worden; auf die Einspruchsführerin seien 10.558 Erststimmen entfallen. Selbst wenn die Beschädigung von Wahlplakaten Einfluss auf die Wahlentscheidung genommen hätte, sei die Differenz von rund 34.500 Stimmen zu groß, um den Gewinn des Direktmandats durch die Bewerberin der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Frage zu stellen. Die unterschiedlichen Wahlergebnisse der AfD in den einzelnen Wahlbezirken hätten ihre Ursache im unterschiedlichen Wahlverhalten der Wahlberechtigten in den einzelnen Regionen. Streuungen von Wahllokalergebnissen kämen auch bei anderen Parteien vor und könnten nicht als Beleg für eine Beeinflussung der Wahlentscheidung durch fehlende oder beschädigte Wahlwerbung dienen. Insofern könne keine mandatsrelevante Beeinträchtigung der Wahlentscheidung der Wahlberechtigten erkannt werden.

Die **Einspruchsführerin** hat sich zu der Stellungnahme im Wesentlichen wie folgt geäußert: Die zuständigen Polizeidienststellen seien durch entsprechende Strafanzeigen der Einspruchsführerin darüber informiert gewesen, dass die freie und gleiche Wahl im Wahlkreis gefährdet sei. Dennoch hätten sie sich nicht in der Lage gesehen, konkrete Abhilfe zu schaffen. Es sei die Frage zu stellen, welcher öffentlichen Stelle diese Gewährleistungspflicht zukomme. Die Landeswahlleiterin verschließe sich dem Argument, dass durch strafbare Handlungen eines unbekannten politischen Gegners rechtswidrig Einfluss auf die freie Wahl im Wahlkreis 83 genommen worden sei, indem sie erklärt, diese Einflussnahme sei jedenfalls nicht mandatsrelevant gewesen. Sie, die Landeswahlleiterin, vertrete die These, dass Wahlplakate gar keinen entscheidenden Einfluss auf Wahlergebnisse hätten. Diese Argumentation führe zu dem Ergebnis, dass sich eine AfD-Direktkandidatin in einem (traditionell) von der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beherrschten Wahlkreis den Wahlkampf ersparen solle; sie solle nicht auf eine faire Wahl pochen, da die Wahl – auch Fairness vorausgesetzt – verloren ginge.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin sowie der Stellungnahme der Landeswahlleiterin für Berlin wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Soweit sich die Einspruchsführerin gegen das Abhängen oder Zerstören von Wahlplakaten durch unbekannte Dritte wendet, begründet dies keinen Wahlfehler. Grundsätzlich ist Wahlbeeinflussung aus dem nichtstaatlichen, gesellschaftlichen Raum zulässig (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 29); selbst gesetzeswidriges Handeln Privater führt in der Regel nicht zu einem Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz der Wahlfreiheit. Hier besteht zum einen die Möglichkeit, Rechtsschutz bei den staatlichen Gerichten zu finden, zum anderen setzt der Gesetzgeber voraus, dass der Wähler reif genug ist, selbst massive rechtswidrige Einflüsse zu durchschauen und darauf in seiner Wahlentscheidung sachgerecht zu reagieren. Erst wenn der Wahlkampf derart erschwert würde, dass von „Wahlterror“ gesprochen werden kann und der Staat zur Wahrung der demokratischen Grundprinzipien der Freiheit und Gleichheit der Wahl gehalten wäre, die Wahlbewerber vor derartigen Behinderungen zu schützen, könnte von einem Wahlfehler gesprochen werden. Dass diese Grenzen überschritten worden sind, kann im vorliegenden Fall nicht festgestellt werden. Zwar ist die Beschädigung und Entfernung von Wahlplakaten der Einspruchsführerin im Wahlkreis 83 im von der Einspruchsführerin dargestellten Umfang durchaus beachtlich. Doch standen ihr die – von ihr auch genutzten – Rechtsschutzmöglichkeiten hiergegen offen. Die Polizei hat ausweislich ihres Vortrags die Ermittlungen aufgenommen und an das Landeskriminalamt weitergeleitet. Zudem stellt das Mittel der Plakatwerbung nur eine Möglichkeit des Wahlkampfes dar. Die Einspruchsführerin trägt nichts dazu vor, dass es auch bei anderen Formen des Wahlkampfes, z. B. Wahlkampfveranstaltungen, Straßenständen, dem sogenannten „Haustürwahlkampf“ oder dem Verteilen von Werbebroschüren Behinderungen gegeben habe und ihr Wahlkampf insofern insgesamt in schwerwiegender Weise beeinträchtigt worden wäre. Dass Wahlberechtigte aus beschädigten Wahlplakaten den Schluss ziehen, dass die Partei AfD zulässiger Weise „bekämpft“ werde, wie die Einspruchsführerin vorträgt, ist lediglich eine Vermutung, die nicht belegt ist. Ebenso

gut könnten sich Wahlberechtigte, die die AfD unterstützen, durch beschädigte Plakate bestätigt fühlen, gerade dieser im Wahlkampf behinderten Partei ihre Stimme zu geben.

2. Angesichts dessen kann auch kein Wahlfehler darin gesehen werden, dass die zuständigen Polizeidienststellen nach dem Vortrag der Einspruchsführerin keinen hinreichenden Schutz ihrer Wahlplakate gewährleistet hätten. Denn auch hier geht es im wahlprüfungsrechtlichen Sinne um das Verhalten Dritter, das Wahlfehler – wenn überhaupt – nur unter sehr engen Voraussetzungen zu begründen vermag. Der Polizei kommt im Hinblick auf den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahl keine besondere, über ihre normalen Aufgaben hinausgehende Funktion zu. Das Verhalten der Polizei, die auf Anzeige die Ermittlungen wegen des Entfernens und der Beschädigungen von Wahlplakaten aufgenommen hat und darüber hinaus der Einspruchsführerin mitteilte, dass der Schutz von insgesamt über 1.500 Plakaten nicht möglich sei, kann insofern nicht beanstandet werden.

Anlage 52

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Frau H. F., 80992 München
- Az.: WP 154/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 7. November 2017 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Sie greift ausdrücklich nicht die Tatsache an, dass die CSU nur in Bayern und die CDU nur in den übrigen Bundesländern mit Landeslisten zur Wahl angetreten sei, sondern die Duldung dieses Verhaltens durch die Staatsorgane sowie das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit. Eine subsidiäre Bundesliste oder ein spezieller Wohnsitz der Bundestagswahl könnte die fehlende allgemeine Wählbarkeit der Volksparteien CDU und CSU in und außerhalb Bayerns kompensieren. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Bei einer bundesweiten Wählbarkeit könnten CDU und CSU eine echte Koalition und nicht nur eine Fraktionsgemeinschaft bilden.

Es liege ein Eingriff in die Wahlfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei, da keine Rechtsgrundlage für die Duldung bzw. das Unterlassen ersichtlich sei. Freiheit der Wahl bedeute Stimmrechtsausübung ohne Zwang und unzulässigen Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses. In Bayern hätten viele Wähler gerne die CDU gewählt, um Frau Merkel zu stützen. Dazu hätten sie jedoch die CSU wählen müssen, deren Politik sie ablehnten. Die Verluste der CSU sprächen eine deutliche Sprache. CDU und CSU zwängen die Wähler, sich für eine andere Partei zu entscheiden, obwohl sie die CDU oder die CSU wählen würden, wenn dies innerhalb bzw. außerhalb Bayerns möglich wäre. Bei Bundestagswahlen übten die Parteien diesen Zwang auf alle Wähler

als Verfassungsinstitutionen aus. Die Duldung dieses Verhaltens durch die Wahlorgane stelle einen staatlichen Eingriff in das Wahlausübungsrecht der Bundesbürger dar. Auch die Untätigkeit des Gesetzgebers, das die Wahlfreiheit einschränkende Verhalten der CDU und CSU durch Regelungen im Bundeswahlgesetz (BWG) zu kompensieren, habe Eingriffscharakter. Der Gesetzgeber verletze dadurch seine „verfassungsrechtliche Garantenstellung“, das Wahlrecht nach Maßgabe der Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 GG zu regeln. Nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie müsste der partielle Ausschluss der Wahlfreiheit ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt sein.

Für die Duldung dieses Parteiverhaltens bzw. das Unterlassen des Staates sei keine Rechtfertigung ersichtlich. Es fehle an einer ausdrücklichen positivrechtlichen Erlaubnis. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT scheide als Rechtsgrundlage wegen des Geschäftsordnungscharakters aus. Eine Geschäftsordnung könne mangels Außenwirkung keine subjektiven Rechte Dritter beeinträchtigen. Auch das Bundeswahlgesetz biete keine Rechtsgrundlage, insbesondere § 27 BWG sei nicht einschlägig. Dort sei bestimmt, dass Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden könnten. Nicht geregelt sei, dass etablierte Parteien sich „das Recht herausnehmen“ könnten, in bestimmten Bundesländern nicht anzutreten. Das „Schweigen“ des Bundeswahlgesetzes ließe eine solche Auslegung nicht zu. CDU und CSU nutzten eine Gesetzeslücke im Bundeswahlgesetz aus, und die Wahlorgane duldeten dies. Dies könne „absurde“ Folgen haben, beispielsweise eine Fraktionsgemeinschaft der AfD, so diese nur in den neuen Bundesländern anträte, mit der CSU; analoges gelte für die DIE LINKE. und die SPD. Der Manipulation des Wählerwillens wäre Tür und Tor geöffnet. Zwar müsse nicht jede Partei sofort bundesweit bei Bundestagswahlen antreten, insbesondere nicht, wenn es an einer bundesweiten Organisationsstruktur fehle. Ein nur länderbezogener Auftritt möge bei kleinen Parteien hinnehmbar sein, solange sie klein blieben, was bei CDU und CSU jedoch nicht der Fall sei. Es sei notwendig, eine „Schwellengröße“ festzustellen, ab wann eine zur Bundestagswahl antretende Partei bundesweit antreten müsse. Die Bestimmung einer solchen Größe sei Aufgabe des Gesetzgebers. Bliebe der Gesetzgeber weiter untätig, müsste CDU und CSU die Eigenschaft als Bundespartei aberkannt werden, da eine solche nur eine Partei sein könne, die bei Bundestagswahlen im ganzen Bundesgebiet antrete. CDU und CSU wären deshalb von der Bundestagswahl auszuschließen.

Eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlfreiheit ergebe sich auch nicht aus Gewohnheitsrecht, da die Wesentlichkeitstheorie für die Einschränkung subjektiver Rechte eine gesetzliche Grundlage fordere.

Auch das Bundesstaatsprinzip biete keine Rechtfertigung. Dieses sei Ausdruck der Staatsorganisation und habe mit dem Gestaltungswillen des Souveräns, der durch Wahlen zum Ausdruck komme, nichts zu tun. Das Bundesstaatsprinzip spiele lediglich bei der Verteilung der Mandate eine Rolle, könne jedoch die Freiheit der Stimmabgabe nicht einschränken.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85];

91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit die Einspruchsführerin anregt Regelungen zu treffen, mit denen die bundesweite Wählbarkeit aller Parteien gewährleistet werden könne, z. B. durch eine subsidiäre Bundesliste der Parteien oder einen speziellen Wohnsitz der Bundestagswahl. Gleiches gilt im Hinblick auf ihren Vorschlag, Schwellenwerte für kleinere Parteien zu definieren, unterhalb derer ein Antreten im gesamten Bundesgebiet nicht zwingend erforderlich sei. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahlen zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes (GG) unterliegen, zum Gegenstand hat. Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes oder der Nebengesetze für die Zukunft haben keinen Bezug zur Gültigkeit der Wahl oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 38).

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er jedoch unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die von der Einspruchsführerin gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern

außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – von der Einspruchsführerin nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Es besteht insofern keine Regelungslücke, das Bundeswahlgesetz „schweigt“ nicht zu der Frage, ob Parteien verpflichtet sind, in allen Bundesländern mit Landeslisten anzutreten. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die von der Einspruchsführerin kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Die von der Einspruchsführerin vorgetragenen denkbaren politischen Szenarien zu möglichen Gebietsaufteilungen zwischen Parteien, die seines Erachtens die Rechtslage „ad absurdum“ führen, erlauben keine andere rechtliche Bewertung. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester“-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit die Einspruchsführerin die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt und gesetzgeberisches Handeln anmahnt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Diese Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 53

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn S. M., 01237 Dresden
- Az.: WP 163/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 10. November 2017 Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt.

Er trägt vor, bei der Bundestagswahl 2017 sei allen wahlberechtigten Bundesbürgern durch die Duldung der freien Wählbarkeit 1. der CDU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Bayern und 2. der CSU für deutsche Staatsbürger mit Wohnsitz außerhalb Bayerns das Recht auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) genommen worden. Das gesetzgeberische Unterlassen der Gewährung der vollen Wahlfreiheit sei neben der Duldung der Gebietsabsprachen zwischen Parteien durch die Wahlorgane eine weitere Verletzung des Rechts auf Wahlfreiheit. Die Einschränkung des freien Wahlrechts durch den Staat sei ursächlich für das Ergebnis der Bundestagswahl 2017. Der Wille des Staatsvolkes sei bei der Wahl durch das staatliche Dulden bzw. Unterlassen entscheidend verfälscht worden. 61,5 Millionen Wahlberechtigte hätten bei einer Wahlentscheidung zu Gunsten der CDU oder CSU den angeblich fehlenden Wettbewerb i. S. d. § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) akzeptieren müssen, obwohl sich Parteien und keine Fraktionen zur Wahl gestellt hätten. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO-BT sei verfassungswidrig, denn ob Parteien gleichgerichtete politische Ziele verfolgten, entschieden die Bürger und nicht die Parteien. CDU und CSU verfolgten keine gleichgerichteten politischen Ziele, sondern stünden miteinander im Wettbewerb, wie sich z. B. im Streit über die Obergrenze bei Asylbewerbern zeige. Wäre die CDU bundesweit wählbar gewesen, hätte die AfD ihr Wahlergebnis nicht erreicht. Das zwischen 10% und 20% anzunehmende Ergebnis der CDU in Bayern würde die Regierungsbildung und damit die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung erleichtern. Durch das Dulden bzw. Unterlassen des Staates werde nicht nur die Souveränität des Staatsvolkes, sondern auch die Handlungsfähigkeit des Staates den Parteiabsprachen untergeordnet.

Die staatliche Duldung des bundeslandbezogenen Ausschlusses der Wählbarkeit der CDU und der CSU verletze das Recht der Staatsbürger auf freie Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 GG und das Gestaltungsrecht des Souveräns aus Artikel 20 Absatz 2 GG, da die Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen nachhaltig beeinträchtigt werde.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Wählbarkeit der CDU in Bayern

und der CSU außerhalb Bayerns wie folgt Stellung genommen:

1. Den Parteien stehe es frei, ob und wo sie mit Wahlvorschlägen anträten. Das Bundeswahlgesetz sehe ein Wahlvorschlags*recht* der Parteien, hingegen keine Wahlvorschlags*pflicht* vor. Nach § 18 Absatz 1 BWG könnten Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden. Nach § 18 Absatz 5 BWG könne eine Partei in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG könnten Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten resultiere daraus nicht. Es sei den Parteien überlassen, ob sie mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten und wenn, in welchen Wahlkreisen und Ländern sie mit eigenen Wahlvorschlägen antreten wollten. Dies sei Ausfluss des freien Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

2. Das freie Wahlvorschlagsrecht der Parteien, insbesondere das diesen vorbehaltene Recht zur Wahlteilnahme mit Landeslisten, sowie die Chancengleichheit der Parteien im Wahlwettbewerb und ein so weit wie möglich niederschwellig gestalteter Zugang zum Wahlvorgang, seien Ausdruck der durch Art. 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes.

Nach Artikel 20 Absatz 2 GG gehe alle Staatsgewalt vom Volke aus und werde von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermöchten Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Artikel 20 Absatz 2 GG nur zu verleihen, wenn sie frei seien (BVerfGE 44, 125 [139]; 73, 40 [85]; 91, 262 [267]). Dies erfordere nicht nur einen von Zwang und unzulässigem Druck freibleibenden Akt der Stimmabgabe, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung gewinnen und fällen könnten (BVerfGE 20, 56 [97]; 44, 125 [139]; 91, 262 [267]).

In der modernen parlamentarischen Demokratie setze dies die Existenz politischer Parteien voraus. Sie seien vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 41, 399 [416]; 44, 125 [145]; 73, 40 [85]). Aus diesem Grund habe das Grundgesetz in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 ausdrücklich anerkannt, dass die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten, und sie damit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (BVerfGE 73, 40 [85]). An der politischen Willensbildung des Volkes wirkten die Parteien vor allem durch die Beteiligung an Parlamentswahlen mit (BVerfGE 8, 51 [63]; 20, 56 [113]).

Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Offenheit des demokratischen Prozesses gehe von der Unterschiedlichkeit der individuellen und gesellschaftlichen Meinungen, Interessen und Bedürfnisse aus und gewährleiste die Freiheit der Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen. Sie sei durch die Möglichkeit gekennzeichnet, jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden (BVerfGE 91, 276 [285]; 111, 382 [404]).

Aus dem in Artikel 21 Absatz 1, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukomme, folge das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 82, 322 [337]; 91, 276 [286]; st. Rspr.). Jeder Partei müssen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (BVerfGE 44, 125 [146]; 129, 300 [319]). Der Zutritt zum Wahlvorgang dürfe den Parteien nicht sachwidrig erschwert werden (BVerfGE 3, 19 [27]). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit sei in einem strikten und formalen Sinne zu verstehen. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreife, die die Chancen der politischen Parteien verändern könne, seien ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 129, 200 [319]; 146, 327 [350]). Die Entscheidung über die Möglichkeit einer politischen Partei, sich an der Bildung des Staatswillens tatsächlich zu beteiligen, habe das Grundgesetz dem Bürger und seiner in regelmäßigen Abständen neu zu treffenden Wahlentscheidung anvertraut (BVerfGE 91, 276 [287]).

3. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestimmte Parteien oder Kandidaten und im gesamten Bundesgebiet dieselben Wahlvorschläge wählen zu können, bestehe nicht. Durch die bundeswahlgesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts seien die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürge die aktive und passive Wahl-

berechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139 [141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Er verbiete dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordere, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können (BVerfGE 58, 202 [205]). Ein Recht der Wahlberechtigten zur Wahl eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Landesliste, die nicht zur Wahl aufgestellt worden seien, resultiere aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hingegen nicht (*Hahlen,* in: Schreiber Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 18 Rn. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setze voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen könne (BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste zwar auch eine Auswahlfreiheit in dem Sinne, dass das Wahlverfahren Entscheidungsmöglichkeiten des Wählers offen halte und der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können müsse (*Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 1 Rn. 22). Eine freie Wahl sei insoweit aber erst dann nicht mehr gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl stehe (BVerfGE 47, 253 [283]). Dies sei bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, zu der insgesamt 272 Landeslisten von 34 Parteien und insgesamt 2559 Wahlkreisbewerber zur Wahl standen, offensichtlich nicht der Fall (siehe Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 14/17 vom 22. August 2017).

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verlange, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 79, 169 [170]; 85, 148 [157]; 121, 266 [295]). Er sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (st. Rspr., zuletzt BVerfGE 146, 327 [349 f.]). Dies bedeute, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müsse (BVerfGE 95, 335 [353]; 121, 266, [295]; 124, 1 [18]; 146, 327 [350]). Alle Wähler sollten mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 124, 1 [18]; 129, 300 [317 f.]; 146, 327 [350]).

Dadurch, dass in den 299 Wahlkreisen und 16 Ländern unterschiedliche Wahlvorschläge zur Wahl stünden, werde weder die Zählwert- noch die Erfolgschancengleichheit der Stimme eines jeden Wahlberechtigten noch deren gleicher Einfluss auf das Wahlergebnis berührt. Ein Anspruch der Wahlberechtigten auf einheitliche Wahlvorschläge im gesamten Bundesgebiet resultiere aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl hingegen nicht. Vielmehr dürfe der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrags nach Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens den gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nutzen (BVerfGE 95, 335 [350]) und für den Vorgang der Stimmabgabe und -auswertung das Wahlgebiet in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper unterteilen (BVerfGE 131, 316 [342]). Entsprechend sehe das Bundeswahlgesetz eine Wahl nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) (§§ 1, 5, 6, 20, 27 Bundeswahlgesetz), hingegen keine Bundeslisten vor.

4. Auch wenn nicht alle Parteien in allen Wahlkreisen und Ländern antreten und die Abgeordneten über Wahlkreise und Landeslisten gewählt werden, sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation bringe zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und diesem gegenüber verantwortlich sei. Die Abgeordneten seien nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich; sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 130, 318 [342]). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages werde durch die Unterteilung des Wahlgebiets in zulässiger Anknüpfung an die bundesstaatliche Gliederung in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt würden (BVerfGE 131, 316 [342]).

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die vom Einspruchsführer gerügte staatliche Duldung der Tatsache, dass die CDU nur in Bundesländern außerhalb Bayerns und die CSU nur innerhalb Bayerns mit Landeslisten und Wahlkreisbewerbern zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angetreten sind, durch die – vom Einspruchsführer nicht näher benannten – Wahlorgane ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Dulden eines bestimmten Verhaltens durch die Wahlorgane könnte nur dann einen Wahlfehler begründen, wenn eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte. Unabhängig davon, dass keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist, aufgrund derer Wahlorgane Parteien dazu anhalten könnten, bundesweit Wahlvorschläge einzureichen, war die Einreichung von Landeslisten der CSU ausschließlich in Bayern sowie der CDU ausschließlich in den anderen Bundesländern ohne Bayern rechtmäßig. Gemäß § 18 Absatz 1 BWG können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 BWG von Wahlberechtigten eingereicht werden, wobei jede Partei nach § 18 Absatz 5 BWG in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen kann. Nach § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG können Landeslisten nur von Parteien eingereicht werden. Weder aus dem Wortlaut des § 18 Absatz 5 BWG (*jedes* Land) noch aus dem von § 27 Absatz 1 Satz 1 BWG kann eine Pflicht zur Aufstellung von Landeslisten abgeleitet werden. § 18 Absatz 5 BWG stellt klar, dass in jedem Land nur eine Landesliste aufgestellt werden kann. Hiermit sollen Doppelkandidaturen verhindert werden (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 47). Der Wortlaut dieser Normen stellt es den Parteien anheim, ob sie mit einer Landesliste zur Wahl antreten oder nicht. Dieses Verständnis des Bundeswahlgesetzes entspricht dem freien Wahlvorschlagsrecht der Parteien, das – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend ausführt, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt – Ausdruck der durch Artikel 21 Absatz 1 GG verbürgten Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien und ihrer besonderen Funktion in dem vom Grundgesetz vorausgesetzten freien und offenen Prozess der Willensbildung des Volkes ist. Es steht einer Partei frei zu entscheiden, ob sie ihr Wirken auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt oder lediglich auf Teile davon beschränkt (vgl. BVerfGE 111, 382 [409 f.]). Deshalb sind auch die vom Einspruchsführer kritisierten Absprachen im Vorfeld der Wahl zwischen Parteien nicht als unzulässig anzusehen, solange sie nicht das Ziel haben, im Bundeswahlgesetz vorgesehene Schwellenwerte, wie z. B. die 5 %-Sperrklausel oder die Grundmandatsklausel nach § 6 Absatz 3 BWG zu umgehen (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 39). Etwaiges ist hier nicht ersichtlich. Politische Parteien stehen typischerweise aufgrund unterschiedlicher Programme in einem Wettbewerb um die Wählerstimmen im gesamten Bundesgebiet. Dass programmatisch gleich ausgerichtete „Schwester"-Parteien ihre Wahlvorschläge mit Blick auf spätere Fraktionsbildungen ihrer Abgeordneten aufstellen und entsprechende Absprachen treffen, bleibt ihnen, insbesondere mit Blick auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Betätigungsfreiheit, unbenommen. Der Wähler kann dies – wie auch etwaige Koalitionsaussagen von Parteien vor der Wahl – in seine Wahlentscheidung einbeziehen. Die Regelung des § 10 Absatz 1 GO-BT kann im vorliegenden Fall bereits deshalb nicht Prüfungsmaßstab sein, weil sie die Bildung von Fraktionen – bestehend aus den Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nach der Wahl regelt und nicht im Rahmen der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl Anwendung findet.

2. Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtslage anzweifelt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unbeschadet dessen bestehen aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages – wie auch in der bisherigen Beschlusspraxis (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 53) – keine Zweifel an der Verfassungskonformität der in Frage stehenden Regelungen des Wahlsystems zum Wahlvorschlagsrecht der Parteien, zumal das Parlament nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG bei der Ausfüllung des durch Artikel 38 Absatz 2 und 3 GG vorgezeichneten verfassungsrechtlichen Rahmens einen – mit Ausnahme im Bereich der Wahlrechtsgleichheit – weiten Gestaltungsspielraum besitzt (vgl. etwa BVerfGE 3, 19 [24 f.]; 97, 317 [328]; 131, 316 [335]). Der Verfassungsgeber hat die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offen gelassen (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]; 121, 266 [296]; 131, 316 [335]). Weder der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch der der Freiheit oder der Gleichheit der Wahl sind durch die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts betroffen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbürgt die Wahlberechtigung aller Staatsbürger (BVerfGE 36, 139

[141]; 58, 202 [205]; 132, 39 [47]). Jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger muss das Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (vgl. BVerfGE 58, 202 [205]; 71, 81 [94]). Ein Anspruch darauf, dass alle Wahlberechtigten bundesweit die gleichen Parteien wählen können, folgt aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht (*Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 18 Rdnr. 4c).

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl setzt voraus, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]) und sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen kann [BVerfGE 44, 125 [139]; 66, 369 [380]). Hierzu gehört auch die Auswahlfreiheit, in dem Sinne, dass der Wähler zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen auswählen können muss. Dies wäre aber nur dann nicht gewährleistet, wenn von Gesetzes wegen oder faktisch nur noch ein Vorschlag zur Wahl steht (BVerfGE 47, 253 [283]). Eine derartige Einschränkung der Wahlmöglichkeiten durch die gesetzlich eröffnete Möglichkeit der Parteien, nicht für jedes Bundesland Wahlvorschläge einreichen zu müssen, ist nach den Zahlen, die der Bundeswahlleiter anlässlich der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag herausgegeben hat (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Sonderheft Wahlbewerber, August 2017), nicht ersichtlich.

Gleich ist eine Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Stimme einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert besitzt und die gleiche rechtliche Erfolgschance hat (vgl. BVerfGE 95, 335 [353, 369 f.]; 121, 266 [295]; 124, 1 [18]; 131, 306 [337]). Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können (vgl. BVerfGE 121, 266 [295]; 131, 306 [337]). Durch den Umstand, dass Parteien nicht bundesweit kandidieren (müssen), werden weder der Zählwert der Stimmen noch ihre Erfolgschance verletzt. Lediglich die Auswahlmöglichkeiten sind, von Wahlkreis zu Wahlkreis und von Bundesland zu Bundesland, andere. Die Ausgestaltung des Wahlrechts als eine Wahl nach Landeslisten trägt der bundesstaatlichen Gliederung des Wahlgebiets ins verfassungsmäßiger Weise Rechnung (vgl. BVerfGE 95, 335 [350]; 131, 316 [342]).

Diese Ausgestaltung des Wahlrechts stellt – in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der hierauf abstellenden Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – nicht in Frage, dass die gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 [342]). Der unitarische Charakter des Deutschen Bundestages wird durch die Unterteilung des Wahlgebiets in selbstständige Wahlkörper, ohne dass die Länder hierdurch zu eigenständigen Wahlgebieten würden, nicht in Frage gestellt. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden als Vertreter des ganzen Volkes, nicht als Repräsentanten der vereinigten Landesvölker gewählt (BVerfGE 131, 316 [342]).

Anlage 54

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn S. K., 77656 Offenburg
- Az.: WP 173/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 8. November 2017 Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt.

1. Er bittet darum, eine bei ihm beim Verwaltungsgericht Berlin anhängige Klage unter anderem gegen den Deutschen Bundestag, deren Inhalt er sich zu Eigen mache, als Wahleinspruch zu behandeln. Dem Einspruch ist keine Abschrift der Klage beigefügt. In der Sache begehrt er in der Klage, die dem Wahlprüfungsausschuss vorliegt, ihm einen qualifizierten Zugang zur Bundestagswahl zu verschaffen, in der Justizvollzugsanstalt Offenburg einen beweglichen Wahlvorstand sowie einen neutralen Wahlbeobachter einzusetzen.

2. Er trägt vor, dass in Deutschland ca. 60.000 Strafgefangene von der Wahl ausgeschlossen seien. Er frage sich angesichts der seines Erachtens viel zu geringen Leistungen nach dem SGB II und XII, wie sich die mehr als 5 Millionen Leistungsempfänger in Deutschland sachgerecht informieren und zu Wahlkampfveranstaltungen oder ins Wahllokal fahren sollten. Soziale Randgruppen würden gezielt von der Wahl ausgeschlossen.

3. Die geringe Wahlbeteiligung unter Strafgefangenen werde gezielt provoziert. In der Justizvollzugsanstalt Offenburg, wo er einsitze, seien Wahlwerbung und Wahlveranstaltungen durch den zuständigen Anstaltsleiter verboten worden. Es gebe dort auch kein Wahlgeheimnis. Die mit Wählernummer versehenen Wahlunterlagen gebe die Justizvollzugsanstalt aus; sie habe Listen, auf denen diese Nummern einem Gefangenen zugeordnet werden könnten. Diese Nummern stünden auch später außen auf dem Wahlbrief. Die Post müsse in einen Briefkasten auf dem Stockwerk eingeworfen werden, von wo aus der Stockwerksbeamte sie – „nach der Zensur“ – zur Poststelle bringe. Von dort aus werde sie zur Post gebracht. Die Strafvollstreckungskammer des Landgerichts Offenburg habe festgestellt, dass Post an den Deutschen Bundestag zensiert und nicht oder erst mit Wochen Verspätung weitergeleitet worden sei. Solche Missstände im Strafvollzug, die seit geraumer Zeit bekannt seien, machten Hinweis auf die Möglichkeit der Briefwahl geradezu lächerlich. Wahlbeobachter oder ein beweglicher Wahlvorstand stünden damit nicht mehr im Ermessen der Gemeinde Offenburg, die deren Einsetzung generell ablehne; es liege ein Ermessensnichtgebrauch vor. Das Argument des Personalmangels sei dabei unbeachtlich.

4. Schließlich hätten alle Wahlkreisbewerber, die – wie der Präsident des Deutschen Bundestages, Dr. Wolfgang Schäuble, MdB – das Renteneintrittsalter erreicht hätten, nicht mehr zur Wahl zugelassen werden dürfen. Sie seien nicht mehr in der Lage, die Aufgaben eines Mitglieds des Deutschen Bundestages zu erfüllen.

5. Auch die Mitglieder der Fraktion der AfD hätten, da es sich um eine „rechtsradikale Propagandaeinrichtung“ ohne eigene Ziele handele, nicht zur Wahl zugelassen werden dürfen. Hinzu komme die öffentlich geführte Diskussion über deren Wahlkampfmanipulationen sowie Wahlkampfspenden aus „schwarzen Kassen“. Durch Neuwahlen müsse „echte Demokratie“ hergestellt werden.

Die **Landeswahlleiterin Baden-Württemberg** hat zu dem Vortrag des Einspruchsführers im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Sie hält den zulässigen Einspruch für unbegründet.

1. Der Einspruchsführer beschränke sich darauf, ein beim Verwaltungsgericht Berlin anhängiges Klageverfahren zu benennen und sich den Inhalt der Klage zu eigen zu machen, ohne eine Mehrfertigung der Klageschrift beizufügen. Er lege weder die Gründe der Klage noch deren Inhalt dar. Es werde nicht erläutert, ob und welcher Wahlfehler sich nach seiner Auffassung ereignet habe. Voraussetzung für die Begründetheit eines Einspruchs sei ein hinreichend substantiierter Sachvortrag, aus dem sich schlüssig entnehmen lasse, worin der Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften liegen solle und der die Nachprüfung rechtserheblicher Tatsachen zulasse. Pauschale Hinweise und bloße Verweise auf anhängige Klageverfahren stellten keinen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag dar, so dass es an einer hinreichend substantiierten Begründung des Wahlfehlers fehle. Unabhängig davon sei einer beigefügten Stellungnahme der Stadt Offenburg zu entnehmen, dass dem Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht Berlin das Begehren des Einspruchsführers zugrunde liege, bei der Justizvollzugsanstalt Offenburg für die Bundestagswahl 2017 einen beweglichen Wahlvorstand einzurichten. Von diesem Begehren habe die Stadt erst durch Zustellung der Antragsschrift am 22. September 2017 erfahren. Bereits mit Schreiben vom 3. August 2017 hatte die Stadt Offenburg der Justizvollzugsanstalt Offenburg mitgeteilt, dass ein beweglicher Wahlvorstand nicht gebildet werde.

2. Zu der nicht näher substantiierten Behauptung des weitgehenden Ausschlusses von der Wahl von rund 60.000 Strafgefangenen in der Bundesrepublik verweise sie auf die Ausführungen unter Punkt 1. Gleiches gelte für die nicht konkret begründete Vermutung des gezielten Wahlausschlusses „aller sozialen Randgruppen“.

3. a) Es bestehe keine Verpflichtung der Justizvollzugsanstalt zur Zulassung bzw. Organisation von Wahlveranstaltung und Wahlwerbung. Es sei nicht zu beanstanden, dass hiervon aus grundsätzlichen Erwägungen, insbesondere aus Sicherheitsgründen, Abstand genommen worden sei. Im Übrigen sei der Empfang von Informationsmaterial zur Bundestagswahl an einzelne Gefangene grundsätzlich auf Antrag zulässig. Dies richte sich in Baden-Württemberg nach den Regelungen über den Paketempfang. Einen solchen Antrag habe der Gefangene nach Mitteilung des Ministeriums für Justiz und für Europa nicht gestellt.

b) Das Ministerium habe weiter ausgeführt, dass bei der Organisation der Wahl in der Justizvollzugsanstalt Offenburg die gesetzlichen Vorschriften beachtet worden seien. Zur Vorbereitung und Durchführung der Wahl seien den Justizvollzugseinrichtungen des Landes durch das Justizministerium mit beigefügtem Schreiben vom 29. Juni 2017 Hinweise übersandt worden, die mit ihr – der Landeswahlleiterin – zuvor abgestimmt worden seien. Unter Ziffer 4.1 der Hinweise sei darauf verwiesen worden, dass, sofern wahlberechtigten Gefangenen und Sicherungsverwahrten zur Teilnahme an der Wahl in dem für sie zuständigen Wahlbezirk nicht Ausgang oder Urlaub gewährt würde, für diese Wahlberechtigten die Möglichkeit der Briefwahl gemäß § 36 Bundeswahlgesetz (BWG) und § 66 Bundeswahlordnung (BWO) oder der Stimmabgabe vor einem beweglichen Wahlvorstand gemäß §§ 8 und 64 BWO bestehe, sofern ein solcher aufgrund eines hierfür bestehenden Bedürfnisses eingerichtet worden sei. Bewegliche Wahlvorstände könnten die Gemeinden auf Antrag verschiedener Einrichtungen – darunter auch Justizvollzugsanstalten – bilden. Eine generelle Verpflichtung der Wahlbehörden zur Einrichtung einer Gelegenheit zur Urnenwahl in Justizvollzugsanstalten sähen die Wahlvorschriften allerdings nicht vor. § 64 Absatz 1 BWO sehe zwar vor, dass die Gemeindebehörde bei entsprechendem Bedürfnis und soweit möglich Gelegenheit geben solle, dass die in sozialtherapeutischen Anstalten und Justizvollzugsanstalten anwesenden Wahlberechtigten, die einen für den Wahlkreis gültigen Wahlschein besäßen, in der Anstalt vor einem beweglichen Wahlvorstand wählten. Dies bedeute jedoch zugleich, dass alle dort anwesenden Wahlberechtigten, die in den Wählerverzeichnissen anderer Wahlkreis geführt würden, ihre Stimme nicht vor dem beweglichen Wahlvorstand abgegeben könnten. Diese Wahlberechtigten wären in Justizvollzugsanstalten in der Regel auf die Stimmabgabe per Briefwahl verwiesen. Davon abgesehen räume die Regelung, wie sich auch aus der Entscheidungspraxis des Deutschen Bundestages ergebe, den Gemeindebehörden einen großen Ermessensspielraum ein. Denn gemäß §§ 8 und 64 BWO sei Voraussetzung für die Bildung eines beweglichen Wahlvorstandes, dass ein Bedürfnis für dessen Einrichtung bestehe und die Einrichtung auch möglich sei. In Anbetracht des gleichwohl nicht unerheblichen organisatorischen Aufwands, der stets geringen Wahlbeteiligung unter den Insassen und der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit der Briefwahl habe aus Sicht des Justizvollzugs – wie schon bei vorangegangenen Parlamentswahlen – kein Bedürfnis für die Einrichtung beweglicher Wahlvorstände bestanden. Nach Angaben der Stadt Offenburg habe ein solches Bedürfnis weder von Seiten der Insassen der Justizvollzugsanstalt noch angesichts der Zahl der in Offenburg wahlberechtigten Gefangenen bestanden. Daher habe die Stadt der Justizvollzugsanstalt mit Schreiben vom 3. August 2017 mitgeteilt, dass ein beweglicher Wahlvorstand in der Justizvollzugsanstalt nicht gebildet

werde. Diese Vorgehensweise sei nicht zu beanstanden.

c) Die Justizvollzugsanstalt habe die Gefangenen und Sicherungsverwahrten am 8. August 2017 mit einer der Stellungnahme beigefügten Bekanntmachung detailliert über die Modalitäten ihres Wahlrechts informiert. Die Bekanntmachung habe u. a. darüber informiert, dass im geschlossenen Vollzug das Wahlrecht nur im Wege der Briefwahl ausgeübt werden könne und Auskunft darüber gegeben, in welchen Fällen und welcher Gemeinde eine Eintragung in das Wählerverzeichnis von Amts wegen erfolge und in welchen Fällen dafür und bei welcher Gemeinde ein solcher Antrag zu stellen sei. Ferner haben sie die Auskunft enthalten, dass und bei welcher Gemeinde der für die Teilnahme an der Briefwahl erforderliche Wahlschein mit Briefwahlunterlagen zu beantragen sei, wo Antragsformulare erhältlich seien und welche Stichtage für die Eintragung in das Wählerverzeichnis von Amts wegen, den Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis, den Antrag auf Erteilung eines Wahlscheins mit Briefwahlunterlagen sowie den spätesten Eingang der Wahlbriefe beim jeweils zuständigen Wahlamt gälten. Es sei bekannt gemacht worden, dass zum Zwecke der Briefwahl in jedem Stockwerk deutlich gekennzeichnete Wahlräume eingerichtet würden, in denen die Stimmzettel unbeobachtet gekennzeichnet und in den Wahlumschlag eingelegt werden könnten. Außerdem sei darauf hingewiesen worden, dass die amtlichen Wahlbriefumschläge (entgegen der Darstellung des Einspruchsführers) nicht zensiert würden. Den Hinweisen des Ministeriums der Justiz und für Europa des Landes zur Vorbereitung und Durchführung der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag an die Justizvollzugseinrichtungen vom 29. Juni 2017 sei weiter zu entnehmen, dass zur Vermeidung einer Wahlanfechtung bei Anträgen auf Eintragung in das Wählerverzeichnis und auf Erteilung von Wahlscheinen und Briefwahlunterlagen sowie bei der Briefwahl ein Verzeichnis zu führen sei. Über dieses Verzeichnis seien die Gefangenen und Sicherungsverwahrten in der Bekanntmachung der Justizvollzugsanstalt Offenburg vom 8. August 2017 ausführlich informiert worden. Die Hinweise des Ministeriums vom 29. Juni 2017 seien in der Justizvollzugsanstalt Offenburg vorschriftsgemäß umgesetzt worden. Deshalb seien die von der Justizvollzugsanstalt Offenburg zur Sicherung des Wahlgeheimnisses getroffenen Maßnahmen nicht zu beanstanden.

d) Soweit der Einspruchsführer sich auf ein, seinem Wahleinspruch nicht beigefügtes Schreiben der Stadt Offenburg vom 27. Oktober 2017 beziehe und einen Ermessensnichtgebrauch beklage, fehle es an der hinreichenden Begründung eines konkreten Wahlfehlers. Gleiches gelte für die von ihm angesprochenen, nicht näher erläuterten Verfahren beim Landgericht Offenburg.

4. Nach § 15 Absatz 1 BWG sei wählbar, wer am Wahltage Deutscher im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 Grundgesetz (GG) ist und das achtzehnte Lebensjahr vollendet habe. Nicht wählbar sei, wer nach § 13 vom Wahlrecht ausgeschlossen sei oder wer infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitze (§ 15 Absatz 2 BWG). Nach § 13 BWG sei vom Wahlrecht ausgeschlossen, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitze, außerdem derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt worden sei, sowie der, der sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 i. V. m. § 20 Strafgesetzbuch in einem psychiatrischen Krankenhaus befinde. Keiner der genannten Fälle der Nichtwählbarkeit sei vom Einspruchsführer hinsichtlich eines Mitglieds des Bundestages und heutigen Bundestagspräsidenten Dr. Wolfgang Schäuble bzw. anderer Mitglieder des Bundestages, die das Rentenalter erreicht hätten, angeführt worden, § 15 BWG bestimme die materiellen Voraussetzungen der Wählbarkeit zum Deutschen Bundestag, des passiven Wahlrechts, abschließend. Eine Beschränkung des passiven Wahlrechts durch Festlegung einer Höchstaltersgrenze sähen die wahlrechtlichen Vorschriften nicht vor. Anhaltspunkte für einen Wahlfehler würden nicht vorgetragen.

5. Auch soweit sich der Einspruchsführer gegen die Zulassung der Mitglieder der AfD-Fraktion zum Deutschen Bundestag wende, mache er keinen Wahlfehler geltend. Er lege nicht hinreichend substantiiert dar, ob und welcher Wahlfehler sich etwa bei der Zulassung von Kreiswahlvorschlägen oder der Landesliste der AfD ereignet habe. Zur Wählbarkeit verweist die Landeswahlleiterin auf ihre Aussagen zu Punkt 4. Pauschale Aussagen und Andeutungen bzw. Hinweise auf öffentliche Diskussionen stellten jedenfalls keinen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag dar. Eine substantiierte Darlegung von Tatsachen, die mehr als eine Gefahr für Wahlfehler darstellten, sei nicht erfolgt.

Der Einspruchsführer hat sich zu der Stellungnahme, die ihm zugesandt wurde, nicht geäußert.

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

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zwar zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

1. Es bedarf keiner Entscheidung, ob die im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren erhobenen Rügen, auf die im Einspruchsverfahren verwiesen wurde, wirksam in das Verfahren eingebracht wurden, da der Einspruchsführer diese – jedenfalls in der Sache – erneut im Einspruchsschreiben geltend macht.

2. Dem Vortrag des Einspruchsführers, soziale Randgruppen würden von der Wahl ausgeschlossen, kann kein Wahlfehler entnommen werden. Der Einspruchsführer legt nicht dar, welche sozialen Randgruppen aus welchen Gründen von der Wahl ausgeschlossen sein sollten. Aus der pauschalen Kritik an – nach Ansicht des Einspruchsführers – zu niedrigen Sozialleistungen, die die politische Teilhabe der Anspruchsberechtigten erschwerten, kann kein Wahlfehler abgeleitet werden, zumal Wahlkampfveranstaltungen häufig kostenlos auf öffentlichen Plätzen, für jedermann zugänglich, stattfinden. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

3. Die Tatsache, dass in der Justizvollzugsanstalt Offenburg keine Wahlwerbung angebracht worden sei und keine Wahlveranstaltung stattgefunden habe, ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es besteht keine Verpflichtung von Justizvollzugsanstalten, entsprechende Maßnahmen der Wahlinformation und Wahlwerbung zu unternehmen. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber würde es fordern, allen Repräsentanten von an der Wahl teilnehmenden Parteien dieselben Besuchsmöglichkeiten in der Justizvollzugsanstalt einzuräumen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden, wenn Anstaltsleitungen aus Sicherheitsgründen, z. B. in der Sorge vor möglichen parteipolitisch motivierten Auseinandersetzungen in der Justizvollzugsanstalt, die Durchführung von Wahlveranstaltungen generell nicht gestatten, um die Aufrechterhaltung eines ungestörten Dienstbetriebs zu gewährleisten (vgl. *Strelen,* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 85). Es ist ausreichend, wenn sich wahlberechtigte Gefangene auf andere Weise (Wahlkampfbroschüren u. ä.) über das Sachprogramm und die Kandidaten der Wahlvorschlagsträger informieren können. Diese Möglichkeit, die dem Einspruchsführer im Rahmen der Regelungen über den Paketempfang nach § 28 des Buches 3 des Justizvollzugsgesetzes Baden-Württemberg offenstand, hat dieser nach Auskunft der Landeswahlleiterin Baden-Württemberg nicht genutzt.

4. Es liegt auch kein Wahlfehler darin, dass in der Justizvollzugsanstalt Offenburg kein beweglicher Wahlvorstand eingerichtet worden ist und demnach keine öffentliche Wahlhandlung i. S. d. § 31 BWG, die von Wahlbeobachtern hätte begleitet werden dürfen, stattgefunden hat. § 64 Absatz 1 BWO sieht zwar vor, dass die Gemeindebehörde bei entsprechendem Bedürfnis und soweit möglich Gelegenheit geben soll, dass die in sozialtherapeutischen Anstalten und Justizvollzugsanstalten anwesenden Wahlberechtigten, die einen für den Wahlkreis gültigen Wahlschein besitzen, in der Anstalt vor einem beweglichen Wahlvorstand wählen. Sofern ein solches Bedürfnis besteht, ist gemäß § 64 Absatz 2 BWO ein Wahllokal in der Anstalt einzurichten. § 64 Absatz 1 BWO besagt aber auch, dass alle in der Anstalt anwesenden Wahlberechtigten, die in den Wählerverzeichnissen anderer Wahlkreise geführt werden, insbesondere weil sie dort zum Stichtag für die Eintragung ins Wählerverzeichnis gemeldet waren (vgl. § 16 Absatz 1 BWO), ihre Stimme nicht vor dem beweglichen Wahlvorstand abgeben können. Diese Wahlberechtigten sind, soweit sie nicht dort an der Urnenwahl teilnehmen können, wo sie im Wählerverzeichnis eingetragen sind, in jedem Fall auf die Stimmabgabe per Briefwahl verwiesen. Davon abgesehen räumt die Regelung, wie der Wahlprüfungsausschuss in ständiger Entscheidungspraxis feststellt, den Gemeindebehörden einen großen Entscheidungsspielraum ein (vgl. Bundestagsdrucksachen 14/2761 Anlage 15, 15/2400 Anlage 6, 16/3600 Anlage 39; 17/2200, Anlage 3; 17/6300, Anlagen 3, 8 und 9; 18/1710, Anlage 5). Denn gemäß §§ 8 und 64 BWO ist Voraussetzung für die Bildung eines beweglichen Wahlvorstands, dass ein Bedürfnis für dessen Einrichtung besteht und die Einrichtung auch möglich ist. Das Bedürfnis für die Bildung eines beweglichen Wahlvorstands ergibt sich nicht bereits aus der Tatsache, dass in einer Justizvollzugsanstalt meist zahlreiche Wahlberechtigte inhaftiert sind. Denn zum einen steht damit nicht zugleich fest, dass diese auch die oben dargelegten Voraussetzungen für die Wahl vor dem beweglichen Wahlvorstand erfüllen. Zum anderen ist bei der Entscheidung über das

Vorliegen eines entsprechenden Bedürfnisses zu berücksichtigen, dass stets die Möglichkeit der Briefwahl besteht (vgl. Seifert, Bundeswahlrecht, 3. Auflage 1976, § 60 BWO Nr. 1). Aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses besteht seit Einführung der Briefwahl keine zwingende Notwendigkeit, bewegliche Wahlvorstände in Justizvollzugsanstalten einzurichten, sofern nicht besondere Gründe vorliegen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/2200, Anlage 3; 18/1710, Anlage 5). Auch die Frage, ob die Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstands überhaupt möglich ist, ist von der Gemeindebehörde zu beurteilen, die mit Unterstützung der Leitung der JVA die Stimmabgabe vor einem beweglichen Wahlvorstand zu organisieren hat (vgl. § 64 Absätze 2 und 3 in Verbindung mit § 62 Absatz 3 und § 61 Absätze 6 bis 8 BWO). Hierbei können personelle und organisatorische Gegebenheiten, insbesondere auch Sicherheitserwägungen, eine Rolle spielen. Nur wenn die genannten Voraussetzungen, also ein Bedürfnis und auch die Möglichkeit der Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstands, vorliegen, gilt als Rechtsfolge, dass die Gemeindebehörde Gelegenheit zur Wahl vor einem beweglichen Wahlvorstand geben soll. Dies ergibt sich jedoch aus dem Vorbringen des Einspruchsführers nicht. Vielmehr hat aus Sicht des Justizvollzugs Baden-Württemberg in Anbetracht des nicht unerheblichen organisatorischen Aufwands, der stets geringen Wahlbeteiligung unter den Gefangenen und Sicherungsverwahrten und der gesetzlich vorgesehenen verfassungskonformen (vgl. BVerfGE 21, 200 [205]; 59, 119 [125]) sowie in der Praxis bewährten Briefwahlmöglichkeit – wie bereits schon bei vorangegangenen Parlamentswahlen – kein Bedürfnis für die Einrichtung beweglicher Wahlvorstände bestanden, weshalb die Justizvollzugsanstalten auch nicht an die Gemeindebehörden wegen der Einrichtung beweglicher Wahlvorstände herangetreten sind. Von einem „Ermessensnichtgebrauch“, das der Einspruchsführer rügt, kann nicht die Rede sein. In der beschriebenen, auf geltendem Recht beruhenden Vorgehensweise der Wahlbehörden liegt – anders als der Einspruchsführer meint – kein Ausschluss aller Strafgefangenen von der unmittelbaren und geheimen Wahl und damit auch kein Verfassungsverstoß. Die Insassen der Justizvollzugsanstalt Offenburg konnten ihr Wahlrecht, zumindest im Wege der mit der Urnenwahl gleichrangigen Briefwahl, wahrnehmen.

5. Es ist nicht ersichtlich, dass bei der Ausübung der Briefwahl das Wahlgeheimnis beeinträchtigt worden wäre. Ausweislich der Stellungnahme der Landeswahlleiterin Baden-Württemberg sind in der Justizvollzugsanstalt Offenburg in jedem Stockwerk deutlich gekennzeichnete Wahlräume eingerichtet worden, in denen die Stimmzettel für die Briefwahl unbeobachtet gekennzeichnet und in den Wahlumschlag eingelegt werden konnte, womit den Vorgaben des § 66 Absatz 3 Satz 1 BWO Rechnung getragen wurde. Es wurde darauf hingewiesen, dass die amtlichen Wahlbriefumschläge nicht zensiert werden. Die vom Einspruchsführer zitierten Urteile der Strafvollstreckungskammer des Landgerichts Offenburg, die dem Einspruch nicht beilagen, beziehen sich ausweislich der Darstellung des Einspruchsführers auf Korrespondenz mit dem Deutschen Bundestag, nicht hingegen auf amtliche Wahlbriefumschläge. Zudem wurde darüber informiert, dass, unter anderem zur Vermeidung von Wahlanfechtungen, bei Anträgen auf Eintragung in das Wählerverzeichnis und auf Erteilung von Wahlscheinen und Briefwahlunterlagen sowie bei der Briefwahl ein Verzeichnis geführt werde. Diesem Verzeichnis kann die vom Grundsatz der geheimen Wahl geschützte Wahlentscheidung (vgl. BVerfGE 123, 39 [76 ff.]; 124, 1 [25]) gerade nicht entnommen werden, so dass dieser Grundsatz hier nicht berührt ist.

6. Ebenfalls kein Wahlfehler ist darin zu sehen, dass einige Mitglieder des Deutschen Bundestags am Tag der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag das „Renteneintrittsalter“ erreicht hatten. Nach § 15 Absatz 1 BWG ist wählbar, wer am Wahltag Deutscher im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 Grundgesetz ist und das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat. Nicht wählbar ist nach § 15 Absatz 2 BWG, wer nach § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen ist oder wer infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt. Diese Regelungen zum Ausschluss der Wählbarkeit sind abschließend. Das Bundeswahlgesetz hat damit zwar ein Mindestalter – die Volljährigkeit – für das (aktive und) passive Wahlrecht aufgestellt, jedoch kein Höchstalter. Es ist auch nicht ersichtlich und wird vom Einspruchsführer auch nicht vorgetragen, dass einer der in § 15 Absatz 2 BWG genannten Fälle für den Ausschluss des passiven Wahlrechts bei einem Mitglied des 19. Deutschen Bundestages vorliegt.

7. Dem Vortrag des Einspruchsführers, dass die Mitglieder der AfD-Fraktion nicht zur Wahl hätten zugelassen werden dürfen, lässt sich ebenfalls kein Wahlfehler entnehmen. Auch hier hätte der Einspruchsführer nachvollziehbar darlegen müssen, aus welchem Geschehen sich seiner Ansicht nach ein Wahlfehler ergibt. Indessen hat der Einspruchsführer keine konkreten Tatsachen vorgetragen, sondern pauschal auf angebliche Wahlkampfspenden aus „schwarzen Kassen“ sowie Wahlkampfmanipulationen verwiesen. Vor diesem Hintergrund muss auch diese Wahlbeanstandung als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (s. o. unter 2.).

Anlage 55

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn B. B., 91790 Burgsalach
- Az.: WP 175/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 13. November 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, es sei nicht mit dem Grundgesetz vereinbar, dass eine Partei wie die CSU ausschließlich in Bayern gewählt werden könne und das Ergebnis dann „umgelegt“ und auf die weiteren 15 Bundesländer aufgeteilt werde. Damit übersteige die CSU die „5%-Hürde“, schließe sich mit der CDU, die in Bayern nicht gewählt werden könne, zusammen, so dass sie als CDU/CSU die Mehrheit erreichten. Nach Aussagen von Politikern handele es sich um zwei getrennte Parteien.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers wird auf den Inhalt der Akten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

CDU und CSU sind zwei unterschiedliche Parteien, die jede für sich an den Bundestagswahlen teilnehmen. Da sie sich politisch als „Schwesterparteien“ verstehen – ohne aber rechtlich-organisatorisch eine Partei zu bilden – , verzichten sie darauf, bei Wahlen gegeneinander anzutreten. Dieses Verhalten ist zulässig gemäß § 18 Absatz 1 des Bundeswahlgesetzes, wonach Parteien Wahlvorschläge für Wahlkreisbewerber und Landeslisten unterbreiten können, aber nicht müssen. Die CDU kandidiert mit Wahlkreisbewerbern und Landeslisten in allen Bundesländern, mit Ausnahme Bayerns. Die CSU kandidiert mit Wahlkreisbewerbern und Landeslisten nur in Bayern. Beide Parteien erzielen eigene Wahlergebnisse und erringen eigene Mandate. Bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag erreichte die CDU 30,2 Prozent und die CSU 7,0 Prozent der gültigen Zweitstimmen. Die Addition der Ergebnisse beider Parteien findet nur in der Medienberichterstattung statt. Sie erfolgt augenscheinlich wegen des grundsätzlichen politischen Einverständnisses beider Parteien und da beide gemäß § 10 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eine gemeinsame Fraktion bilden. Wahlrechtlich ist diese Praxis der Medien unerheblich (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3531, Anlage 31; 17/3100, Anlage 15; 18/1160, Anlage 45).

Anlage 56

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn C. P., 12435 Berlin
- Az.: WP 181/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 20. November 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt.

1. Er rügt, eine Wahl könne nicht als frei angesehen werden, wenn die Wähler über die Folgen ihrer Wahlentscheidung unzureichend oder gar falsch durch die „beauftragten staatlichen Organisationen“ informiert würden. Er habe in Gesprächen festgestellt, dass viele Wähler glaubten, die Abgabe beispielsweise der Erststimme für die CDU und der Zweitstimme für die FDP führten bei diesen Parteien in der Summe zu einer höheren Anzahl an Sitzen im Deutschen Bundestag. Dies sei jedoch durch den Ausgleich der Überhangmandate durch weitere Mandate nach geltendem Wahlrecht nicht mehr der Fall. Auch in der Tagesschau am 23. September 2017 sei dieses Verfahren nicht korrekt erklärt worden, es sei der Eindruck erweckt worden, dass die Mandate, die aufgrund der Erst- und der Zweitstimmen erworben würden, unabhängig voneinander bestimmt würden. Nicht ersichtlich sei gewesen, dass ausschließlich die Zweitstimmen für das Stärkeverhältnis der Parteien im Deutschen Bundestag ausschlaggebend seien. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk stehe aufgrund seiner Organisationsstruktur stark im Einfluss der etablierten Machtpole der Gesellschaft. Missverständliche Darstellungen könnten als „Versuch der Mächtigen“ angesehen werden, ihre Macht zu wahren.

2. Des Weiteren rügt er Versuche, „zur Wahl stehende politische Akteure in ihrer Sichtbarkeit zu hindern“ und entsprechende Tätigkeiten von Organisationen des Landes Berlin; insbesondere die Werbeaktion „wirsinddasvolt“ der Berliner Stadtwerke GmbH, bei der im Wahlkreis 83 – Berlin- Friedrichshain – Kreuzberg – Prenzlauer Berg Ost umfangreich Plakate aufgehängt worden seien, die Wahlwerbeplakaten geähnelt hätten. Eine Erlaubnis zur Plakatierung habe nach Auskunft der zuständigen Bezirksämter gefehlt. Die Plakate seien dichter gehängt gewesen, als dies politischen Akteuren erlaubt gewesen wäre. Mutmaßlich seien zudem Plakate von Wahlbewerbern zugunsten der Werbeaktion der Stadtwerke abgehängt worden, wie er durch beigefügte Fotografien untermauert. Aufgrund einer telefonischen Intervention des Einspruchsführers bei der Berliner Stadtwerke GmbH sei die Anzahl der Plakate im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg deutlich reduziert worden, in anderen Bezirken jedoch – anders als angekündigt – nicht. Da der Regierende Bürgermeister von Berlin es unterlassen habe, die Plakataktion der Stadtwerke umgehend zu beenden, vermutet der Einspruchsführer den politischen Willen, die Sichtbarkeit politischer Akteure bewusst zu beeinträchtigen; hierdurch sei in die politische Willensbildung eingegriffen worden.

3. Bei einer Kooperation der Berliner Landeszentrale für politische Bildung mit dem KulturRaum Zwingli-Kirche

sei für ein „Politisches Hearing mit allen Kandidaten des Wahlkreises 83 (Kreuzberg-Friedrichshain)“ geworben worden, obwohl bei dieser Veranstaltung ausschließlich Vertreter von Parteien, die im Berliner Abgeordnetenhaus vertreten sind, eingeladen gewesen seien. Hierdurch sei bewusst politische Konkurrenz geleugnet worden. Auch hier sei die Senatskanzlei durch ihn, den Einspruchsführer, unterrichtet gewesen, sei jedoch nicht eingeschritten.

4. Der Einspruchsführer beklagt zudem, dass die Medien im Vorfeld der Wahl weniger die Inhalte der zur Wahl stehenden Akteure als vielmehr den Wettstreit der etablierten Parteien thematisiert hätten. Hierdurch werde es für andere politische Akteure, insbesondere parteiunabhängige Wahlkreiskandidaten schwierig, sichtbar zu werden. Als Begründung für die fehlende Berücksichtigung solcher Kandidaten sei zu vernehmen gewesen, dass diese Kandidaten keine Chance gehabt hätten, gewählt zu werden. Zudem sollten sie nicht unterstützt werden, um eine Zersplitterung des Deutschen Bundestages vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Weimarer Republik zu verhindern. Doch habe es keine belastbaren Prognosen zu Chancen von Einzelbewerbern auf Ebene der Wahlkreise gegeben, die diese Begründungen hätten stützen können. Zudem sei es eine selbsterfüllende Prophezeiung, wenn Kandidaten mit geringeren Wahlchancen in den Medien nicht berücksichtigt werden, weil damit die Chance einer Wahl weiter sinke. Des Weiteren kritisiert er die Plattformen Abgeordnetenwatch sowie den Wahl-O-Mat, da sie stark auf Parteien zugeschnitten seien, die in ihren Programmen ein breites Themenspektrum behandelten. Politische Akteure, die sich auf wenige Themen beschränkten, würden dort benachteiligt. Auch dies stelle vor dem Hintergrund des geltenden Wahlsystems eine wesentliche Beeinflussung dar.

5. Abschließend rügt er, dass im „Bannkreis um die Wahllokale“ während der Wahl Wahlwerbung angebracht worden sei, die geeignet gewesen sei, den Wähler in seiner Wahl zu beeinflussen. Dies gelte beispielsweise für die Wahllokale 420, 421, 517, 521 und 522 im Wahlkreis 83. Fotos der Plakatierungen fügt er bei.

6. Der Einspruchsführer plädiert dafür, der Wahlbenachrichtigung eine Auflistung aller Auswahlalternativen, eine Aufklärung über das Wahlverfahren sowie einen Verweis auf weitergehende Informationsplattformen beizufügen. Zudem solle eine Informationsplattform eingerichtet werden, auf der sich alle politischen Akteure gleichberechtigt darstellen könnten. Er regt an, politische Werbung und mediale Einflussnahme durch „unausgeglichene Medienpräsenz“ zu prüfen.

Die **Landeswahlleiterin für Berlin** hat zu dem Vortrag des Einspruchsführers, soweit er in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Die Information der Öffentlichkeit über die Bundestagswahl sei ihr ein wichtiges Anliegen. Sie habe eine entsprechende Broschüre über die Wahl, insbesondere die Auswirkung der Stimmabgabe in leicht verständlicher Sprache herausgegeben, auf die in den Wahlbenachrichtigungen hingewiesen worden sei. Auch die Landeszentrale für politische Bildung Berlin habe in einer Broschüre, die mit fachlicher und personeller Unterstützung der Geschäftsstelle der Landeswahlleiterin erarbeitet worden sei, über die Wahl und das Wahlverfahren informiert. Im Hinblick auf die Werbeaktion „wirsinddasvolt“ habe der Wahlleiter der Wahlkreises 83 erläutert, dass das Ordnungsamt die Stadtwerke aufgefordert habe, die ungenehmigte Werbung zu entfernen. Dies sei daraufhin weitgehend geschehen. Die politischen Parteien seien in ihren Sondernutzungserlaubnissen im Hinblick auf die Wahlwerbung auf das Verbot von Wahlwerbung vor Wahllokalen am Wahlsonntag hingewiesen worden. Darüber hinaus seien die Wahlvorstände bei den Schulungen im Vorfeld des Wahltages gebeten worden, unerlaubte Werbungen abzuhängen, soweit dies ohne Schwierigkeiten möglich sei. Am Wahltag selbst sei im Wahlkreis 83 keine Unterstützung durch das Wahlamt bei der Entfernung von Plakaten angefordert worden. Zudem enthalte das Bundeswahlgesetz (BWG) keine konkreten Angaben zum Umkreis der unzulässigen Wahlwerbung. So sei es bei Wahlwerbung auf dem Mittelstreifen einer großen Straße oder „gegenüber“ von Wahllokalen zweifelhaft, ob eine Unmittelbarkeit im Sinne des § 32 Absatz 1 BWG vor dem Zugang zum Gebäude, in dem sich der Wahlraum befindet, gegeben sei. Sie könne insgesamt keine mandatsrelevante Beeinträchtigung der Wahlentscheidung der Wahlberechtigten erkennen und empfehle deshalb die Zurückweisung des Wahleinspruchs.

Der **Einspruchsführer** hat zu den Ausführungen der Landeswahlleiterin mit Schreiben vom 6. Februar 2018 wie folgt Stellung genommen: Die von der Landeswahlleiterin vorgebrachte Broschüre zum Wahlsystem in leichter Sprache verschweige die Möglichkeit der Wahl von parteiunabhängigen Einzelkandidaten und mache das Verfahren der Sitzverteilung nicht hinreichend transparent. Besondere Hinweise auf die „aktuellen Regelungen“, insbesondere die Abweichungen zum bislang geltenden Wahlrecht fehlten. Zudem trage die Landeswahlleiterin nicht dazu vor, ob ihr Informationsangebot die Wähler tatsächlich erreicht habe. Insgesamt hätte die Information durch die Landeswahlleiterin früher und verständlicher erfolgen müssen. Entgegen der Aussagen der Landeswahlleiterin

seien die Werbeplakate „wirsinddasvolt“ nicht weitestgehend, sondern lediglich im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg entfernt worden. In anderen Stadtteilen sei dies nicht geschehen. Zum Umgang mit Wahlwerbung in räumlicher Nähe zu Wahllokalen lasse sich den Aussagen der Landeswahlleiterin nicht entnehmen, dass diese hinreichende Vorkehrungen für die Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen zur Wahlwerbung getroffen habe. Insgesamt beziehe die Landeswahlleiterin ihre Aussagen lediglich auf den Wahlkreis 83, obwohl es ihm, dem Einspruchsführer, um eine ungenügende Vorbereitung und Durchführung der Bundestagswahl im Allgemeinen gehe.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers sowie der Stellungnahme der Landeswahlleiterin für Berlin wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer anregt, eine Informationsplattform für Wahlbewerber einzurichten und der Wahlbenachrichtigung Informationen über das Wahlsystem und die einzelnen Bewerber beizufügen. Gegenstand eines Wahleinspruchs gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag können gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG) Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung dieser Wahl sein. Die Ausführungen des Einspruchsführers können jedoch, da es keine entsprechenden gesetzlichen Vorgaben gibt, lediglich als Anregungen für die Zukunft verstanden werden. Sie sind somit kein statthafter Gegenstand eines Wahleinspruchs.

Die Rügen des Einspruchsführers im Hinblick auf die von der Landeswahlleiterin für Berlin herausgegebene Broschüre zum Wahlrecht in Leichter Sprache sind erst mit Schreiben vom 6. Februar 2018 geltend gemacht worden. Sie sind damit verfristet, da die Frist zur Einlegung eines Wahleinspruchs gemäß § 2 Absatz 4 Satz 1 WahlPrG zwei Monate nach dem Wahltag, also am 24. November 2017 endete. Dass der Einspruchsführer von dieser Broschüre erst durch die Stellungnahme der Landeswahlleiterin für Berlin Kenntnis erlangt hat, ändert daran nichts. Denn die Broschüre lag bereits vor der Wahl vor. Gemäß § 2 Absatz 4 WahlPrG kann allein der Präsident des Bundestages nach Ablauf der Frist Einspruch einlegen, wenn ihm in amtlicher Eigenschaft Umstände bekannt werden, die einen Wahlmangel begründen könnten.

II.

Soweit der Einspruch zulässig ist, ist er unbegründet.

1. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich nicht entnehmen, dass durch unvollständige, fehlerhafte oder missverständliche Informationen über die Wahl und das Wahlverfahren in die Freiheit der Wahl eingegriffen worden ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 2001 die Voraussetzungen für unzulässige Wahlbeeinflussungen konkretisiert und dabei zwischen amtlicher und privater Wahlbeeinflussung unterschieden. Eine unzulässige Wahlbeeinflussung durch staatliche Stellen liegt danach dann vor, wenn diese im Vorfeld einer Wahl in mehr als nur unerheblichem Maße parteiergreifend auf die Bildung des Wählerwillens eingewirkt haben. Ein Einwirken von Parteien, einzelnen Wahlbewerbern, gesellschaftlichen Gruppen oder sonstigen privaten Dritten auf die Bildung des Wählerwillens stellt hingegen erst dann eine Verletzung der Freiheit oder Gleichheit der Wahl dar, wenn dieses mit Mitteln des Zwangs oder Drucks oder in ähnlich schwerwiegender Art und Weise erfolgt, ohne dass eine hinreichende Möglichkeit der Abwehr, z. B. mit Hilfe der Gerichte oder der Polizei, oder des Ausgleichs, etwa mit Mitteln des Wahlwettbewerbs, bestanden hätte (vgl. BVerfGE 103, 111, 132 f.). Dementsprechend haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag im Rahmen der Wahlprüfung bereits mehrfach festgestellt, dass Einwirkungen auf die Bildung des Wählerwillens durch Aussagen im Wahlkampf, die unter der vom Bundesverfassungsgericht definierten Schwelle liegen, die Freiheit oder Gleichheit der Wahl nicht verletzen (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlage 41; 15/1850, Anlagen 10 und 11; 16/5700, Anlage 11; 17/6300, Anlage 1). Gemessen an diesem Maßstab ist in den vom Einspruchsführer gerügten Sachverhalten keine Verletzung des Grundsatzes der Freiheit der Wahl zu erkennen.

a) Wenn der Einspruchsführer pauschal rügt, dass viele Wähler unzureichend über das Wahlsystem und die Auswirkung ihrer Stimmabgabe informiert gewesen seien, ist – unabhängig von der Frage der Substantiierung – eine Verletzung des Grundsatzes der Freiheit der Wahl fernliegend. Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung, Wahlberechtigte im Vorfeld der Wahl über das Wahlsystem und die Auswirkungen ihrer Stimmabgabe zu informieren. § 19 Absatz 1 Bundeswahlordnung (BWO) führt aus, welche Informationen in die Wahlbenachrichtigung aufgenommen werden müssen. Erläuterungen zum Wahlsystem sind hierbei nicht vorgesehen.

b) Ebenso stellen die aus Sicht des Einspruchsführers fehlerhaften Informationen zur Wirkung von Erst- und Zweistimme bei der Mandatsverteilung in der Sendung der Tagesschau vom 23. September 2017 die Freiheit der Wahl nicht in Frage. Das Wahlsystem zur Wahl des Deutschen Bundestages ist komplex; insbesondere das in § 6 BWG geregelte Sitzverteilungsverfahren mag nicht jedermann auf Anhieb verständlich sein. Im Rahmen der Rundfunkberichterstattung kann eine Darstellung des Wahlsystems nur in Grundzügen erfolgen. Dass einzelne Nuancen ausblendet bleiben oder eine Formulierung zum Verhältnis von Erst- und Zweitstimme missverstanden werden könnte, kann nicht als parteiergreifende Einwirkung auf die Bildung des Wählerwillens angesehen werden. Es ist nach allgemeiner Lebenserfahrung fernliegend, dass Wahlberechtigte sich in ihrer Wahlentscheidung allein aufgrund einer Darstellung des Wahlsystems in einer Nachrichtensendung leiten lassen. Entsprechendes legt der Einspruchsführer auch nicht dar.

2. Auch den Ausführungen des Einspruchsführers zur Plakataktion der Stadtwerke Berlin GmbH „wirsinddasvolt“ kann kein Wahlfehler entnommen werden. Dass durch das Aufhängen von Plakaten, die nur den Anschein erweckten, Wahlplakate zu sein, die Sichtbarkeit von Plakaten von Wahlbewerbern beeinträchtigt wurde, ist in den vom Einspruchsführer mit Fotos belegten Einzelfällen zutreffend. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Stadtwerke Berlin GmbH im wahlprüfungsrechtlichen Sinne private Dritte sind, da sie nicht mit der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl betraut sind. Grundsätzlich ist Wahlbeeinflussung aus dem nichtstaatlichen, gesellschaftlichen Raum innerhalb gewisser Grenzen zulässig (s. o. unter 1.). Im vorliegenden Fall ist das Ordnungsamt gegen einen Großteil der ungenehmigten Plakatierungen eingeschritten. Vor diesem Hintergrund kann eine Überschreitung der vom Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf eine Wahlbeeinflussung durch Dritte aufgestellten Grenzen nicht festgestellt werden. Die Willensbildung der Wahlberechtigten wird von vielfältigen Faktoren beeinflusst, von denen Werbeplakate im Straßenraum lediglich einer sind. Auch der Einspruchsführer hat nicht dazu vorgetragen, dass eine erhebliche Zahl von Wahlberechtigten aufgrund der – zumeist vorübergehenden – vorgeblichen Wahlwerbung durch Druck oder Zwang in ihrem Stimmverhalten beeinflusst wurden.

3. Eine „Wahlmanipulation“, wie der Einspruchsführer sie behauptet, kann auch nicht darin gesehen werden, dass bei einer Diskussionsveranstaltung im Vorfeld der Wahl durch eine Formulierung im Einladungsflyer fehlerhafterweise der Eindruck erweckt wurde, alle Kandidaten des Wahlkreises 83 würden bei dieser Veranstaltung anwesend sein. Unabhängig davon, dass private Veranstalter – in diesem Fall ein Verein – frei in der Gestaltung ihrer Informationsveranstaltungen sind, wurden die Auswahl der Kandidaten und die möglicherweise missverständliche Formulierung auf dem Flyer zu Beginn der Veranstaltung erläutert. Damit war für alle Teilnehmer der Veranstaltung deutlich, dass und weshalb nicht alle 18 Wahlkreisbewerber, sondern lediglich Vertreter der im Abgeordnetenhaus von Berlin vertretenen Parteien anwesend waren. Selbst wenn die Landeszentrale für politische Bildung Berlin – was hier offen bleiben kann – als staatliche Stelle angesehen würde hätte sie mit ihrer Unterstützung der Veranstaltung nicht parteiergreifend die Bildung des Wählerwillens beeinflusst.

4. Auch soweit der Einspruchsführer die in seinen Augen vor allem auf den Wettstreit der etablierten Parteien konzentrierte Medienberichterstattung moniert, die parteiunabhängigen Wahlkreiskandidaten nicht hinreichend Platz einräume, liegt kein Wahlfehler vor. Im Hinblick auf die von privater Hand betriebene Presse ergibt sich dies schon aus der verfassungsrechtlich verankerten Pressefreiheit, die auch die Freiheit, die Grundrichtung einer Zeitung unbeeinflusst zu bestimmen und zu verwirklichen, umfasst (BVerfGE 52, 283 [296]). Daraus folgt, dass die Presse bei der Auswahl der Nachrichten und der Verbreitung von Meinungen grundsätzlich frei und insoweit auch nicht zur Neutralität im Wahlwettbewerb der Wahlvorschlagsträger verpflichtet ist (vgl. *Schreiber*, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 1 Rdnr. 37; Bundestagsdrucksachen 16/5700, Anlage 21 mit weiteren Nachweisen, 17/6300, Anlage 30).

Soweit er sich auch gegen die Rundfunkberichterstattung wendet, bleibt sein Vortrag pauschal. Doch wäre auch eine Differenzierung in der Berichterstattung unter Berücksichtigung der tatsächlichen politischen Gewichtsverteilung nicht zu beanstanden. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten haben bei der Programmgestaltung zwar den Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber zu wahren. Das heißt aber nicht, dass jeder Bewerber einen Anspruch darauf hat, dass über ihn in einer auf die Wahl bezogenen Sendung berichtet wird. Zum einen fordert die Chancengleichheit der Wahlbewerber nicht, dass vorgefundene, sich aus der unterschiedlichen Größe,

Leistungsfähigkeit oder politischen Zielsetzung ergebende Unterschiede zwischen Wahlbewerbern oder Gruppen von Wahlbewerbern ausgeglichen werden. Zum anderen bringt es die Aufgabe des Rundfunks, den Hörer- und Zuschauerkreis objektiv über die Gewichtsverteilung zwischen den bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zu informieren, geradezu mit sich, dass beispielsweise über politische Gruppen, die sich erstmals an überregionalen Wahlen beteiligen oder nur in einzelnen Bundesländern bedeutsame Parteien im Rahmen der redaktionellen Sendungen in aller Regel wesentlich weniger ausführlich berichtet wird als über Parteien, die etwa aufgrund der Zeitdauer ihres Bestehens, ihrer verfestigten Organisation, ihrer Vertretung in Parlamenten oder ihrer Beteiligung an den Regierungen in Bund und Ländern eine große Rolle in der politischen Wirklichkeit spielen (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/15700, Anlage 21; 17/6300, Anlage 30, 18/1810, Anlage 31; BVerfGE 48, 271 [278]). Insofern ist es zulässig, im Vorfeld einer Bundestagswahl über die größeren und die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien häufiger zu berichten als über kleinere, (noch) nicht im Parlament vertretene Parteien oder parteiunabhängige Wahlkreisbewerber. Der pauschale Vortrag des Einspruchsführers lässt nicht den Schluss zu, dass in einem konkreten Fall die Grenzen dieser zulässigen Abstufungen überschritten worden sind.

5. Ebenfalls keine Beeinträchtigung der Wahlfreiheit kann dem Vortrag des Einspruchsführers im Hinblick auf die Themenauswahl, die im Wahl-O-Mat zur Bundestagswahl 2017 vorgegeben wurden, entnommen werden. Der Wahl-O-Mat wird von der Bundeszentrale für politische Bildung erstellt. Insofern hätte die Bundeszentrale für politische Bildung durch ihre Themenauswahl nicht parteiergreifend die Bildung des Wählerwillens beeinflusst; die Frage, ob sie als staatliche Stelle anzusehen ist, kann insofern offen bleiben. Die 38 ausgewählten Thesen, die vom Nutzer des Wahl-O-Mat beantwortet werden konnten, um eine Übereinstimmung seiner Ansichten mit den Programmen der zur Wahl antretenden Parteien zu prüfen, bildeten notwendigerweise nur einen Ausschnitt aller für die Wahlentscheidung in Betracht kommenden Themen ab. Auf der Startseite des Wahl-O-Mat wurde der Hinweis gegeben „Der Wahl-O-Mat ist keine Wahlempfehlung, sondern ein Informationsangebot über Wahlen und Politik.“ Es bleibt jedem Wahlberechtigten überlassen, sich vertieft über weitere, nicht im Wahl-O-Mat behandelte Themenfelder zu informieren. Vor diesem Hintergrund kann auch die Auswahl der von der privaten Plattform „Abgeordnetenwatch“ behandelten Themen keinen die Freiheit der Wahl berührenden Wahlfehler begründen.

6. Schließlich lässt sich dem Vortrag des Einspruchsführers kein Verstoß gegen § 32 Absatz 1 BWG entnehmen, der Auswirkungen auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages hätte. Dem Grundgedanken des § 32 Absatz 1 BWG entsprechend ist Wahlwerbung in unmittelbarer Umgebung des Wahlgebäudes dann unzulässig, wenn sie nach Form und Inhalt geeignet ist, die Wähler bei dem Akt der Stimmabgabe zu beeinflussen (BVerfGE 4, 370, 373). Ein Rechtsverstoß liegt insbesondere vor, wenn Plakatwerbung unmittelbar am Gebäude oder neben dem Gebäude erfolgt (Bundestagsdrucksache 17/1000, Anlage 10; *Schreiber*, BWahlG, 10. Auflage, 2017, § 32 Rdnr. 1). Der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag haben mehrfach ausdrücklich festgestellt, dass es zwar keine „Bannmeile“ um das Wahllokal gibt, für den Zugangsbereich jedoch eine generell zu beachtende „befriedete Zone“ von etwa zehn bis 20 Metern bis zum Eingang des Wahllokals als nicht antastbarer Sperrbereich notwendig, aber auch ausreichend ist (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/2800, Anlagen 2, 9 und 17; 13/3035, Anlage 1; 14/1560, Anlage 84; 16/1800, Anlagen 29 bis 31; 17/1000, Anlage 10; 17/3100, Anlage 7). Den Ausführungen des Einspruchsführers kann auch mittels der beigefügten Fotos in den Fällen der Wahllokale 421 und 521 im Wahlkreis 83 nicht entnommen werden, dass diese Vorgaben derart missachtet wurden, dass die Plakate nach Form und Inhalt dazu geeignet waren, den Wähler beim Akt der Stimmabgabe zu beeinflussen. Unabhängig von der Frage, ob die Entfernung zum Eingang des jeweiligen Wahllokals im konkreten Fall jeweils mehr als zwanzig Meter betragen habe, war es den Wahlberechtigten möglich, die jeweiligen Wahllokale zu betreten, ohne unmittelbar die gerügten Wahlplakate zu erblicken, da sie sich auf der gegenüberliegenden Straßenseite (Wahllokal 421) oder in der Mitte einer mehrspurigen Straße (Wahllokal 521) befanden. In den Fällen der Wahllokale 420, 517 und 522 des Wahlkreises 83 kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Wahlplakate am Wahltag in einer Entfernung von weniger als zehn Metern vor dem Eingang der jeweiligen Wahllokale hingen, so dass die Wähler beim Betreten der Wahlgebäude unmittelbar zuvor die Wahlplakate zu erblicken, womit ein Verstoß gegen § 32 Absatz 1 BWG vorliegt. Nach ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses und ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können aber nur solche Wahlfehler die Gültigkeit der Wahl beeinträchtigen, die auf Sitzverteilung von Einfluss sind oder sein können (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 18/1710, Anlage 73; BVerfGE 89, 243 [254]). Dies ist vorliegend nicht ersichtlich, zumal teilweise mehrere Parteien in dem geschützten Raum vor dem Wahllokal plakatiert hatten. Auch der Einspruchsführer hat dazu nicht

vorgetragen, dass eine erhebliche Zahl von Wahlberechtigten aufgrund der Wahlwerbung von ihrem ursprünglichen Stimmverhalten abgebracht worden seien. Da aber gemäß § 2 Absatz 1 und 3 Wahlprüfungsgesetz die Wahlprüfung nicht von Amts wegen, sondern nur auf begründeten Einspruch erfolgt, muss der Wahleinspruch durch einen substantiierten, der Nachprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag untermauert werden (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 26 mit weiteren Nachweisen). Daran fehlt es hier, weil nicht zu ermitteln ist, ob und gegebenenfalls in welcher Größenordnung Wähler bei ihrer Stimmabgabe in unzulässiger Weise beeinflusst wurden.

Anlage 57

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn W. R., 45731 Waltrop
- Az.: WP 182/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 16. Oktober 2018 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, dass der Bundespräsident am 23. Januar 2017 den 24. September 2017 als Wahltag bestimmt habe, was in der Presse veröffentlicht worden sei. Er rügt, dass die Aufforderung zur Einreichung von Wahlvorschlägen durch öffentliche Bekanntmachung nach § 86 Absatz 1 Bundeswahlordnung (BWO) im Wahlkreis 121 – Recklinghausen I, nicht stattgefunden habe. Weder er noch ein Teil seiner Bekannten habe Zugang zum Internet. Erst nach Rückfrage bei den stellvertretenden Kreiswahlleitern des Wahlkreises sei ihm am 7. April 2017 die Öffentliche Bekanntmachung Nr. 147/2017 vom 13. Februar 2017 zugeschickt worden. Auf diese sei in den Amtlichen Bekanntmachungen des Kreises Recklinghausen vom 1. März 2017 hingewiesen worden. Dies entspreche jedoch nicht den gesetzlichen Anforderungen. Aufgrund der späten Kenntnis von der Aufforderung zur Einreichung von Wahlvorschlägen sei es ihm erst im April 2017 möglich gewesen, mit dem Sammeln von Unterstützungsunterschriften zu beginnen, zwei Monate nach der erstmaligen Veröffentlichung der Aufforderung. Auch anderen Wahlberechtigten sei die Möglichkeit genommen worden, als parteiunabhängige Wahlkreisbewerber zu kandidieren.

Der **Landeswahlleiter des Landes Nordrhein-Westfalen** hat zu dem Sachverhalt im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Der zuständige Kreiswahlleiter für die Wahlkreise 121 und 122 habe erläutert, dass nach § 86 Absatz 1 BWO die öffentliche Bekanntmachung der Kreiswahlleiter in den Amtsblättern oder Zeitungen erfolge, die allgemein für Bekanntmachungen der Kreise und kreisfreien Städte des Wahlkreises bestimmt seien. Nach § 12 Absatz 1 der Hauptsatzung des Kreises Recklinghausen erfolgten öffentliche Bekanntmachungen, die durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben seien, durch Bereitstellung im Internet, soweit gesetzlich nicht etwas anderes bestimmt sei. Nachrichtlich werde auf die erfolgte Bereitstellung sowie die Internetadresse in den „Amtlichen Bekanntmachungen“, Amtsblatt des Kreises Recklinghausen, hingewiesen. Jedes Amtsblatt erhalte zudem den Hinweis, dass die öffentlichen Bekanntmachungen des Kreises vollständig im Internet eingesehen werden oder kostenlos postalisch bezogen werden könnten. Darüber hinaus werde das Amtsblatt an der Bekanntmachungstafel ausgehängt, an der Information ausgelegt sowie den kreisangehörigen Städten in ausreichender Anzahl mit der Bitte um Auslage übersandt. Zur Bundestagswahl 2017 sei die öffentliche Bekanntmachung zur Aufforderung zur Einreichung der Kreiswahlvorschläge mit der Nr. 147/2017 am 13. Februar 2017 im Internet erfolgt. Der Tenor der Bekanntmachung wurde am 1. März 2017 im Amtsblatt Nr. III/2017 wie folgt abgedruckt: „Inhalt:

Aufforderung zur Einreichung von Kreiswahlvorschlägen für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 in den Wahlkreisen 121 – Recklinghausen I und 122 – Recklinghausen II“. Damit sei die Aufforderung zur Einreichung von Kreiswahlvorschlägen veröffentlicht worden. Darüber hinaus seien dem Einspruchsführer am 7. April 2017 die öffentliche Bekanntmachung und am 20. April 2017 die Formblätter für die Unterstützungsunterschriften übersandt worden. Er habe somit hinreichend Zeit gehabt, die erforderliche Anzahl von Unterstützungsunterschriften beizubringen. Die Frist zur Einreichung von Kreiswahlvorschlägen ergebe sich aus § 19 Bundeswahlgesetz (BWG). Zu dieser Stellungnahme des Kreiswahlleiters erläutert der Landeswahlleiter, die Bereitstellung der Bekanntmachung im Internet und die spätere Veröffentlichung lediglich des Tenors der Bekanntmachung im Amtsblatt verbunden mit dem Hinweis auf die Möglichkeit einer Zusendung erfülle im vorliegenden Fall die Anforderungen des § 86 Absatz 1 BWO nicht. Gleichwohl habe der Einspruchsführer die Möglichkeit einer rechtzeitigen Information über die Modalitäten zur Einreichung eines Kreiswahlvorschlages gehabt. Der Wahltag sei durch die Wahlausschreibung, die am 26. Januar 2017 veröffentlicht worden sei, festgesetzt worden, worüber in den Medien ausführlich berichtet worden sei. § 19 BWG definiere den Stichtag, bis zu dem die Kreiswahlvorschläge gemäß § 20 BWG einzureichen seien. Der Einspruchsführer, dem die Festsetzung des Wahltages nach eigenen Angaben bekannt gewesen sei, hätte folglich unverzüglich tätig werden bzw. sich beim Kreis Recklinghausen informieren können. Zudem hätten ihm die Formulare zur Unterschriftensammlung am 20. April 2017 vorgelegen. Eine wahlprüfungsrechtliche Relevanz des Bekanntmachungsmangels sei daher nicht gegeben.

Zu der ihm übersandten Stellungnahme des Landeswahlleiters hat der **Einspruchsführer** wie folgt Stellung genommen: Die Hauptsatzung des Kreises Recklinghausen betreffe lediglich die kommunale Kreispolitik und nicht § 86 BWO. Zudem sei er als Bürger nicht verpflichtet, sich täglich im Internet zu informieren. Darüber hinaus habe sich die Nummerierung und Veröffentlichungspraxis des Amtsblattes des Kreises Recklinghausen seit dem 1. Januar 2017 geändert: Die einzelnen Amtsblätter würden nun nicht mehr im Bürgerbüro der Stadt Waltrop oder im Foyer des Kreises Recklinghausen ausgelegt. Seit der Bekanntgabe des Wahltages durch den Bundespräsidenten habe er bis zum 7. April 2017 trotz des Studiums aller Amtsblätter des Kreises auf die öffentliche Bekanntmachung des Kreiswahlleiters mit der Aufforderung zur Einreichung von Kreiswahlvorschlägen gewartet. Das Amtsblatt, das ihm dann zugesandt worden sei, habe niemals ausgelegen und sei damit nicht veröffentlicht worden. Er habe erst nach Zusendung der Formulare für die Unterstützungsunterschriften und die Bestätigung, dass die von ihm gewählte Kennzeichnung rechtens sei sowie weiteren Vorbereitungshandlungen, habe er mit dem Sammeln der Unterschriften Ende April 2017 beginnen können.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers sowie der Stellungnahme des Landeswahlleiters des Landes Nordrhein-Westfalen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

Zwar entsprach der Hinweis auf die Öffentliche Bekanntmachung Nr. 147/17 des Kreises Recklinghausen im Amtsblatt Nr. III des Kreises Recklinghausen vom 1. März 2017 nicht den gesetzlichen Vorgaben des § 86 Absatz 1 BWO. Gemäß § 86 Absatz 1 BWO erfolgen die nach dem Bundeswahlgesetz und der Bundeswahlordnung vorgeschriebenen öffentlichen Bekanntmachungen unter anderem durch die Kreiswahlbehörden und Verwaltungsbehörden des Kreises in den Amtsblättern oder Zeitungen, die allgemein für Bekanntmachungen der Kreise und kreisfreien Städte des Wahlkreises bestimmt sind. Dies gilt auch für die öffentliche Bekanntmachung, mit der nach § 32 BWO zur Einreichung von Wahlvorschlägen aufgefordert wird sowie Einzelheiten der Einreichung bekannt gegeben werden. Öffentliche Bekanntmachungen des Kreises Recklinghausen, die durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben werden, werden gemäß der zum Zeitpunkt der Veröffentlichung geltenden Fassung des § 12 Absatz 1 der Hauptsatzung des Kreises Recklinghausen, durch Bereitstellung im Internet vollzogen, soweit gesetzlich nicht etwas anderes bestimmt ist. Eine solche gesetzlich abweichende Regelung trifft § 86 Absatz 1 BWO. Nach § 86 Absatz 3 BWO kann eine Veröffentlichung im Internet lediglich „zusätzlich“ zu einer Veröffentlichung in den Amtsblättern oder Zeitungen erfolgen. Im Amtsblatt Nr. III des Kreises Recklinghausen vom 1. März 2017 ist lediglich die Überschrift der Öffentlichen Bekanntmachung Nr. 147/17 abgedruckt worden, nicht jedoch der vollständige Inhalt derselben. Auf die vollständige öffentliche Bekanntmachung im Internet sowie die

Möglichkeit der postalischen Bestellung wurde im Amtsblatt nachrichtlich hingewiesen. Die vollständige Öffentliche Bekanntmachung Nr. 147/17, die alle gesetzlich geforderten Vorgaben enthielt, war somit nicht den Vorgaben des § 86 Absatz 1 BWO entsprechend im Amtsblatt öffentlich bekanntgemacht.

Doch hat die fehlerhafte öffentliche Bekanntmachung der Aufforderung zur Einreichung von Wahlvorschlägen gemäß § 32 BWO nicht dazu geführt, dass der Einspruchsführer dieses Recht nicht wahrnehmen konnte. Trotz der fehlerhaften öffentlichen Bekanntmachung war hinreichend Zeit, die für die Einreichung eines Kreiswahlvorschlags notwendigen Voraussetzungen zu erfüllen. Denn dem Einspruchsführer war ausweislich seines Einspruchsschreibens der Tag der Wahl seit der Bestimmung durch den Bundespräsidenten und der Veröffentlichung dieses Datums durch die Medien spätestens am 26. Januar 2017 bekannt. Gemäß § 19 BWG sind Kreiswahlvorschläge spätestens am neunundsechzigsten Tage vor der Wahl bis 18 Uhr schriftlich einzureichen. Auch diese Vorschrift war dem Einspruchsführer bekannt, da er bereits bei seinem – ähnlich begründeten – Einspruch gegen die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag hierauf hingewiesen worden ist (Bundestagsdrucksache 18/1160, Anlage 15). Auch jeder andere an einer Kandidatur Interessierte konnte von der Rechtslage leicht Kenntnis nehmen. Dass andere (passiv) Wahlberechtigte in den Wahlkreisen 121 oder 122 aufgrund der fehlerhaften öffentlichen Bekanntmachung an einer Kandidatur gehindert worden wären, wird vom Einspruchsführer lediglich pauschal behauptet. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

Anlage 58

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Vereinigung D.
vertreten durch RA H.-J. W., 20459 Hamburg
- Az.: WP 187/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 15. November 2017 hat die Einspruchsführerin vertreten durch ihren Rechtsanwalt Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt unter Bezugnahme auf ein Schreiben vom 30. Oktober 2017 an den Bundeswahlleiter vor, dass sie zur Wahl hätte zugelassen werden müssen. Obwohl sie alle Wahlunterlagen – einschließlich der Landesliste sowie der Bestimmung von Wahlkreiskandidaten – eingereicht hätte, sei sie nicht an der Wahl beteiligt worden. Nach Abstimmung mit einem Mitarbeiter der Stadt Elmshorn habe sie die Unterlagen an den Bundeswahlleiter in Wiesbaden übersandt. Hierzu würden – tatsächlich nicht beigefügte – Kopien der Einschreiben/Rückschein vom 12. Juni 2017 sowie 20. Juli 2017 überreicht. Es sei kein Hinweis auf die „örtlich unzuständige Einreichung“ erfolgt; die Unterlagen seien auch nicht an die „angeblich zuständigen Stellen“ weitergeleitet worden.

Der **Bundeswahlleiter** hat zu dem Vortrag der Einspruchsführerin im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Er habe der Einspruchsführerin bereits in seinem ersten Schreiben vom 29. Juni 2016 zur Beteiligungsanzeige der D. die Anlage „Vorläufige Informationen zur Teilnahme an der Bundestagswahl 2017“ übersandt, in der über die Voraussetzungen zur Wahlteilnahme informiert worden sei. Dort sei erklärt worden: „Nach § 19 BWG sind spätestens am 69. Tag vor der Wahl bis 18.00 Uhr Kreiswahlvorschläge dem Kreiswahlleiter und Landeslisten dem Landeswahlleiter schriftlich einzureichen.“ Ein Link zum Anschriftenverzeichnis der Landeswahlleitungen sei ebenfalls abgedruckt gewesen. Das Verzeichnis sei im Frühjahr 2017 nach Ernennungen der Kreiswahlleitungen ergänzt worden. Mit Schreiben vom 18. Januar 2017 habe der Vorsitzende der Einspruchsführerin um Auskunft gebeten, ob sie als Partei anerkannt sei und Spendenbescheinigungen ausfüllen dürfe, obwohl sie nicht mehr in der Unterlagensammlung des Bundeswahlleiters geführt werde. Hierauf habe der Bundeswahlleiter mit Schreiben vom 24. Januar 2017 geantwortet. Mit Schreiben vom 12. Juni 2017 habe der Vorsitzende der Einspruchsführerin um Auskunft gebeten, ob die Einspruchsführerin an der Bundestagswahl teilnehmen dürfe, obwohl ihre Unterlagen aus der Unterlagensammlung herausgenommen worden seien. Hierauf habe das Büro des Bundeswahlleiters telefonisch auf das Schreiben vom 24. Januar 2017 verwiesen. Im Juli 2017 habe der Vorsitzende der Einspruchsführerin nachgefragt, ob er einen Rechenschaftsbericht einreichen müsse, nachdem die Einspruchsführerin in der Sitzung des Bundeswahlausschusses am 6./7. Juli 2017 als Partei anerkannt worden sei. Hierauf habe er mit Schreiben vom 25. Juli 2017 geantwortet. Der Bundeswahlleiter erklärt, keines der bei ihm eingegangenen Schreiben habe einen Wahlvorschlag enthalten. Damit habe kein Anlass bestanden, über die erfolgten Informationen hinaus auf die sachliche Unzuständigkeit des Bundeswahlleiters für Wahlvorschläge hinzuweisen oder Schreiben bzw. Anlagen an eine Landes- oder Kreiswahlleitung weiterzuleiten. Der Einspruch sei

damit unbegründet.

Die **Einspruchsführerin** hat sich zu der Stellungnahme im Wesentlichen wie folgt geäußert: Die Ausführungen des Bundeswahlleiters seien nicht geeignet, die rechtliche Position der Einspruchsführerin zu erschüttern. Sie sei in ständigem Kontakt mit dem Bundeswahlleiter gewesen. Am 6. Juli 2017 sei ihr in Berlin die Mitteilung gemacht worden, dass sie eine zugelassene Partei für die Bundestagswahl 2017 sei. Der Einspruchsführerin sei zu keinem Zeitpunkt mitgeteilt worden, dass weitere Vorgehensweisen notwendig wären, um die Wahlberechtigung zu erlangen. Dies sei auch nicht geboten gewesen, da die Wahlberechtigung bereits erteilt worden sei. Sie legt eine umfängliche Liste bei, in der alle Kontakte mit dem Bundeswahlleiter und dem Deutschen Bundestag aufgeführt werden.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin sowie der Stellungnahme des Bundeswahlleiters wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

Die Einspruchsführerin hat keine Wahlvorschläge eingereicht und somit nicht an der Wahl teilgenommen. Gemäß § 18 Absatz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) können Wahlvorschläge von Parteien und nach Maßgabe des § 20 von Wahlberechtigten eingereicht werden. Die Einspruchsführerin ist vom Bundeswahlausschuss in der Sitzung am 6./7. Juli 2017 gemäß § 18 Absatz 2 BWG als Partei anerkannt worden, so dass sie die Möglichkeit gehabt hätte, als solche Wahlvorschläge einzureichen. Gemäß § 19 BWG müssen Kreiswahlvorschläge spätestens am neunundsechzigsten Tag vor der Wahl – bei der Bundestagswahl 2017 war dies der 17. Juli 2017 – beim zuständigen Kreiswahlleiter, Landeslisten beim Landeswahlleiter eingegangen sein. Auf dieses Erfordernis ist sie vom Bundeswahlleiter bereits in einer Anlage zu dessen Schreiben vom 29. Juni 2016 hingewiesen worden. Es ist nicht ersichtlich, dass entsprechende Unterlagen eingereicht worden sind und wird so von der Einspruchsführerin auch nicht vorgetragen. Vielmehr scheint diese davon auszugehen, dass sie mit der Entscheidung des Bundeswahlausschusses vom 6./7. Juli 2017 alle Voraussetzungen zur Teilnahme an der Wahl erfüllt habe. Etwas anderes ergibt auch nicht daraus, dass sie erklärt, mit Schreiben vom 12. Juni 2017 und 20. Juli 2017, alle „Wahlunterlagen – einschließlich der Landesliste und der Bestimmung von Wahlkreiskandidaten“ - beim Bundeswahlleiter eingereicht zu haben. Denn es sind – unabhängig davon, dass der Bundeswahlleiter hierfür nicht zuständig ist und eine Einreichung am 20. Juli 2017 verfristet gewesen wäre – bei diesem ausweislich seiner Stellungnahme im von der Einspruchsführerin genannten Zeitraum lediglich Schreiben zu den Fragen eingegangen, ob die Einspruchsführerin überhaupt an der Bundestagswahl teilnehmen dürfe und ob sie einen Rechenschaftsbericht vorlegen müsse. Auch die von der Einspruchsführerin in ihrer Antwort auf die Stellungnahme des Bundeswahlleiters nachträglich beigefügte Kopie eines Protokolls der Mitgliederversammlung vom 3. November 2016, wonach ein Parteimitglied als „Kandidat für die Bundestagswahl“ gewählt worden sei, erfüllt die Voraussetzungen eines Wahlvorschlags nicht. Denn einem Kreiswahlvorschlag einer in § 18 Absatz 2 BWG genannten Partei wären gemäß § 20 Absatz 2 Satz 2 BWG 200 Unterstützungsunterschriften beizufügen gewesen.

Anlage 59

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
des Herrn M. L., 67549 Worms
- Az.: WP 189/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 18. November 2017 an den Bundeswahlleiter, das am 23. November 2017 an den Deutschen Bundestag weitergeleitet wurde, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, dass er auf Anfrage beim Bundeswahlleiter die Auskunft erhalten habe, dass die Wahlbezirksdaten erst „Anfang 2018“ öffentlich gemacht würden, so dass eine Schlüssigkeitsprüfung der Ergebnisse zum Zeitpunkt des Wahleinspruchs nicht möglich gewesen wäre. Zu den ihm vom Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz zur Verfügung gestellten Daten habe er folgende Anmerkungen: In der Tabelle mit mehr als 5.000 Datensätzen stünden zwei Wahllokale ohne Ergebnisse. In Rödersheim Ost hätten laut Tabelle 214 Wähler einen Wahlschein beantragt, es seien jedoch 349 Briefwähler ausgewiesen. Die Summe der Einzelergebnisse aus der Tabelle weiche von den vom Landeswahlleiter bereitgestellten Ergebnissen ab. Diese Zahlen seien vom Bundeswahlleiter übernommen worden, wie dessen Internetauftritt entnommen werden könne. Auch das Ergebnis des Heimatwahllokals des Einspruchsführers sei nicht in der Tabelle enthalten. Damit könne er nicht feststellen, ob die Ergebnisse seines Wahllokals in das Endergebnis eingeflossen seien. Im Vorfeld der Wahl habe er in sechs Wahlämtern des Wahlkreises 206 – Worms die Anzahl der Personen, die unmittelbar mit den Wahlbriefen in Berührung kämen, nicht ermitteln können. In den Wahlämtern habe es zwar einen „Anfangsbestand“ an Stimmzetteln und Briefumschlägen gegeben, jedoch keinen „Endbestand“. In zwei Wahlämtern habe es keine Wahlkabine gegeben, in einem Fall keine Wahlurne. In den Wahlämtern mit Wahlkabine und verschlossener Wahlurne würde den Wählern suggeriert, sie steckten ihre Wahlbriefe in eine verschlossene Wahlurne, in der diese dann bis zur Stimmauszählung blieben. Dies sei jedoch in keinem der Wahlämter der Fall gewesen, denn die Wahlurnen seien häufig geleert und die Wahlbriefe zu Sammelstellen gebracht worden, wo sie vorsortiert worden seien. In der Verbandsgemeinde Rhein-Selz seien die Wahlbriefe in offenen Behältern gelagert worden. Der Wahlkreisbewerber der SPD im Wahlkreis 206 sei in der Stadt Oppenheim Bürgermeister; er habe in dieser Funktion ungehinderten Zugang zu den Briefwahlunterlagen gehabt. Bei Einführung der Briefwahl seien die Wahlbriefe ausschließlich von Postbeamten in die Sammelstellen zugestellt worden. Heute werde diese hoheitliche Aufgabe an beliebige Personen übertragen. In ganz Rheinland-Pfalz sei darauf verzichtet worden, Sonderwahllokale für Altenheime und Krankenhäuser einzurichten. Es sei wenig glaubhaft, dass alle dortigen Wahlberechtigten Briefwahl beantragt hätten, so dass eine nicht unerhebliche Zahl von Wählern nicht an der Wahl teilgenommen habe. Schließlich sei fraglich, wie bei der Auszählung der Briefwahl die Gültigkeit der Wahlbriefe ohne Wählerverzeichnis festgestellt worden sei.

Der **Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz** hat sich zu dem Vortrag des Einspruchsführers im Wesentlichen wie folgt geäußert: Dem Einspruchsführer seien seitens des Landeswahlleiters die endgültigen Ergebnisse der Bundestagswahl auf Stimmbezirksebene in Form einer Arbeitstabelle zur Verfügung gestellt worden. Diese Arbeitstabelle habe noch zwei Wahlbezirke ohne Ergebnis enthalten. Diese „Leersätze“ seien seitens der zuständigen Verwaltungen im Vorfeld der Wahl angelegt, letztlich bei der Wahl aber nicht benötigt worden. Als vorläufiges Ergebnis sei im Wahlbezirk Rödersheim-Ost fälschlicherweise eingetragen gewesen, dass alle Wähler mit Wahlscheinen gewählt hätten. Diese fehlerhafte Eingabe der Verwaltung sei im Zuge der Ermittlung des endgültigen Ergebnisses korrigiert worden. In das endgültige Wahlergebnis sei das vom Wahlvorstand festgestellte, richtige Ergebnis eingeflossen. Zur fehlerhaften Summenbildung erläutert er, dass zur besseren Vergleichbarkeit mit früheren Ergebnissen die im Vorfeld der Wahl zur neuen Verbandsgemeinde Traben-Trabach zusammengelegten Verbandsgemeinden Kröv-Bausendorf und Traben-Trabach bei der Summenbildung als „Teilergebnis Verbandsgemeinde“ berücksichtigt werden sollten. Diese Summensätze seien jedoch fälschlicherweise sowohl im Wahlkreis 200 als auch im Wahlkreis 202, also doppelt ausgewiesen worden. In das endgültige Ergebnis sei jedoch nur das vom Wahlvorstand festgestellte Ergebnis eingeflossen. Der Wahlbezirk 4305 als Heimatwahlbezirk des Einspruchsführers befinde sich in der kreisfreien Stadt Worms, Stadtteil Neuhausen und sei sowohl im Internetangebot des Landeswahlleiters als auch in der Arbeitstabelle aufgeführt. Zu den Ausführungen zur Briefwahl trägt er vor, § 28 Absatz 5 Bundeswahlordnung (BWO) eröffne die Möglichkeit, dass – soweit der Wahlberechtigte persönlich den Wahlschein und die Briefwahlunterlagen bei der Gemeindebehörde abhole, ihm Gelegenheit gegeben werde, die Briefwahl an Ort und Stelle auszuüben. Dabei sei sicherzustellen, dass der Stimmzettel unbeobachtet gekennzeichnet und in den Stimmzettelumschlag gelegt werden könne. Eine Wahlurne werde von der Bundeswahlordnung nicht gefordert, so dass kein Fehlverhalten vorliege. Hinsichtlich der fehlenden Wahlkabine trage der Einspruchsführer nicht vor, in welcher Kommune er dies so vorgefunden habe. Der Vortrag sei nicht substantiiert. Hinsichtlich der Verwahrung von Briefwahlunterlagen durch die Verwaltungen gälten die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze. Der Einspruchsführer lege nicht dar, auf welche Weise Manipulationen erfolgt seien. Bloße Vermutungen reichten jedoch für eine erfolgreiche Wahlanfechtung nicht aus. Schließlich sei auch der Vortrag zur fehlenden Einrichtung von Sonderwahlbezirken unsubstantiiert. Bereits aus § 13 BWO ergebe sich, dass nur bei einem entsprechenden Bedürfnis Sonderstimmbezirke einzurichten seien. Der Landeswahlleiter habe im Übrigen den kommunalen Gebietskörperschaften empfohlen, in den genannten Einrichtungen, die auch von anderen Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde erreicht werden könnten, nach Möglichkeit einen Wahlraum für den allgemeinen Wahlbezirk, in dem das Heim liege, einzurichten. Solche Einrichtungen verfügten in der Regel über einen barrierefreien Zugang, der auch älteren und behinderten Menschen die Teilnahme an der Wahl ermögliche. Von dieser Möglichkeit sei überwiegend Gebrauch gemacht worden. Wo in Ausnahmefällen in den vorhandenen Einrichtungen kein Wahllokal eines allgemeinen Wahlbezirks eingerichtet hätte werden können, hätten die zuständigen Verwaltungen die betroffenen Einrichtungen und die dort lebenden Wahlberechtigten im Rahmen der Briefwahlausübung unterstützt.

Der **Einspruchsführer** hat sich zu der ihm übersandten Stellungnahme im Wesentlichen wie folgt geäußert: Die Ausführungen des Landeswahlleiters ließen offen, inwieweit veröffentlichte Ergebnisse auf Schlüssigkeit geprüft worden seien. Es sei nicht nachvollziehbar, ob eines der Ergebnisse der Tabellen in das Endergebnis eingegangen sei. Er habe in seinem Einspruch nicht gerügt, dass der Wahlbezirk 4305 in der Tabelle nicht aufgeführt sei, sondern dass er nicht auffindbar und damit für den einzelnen Wähler nicht verifizierbar sei. Bei einem Besuch des Wahlamts der Verbandsgemeinde Eich am 14. September 2017 habe er beobachtet, wie ein Bürger seinen Stimmzettel am Schreibtisch ausgefüllt habe. Ihm sei mitgeteilt worden, dass ein Sichtschutz nur auf Nachfrage aufgestellt werde. Zur Frage der Sonderwahlbezirke erläutert er, in der Bundeswahlordnung sei nicht vorgesehen, dass Verwaltungen auf Wähler dahingehend Einfluss nehmen sollten, dass diese im Wege der Briefwahl wählten. Dies müsse der freien Entscheidung der Wähler anheimgestellt bleiben. Zudem müsse es für den Wähler auch am Tag der Wahl möglich sein, seine Stimme abzugeben. Eine Gesamtübersicht über die Ergebnisse aller Wahllokale in Deutschland sei bis zum Datum seiner Stellungnahme (3. Februar 2018) nicht veröffentlicht worden, obwohl die Frist zur Einreichung von Wahleinsprüchen längst abgelaufen sei. Schließlich nehme der Landeswahlleiter zu seinem Vortrag bezüglich des Zugangs eines Wahlkreisbewerbers zu Briefwahlunterlagen sowie der Auszählung der Briefwahl ohne Wählerverzeichnis keine Stellung.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers sowie der Stellungnahme des Landeswahlleiters

Rheinland-Pfalz wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zwar zulässig, aber unbegründet.

1. Die vom Einspruchsführer gerügten Ungenauigkeiten in einer ihm vom Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz zur Verfügung gestellten Arbeitstabelle, in der die Wahlergebnisse der einzelnen Wahlbezirke aufgeführt worden sind, können keinen Wahlfehler begründen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn bei der Feststellung des Wahlergebnisses gegen Wahlrechtsvorschriften verstoßen wurde. Die Feststellung des Wahlergebnisses erfolgt nach den im Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung vorgesehenen Schritten: Gemäß § 37 Bundeswahlgesetz (BWG) i. V. m. §§ 67 ff. BWO wird das Wahlergebnis im Wahlbezirk festgestellt, gemäß § 41 BWG i. V. m. § 76 BWO im Wahlkreis und gemäß § 42 BWG i. V. m. §§ 77 f. BWO wird das Ergebnis der Landeslistenwahl festgestellt. All diese Verfahrensschritte geschehen gemäß § 10 Absatz 1 Satz BWG in öffentlicher Sitzung und sind damit für den Einzelnen nachvollzieh- und nachprüfbar. Öffentlich bekanntgemacht werden im Rahmen dieses mehrstufigen Vorgangs die endgültigen Wahlergebnisse gemäß § 79 BWO für die Wahlkreise, die Länder sowie das Wahlgebiet. Es ist nicht ersichtlich, dass gegen diese Vorschriften im vorliegenden Fall verstoßen worden ist; Entsprechendes wird vom Einspruchsführer auch nicht vorgetragen. Eine öffentliche Bekanntmachung der Ergebnisse auf Wahlbezirksebene ist gesetzlich nicht vorgesehen. Insofern können aus etwaigen Unregelmäßigkeiten der Tabelle des Landeswahlleiters, die dieser zu Arbeitszwecken erstellt und ohne Rechtspflicht dem Einspruchsführer zur Verfügung gestellt hat, keine Wahlfehler erwachsen. Der Landeswahlleiter hat darüber hinaus nachvollziehbar dargestellt, wie es zu den gerügten „Leersätzen“ gekommen ist, dass sich auch das Ergebnis des Wahlbezirks des Einspruchsführers in der Tabelle wiederfinde, und er hat aufgeklärt, dass fehlerhafte Darstellungen des Wahlergebnisses in der Arbeitstabelle – teilweise nur im Bereich der vorläufigen Ergebnisse – nicht in das Endergebnis eingeflossen sind.

2. Dem Vortrag des Einspruchsführers im Hinblick auf die Durchführung der Briefwahl lässt sich jedenfalls kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften entnehmen, der Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages gehabt hätte.

a) Gemäß § 74 Absatz 1 Satz 1 i. V. m. § 66 Absatz 2 BWO werden die Wahlbriefe im Vorfeld der Wahl bei der zuständigen Stelle gesammelt und unter Verschluss gehalten. Für letzteres reicht es aus, wenn die Aufbewahrung so erfolgt, dass sichergestellt ist, dass unbefugte Personen weder Zugang zu den einzelnen Wahlbriefen noch eine Manipulationsmöglichkeit haben (*Frommer/Engelbrecht,* Bundeswahlrecht, Stand 2017, § 74 BWO, 21.74). Es ist gesetzlich weder vorgesehen, dass nur bestimmte Personen – beispielsweise bereits benannte Wahlvorstände – Wahlbriefe entgegennehmen dürfen, noch, dass diese in einer speziellen Wahlurne aufzubewahren seien. Ob die vom Einspruchsführer vorgetragene Verwahrung der Wahlbriefe in der Verbandsgemeinde Rhein-Selz in offenen Behältern diesen Vorgaben entsprach, kann nicht abschließend beurteilt werden, da weitere Umstände nicht bekannt sind. Letztlich kann dies aber dahinstehen, denn nach ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages sowie der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Verteilung der Mandate von Einfluss sind oder sein können (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 18/1710, Anlage 73; BVerfGE 89, 243 [254]). Hierfür ist nichts ersichtlich. Der Einspruchsführer trägt nichts vor, woraus geschlossen werden könnte, dass Wahlbriefe unberechtigt aus den Aufbewahrungsbehältern entnommen oder manipuliert worden seien. Dass einer der Wahlkreisbewerber im Wahlkreis 206 gleichzeitig Bürgermeister einer der der Verbandsgemeinde Rhein-Selz angehörigen Gemeinden war und damit möglicherweise Zugang zu den Wahlbriefen hatte, rechtfertigt nicht einmal die Vermutung einer Manipulation, zumal der Einspruchsführer hierzu auch nichts vorträgt, sondern eine Manipulation lediglich insinuiert. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen aber als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

b) Kein Wahlfehler liegt im Hinblick auf die zwischenzeitliche Leerung von Wahlurnen, in denen eingegangene Wahlbriefe verwahrt wurden, vor. Wenn in einer Gemeinde die eingegangenen Briefe in einer Urne verwahrt wurden, so ist der Vorgabe, dass sie unter Verschluss zu halten seien, Genüge getan. Doch ist auch nicht zu beanstanden, dass diese Urnen regelmäßig geleert wurden, um die Briefe zur Vorsortierung zu Sammelstellen zu bringen. Denn gemäß § 74 Absatz 3 BWO hat die zuständige Stelle die Wahlbriefe vor Beginn der Auszählung auf die einzelnen Briefwahlvorstände zu verteilen. Hierzu können vor dem Wahltag Vorbereitungen, z. B. durch eine Vorsortierung, getroffen werden. Entscheidend ist, dass die Briefe weiterhin unter Verschluss gehalten werden. Dass dies nicht der Fall war, ist im vorliegenden Fall nicht ersichtlich und wird vom Einspruchsführer auch nicht vorgetragen.

c) Auch das zeitweise Fehlen eines Sichtschutzes im Wahlamt der Verbandsgemeinde Eich kann dem Einspruch nicht zum Erfolg verhelfen. Gemäß § 28 Absatz 5 Satz 2 BWO ist auch bei der Briefwahl an Ort und Stelle sicherzustellen, dass der Stimmzettel unbeobachtet gekennzeichnet und in den Stimmzettelumschlag gelegt werden kann. Das Aufstellen einer Wahlkabine, wie es gemäß § 50 BWO für Wahlräume vorgeschrieben ist, ist gesetzlich nicht vorgesehen. Zwar würde ein Sichtschutz, der im Wahlamt der Verbandsgemeinde Eich ausweislich des Vortrags des Einspruchsführers wohl nur auf Nachfrage aufgestellt wurde, unbestritten ein solches unbeobachtetes Kennzeichnen ermöglichen, so dass das dauerhafte Aufstellen vorzugswürdig wäre. Nach dem Grundsatz der geheimen Wahl muss der Wahlvorgang so gestaltet sein, dass unbekannt bleibt, welche Wahlentscheidung der Wahlberechtigte getroffen hat. Dies wäre dann nicht anzunehmen, wenn unbefugte Dritte Kenntnis von der Wahlentscheidung der Person, die vor Ort ihren Stimmzettel ausgefüllt hat, hätten nehmen können. Der Wähler muss sich aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse unbeobachtet fühlen können (Bundestagsdrucksachen 15/4250, Anlagen 11 und 12; 16/900, Anlage 26; 16/1800, Anlage 50; 17/3100, Anlage 17; 18/1710, Anlage 73; *Hahlen,* in: Schreiber, a. a. O.). Ob diese Voraussetzungen zu jedem Zeitpunkt der Wahlhandlung gegeben waren, kann im vorliegenden Fall nicht mit Sicherheit angenommen werden.

Doch selbst wenn man in dem zeitweise fehlenden Sichtschutz für die Briefwahl vor Ort im Wahlamt der Verbandsgemeinde Eich einen Wahlfehler erblicken wollte, könnte dieser dem Einspruch nicht zum Erfolg verhelfen. Denn nach ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses sowie der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Verteilung der Mandate von Einfluss sind oder sein können (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlagen 4, 5, 7 und 12; 17/2250, Anlagen 18 und 22; 17/3100, Anlage 17; BVerfGE 89, 243 [254]). Nach allgemeiner Lebenserfahrung ist ein Einfluss einer fehlerhaften Gestaltung des Wahllokals auf die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag aber fernliegend (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/900, Anlage 26; 17/3100, Anlage 17; 18/1710, Anlage 73). Dies gilt auch für die Gestaltung der Bedingungen bei der Briefwahl vor Ort. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass die Wähler, die bei der Briefwahl vor Ort im Wahlamt der Verbandsgemeinde Eich anders gewählt hätten, wenn dauerhaft ein Sichtschutz aufgestellt gewesen wäre. Eine solche Annahme wäre nur dann ernsthaft in Erwägung zu ziehen, wenn es Anhaltspunkte dafür gäbe, dass das zeitweise Fehlen eines Sichtschutzes die Entschließungsfreiheit der Wähler tatsächlich beeinträchtigt hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/900, Anlage 26; 17/3100, Anlage 17; 18/1710, Anlage 73). Solche Anhaltspunkte liegen jedoch nicht vor.

d) Ein Abgleich der eingegangenen Wahlbriefe mit dem Wählerverzeichnis ist gesetzlich nicht vorgesehen, so dass es keinen Wahlfehler darstellen kann, wenn dies nicht geschieht. Denn Wahlscheine und Briefwahlunterlagen werden gemäß § 17 Absatz 2 BWG, § 25 Absatz 1 BWO ohnehin nur an solche Wahlberechtigte ausgegeben, die im Wählerverzeichnis eingetragen sind oder aus einem von ihnen nicht zu vertretenden Grund nicht in das Wählerverzeichnis aufgenommen worden sind. Gemäß § 75 Absatz 1 Satz 2 BWO findet bei der Öffnung der Wahlbriefe lediglich ein Abgleich mit dem Verzeichnis der für ungültig erklärten Wahlscheine (§ 28 Absatz 8 Satz 2 BWO) statt.

e) Auch die vom Einspruchsführer gerügte Zustellung von Briefwahlunterlagen durch „beliebige Personen“, nicht mehr durch Postbeamte, ist wahlprüfungsrechtlich nicht zu beanstanden. Gemäß § 28 Absatz 4 Satz 1 BWO werden Wahlschein und Briefwahlunterlagen dem Wahlberechtigten an seine Wohnanschrift übersandt oder amtlich überbracht, soweit sich aus dem Antrag keine andere Anschrift oder die Abholung der Unterlagen ergibt. Gemäß § 36 Absatz 4 BWG können Wahlbriefe von den Absendern bei einem vor der Wahl amtlich bekannt gemachten Postunternehmen als Briefwahlsendungen ohne besondere Versendungsform unentgeltlich eingeliefert werden. Seit Änderung des § 36 BWG durch Artikel 1 Nr. 9 des Gesetzes zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008 (BGBl. I, S. 394) ist nicht mehr ausschließlich die Zuständigkeit der Deutschen Post AG für den Versand der Briefwahlunterlagen an den Wahlberechtigten oder die Rücksendung der Wahlbriefe an die zuständige Stelle vorgesehen.

3. Der Vortrag des Einspruchsführers hinsichtlich der fehlenden Einrichtungen von Sonderwahlbezirken lässt ebenfalls keinen Wahlfehler erkennen. Unabhängig davon, dass der Einspruchsführer nicht hinreichend substantiiert darlegt (vgl. oben, 1. a), in welchem Wahlbezirk Wahlberechtigte wegen der fehlenden Einrichtung von Sonderwahlbezirken nicht an der Wahl teilnehmen konnten, müssen Sonderwahlbezirke auch nicht zwingend eingerichtet werden. Gemäß § 13 Absatz 1 BWO soll die Gemeindebehörde für Einrichtungen mit einer größeren Anzahl von Wahlberechtigten, die keinen Wahlraum außerhalb ihrer Einrichtung aufsuchen können, bei entsprechendem Bedürfnis Sonderwahlbezirke zur Stimmabgabe für Wahlscheininhaber bilden. Ausweislich der Stellungnahme des Landeswahlleiters Rheinland-Pfalz habe dieser den kommunalen Gebietskörperschaften empfohlen, Wahlräume für allgemeine Wahlbezirke möglichst in den in § 13 Absatz 1 BWO genannten Einrichtungen einzurichten, soweit diese von anderen Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde erreicht werden können. Damit wurde bereits einer Vielzahl von Wahlberechtigten, die sich in einer in § 13 Absatz 1 BWO genannten Einrichtung aufhielten, die Teilnahme an der Urnenwahl in dieser Einrichtung ermöglicht. Für WahlberechtigGo-BTte in Einrichtungen, in denen kein Wahllokal eines allgemeinen Wahlbezirks eingerichtet werden konnte, bestand die – verwaltungsseitig unterstützte – Möglichkeit der Briefwahl. Dies ist im vorliegenden Fall hinreichend. Zwar verweist § 13 Absatz 3 BWO in den Fällen, in denen ein Sonderwahlbezirk nicht gebildet wird, zunächst auf § 8 BWO, der die Bildung beweglicher Wahlvorstände regelt. Doch räumt diese Regelung, wie der Wahlprüfungsausschuss in ständiger Entscheidungspraxis feststellt, den Gemeindebehörden einen großen Entscheidungsspielraum ein (im Hinblick auf die Wahl vor beweglichen Wahlvorständen in Justizvollzugsanstalten vgl. Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlage 3; 17/6300, Anlagen 3, 8 und 9; 18/1710, Anlage 5). Gemäß § 8 BWO ist Voraussetzung für die Bildung eines beweglichen Wahlvorstands, dass ein Bedürfnis für dessen Einrichtung besteht und die Einrichtung auch möglich ist. Das Bedürfnis für die Bildung eines beweglichen Wahlvorstands ergibt sich nicht bereits aus der Tatsache, dass einige Wahlberechtigte den Weg zu dem für sie zuständigen Wahllokal nicht bewältigen können. Denn bei der Entscheidung über das Vorliegen eines entsprechenden Bedürfnisses ist zu berücksichtigen, dass stets die Möglichkeit der Briefwahl besteht (vgl. Seifert, Bundeswahlrecht, 3. Auflage 1976, § 60 BWO Nr. 1). Der Wahlprüfungsausschuss hat mehrfach bestätigt, dass seit Einführung der Briefwahl keine zwingende Notwendigkeit besteht, bewegliche Wahlvorstände in Justizvollzugsanstalten einzurichten, sofern nicht besondere Gründe vorliegen (zuletzt Bundestagsdrucksache 18/1710, Anlage 5). Dies gilt auch für die Einrichtung beweglicher Wahlvorstände in Einrichtungen nach § 13 Absatz 1 BWO i. V. m. § 13 Absatz 3, § 8 BWO.

Anlage 60

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch
der Vereinigung E. D.
vertreten durch
Herrn U. K., 09224 Grüna
- Az.: WP 228/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2018 beschlossen,
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Telefax vom 24. November 2017 hat die Einspruchsführerin vertreten durch ihren Bundesvorsitzenden Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie erklärt zunächst unterschiedliche Gruppen wie Parteien, Wahlausschüsse, Medienvertreter, Freimaurer sowie das Bundesverfassungsgericht und „Untergliederungen der Verwaltung der BRD“ für befangen. In der Sache trägt sie mehrere Rügen vor.

1. Es gebe keine gültigen Wählerverzeichnisse, weil die Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für die Wahlberechtigung nicht aufgrund eines gültigen Gesetzes festgestellt werden könne. Sowohl die Regelungen zur Staatsangehörigkeit nach Artikel 116 des Grundgesetzes (GG) als auch das Bundeswahlgesetz gingen auf Adolf Hitler zurück und verstießen gegen das „Tillessen-Urteil“; sie seien ungültig. Die Schlussfolgerung, die Staatsbürgerschaft der DDR führe zur deutschen Staatsangehörigkeit, sei falsch, denn die DDR habe nie die Rechtsnachfolge „der Zeit 1933 – 1945“ angetreten. Somit erfülle kein Bürger der DDR die Voraussetzungen des Artikels 116 GG. Die Wahlberechtigten seien weder räumlich noch mengenmäßig bestimmbar. Aufgrund der Regelung des Artikels 116 GG, der „vorbehaltlich anderer Regelungen“ bestimme, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitze, könne nicht klar vorhergesagt werden, wie viele Wahlberechtigte es gebe. Die Einspruchsführerin äußert zudem Zweifel an der Souveränität Deutschlands.

2. Auf der Plattform „Votebuddy.de“ würde Nicht-Wahlberechtigten die Möglichkeit eingeräumt, die Wahl im Rahmen der Briefwahl zu manipulieren, was gegen § 107a StGB verstoße. Zudem seien im Zusammenhang mit der Briefwahl bundesweit manipulierte Briefwahlunterlagen mit Löchern und abgeschnittenen Ecken und Vermerken an vermeintliche Wähler der AfD verteilt worden, um ungültige Stimmen zu erzeugen.

3. „Wahlverhaltensdaten zur AfD-Nähe“ kämen vermutlich aus einer Verwaltungssoftware, die im bayerischen Innenministerium genutzt werde. Diese könne dazu missbraucht werden, Abweichler zu erkennen und zu verfolgen. Die Wahl hätte angehalten werden müssen, da Politiker der CDU und CSU Plakate der AfD abgehängt hätten. Gegen die AfD werde Volksverhetzung betrieben. Die Bundeskanzlerin Angela Merkel sei auf Plakaten der CSU abgebildet gewesen, obwohl sie für die CDU angetreten sei; dies verstoße gegen den Grundsatz der freien Wahl.

4. Das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, dass die Grenze von Überhangmandaten bei 15 Sitzen liege; tatsächlich seien aber deutlich mehr Überhangmandate vergeben worden.

5. Die Wahl zum Deutschen Bundestag sei zudem nicht unmittelbar, denn es säßen Abgeordnete im Deutschen Bundestag, die niemand hätte wählen können, wie z. B. die Bundeskanzlerin Merkel sowie parlamentarische

Staatssekretäre, die unter anderem falsche Angaben zu ihrer Staatsangehörigkeit gemacht hätten.

6. Das Wahlrecht verstoße gegen den Grundsatz der direkten Wahl, da Parteien Listen einreichen könnten, womit die Wähler einzelne Abgeordnete nicht direkt wählten.

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

Entscheidungsgründe

Der Einspruch hat keinen Erfolg. Es kann dahinstehen, ob der Einspruch möglicherweise bereits unzulässig ist, weil ihm die gemäß § 2 Absatz 3 Wahlprüfungsgesetz erforderliche nachvollziehbare Begründung fehlt. Denn der Einspruch ist jedenfalls unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften entnehmen.

1. Soweit die Einspruchsführerin Befangenheitserklärungen stellt, bedarf dies keiner näheren Erörterung. Der von den genannten Institutionen allein an der Wahlprüfung beteiligte Wahlprüfungsausschuss ist gemäß § 3 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG) mit der Vorbereitung der Entscheidung des Bundestages über die Einsprüche betraut. Die Ablehnung des Wahlprüfungsausschusses wegen Befangenheit ist ebenso unzulässig wie die Ablehnung des gesamten Bundestages (vgl. *Hahlen,* in: Schreiber, BWahlG, § 49 Rdnr. 32). § 17 WahlPrG regelt den Ausschluss einzelner Abgeordneter im Wahlprüfungsverfahren abschließend.

2. Im Hinblick auf ungültige Wählerverzeichnisse und die nicht feststellbare Wahlberechtigung, die vor allem auf einem ungültigen Staatsangehörigkeitsgesetz beruhe, ist – soweit der Vortrag überhaupt nachvollziehbar ist – kein Wahlfehler festzustellen. Gemäß § 12 Absatz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) sind alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG wahlberechtigt, die bestimmte weitere Voraussetzungen, wie z. B. die Volljährigkeit erfüllen. Gemäß Artikel 116 GG ist Deutscher vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat. Erwerb und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit sind insbesondere im Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2218), geregelt. Der gesetzliche Vorbehalt befugt den Gesetzgeber insbesondere dazu, die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für die Eigenschaft als Vertriebene u. Flüchtlinge festzulegen, wie er es unter anderem im Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge vom 19. Mai 1953, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010), getan hat (vgl. *Hailbronner,* in: Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl. 2017, Art. 116 GG Rdnr. 11). Es gibt damit klare gesetzliche Regelungen, nach denen sich bestimmen lässt, wer Deutscher i. S. des Artikel 116 Absatz 1 GG ist und damit eine der Voraussetzungen für die Wahlberechtigung i. S. d. § 12 BWG erfüllt. Ausweislich des vom Bundeswahlausschuss am 12. Oktober 2017 festgestellten Endergebnisses der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag waren bei dieser Wahl 61.688.485 Personen wahlberechtigt.

Die weiteren Thesen des Einspruchsführers zur Souveränität Deutschlands sowie insbesondere zur Wahlberechtigung sind aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages nicht einmal ansatzweise nachvollziehbar; auf eine weitere inhaltliche Auseinandersetzung wird im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens verzichtet.

3. Es ist auch keine Manipulation der Briefwahl ersichtlich. Die von der Einspruchsführerin zitierte Internetseite „Votebuddy.de“, die angeblich Briefwahlunterlagen an Nichtwahlberechtigte vermitteln wollte, hat ausweislich ihrer Internetpräsenz derartige Vermittlungen nicht vorgenommen. Es habe sich um eine satirische Aktion gehandelt. Der Bundeswahlleiter hat diese Aktion, die angesichts des Internetauftritts zunächst den Anschein eines tatsächlichen Angebots erweckte, kritisiert. Ein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften liegt darin jedoch nicht. Es entspricht zudem § 45 Absatz 2 Satz 1 Bundeswahlordnung, dass bei der Wahl Stimmzettel verwendet wurden, bei denen die rechte obere Ecke gelocht oder abgeschnitten worden ist. Alle Stimmzettel enthalten eine solche Markierung, die der Verwendung von Stimmzettelschablonen für Sehbehinderte dient.

4. Die Ausführungen der Einspruchsführerin zur missbräuchlichen Nutzung von „Wahlverhaltensdaten“, zum Abhängen von Plakaten der AfD sowie zur Abbildung der Bundeskanzlerin auf Wahlplakaten der CDU lassen

keinen hinreichend konkretisierten Sachverhalt im Hinblick auf eine Verletzung von Wahlrechtsvorschriften bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl erkennen. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, müssen jedoch als unsubstantiiert zurückgewiesen werden (Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 283 bis 285; 15/1850, Anlage 25; 15/2400, Anlage 9; 17/1000, Anlagen 13 und 19; 18/1710, Anlage 59; BVerfGE 48, 271 [276]; 66, 369 [379]; 85, 148 [159]; 122, 304 [309]; *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 49 Rdnr. 25).

5. Auch der Vortrag der Einspruchsführerin zur angeblich mangelnden Beachtung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts begründet keinen Wahlfehler. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 25. Juli 2012 festgestellt, „die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien sind bei einem Anfall ausgleichsloser Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke verletzt“ (BVerfGE 131, 316 [368]). Der Deutsche Bundestag hat auf dieses Urteil reagiert und § 6 BWG mit dem Zweiundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I 2013, S. 1082) umfänglich geändert, insbesondere eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) eingeführt. Auf Grundlage dieser gesetzlichen Regelungen, bei der es keine „ausgleichslosen Überhangmandate“ mehr geben kann (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 8), wurde die Sitzverteilung des 19. Deutschen Bundestages berechnet.

6. Dem Vortrag der Einspruchsführerin kann auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl im Hinblick auf die Wahl von Mitgliedern des Deutschen Bundestages, die durch den Deutschen Bundestag zur Bundeskanzlerin gewählt oder zu parlamentarischen Staatssekretären ernannt wurden entnommen werden. Unabhängig davon, dass der Bezug zum Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl unklar bleibt, basieren die diesbezüglichen Ausführungen der Einspruchsführerin zur fehlenden Staatsangehörigkeit der genannten Personen auf für den Wahlprüfungsausschuss und den Deutschen Bundestag nicht nachvollziehbaren Annahmen.

7. Soweit die Einspruchsführerin kritisiert, dass die (in § 1 Absatz 1 Satz 2, § 4 und § 6 BWG vorgesehene) Verhältniswahl eine Parteien- bzw. Listenwahl ist, und sie dies für verfassungswidrig hält, ist darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden, bei dem im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages Einspruch eingelegt werden kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksachen 16/1800, Anlagen 26 bis 28; 17/1000, Anlagen 5 und 11; 17/2200, Anlagen 1, 13 bis 15, 17 bis 20, 23 und 24; 17/3100, Anlagen 15, 19, 20, 22 bis 30, 32, 34 bis 36; 17/4600, Anlagen 10, 12, 13, 32, 38, 40 bis 43; 18/1160, Anlagen 12, 51, 56, 60; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Unabhängig davon sind die Bedenken der Einspruchsführerin unbegründet. Die Listenwahl ist verfassungsrechtlich zulässig. Dies gilt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und ebenso ständiger Spruchpraxis des Wahlprüfungsausschusses auch für die Wahl der Listenbewerber nach sog. starren Listen gemäß § 27 Absatz 3 BWG (vgl. BVerfGE 3, 45 [50 f.]; 7, 63 [67 ff.]; 21, 355 [355 f.]; 47, 253 [283]; 122, 304 [314]; Bundestagsdrucksachen 15/1850, Anlagen 9, 16, 31 und 34; 17/3100, Anlage 34; 17/6300, Anlage 35; 18/1810, Anlagen 12, 13, 33 bis 35).

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333