

## **Fünfte 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 die letzten 27 Wahlprüfungsverfahren.

#### **B. Lösung**

Feststellung der Verletzung subjektiver Wahlrechte bei einem Einspruch und Zurückweisung dieses Wahleinspruchs im Übrigen; Zurückweisung der übrigen Wahleinsprüche und sonstigen Anträge.

#### **C. Alternativen**

Keine.

#### **D. Kosten**

Keine.

**Beschlussempfehlung**

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

Berlin, den 11. April 2019

**Der Wahlprüfungsausschuss**

**Dr. Patrick Sensburg**

Vorsitzender

**Michael Frieser**

Berichterstatter

**Patrick Schnieder**

Berichterstatter

**Marianne Schieder**

Berichterstatterin

**Thomas Seitz**

Berichterstatter

**Katharina Willkomm**

Berichterstatterin

**Friedrich Straetmanns**

Berichterstatter

**Dr. Manuela Rottmann**

Berichterstatterin

## Inhaltsverzeichnis zum Anlagenteil

### Beschlussempfehlungen zu den einzelnen Wahleinsprüchen

Aktenzeichen	Gegenstand	Berichterstatter/-in	Anlage	Seite
WP 46/17	Zahl der Sitze	Thomas Seitz	1	5
WP 76/17	Wahlmöglichkeit für Inhaftierte, Wahlrechtsausschluss § 13 BWG	Marianne Schieder	2	7
WP 90/17	Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechts	Thomas Seitz	3	15
WP 99/17	Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechts	Thomas Seitz	4	17
WP 106/17	Zahl der Sitze	Patrick Schnieder, Dr. Manuela Rottmann	5	19
WP 117/17	Zahl der Sitze, Ausgleichsverfahren	Patrick Schnieder, Dr. Manuela Rottmann	6	21
WP 118/17	Verfassungsmäßigkeit von § 6 BWG	Patrick Schnieder, Dr. Manuela Rottmann	7	23
WP 124/17	Zahl der Sitze	Patrick Schnieder, Dr. Manuela Rottmann	8	29
WP 140/17	Zahl der Sitze	Patrick Schnieder, Dr. Manuela Rottmann	9	31
WP 183/17	Zahl der Sitze	Patrick Schnieder, Thomas Seitz	10	37
WP 185/17	Zahl der Sitze	Patrick Schnieder, Thomas Seitz	11	39
WP 186/17	Zahl der Sitze, Fehler bei Vorbereitung u. Durchführung der Wahl	Patrick Schnieder, Thomas Seitz	12	41
WP 193/17	Zahl der Sitze, Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechts	Patrick Schnieder, Dr. Manuela Rottmann	13	45
WP 195/17	Zahl der Sitze	Patrick Schnieder, Dr. Manuela Rottmann	14	53
WP 200/17	Quotenregelungen, Wahlrechtsausschluss, § 13 BWG	Marianne Schieder	15	55
WP 205/17	Wahlrechtsausschluss, § 13 BWG	Patrick Schnieder, Marianne Schieder	16	63
WP 212/17	Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechts u. a., Zahl der Sitze	Patrick Schnieder, Thomas Seitz	17	67
WP 224/17	Paritätische Kandidatennominierung	Katharina Willkomm	18	71

WP 226/17	Zahl der Sitze, Ausgleichsverfahren, Wahlkreiseinteilung	Patrick Schnieder, Dr. Manuela Rottmann	19	79
WP 230/17	Zahl der Sitze	Patrick Schnieder, Thomas Seitz	20	85
WP 232/17	Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechts, u. a. neg. Stimmgewicht, Berechnung der Sitzkontingente	Thomas Seitz	21	89
WP 248/17	Fehler bei Vorbereitung und Durchführung der Wahl	Michael Frieser	22	95
WP 254/17	Zahl der Sitze	Patrick Schnieder, Friedrich Straetmanns	23	105
WP 258/17	Zahl der Sitze	Patrick Schnieder, Thomas Seitz	24	109
WP 259/17	Zahl der Sitze	Patrick Schnieder	25	111
WP 261/17	Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechts, u. a. Sitzzuteilungsverfahren, Fünf-Prozent-Sperrklausel	Patrick Schnieder, Thomas Seitz	26	115
WP 268/17	Zahl der Sitze	Patrick Schnieder, Dr. Manuela Rottmann	27	121

## Anlage 1

**Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn H.-J. S., 22559 Hamburg  
- Az.: WP 46/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

**Tatbestand**

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 2. Oktober 2017 Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er beantragt festzustellen, dass die erfolgten Änderungen des Bundeswahlgesetzes nicht verfassungskonform seien. Der Bundestag sei nicht mehr jeweils zur Hälfte der Sitze aus den in den Wahlkreisen direkt gewählten Abgeordneten und den unterlegenen Bewerbern zusammengesetzt. Die ganz überwiegende Mehrheit sei über vorab festgelegte Landeslisten der einzelnen politischen Parteien bestimmt worden. Somit könne das Volk nur noch sehr rudimentär mittels Wahlen seine Herrschaft ausüben. Eine Bewerberabwahl sei kaum möglich. Nunmehr würde durch die hohe Zahl von Überhangs- und Ausgleichsmandaten das Gleichgewicht zwischen Wahlkreis- und Listenkandidaten gestört. Es würden immer weniger Stimmen benötigt, um ein Mandat zu erhalten. Gleichzeitig gebe es auch immer weniger Wähler mit Parteibuch, die über die jeweiligen Landeslisten der Parteien bestimmten. Daraus folge, dass jeder Wähler immer weniger frei und unmittelbar wählen könne. Die unbestimmte und inflationäre Ausweitung der Zahl der Mandatsträger sei nicht vom Grundgesetz gedeckt. Es gebe andere von der Wissenschaft akzeptierte Verfahren zur Sitzverteilung, die nicht oder nur wenig über die Mandatszahl von 598 hinausgingen.

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.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes (BWG). Nach diesem ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Insbesondere schreibt das Bundeswahlgesetz nicht vor, dass der Bundestag sich zur einen Hälfte aus direkt gewählten und zur anderen Hälfte aus über Landeslisten gewählten Mitgliedern zusammensetzen muss. Nur die Zahl der Direktmandate schreibt das Gesetz mit 299 ausdrücklich vor (§ 1 Absatz 2 BWG). Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl. Dass sich die Zahl der Mandate erhöhen kann, ohne dass sich die absolute Stimmenzahl erhöht hat, ist einem System, das die Mandate nicht nach Stimmenzahl, sondern nach dem relativen Stimmenanteil verteilt, immanent.

2. Sofern der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit des geltendes Bundeswahlgesetzes anzweifelt, ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichlose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung. Dabei entsprechen alle vergebenen Mandate den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Zweitstimmenvotum der Wähler zurückführen. Das Bundeswahlgesetz ordnet gerade nicht an, dass Überhangmandate der einen Partei zu Ausgleichsmandaten anderer Parteien führen. Vielmehr findet eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeteilten Mandate ist demnach ein Überhang- oder ein Ausgleichsmandat. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 6, 8). Dass neben der vom Gesetzgeber gewählten Ausgestaltung des Wahlrechts auch andere Systeme denkbar sind, liegt daran, dass dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zur Ausgestaltung des Wahlrechts zukommt, Artikel 38 Absatz 3 Grundgesetz. Spezifische Gründe, die insofern gegen die Verfassungsmäßigkeit des gewählten Systems sprechen, werden vom Einspruchsführer nicht vorgetragen.

3. Soweit der Einspruchsführer kritisiert, dass die (in § 1 Absatz 1 Satz 2, § 4 und § 6 BWG vorgesehene) Verhältniswahl eine Parteien- bzw. Listenwahl ist, und er dies für verfassungswidrig hält, ist erneut 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 (s. oben unter 2.). Unabhängig davon sind auch diese Bedenken des Einspruchsführers unbegründet. Davon abgesehen, dass Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes den Parteien eine Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes zuschreibt, ist die Listenwahl 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). Diese Regelung verstößt nicht gegen die in Artikel 38 Absatz 1 GG niedergelegten Wahlgrundsätze, namentlich nicht gegen den Grundsatz der unmittelbaren oder der gleichen Wahl. Denn die Zurechnung der abgegebenen Wählerstimmen auf die einzelnen Wahlvorschläge vollzieht sich von der Stimmabgabe an ohne Zwischenschaltung eines von dem der Wähler abweichenden Willens (vgl. *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rdnr. 4). Dass die Aufstellung der Listen in die Hand von Parteien gelegt wurde – nur diese können gemäß § 27 BWG Landeslisten einreichen –, ist dabei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die hohe Bedeutung der Parteien für die Vorschläge ergibt sich aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG, wonach die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Die Demokratie des Grundgesetzes ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Mehrparteiendemokratie (vgl. etwa BVerfGE 2, 1 [13]; 5, 85 [224]). Es liegt in der Hand der Wahlberechtigten, ob sie Mitglieder einer Partei werden und insofern Einfluss auf die Aufstellung der Listen nehmen wollen oder nicht.

## Anlage 2

**Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn T. M.-F., 79104 Freiburg  
- Az.: WP 76/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 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 Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt im Wesentlichen folgende Rügen vor:

1. „Zehntausende Behinderte“ seien von der Wahl ausgeschlossen gewesen; dies verstoße unter anderem gegen die UN-Behindertenkonvention. Zudem seien auch alle nach § 20 Strafgesetzbuch (StGB) als schuldunfähig beurteilten Maßregelpatienten vom Wahlrecht ausgeschlossen. Gutachten belegten die Willkürlichkeit des Ausschlusses vom Wahlrecht, weil z. B. in Bayern die „umfassende Entmündigung“ wesentlich häufiger erfolge als in anderen Bundesländern, ohne dass es hierfür sachliche Gründe gäbe.
2. Zehntausende Inhaftierte seien zudem qua Gesetz (§ 45 Absatz 1 StGB i. V. m. § 10 Parteiengesetz) von der Mitgliedschaft in Parteien ausgeschlossen und könnten bei den Listenaufstellungen für die Bundestagswahl keinen Einfluss nehmen. Das Recht, Mitglied einer Partei zu werden, trete erst nach Jahren in Freiheit wieder „in Kraft“. Dieser Ausschluss vom Willensbildungsprozess in Parteien sei willkürlich.
3. In der Justizvollzugsanstalt Freiburg sei kein beweglicher Wahlvorstand errichtet worden; gleiches gelte für alle weiteren Justizvollzugsanstalten in Deutschland. Alle Insassen hätten per Briefwahl wählen müssen, was gegen elementare Wahlgrundsätze verstoße. Das Wahlgeheimnis sei nicht gewahrt, da nicht gewährleistet sei, dass die Haftanstalten aus Gründen der Sicherheit keine Briefwahlunterlagen öffneten und Informationen über die politische Einstellung der Insassen zu den Akten nähmen. Zudem sei in Haftanstalten keine unbeobachtete Stimmabgabe gewährleistet, da die Zellen häufig mit mehr als zwei Insassen belegt seien. Auch die Freiheit der Wahl sei nicht gewährleistet, da Gefangene andere Gefangene unter Druck setzen könnten, für eine bestimmte Partei zu stimmen, indem sie sich den Stimmzettel zeigen ließen. Schließlich verhindere die Briefwahl, auf aktuelle Ereignisse zu reagieren, da die Wahlunterlagen bereits Tage vor dem Wahltermin zur Post gegeben werden müssten.
4. Der Presse sei zu entnehmen, dass Abgeordnete des Deutschen Bundestages ihre Mitarbeiter missbräuchlich zu Zwecken des Wahlkampfes einsetzten. Damit hätten diese einen verfassungswidrigen Vorteil gegenüber den Wahlbewerbern, die nicht über staatlich finanzierte Mitarbeiterstäbe verfügten.
5. Regierungsmitglieder, insbesondere die Bundeskanzlerin, hätten sich illegal zu Wahlkampfzwecken der Beschäftigten des Bundespresseamtes bedient. So sei ihre Teilnahme am Fernsehduell der Kanzlerkandidaten von Mitarbeitern des Bundespresseamtes vorbereitet worden. Unter anderem damit, aber auch durch Nutzung der Flugbereitschaft, habe sich die Bundeskanzlerin der Ressourcen und des Personals des Staates bedient, um ihren Wahlkampf zu organisieren. Dieses Verhalten habe Einfluss auf den Ausgang der Wahl gehabt.

Die **Landeswahlleiterin Baden-Württemberg** hat zu dem Vortrag des Einspruchsführers soweit er ihren Zuständigkeitsbereich betraf, im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

1. Im Hinblick auf die Rüge, dass zehntausende Behinderte von der Teilnahme an der Wahl willkürlich ausgeschlossen gewesen seien, mache der Einspruchsführer keinen Wahlfehler nach § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz geltend. Er lege nicht dar, ob und welcher Wahlfehler sich ereignet habe. Pauschale Aussagen stellten keinen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag dar. Da nur Wahlfehler, die passiert seien, die Gültigkeit der Wahl beeinflussen könnten, müssten auch die in der Einspruchsbegründung vorgetragenen Tatsachen mehr als nur eine Gefahr für Wahlfehler substantiieren. Dies sei nicht erfolgt. Die Überprüfung bestehender Gesetze liege nicht im Verantwortungsbereich der Wahlleitungen auf Wahlkreis- und Landesebene, auch der Bundestag überprüfe in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht. Hiervon unabhängig merkt sie an, dass Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention vorsehe, dass Menschen mit Behinderungen ihre politischen Rechte, insbesondere das Wahlrecht gleichberechtigt mit anderen wahrnehmen könnten. Die Bundesregierung habe in der Begründung des Gesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in innerstaatliches Recht (Bundestagsdrucksache 16/10808) ausgeführt, an den gesetzlich festgeschriebenen Ausnahmefällen des § 13 Nummer 2 und 3 Bundeswahlgesetz (BWG) werde festgehalten, weil das Wahlrecht als höchstpersönliches Recht nur Personen zustehen solle, die rechtlich in vollem Umfang selbständig handlungs- und entscheidungsfähig seien. Darüber hinaus stehe dies im Einklang mit den Vorgaben des Artikel 29a der UN-Konvention, weil diese Bestimmung nur die in Artikel 25 des Zivilpakts schon festgeschriebenen staatlichen Verpflichtungen wiedergebe, aber keine weitergehenden politischen Rechte für Menschen mit Behinderungen begründe. Für das in Artikel 25b des Zivilpakts verankerte Recht, bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen zu wählen und gewählt zu werden, sei aber allgemein anerkannt, dass ein Ausschluss vom Wahlrecht auf gesetzlich niedergelegten Gründen beruhen dürfe, die objektiv und angemessen seien. Dies werde etwa für den Fall der Unzurechnungsfähigkeit oder einer strafgerichtlichen Verurteilung in Ansehung von Straftat und Strafmaß angenommen. Nachdem der Bundesrat im März 2013 (Bundsratsdrucksache 49/13) die Entschließung gefasst habe, dass der Ausschluss vom Wahlrecht u. a. von Menschen mit Behinderungen auf Grund einer Betreuung in allen Angelegenheiten einer politischen Überprüfung bedürfe, und der Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu der Thematik im Juni 2013 eine öffentliche Anhörung durchgeführt hat, habe die Bundesregierung im Dezember 2013 eine Studie mit dem Ziel in Auftrag gegeben, in Erfahrung zu bringen, welche Personenkreise von den Wahlrechtsausschlüssen in § 13 Nummer 2 und 3 BWG betroffen seien und in welchem Ausmaß. Die Studie solle der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag als wissenschaftliche Grundlage Hilfe bei der Entscheidung sein, ob es vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention mit Blick auf die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei bestimmten Gruppen von Menschen mit Behinderungen Handlungsbedarf gebe. In der inzwischen veröffentlichten Studie werde eine ersatzlose Streichung der Vorschrift nicht empfohlen. Die noch ausstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 9. Oktober 2014, WP 202/13 betreffend die Frage der Verfassungsmäßigkeit von § 13 Nummer 2 und 3 BWG (2 BvC 62/14) bleibe abzuwarten.

2. Im Hinblick auf den Ausschluss von Inhaftierten vom politischen Wirkungsprozess erklärt sie, dass weder das Parteien- noch das Strafrecht im Verantwortungsbereich der Wahlleitungen auf Wahlkreis- und Landesebene lägen. Zudem werde auch hier kein Wahlfehler substantiiert vorgetragen.

3. Zur Briefwahl für Gefangene trägt sie vor, dass zur Vorbereitung und Durchführung der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag den Justizvollzugseinrichtungen des Landes durch das Ministerium für Justiz und für Europa mit beigefügtem Schreiben vom 29. Juni 2017 Hinweise übersandt worden sei, die zuvor mit ihr, der Landeswahlleiterin, 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 werde, für diese Wahlberechtigten die Möglichkeiten der Briefwahl gemäß § 36 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. Die JVA Freiburg sei – wie in den Hinweisen des Ministeriums für Justiz und für Europa zur Vorbereitung und Durchführung der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag vom 19. Juni 2017 empfohlen – wegen der Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstandes auf das Wahlamt der Stadt Freiburg zugegangen. Die Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstandes sei seitens des Wahlamtes der

Stadt unter Hinweis auf die zu diesem Thema vom Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages und des Wahlprüfungsausschusses des Landtags von Baden-Württemberg ergangenen Entscheidungen (vgl. unten) abgelehnt worden.

§ 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 besitzen, in der Anstalt vor einem beweglichen Wahlvorstand wählen. Das bedeute jedoch zugleich, dass alle dort anwesenden Wahlberechtigten, die in den Wählerverzeichnissen anderer Wahlkreise geführt würden, 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 könnten. Diese Wahlberechtigten seien, soweit sie nicht dort an der Urnenwahl teilnehmen könnten, wo sie im Wählerverzeichnis eingetragen seien, in jedem Fall auf die Stimmabgabe per Briefwahl verwiesen. Davon abgesehen räume die Regelung, wie sich auch aus der Entscheidungspraxis des Wahlprüfungsausschusses des Deutschen Bundestags ergebe, den Gemeindebehörden einen großen Entscheidungsspielraum ein (Bundestagsdrucksache 14/2761, Anlage 15; 15/2400, Anlage 6; 15/4750, Anlage 9; 16/3600 Anlage 39; 17/2200 Anlage 3, 17/6300 Anlage 3, 18/1710 Anlage 5 sowie Landtagsdrucksache 15/641 und Beschluss des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 22. Mai 2012, A7: GR (V) 2/11). 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. Das Bedürfnis für die Bildung eines beweglichen Wahlvorstandes ergebe sich nicht bereits aus der Tatsache, dass in einer Justizvollzugsanstalt meist zahlreiche Wahlberechtigte inhaftiert seien. Denn zum einen stehe damit nicht zugleich fest, dass diese auch die oben dargelegten Voraussetzungen für die Wahl vor einem beweglichen Wahlvorstand erfüllten. Zum anderen sei bei der Entscheidung über das Vorliegen eines entsprechenden Bedürfnisses zu berücksichtigen, dass stets die Möglichkeit der Briefwahl bestehe. Auch aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages bestehe seit Einführung der Briefwahl keine zwingende Notwendigkeit, bewegliche Wahlvorstände in Justizvollzugsanstalten einzurichten, sofern nicht besondere Gründe vorlägen. Solche hätten schon wegen der von der JVA getroffenen organisatorischen Vorkehrungen für eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechende Briefwahlmöglichkeit nicht vorgelegen und seien vom Einspruchsführer auch nicht angeführt worden.

Die unter Beachtung der Entscheidungen des Wahlprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Wahlprüfungsausschusses des Landtags von Baden-Württemberg von der Stadt Freiburg erfolgte Ablehnung der Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstands bei der JVA Freiburg stelle keinen Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften dar. Sie sei nicht zu beanstanden.

Der Aussage des Einspruchsführers, dass bundesweit in keiner Justizvollzugsanstalt anlässlich der Bundestagswahl am 24. September 2017 ein beweglicher Wahlvorstand eingerichtet worden sei, fehle es an der hinreichenden Begründung eines Wahlfehlers (s. Ausführungen zu Punkt 1). Der Sachverhalt werde daher nicht weiterverfolgt.

Die JVA habe die Gefangenen und Sicherungsverwahrten mit dem beigefügten Aushang vom 19. Juli 2017 detailliert über die Modalitäten ihres Wahlrechts informiert.

Der Aushang habe u. a. darüber informiert, dass im geschlossenen Vollzug das Wahlrecht nur im Wege der Briefwahl ausgeübt werden könne und habe Auskunft gegeben, in welchen Fällen und in welcher Gemeinde eine Eintragung in das Wählerverzeichnis von Amts wegen erfolgt und in welchen Fällen dafür und bei welcher Gemeinde ein Antrag auf Eintragung zu stellen sei. Ferner enthalte er die Auskunft, 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, des Antrag auf Erteilung eines Wahlscheins mit Briefwahlunterlagen sowie den spätesten Eingang der Wahlbriefe beim jeweils zuständigen Wahlamt gälten.

Im Aushang sei auf die Versandmöglichkeit der Anträge und Wahlbriefe über den üblichen Postweg und die damit ggf. verbundene Verzögerungsgefahr hingewiesen worden. Ergänzend sei den Gefangenen/Sicherungsverwahrten im Aushang angeboten worden, bei der Anstaltsleitung mit ihren Anträgen auf Eintragung in das Wählerverzeichnis vorstellig zu werden, Fragen zu klären und, sofern sich die Anträge an die Stadt Freiburg richten, diese bei der Anstaltsleitung zur Weiterleitung an die Stadt Freiburg abzugeben. Als Termin für die Abgabe der Anträge auf Eintragung in das Wählerverzeichnis sowie der Anträge auf Erteilung eines Wahlscheins mit Briefwahlunterlagen sei für die in der Sicherheitsabteilung Untergebrachten der 15. August 2017 15:30 bis 16:00 Uhr angegeben wor-

den. Des Weiteren sei den Gefangenen/Sicherungsverwahrten angeboten worden, ihre an die Stadt Freiburg gerichteten Wahlbriefe weiterzuleiten. Für den Einspruchsführer als Sicherungsverwahrten sei für die Abgabe der 19. September 2017, 15:30 bis 16:00 Uhr terminiert gewesen. Entsprechende Termine und Angebote seien auch für die Gefangenen und Untersuchungsgefangenen vorgesehen gewesen.

Im Aushang sei betreffend der zusätzlichen Angebote darauf hingewiesen worden, dass die Vorführung zu diesen Terminen nur auf möglichst frühzeitige Antragsstellung bei den jeweils zuständigen Bereichsdienstleitern erfolge, die Vorführung zu den genannten Terminen Priorität vor etwaigen anderen Terminen im Haus habe und Terminüberschneidungen frühzeitig dem zuständigen Bereichsdienstleiter mitzuteilen seien, wobei Termine bei Gericht o. ä. hiervon unberührt blieben. Für den Fall, dass die genannten Termine aus wichtigem Grund nicht wahrgenommen werden könnten, könne in begründeten Einzelfällen ein Zusatztermin eingerichtet werden. Entsprechende Anträge seien bei den zuständigen Bereichsdienstleitern zu stellen.

Durch dienstliche Weisung an die Mitarbeiter der JVA Freiburg sei sichergestellt worden, dass ausgehende Post betreffend die Bundestagswahl 2017 bei Verwendung des amtlichen Wahlbriefumschlages nicht der Zensur unterzogen worden sei. Die Insassen seien hierüber unter Nr. III.1. Satz 1 des Aushangs entsprechend unterrichtet worden. Für nicht in Einzelhaftsräumen untergebrachte Gefangene seien in der JVA Freiburg geeignete Räume eingerichtet worden, in denen die Stimmzettel unbeobachtet gekennzeichnet und in den Wahlumschlag hätten eingelegt werden können.

Der Einspruchsführer selbst sei als Sicherungsverwahrter in einem Einzelzimmer untergebracht gewesen. Für ihn, wie für alle anderen Sicherungsverwahrten, stelle sich die Problematik der unbeobachteten Kennzeichnung des Stimmzettels damit nicht und die Einrichtung eines nicht einsehbaren Wahlbereichs war damit für ihn und die übrigen Sicherungsverwahrten nicht notwendig. Im beigefügten Aushang zur Bundestagswahl am 24. September 2017 sei unter Nr. III.1 gleichwohl ausgeführt, dass auf begründeten Antrag seitens der JVA Freiburg dennoch ein Wahlzimmer eingerichtet würde. Ein entsprechender Antrag sei in der JVA Freiburg nicht gestellt worden.

Bei der Stimmabgabe im Wege der Briefwahl seien vom jeweiligen Aufenthaltsort des Wählers abhängige Postlaufzeiten dem Verfahren immanent. Im Aushang der JVA Freiburg vom 19. Juli 2017 seien lediglich Hinweise zu den Postlaufzeiten und Empfehlungen zur Sicherstellung eines rechtzeitigen Eingangs der Wahlbriefe beim Wahlamt gegeben worden. Die alleinige Verantwortung des Gefangenen für den Zeitpunkt der Stimmabgabe und die rechtzeitige Absendung seines Wahlbriefs sei dadurch nicht berührt worden.

Die den Justizvollzugsanstalten zur Vorbereitung und Durchführung der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag durch das Ministerium für Justiz und für Europa übermittelten Hinweise vom 29. Juni 2017 seien in der JVA Freiburg vorschriftsmäßig umgesetzt worden. Eine Verletzung elementarer Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere der Grundsätze der freien Wahl und des Wahlheimnisses, sei nicht gegeben und vom Einspruchsführer auch nicht hinreichend substantiiert geltend gemacht worden.

Der Einspruchsführer hat sich zu der Stellungnahme, die ihm zugesandt worden ist, nicht geäußert.

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

### **Entscheidungsgründe**

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Wahlfehler entnehmen, der zum Erfolg des Wahleinspruchs führt.

1. Es ist kein Wahlfehler, der die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag beeinträchtigt, darin zu erkennen, dass die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag Anwendung gefunden haben. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) entschieden, dass § 13 Nr. 2 BWG mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG unvereinbar und § 13 Nr. 3 BWG mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG unvereinbar und nichtig sei. Der Deutsche Bundestag ist gemäß § 31 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden.

a) Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 ist der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz (GG) unvereinbar und

damit unanwendbar. Ohne einer Entscheidung des Gesetzgebers vorzugreifen, wären selbst bei der Annahme, dass allen von dem Wahlrechtsausschluss Betroffenen das Wahlrecht rechtswidrig verweigert worden wäre, keine Wahlfehler festzustellen, der die Ungültigkeit der Wahl zur Folge hätte.

aa) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag stets angeschlossen haben, 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]; zuletzt Bundestagsdrucksache 18/1710, Anlage 55). Dabei darf es sich nicht nur um eine theoretische Möglichkeit handeln; sie muss eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht fernliegende sein ([89, 291 [304]). Vom Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 2 BWG betroffen waren ausweislich der von der Landeswahlleiterin angeführten Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung, die von der Bundesregierung in Auftrag gegeben wurde ([https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb470-wahlrecht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb470-wahlrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=2)), bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag 81.220 Personen. Neuere Zahlen für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag 2017 wurden weder vom Einspruchsführer vorgetragen, noch sind sie dem Wahlprüfungsausschuss bekannt. Ausweislich der Studie variiert die Häufigkeit der Wahlrechtsausschlüsse in den einzelnen Bundesländern (vgl. S. 48 der Studie). Zahlen für die Verteilung der Wahlrechtsausschlüsse auf die einzelnen Wahlkreise sind ebenfalls nicht bekannt, bei einer gleichmäßigen Verteilung über das Bundesgebiet wären es ca. 270 Betroffene pro Wahlkreis. Es ist zudem nicht nachprüfbar, ob die Betroffenen zur Wahl gegangen wären, ob sie einen gültigen Stimmzettel abgegeben hätten und – bejahendenfalls – welche Wahlentscheidung sie getroffen hätten. Eine mögliche Auswirkung auf das Wahlergebnis wäre vor allem in Extremszenarien anzunehmen, wenn also eine starke Kumulierung Betroffener in einem Wahlkreis anzunehmen wäre und alle Betroffenen ihre Stimme für eine Partei abgegeben hätten. Eine solche Annahme wäre jedoch allein wegen der Zahl der Betroffenen nach der allgemeinen Lebenserfahrung fernliegend. Näherliegend wäre eine Streuung der hypothetisch abgegebenen Stimmen, die dem tatsächlichen Wahlergebnis jedenfalls nahe kommt und insofern keine Auswirkung auf das Wahlergebnis hätte. Letztlich kann die Frage, der Mandatsrelevanz im konkreten Fall jedoch offen bleiben.

bb) Denn selbst wenn eine Auswirkung auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages anzunehmen wäre, hätte diese unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht die Ungültigkeit der Wahl zur Folge. Die Ungültigerklärung einer gesamten Wahl setzt einen erheblichen Wahlfehler von solchem Gewicht voraus, dass ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung unerträglich erschiene (BVerfGE 103, 111 [134]; 121, 266 [312]). Das Interesse am Bestandsschutz der im Vertrauen auf die Verfassungsmäßigkeit des Bundeswahlgesetzes zusammengesetzten Volksvertretung überwiegt den möglicherweise mandatsrelevanten Wahlfehler. Wie erläutert, sind Auswirkungen auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages zwar nicht vollständig auszuschließen. In Abhängigkeit von den zugrunde gelegten Annahmen zum hypothetischen Wahlverhalten der Betroffenen kann es zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Jedoch wären selbst im Extremfall wohl nur wenige Mandate betroffen. Damit wäre ein möglicherweise mandatsrelevanter Wahlfehler nicht so gewichtig, dass er die Auflösung des 19. Deutschen Bundestages rechtfertigen würde. Insbesondere gilt dies vor dem Hintergrund, dass das Vertrauen der Bürger (und der das Wahlrecht anwendenden Wahlorgane) in die Verfassungsmäßigkeit des Bundeswahlgesetzes dadurch bekräftigt wurde, dass am Tag der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag die (nunmehr entschiedene) Wahlprüfungsbeschwerde zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen bereits beim Bundesverfassungsgericht anhängig war, ohne dass hierüber bis zum Wahltag entschieden worden war. Die Wahlorgane hatten die Regelungen über die Wahlrechtsausschlüsse zu beachten. Nach alledem ist die Legitimation des Deutschen Bundestages in seiner Gesamtheit damit nicht in einer Art und Weise betroffen, die eine Ungültigerklärung rechtfertigen würde.

b) Auch im Hinblick auf die Anwendung der Wahlrechtsausschlusses des § 13 Nr. 3 BWG bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag sind keine Wahlfehler festzustellen, die die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag berühren.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Regelung des § 13 Nr. 3 BWG für nichtig zu erklären, wirkt ex tunc. Ohne die Regelung des § 13 Nr. 3 BWG hätten sämtliche nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachten Personen an der Wahl teilnehmen können. Ihr Ausschluss von der Wahl begründet insofern einen Wahlfehler. Auch in diesem Fall ist – unter der Annahme, dass die Zahlen bei der Bundestagswahl 2017 vergleichbar groß sind – nach der allgemeinen Lebenserfahrung weder im Hinblick auf die Wahlkreismandate noch auf die Zweistimmenergebnisse der einzelnen Parteien eine Auswirkung anzunehmen. Anhaltspunkt für die Beurteilung der Mandatsrelevanz können – mangels neuerer Zahlen – lediglich die

in der Studie der Bundesregierung genannten Zahlen bieten. Ausweislich dieser waren bundesweit 3.330 Personen vom Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 3 BWG bei der Bundestagswahl 2013 betroffen, das sind 0,05 Promille der Wahlberechtigten insgesamt. In Berlin, dem Bundesland mit dem höchsten prozentualen Anteil der Betroffenen an der Wahlbevölkerung waren dies 0,12 Promille, das sind in absoluten Zahlen 300 Personen (S. 45 der Studie). In Bayern waren in absoluten Zahlen 492 Personen betroffen, in Nordrhein-Westfalen 772 Personen. Unter der Annahme, dass die Zahlen bei der Bundestagswahl 2017 nahezu unverändert geblieben sind, wären die Auswirkungen auf das Wahlergebnis – selbst bei extremen Rechnungen – allenfalls fernliegend. Insofern kann in diesem Fall bereits die Mandatsrelevanz des Wahlfehlers verneint werden.

2. Auch die Regelung des § 45 StGB i. V. m. § 10 Absatz 1 Satz 3 PartG begründet keinen Wahlfehler. Der Einspruchsführer hält die Regelung, die solchen Personen, die aufgrund Richterspruchs die Wählbarkeit oder das Wahlrecht nicht besitzen, die Mitgliedschaft in einer Partei untersagt, für willkürlich. Soweit der Einspruchsführer hiermit ihre Verfassungswidrigkeit rügt, ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschriften zu zweifeln (vgl. hierzu auch *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 13 Rdnr. 7).

3. Es liegt auch kein Wahlfehler darin, dass in der Justizvollzugsanstalt Freiburg kein beweglicher Wahlvorstand eingerichtet worden ist. Die Landeswahlleiterin des Landes Baden-Württemberg führt in ihrer Stellungnahme zutreffend und umfassend zur Rechtslage und zur bisherigen Behandlung dieser Fragen durch den Deutschen Bundestag aus, auf die insofern verwiesen wird. Dass wegen der – in der Justizvollzugsanstalt Freiburg durch Aushänge ausführlich erläuterten – Möglichkeit der Briefwahl in der Justizvollzugsanstalt von der Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstands abgesehen wurde, ist deshalb wahlrechtlich nicht zu beanstanden. Der Vortrag des Einspruchsführers, dass bundesweit kein beweglicher Wahlvorstand eingerichtet worden sei, wird von ihm nicht näher belegt. Insbesondere trägt er nicht dazu vor, in welchen Fällen aus welchen Gründen das Bedürfnis für die Einrichtung eines solchen Wahlvorstands vorgelegen hat. 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).

4. Es ist nicht ersichtlich, dass bei der Ausübung der Briefwahl das Wahlgeheimnis beeinträchtigt worden ist. Ausweislich der Stellungnahme der Landeswahlleiterin Baden-Württemberg sind in der Justizvollzugsanstalt Freiburg für Gefangene, die nicht in einem Einzelhaftstraum untergebracht wurden, Wahlräume eingerichtet worden, in denen die Stimmzettel für die Briefwahl unbeobachtet gekennzeichnet und in den Wahlumschlag eingelegt werden konnten. Der Einspruchsführer selbst ist in einem Einzelzimmer untergebracht gewesen, so dass eine unbeobachtete Kennzeichnung der Briefwahlunterlagen möglich gewesen ist. Zudem wäre auch in diesem Fällen – auf entsprechend begründeten Antrag – ein Wahlraum eingerichtet worden. Ein solcher Antrag ist jedoch nicht gestellt worden. Die Mitarbeiter der Justizvollzugsanstalt sind dienstlich angewiesen worden, die amtlichen Wahlbriefumschläge nicht zu zensieren, hierauf sind die Sicherungsverwahrten und Gefangenen auch hingewiesen worden.

5. Dem Vortrag des Einspruchsführers zum Einsatz von Mitarbeitern von Abgeordneten im Wahlkampf kann ebenfalls kein Wahlfehler entnommen werden. Der Einspruchsführer verweist diesbezüglich lediglich auf „die Presse“. Er trägt keine weiteren Anhaltspunkte für einen solchen Einsatz vor. 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).

Gleiches gilt im Hinblick auf die Ausführungen des Einspruchsführers zur Beteiligung von Mitarbeitern des Bundespresseamts sowie zur Nutzung der Flugbereitschaft im Wahlkampf der Bundeskanzlerin. Die pauschale Behauptung, Mitarbeiter des Bundespresseamtes hätten für die Bundeskanzlerin Verhandlungen in Vorbereitung des Duells der Kanzlerkandidaten geführt, wird nicht näher belegt. Insbesondere setzt sich der Einspruchsführer nicht mit der Frage auseinander, ob die von ihm genannten Personen ihre Tätigkeiten im Rahmen des Wahlkampfes als Mitarbeiter des Bundespresseamtes oder in einer anderen Funktion ausgeübt haben.



## Anlage 3

**Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn R. M., 72074 Tübingen  
- Az.: WP 90/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

**Tatbestand**

Mit Schreiben vom 15. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die „Sitzverteilung im 19. Deutschen Bundestag, insbesondere gegen die Verteilung der 46 Überhang- und 65 Ausgleichsmandate“ erhoben. Er trägt vor, die Abgeordneten für die 65 Ausgleichsmandate seien nicht gewählt, sondern errechnet worden. Die Bürger wählten in 299 Wahlkreisen ihre Abgeordneten mit jeweils Erst- bzw. Zweitstimmen nach dem Verhältniswahlrecht. Im Hinblick auf die Zweitstimme sei die Verteilung der Stimmen auf die den Parteien zukommenden Sitze kein Problem, während die Verteilung der Stimmen auf die direkt mit Erststimme gewählten Abgeordneten durch die Zersplitterung der Parteienlandschaft problematisch geworden sei. Den Erststimmen wachse ein nicht zu rechtfertigendes zusätzliches Gewicht zu. Die Kandidaten bei den Erststimmen würden de facto nach dem Mehrheitswahlrecht ermittelt und nicht, wie im gegenwärtigen Wahlrecht vorgesehen, ausschließlich nach dem Verhältniswahlrecht. Als Beispiel trägt er vor, dass in einem fiktiven Bundesland insgesamt 80 Sitze nach dem Verhältniswahlrecht zu verteilen seien. Die Partei A erhalte 40 Prozent der Stimmen, Partei B 30 Prozent und Partei C 20 Prozent, alle weiteren Parteien erhielten weniger als fünf Prozent der Stimmen. Alle 40 mit der Erststimme gewählten Abgeordneten seien Kandidaten der Partei A, die mit jeweils 40 Prozent der Stimmen gewählt worden seien. Die Stimmenanteile für die Kandidaten der übrigen Parteien verfielen. Die Kandidaten der Partei A würden also mit jeweils 100 Prozent der abgegebenen Stimmen gewählt, obwohl nur 40 Prozent der Stimmen für den jeweiligen Kandidaten abgegeben worden seien. Um diesen „Defekt“ zu heilen, müsste die Zahl der „Erstmandate“ auf 100 Sitze erhöht werden. Der Einspruchsführer frage sich, wie die 60 Ausgleichsmandate verteilt würden, da niemand diese Abgeordneten gewählt habe, sondern sie rechnerisch ermittelt worden seien. Die Ausgleichsmandate seien undemokratisch. Er folgert, das System der Erststimmenmandate müsse grundsätzlich geändert werden.

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.

1. Dem Vortrag des Einspruchsführers im Hinblick auf die Wahl der Wahlkreiskandidaten liegt eine irrige Auslegung des Wahlrechts zu Grunde. Gemäß § 5 Satz 2 Bundeswahlgesetz (BWG) ist bei der Wahl in den Wahlkreisen der Bewerber gewählt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Das vom Einspruchsführer kritisierte Mehrheitswahlrecht für die 299 in den Wahlkreisen zu bestimmenden Abgeordneten ist damit gesetzlich angeordnet.

2. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers sieht das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag auch nicht ausschließlich eine Verhältniswahl vor. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 2 BWG werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt.“ Das Element der Personenwahl ist dabei auf die 299 nach dem Prinzip der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen gewählten

Abgeordneten, § 1 Absatz 2 BWG in Verbindung mit § 5 BWG, begrenzt. Diese Auslese der Wahlkreiskandidaten nach dem Prinzip der relativen Mehrheit im Wahlkreis hebt den grundsätzlichen Charakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl nicht auf. Maßgeblich für die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag ist letztlich allein das bundesweite Ergebnis nach Abschluss der zweiten Stufe der Berechnung der Sitzverteilung. Jede politische Richtung ist danach in der Stärke im Parlament vertreten, die den Gesamtanteil der für sie abgegebenen Zweitstimmen entspricht (*Strelen*, in Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 1 Rdnr. 114). Das vom Gesetzgeber gewählte Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG sieht insbesondere auch die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahlen nach § 6 Absatz 5 BWG vor. Dabei entsprechen alle vergebenen Mandate den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Zweitstimmenvotum der Wähler zurückführen. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers sind damit alle Abgeordneten demokratisch gewählt, die Mandate werden nicht lediglich rechnerisch ermittelt.

## Anlage 4

**Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn L. M., 47798 Krefeld  
- Az.: WP 99/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

**Tatbestand**

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben ohne eigenhändige Unterschrift vom 11. Oktober 2017 sowie – nach Hinweis des Sekretariats des Wahlprüfungsausschusses auf die schriftformgerechte Einreichung eines Wahleinspruchs – erneut mit Schreiben vom 8. November 2017 Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag eingelegt. Er trägt aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) vor. Unter anderem habe das Bundesverfassungsgericht entschieden: „§ 6 Abs. 5 BWG verstößt insoweit gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, als er das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufheben kann. Dies ist der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreitet.“ Nach diesem Urteil sei der Bundestag „nicht zulässig“, es müssten Neuwahlen abgehalten werden.

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

**Entscheidungsgründe**

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes (BWG). Der Gesetzgeber hat auf das vom Einspruchsführer zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316; 2 BvF 3/11) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (Bundesgesetzblatt I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifelt er die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache

18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern lediglich festgestellt, dass die ausgleichlose Zuteilung von Überhangmandaten sich nur dann mit dem Charakter der Wahl als Verhältniswahl vereinbaren lasse, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderliche Zahl von Abgeordneten nicht überschreite (BVerfGE 131, 316 [369 f.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung.

## Anlage 5

**Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn G. A., 83278 Traunstein  
- Az.: WP 106/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 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, die Wahl sei ungültig, da 46 Überhangmandate entstanden seien. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) seien jedoch höchstens 15 Überhangmandate zulässig. Zudem gebe es regulär 598 Sitze im Deutschen Bundestag, hiervon 299 Vertreter, die mit der Erststimme gewählt würden. Es gebe keinen Rechtsgrund, das abweichende Wahlergebnis auf der Seite der Verhältniswahl zu korrigieren, zu verbessern oder auszugleichen. Für die demokratische Legitimation von Ausgleichsmandaten hätte es wenigstens einer Eventualstimme oder einer Nachwahl über den Mandatsausgleich mit eigenen Kandidaten und neuen Stimmzetteln bedurft. Da es eine solche Nachwahl nicht gegeben habe, seien die Ausgleichsmandate ohne freie Entscheidung des Wahlvolkes zustande gekommen. Das Ergebnis der Wahl 2017 sei durch 65 Ausgleichsmandate ausgeglichen worden. Dieser Ausgleich übersteige den bereits überhöhten Überhang um weitere 19 überhangslose Ausgleichsmandate. Ausgleichsmandate würden den Wählern untergeschoben. Sie seien beim Bundesverfassungsgericht im Wege einer Wahlprüfungsbeschwerde als verfassungswidrig gerügt worden. Das Bundesverfassungsgericht habe mit der Fünf-Prozent-Hürde eine strenge Obergrenze für nachträgliche Eingriffe in die Wahlfreiheit gezogen, die nicht überschritten werden dürfe. Durch die nachträgliche Zuteilung von Ausgleichsmandaten werde jedoch erneut in das Wahlergebnis eingegriffen. Schließlich sei die Bundestagswahl keine Parteien- sondern eine Personenwahl. Abgeordnete würden grundsätzlich gewählt und nicht von staatlichen Instanzen zugeteilt, wie dies bei den nachgeschobenen Ausgleichsmandaten der Fall sei.

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 kann kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnommen werden.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das vom Einspruchsführer zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifelt er die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Das Bundesverfassungsgericht hat die vom Einspruchsführer zitierte Wahlprüfungsbeschwerde verworfen, mithin die vom Einspruchsführer gerügte Verfassungswidrigkeit nicht bestätigt (Beschluss vom 15. August 2017, 2 BvC 67/14). Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 25. Juli 2012 nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers sind Ausgleichsmandate auch nicht etwa nach der Wahl durch staatliche Instanzen zugeteilte Mandate. Alle vergebenen Mandate entsprechen den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Zweitstimmenvotum der Wähler zurückführen. Sie beruhen auf der freien Entscheidung der Wähler; einer erneuten Wahl bedurfte es damit nicht. Das Bundeswahlgesetz ordnet nicht an, dass Überhangmandate der einen Partei zu Ausgleichsmandaten anderer Parteien führen. Vielmehr findet eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeteilten Mandate ist demnach ein Überhang- oder ein Ausgleichsmandat. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 6, 8).

3. Überdies ist die Vorstellung des Einspruchsführers zur Wahlteilnahme von Parteien unzutreffend. Naturgemäß können nur natürliche Personen Abgeordnete sein. Nur sie sind daher gemäß Artikel 38 Absatz 2 Grundgesetz (GG) und § 15 BWG wählbar. Nicht die Parteien, sondern die von ihnen vorgeschlagenen Kandidaten können gewählt werden. Dies ergibt sich prinzipiell aus § 18 BWG. Während Landeslisten gemäß § 27 BWG nur von Parteien eingereicht werden können, können Kreiswahlvorschläge (für das Direktmandat) gemäß § 20 Absatz 3 BWG auch von parteiunabhängigen Einzelbewerbern eingereicht werden, sofern sie 200 Unterstützungsunterschriften einreichen. Die hohe Bedeutung der Parteien für die Vorschläge ergibt sich aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG, wonach die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Die Demokratie des Grundgesetzes ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Mehrparteiendemokratie (vgl. etwa BVerfGE 2, 1 [13]; 5, 85 [224]).

## Anlage 6

**Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn M. W., 02627 Weißenberg  
- Az.: WP 117/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

**Tatbestand**

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, die Wahl sei ungültig, da 46 Überhangmandate entstanden seien. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) seien jedoch höchstens 15 Überhangmandate zulässig. Es gebe keinen Rechtsgrund, das abweichende Wahlergebnis auf der Seite der Verhältniswahl zu korrigieren, zu verbessern oder auszugleichen. Für die demokratische Legitimation von Ausgleichsmandaten hätte es wenigstens einer Eventualstimme oder einer Nachwahl über den Mandatsausgleich mit eigenen Kandidaten und neuen Stimmzetteln bedurft. Da es eine solche Nachwahl nicht gegeben habe, seien die Ausgleichsmandate ohne freie Entscheidung des Wahlvolkes zustande gekommen. Durch die nachträgliche Zuteilung von Ausgleichsmandaten werde über die Sperrklausel hinaus erneut in das Wahlergebnis eingegriffen. Abgeordnete würden gewählt und nicht von staatlichen Instanzen zuteilt, wie dies bei den nachgeschobenen Ausgleichsmandaten der Fall sei.

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 kann kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnommen werden.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das vom Einspruchsführer zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifelt er die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG, Rechnung. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers sind Ausgleichsmandate auch nicht etwa nach der Wahl durch staatliche Instanzen zugeteilte Mandate. Alle vergebenen Mandate entsprechen den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Zweitstimmenvotum der Wähler zurückführen. Sie beruhen auf der freien Entscheidung der Wähler; einer erneuten Wahl bedurfte es damit nicht. Das Bundeswahlgesetz ordnet nicht an, dass Überhangmandate der einen Partei zu Ausgleichsmandaten anderer Parteien führen. Vielmehr findet eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeteilten Mandate ist demnach ein Überhang- oder ein Ausgleichsmandat. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 6, 8).

## Anlage 7

**Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn T. F., 85414 Kirchdorf  
- Az.: WP 118/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.****Tatbestand**

Mit Schreiben vom 24. Oktober 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, § 6 Bundeswahlgesetz (BWG) verstoße gegen den Grundsatz der freien und gleichen Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG). Infolgedessen verstoße auch die aktuelle Sitzverteilung im 19. Bundestag gegen das Grundgesetz.

1. Konkret beanstandet der Einspruchsführer bei der Sitzverteilung des 19. Deutschen Bundestages, dass die Wahl nicht gleich sei, weil das Verhältnis von Sitzen im Parlament zur Bevölkerung in den Bundesländern nicht annähernd gleich sei. Der ursprüngliche Divisor pro Sitz bezogen auf die Gesamtbevölkerung sei 122.650. Dadurch würden die ursprünglich vorgesehenen 598 Sitze auf die Bevölkerung in den 16 Bundesländern verteilt. Die tatsächliche Schwankungsbreite des Divisors ist von 113.702 bis 128.535 Einwohnern je Sitz im Bundestag. Im 19. Deutschen Bundestag sitzen 709 Abgeordnete aus den 16 Bundesländern. Der tatsächliche Divisor für die Sitzverteilung im Parlament schwanke nun aber von 89.975 (Saarland) bis 110.617 (Nordrhein-Westfalen). Die Schwankungsbreite habe sich nahezu verdoppelt. Dementsprechend schwanke die Erhöhung der ursprünglichen Anzahl der Sitze der einzelnen Bundesländer zwischen plus 43 Prozent (Saarland) und plus 11 Prozent (Nordrhein-Westfalen). Hier könne nicht mehr von einer gleichen Wahl gesprochen werden, wenn auf Grund einer verfassungswidrigen Sitzverteilungsregel von ursprünglich 128.535 Einwohnern aktuell nur noch 70 Prozent davon, nämlich 89.975 Einwohner für einen Sitz im Bundestag benötigt werden. Das Bundesland Saarland stelle daher wesentlich mehr Abgeordnete im Parlament, als ihm verfassungsmäßig zustünden. Abhilfe würde ein Ersatz der Landeslisten durch eine Bundesliste je Partei schaffen.

2. Ungleich gewertet würden auch die Zweitstimmen. Einerseits werde die Zweitstimme überhaupt nicht gewertet, wenn mit der Erststimme ein Einzelbewerber gewählt werde und dieser die meisten Erststimmen im Wahlkreis auf sich vereine. Andererseits werde eine unterschiedliche Abstimmung mit Erst- und Zweitstimme für unterschiedliche Parteien vollkommen anders bewertet als die Abstimmung mit Erst- und Zweitstimme für die gleiche Partei. Die Größe des Parlaments werde im hohen Maße dadurch bestimmt, ob Wähler Erst- und Zweitstimme für die gleiche oder für unterschiedliche Parteien abgaben. Bei der Sitzverteilung im 19. Deutschen Bundestag hat es bei Abweichungen an Erst- und Zweitstimmen bundesweit von minus 4,1 Prozent (SPD) bis plus 3,7 Prozent (FDP) eine Erhöhung der Gesamtsitze um fast 19 Prozent gegeben. Unter der Berücksichtigung, dass 299 Sitze auf Grund der Erststimme vergeben würden und diese Zahl unveränderbar sei, habe sich die Zahl der Sitze sogar um über 37 Prozent erhöht. Abhilfe würde hier schaffen, wenn die Zweitstimmen aller Wähler, die mit ihrer Erststimme den erfolgreichen Bewerber eines Wahlkreises gewählt hätten, nicht mehr berücksichtigt würden, und die restlichen 299 Parlamentssitze anhand der restlichen Zweitstimmen verteilt würden, so wie es in § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG als Ausnahme geregelt sei.

3. Ebenfalls nicht mit dem Grundsatz der gleichen Wahl vereinbar sei, dass die Abgabe der Zweitstimme für eine andere im Bundestag vertretene Partei, als die, der der mit der Erststimme gewählte Bewerber angehört, Auswirkungen auf die Landeslisten anderer Bundesländer habe. Dies habe sich konkret bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag zum Beispiel im Land Bremen ereignet, wo nach der Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze auf Grund der Unterschiede von Erst- und Zweitstimmen die FDP über die Landesliste in Bremen einen Sitz im Bundestag

erhalten habe, obwohl sich dies nicht aus dem Wählerwillen der Bremer Wähler ergäbe. Diese Einräumung zusätzlicher Sitze im Bundestag ergebe sich aus der Abweichung von Erst- und Zweitstimmen in anderen Bundesländern (hier z. B. Baden-Württemberg). Damit wirke sich eine unterschiedliche Stimmabgabe im Bundesland A auch auf die über Landesliste zu besetzenden Sitze anderer Parteien im Bundesland B aus. Abhilfe könnte auch hier ein Ersatz der Landeslisten durch eine einheitliche Bundesliste je Partei schaffen.

4. Dass das Bundeswahlgesetz keinerlei Beschränkungen hinsichtlich der Anzahl der Sitze im Deutschen Bundestag vorsehe, was bei ungewöhnlicher Verteilung der Erst- und Zweitstimmen dazu führen könne, dass der Bundestag aus mehreren Tausend Abgeordneten bestehe, widerspreche dem Grundsatz der gleichen Wahl. Gemäß § 1 Absatz 2 BWG würden 299 Abgeordnete nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen gewählt. Damit solle verdeutlicht werden, dass die Hälfte der Abgeordneten direkt mit der Erststimme gewählt würden, die andere Hälfte über die Zweitstimme für die Landesliste. Im 19. Deutschen Bundestag betrage die Anzahl der über die Landeslisten gewählten Abgeordneten 410 und übersteige damit die Anzahl der direkt Gewählten um mehr als 37 Prozent. Die verfassungswidrige Regelung des § 6 BWG führe zu einer reinen Verhältniswahl ohne vorherige Festsetzung der Parlamentssitze. Dies könne – wie der Einspruchsführer beispielhaft ausführt – dazu führen, dass der Bundestag derart vergrößert werde, dass ein großer Teil der Sitze unbesetzt bleibe, weil die Parteien nur eine begrenzte Anzahl von Bewerbern in den Landeslisten führten.

5. Schließlich verstoße auch die unterschiedliche Auswirkung der Direktmandate auf die Anzahl der Sitze im Bundestag gegen den Grundsatz der gleichen Wahl. Gemäß § 6 Absatz 1 BWG werde die Zahl der ursprünglich avisierten Sitze um jeden in einem Wahlkreis erfolgreichen Bewerber, der gemäß § 20 Absatz 3 BWG oder von einer Partei vorgeschlagen sei, die nach Absatz 3 bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werde oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen sei, reduziert. Die Zahl der nach Zweitstimmen zu verteilenden Sitze werde in einem solchen Fall also verringert. Wenn der in einem Wahlkreis erfolgreiche Bewerber jedoch einer Partei angehöre, die auch über eine Landesliste wählbar sei, werde die Anzahl der Sitze im Bundestag möglicherweise nach § 6 Absatz 5 BWG erhöht. Besonders problematisch sei, dass diese ungleiche Behandlung von Erst- und Zweitstimmen für niemanden vorher absehbar sei. Denn ob und wie Zweitstimmen gewertet würden, hänge nicht nur vom eigenen Abstimmungsverhalten, sondern auch von dem anderer Wähler ab. Die Anzahl der über Zweitstimmen im Verhältniswahlrecht zu verteilenden Sitze im Bundestag sei vollkommen ungewiss. Die sichere Untergrenze von 299 Sitzen werde mit hoher Wahrscheinlichkeit überschritten. Der Einsatz von Landeslisten sei unsinnig, wenn nach § 6 Absatz 5 BWG die Gesamtzahl der Sitze im Parlament erhöht werde, um einer unterschiedlichen Verteilung von Erst- und Zweitstimmen gerecht zu werden.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 6 BWG wie folgt Stellung genommen:

1. Es widerspreche nicht, sondern es entspreche vielmehr der gesetzlichen Regelung, wenn im Ergebnis der Sitzverteilung der gesetzlichen Zahl der Wahlkreismandate eine höhere Zahl von Listenmandaten gegenüberstehe. § 1 Absatz 1 BWG ordne an, dass der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“ aus 598 Abgeordneten bestehe. Danach könne sich also die gesetzliche Gesamtzahl der Sitze aufgrund der gesetzlichen Vorschriften erhöhen. Auch die Aufteilung der Sitze nach § 1 Absatz 2 BWG, nach der von der Gesamtzahl der Sitze 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und „die übrigen“ – also nicht unbedingt 299 – nach Landeswahllisten gewählt würden, stehe von vornherein unter dem gesetzlichen Vorbehalt einer Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze auf eine höhere Zahl als die in § 1 Absatz 1 BWG genannte, nicht erhöhte Zahl von 598.

2. Soweit die Einspruchsführer beanstanden, dass die Berechnung der Sitzkontingente der Länder für die Wähler vor der Wahl nicht bekannt sei, sei darauf hinzuweisen, dass die in der ersten Stufe der Sitzverteilung länderweise erfolgende Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG nach den Bevölkerungsanteilen der Länder erfolge und vom Bundeswahlleiter auf der Grundlage der aktuellen Bevölkerungszahlen mehrere Tage vor dem Wahltag bekannt gemacht werde (siehe zur Bundestagswahl 2017, Mitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 26 vom 19.09.2017). Soweit die Einspruchsführer anführen, dass nicht vorhersehbar sei, wie viele Abgeordnete gewählt würden und wie hoch die Erhöhung ausfalle, sei darauf hinzuweisen, dass sich die endgültige Gesamtzahl der Sitze aufgrund der Erhöhung der Sitzzahl nach den Regeln des § 6 Absatz 5 BWG ergebe.

Die zunächst länderweise Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG in der ersten Stufe der Sitzverteilung diene der Vermeidung des Effekts des so genannten negativen Stimmgewichts (vgl. Begründung zum Entwurf eines Zweiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drs. 17/11819, S. 5). Bei der probeweisen Zuordnung der Sitze in der ersten Stufe der Sitzverteilung werde ermittelt, wie viele Sitze inklusive sogenannter Überhangmandate nach § 6 Absatz 4 Satz 2 BWG den Parteien bei der Ausgangssitzzahl von 598 zustünden. Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG sodann die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden drohende Überhangmandate und Störungen der Erfolgswertgleichheit vermieden und dem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beim Anfallen von Überhangmandaten drohenden Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts (BVerfGE 121, 266 [301]) entgegengewirkt.

3. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass durch die im Bundeswahlgesetz vorgesehene Erhöhung der Sitzzahl gleichheitswidrige Auswirkungen auf nicht die Erhöhung verursachende Landeslisten entstünden, liege den Erwägungen eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde.

Durch das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 sei kein Ausgleichsmodell normiert worden, bei dem in Ländern mit Überhangmandaten den anderen Landeslisten jeweils Ausgleichsmandate zugeteilt würden. Vielmehr werde der Bundestag solange vergrößert, bis bei allen Parteien alle Direktmandate anrechenbar seien und darum keine Überhangmandate entstünden. Nach dieser Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze nach § 6 Absatz 5 BWG würden nach § 6 Absatz 6 BWG alle Sitze nach dem Verhältnis der Zweitstimmen zunächst in einer Oberverteilung auf die Parteien und sodann in der Unterverteilung auf deren jeweilige Landeslisten verteilt. Alle den Parteien zugeteilten Sitze entsprächen danach – auf erhöhtem Niveau – dem Verhältnis der Zweitstimmen der Parteien (sogenannter nationaler Parteienproporz). Der föderale Proporz innerhalb der Parteien zwischen deren Landeslisten werde zwar dadurch beeinträchtigt, dass nach § 6 Absatz 6 Satz 2, 2. Halbsatz BWG allen Landeslisten mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate zugeteilt werde. Dadurch erhielten Landeslisten mit vielen Direktmandaten – zur Verhinderung von Überhangmandaten in diesem Land – also mehr Sitze zugewiesen, als es dem innerparteilichen föderalen Proporz entsprechen würde. Diese zusätzlichen Sitze zur Anrechnung aller Direktmandate in diesem Land erhielten die Landeslisten, bei denen Überhangmandate drohen, aber aus dem Sitzzuwachs der Partei durch die Bundestagsvergrößerung, nicht im Wege der Kompensation aus dem Listenmandatsanspruch anderer Landeslisten der Partei. Dadurch werde die in der Vergangenheit durch Überhangmandate verursachte Störung des föderalen Proporztes zwar nicht im Wege eines föderalen Vollausgleichs beseitigt, aber auch nicht durch eine Kompensation über Listenmandate in anderen Ländern verschärft.

Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden zugleich Erfolgswertunterschiede ausgeglichen, die bei unterschiedlicher Wahlbeteiligung in den Ländern aus der in der ersten Stufe wegen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316 [352]) nach Bevölkerungsanteilen erfolgenden Verteilung der Sitze auf die Länder resultieren. Wenn aufgrund geringer Wahlbeteiligung oder wegen eines hohen Stimmenanteils von Parteien, die wegen Verfehlens der Fünf-Prozent-Sperrklausel des § 6 Absatz 3 BWG nicht an der Sitzverteilung teilnehmen, einer Partei in einem Land in der ersten Stufe der Sitzverteilung mit unterdurchschnittlich vielen Stimmen überdurchschnittlich viele Sitze zugeordnet würden, so erhalte sie auch in der zweiten Stufe mindestens diese Sitzzahl, zur Herstellung des bundesweiten Parteienproporztes müsse aber die Gesamtsitzzahl solange erhöht werden, bis trotzdem der Zweitstimmenproporz zu den anderen Parteien gewahrt werden könne.

4. Die Ansicht der Einspruchsführer, Ausgleichsmandate seien verfassungswidrig, entspreche nicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der umgekehrt das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten nur in begrenztem Umfang verfassungsgemäß sei und ein Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt werde (BVerfGE 131, 316 [357, 365 f.]).

Soweit die Einspruchsführer anführen, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts deshalb gegeben sei, weil Parteien mit Überhangmandaten auch noch Ausgleichsmandate erhielten, liege dem eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde. Das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 realisiere kein Ausgleichssystem, bei dem beim Anfallen von Überhangmandaten bei einer Partei den anderen Parteien Ausgleichsmandate zugewiesen würden. Vielmehr

finde die Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Alle vergebenen Mandate entsprächen danach den Zweitstimmenanteilen der Parteien und ließen sich auf das Votum der Wähler mit der Zweitstimme zurückführen und seien darum demokratisch legitimiert. Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproportionalen Mandate sei danach ein Überhangmandat oder ein Ausgleichsmandat, alle Mandate seien Listenmandate oder auf Listenmandate angerechnete Direktmandate.

5. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass das Verhältnis von Sitzen im Bundestag annähernd gleich zur Bevölkerung in den Ländern sein müsse, aber wegen der Schwankungsbreite des Divisors gegen dieses Gleichheitsanforderung verstoßen werde, sei darauf hinzuweisen, dass entscheidend für die Sitzverteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG die Zweitstimmenanteile der Parteien seien. Die Sitzverteilung erfolge in der entscheidenden zweiten Stufe nach § 6 Absatz 6 BWG zunächst auf die Parteien und erst durch die anschließende Verteilung auf die Landeslisten der Parteien nach § 6 Absatz 6 Satz 2 BWG mittelbar auf die Länder. Der Divisor des in § 6 Absatz 2 Satz 2 bis 7 BWG beschriebenen Divisorverfahrens, auf das in § 6 Absatz 6 BWG jeweils Bezug genommen werde, diene dazu, die beiden Größen, nämlich die auf die Partei entfallenden Sitze und die Ansprüche der einzelnen Landeslisten nach Zweitstimmenanteilen, in das Verhältnis zu setzen und ermögliche dadurch eine verhältnismäßige Verteilung (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379-427).

6. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass die Abgabe der Zweitstimme für eine andere Partei als die des mit der Erststimme gewählten Wahlkreisbewerbers (sogenanntes Stimmensplitting) contra legem erfolge, lasse sich dies auf die wahlrechtlichen Bestimmungen nicht stützen. Die Möglichkeit des Stimmensplittings sei der seit 1953 bestehenden Zweitstimmen-Regelung des § 4 BWG immanent (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. A. 2017, § 4 Rn. 5) und vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als zulässig angesehen worden (BVerfGE 5, 7 [82]; 7, 63 [73]; 79, 161 [167]; 95, 335 [362]).

Das sogenannte Stimmensplitting hätte auch keine Verdoppelung des Stimmerfolgs des splittenden Wählers zur Folge. Denn nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG würden bei den nach § 6 Absatz 3 BWG an der Sitzverteilung teilnehmenden Parteien die von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate von der nach Zweitstimmen zustehenden Sitzzahl abgerechnet. Das gelte auch beim Stimmensplitting, weil auch dann der Sitz des erfolgreichen Wahlkreisbewerbers nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG von der Sitzzahl seiner Landesliste abgezogen würde. Werde die Erststimme für einen erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgegeben, der gemäß § 20 Absatz 3 BWG oder von einer Partei vorgeschlagen sei, die nach § 6 Absatz 3 BWG bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werde oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen sei, so werde seine Zweitstimme nach § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG nicht berücksichtigt. Auch die Stimme des splittenden Wählers hätte also nur einmal auf die politische Zusammensetzung des Bundestages Einfluss.

7. Der 19. Deutsche Bundestag sei entgegen der Ansicht der Einspruchsführer auch nicht arbeitsunfähig, sondern stelle seine Arbeitsfähigkeit in der laufenden 19. Wahlperiode in jeweils für sich arbeitsfähigen sechs Fraktionen unter Beweis.

8. Sofern die Einspruchsführer die Normenklarheit und Verständlichkeit des Bundeswahlgesetzes beanstanden, sei darauf hinzuweisen, dass das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 weitestgehend dem bisherigen Recht entspreche und bei der Ermittlung der Ergebnisse der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 und der Ergebnisse der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 wie in der Vergangenheit von den Wahlorganen korrekt ausgelegt und angewendet werden konnte (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2013, S. 312-339 und Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379-427).

## Entscheidungsgründe

### I.

Der Einspruch ist bereits unzulässig, soweit der Einspruchsführer Vorschläge für eine andere Gestaltung des Wahlrechts macht. Im Wahleinspruchsverfahren wird gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz über die Gültigkeit von Wahlen zum Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes unterliegen, entschieden. Der Einspruchsführer macht jedoch teilweise Reformvorschläge für die Zukunft, die sich insofern nicht auf die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag beziehen.

### 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. Soweit der Einspruchsführer erläutert, die Schwankungsbreite der Divisoren für die Sitzverteilung zwischen den Ländern divergiere derart, dass der Grundsatz der Gleichheit der Wahl betroffen sei, ist kein Wahlfehler erkennbar. Die Bestimmung der Divisoren im Rahmen der Ermittlung des Wahlergebnisses erfolgt durch den Bundeswahlleiter. Es ist nicht ersichtlich und wird vom Einspruchsführer auch nicht vorgetragen, dass dieser bei der Bestimmung des Divisors gegen Vorgaben des Bundeswahlgesetzes vorstoßen habe.

2. Soweit der Einspruchsführer rügt, dass die „Sitzverteilungsregelung“ gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verstoße, weil deren Anwendung zur Folge habe, dass die einzelnen Bundesländer unterschiedlich viele „Einwohner“ für einen Sitz im Bundestag benötigten, rügt er die Verfassungswidrigkeit dieser Regelungen. Hier ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelung zu zweifeln. Wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt, ausführt, sind für die letztendlich entscheidende Sitzverteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG die Zweitstimmenanteile der Parteien maßgeblich (vgl. Ziffer 5 der Stellungnahme). Die Verteilung erfolge zunächst auf die Parteien und in einem zweiten Schritt mittelbar auf die Länder. Der Divisor diene dazu, die auf die Partei entfallenden Sitze und die Ansprüche der einzelnen Landeslisten nach Zweitstimmen in ein Verhältnis zu setzen. Er ermöglicht gerade eine verhältnisgetreue Verteilung.

3. Soweit der Einspruchsführer vorträgt, die Zweitstimme könne nach dem geltenden Wahlrecht unterschiedlich gewertet werden, was gleichheitswidrig sei, rügt er auch insofern die Verfassungswidrigkeit des geltenden Wahlrechts. Abgesehen davon, dass die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten ist (s. o.), sehen Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag auch hier keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit zu zweifeln. Gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG bleiben die Zweitstimmen der Wähler unberücksichtigt, die ihre Erststimme unter anderem für einen erfolgreichen parteiunabhängigen Wahlkreisbewerber abgegeben haben. Diese Regelung ist entgegen der Ansicht des Einspruchsführers gerade erforderlich, um die Gleichheit der Wahl zu wahren, da ansonsten die Stimmen der Wähler, die mit ihrer Erststimme einen erfolgreichen parteiunabhängigen Einzelbewerber unterstützt haben, doppelt gezählt würden (vgl. *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 6 Rdnr. 4). Auch das ebenfalls vom Einspruchsführer aus Gründen der Gleichheit der Wahl angegriffene Stimmensplitting verstößt nicht gegen die Verfassung. Nach § 4 BWG stehen jedem Wähler zwei Stimmen zu. Wem er diese gibt, ist allein die Entscheidung des Wählers. Das Aufteilen der Stimmen auf Bewerber bzw. Landeslisten unterschiedlicher Parteien ist im geltenden Wahlrecht zugelassen, seine Möglichkeit dem Zweitstimmenwahlsystem gleichsam immanent, wie der Wahlprüfungsausschuss stets festgestellt hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3928, Anlage 22; 17/3100, Anlage 13; 18/2700, Anlage 8). Das

Schrifttum (vgl. *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 4 Rdnr. 5) sowie das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 5, 7 [82]; 7, 63 [73]; 79, 161 [167]; 95, 335 [362]) sind derselben Ansicht. Der Befund, das Stimmensplitting sei einer der Gründe dafür ist, dass sich die Zahl der Sitze im Deutschen Bundestag vergrößern könne, ist zwar zutreffend. Sie führt jedoch nicht zur Verfassungswidrigkeit dieser Regelung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 25. Juli 2012 nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl für verfassungswidrig erklärt, sondern lediglich festgestellt, dass das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten nur in begrenztem Umfang verfassungsgemäß sei und insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 f.]). Die Erhöhung der Sitzzahl kann die Folge dieses Ausgleichs sein.

4. Hinsichtlich der Rüge des Einspruchsführers, dass eine Erhöhung der Sitzzahl auch Auswirkungen auf solche Landeslisten habe, die die Erhöhung nicht verursacht hätten, liegt dieser, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt (s. o., Ziffer 3 der Stellungnahme), auf die der Wahlprüfungsausschuss insofern verweist, eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde. Es ist gerade kein Ausgleichsmodell normiert worden, bei dem in Ländern mit Überhangmandaten den anderen Landeslisten jeweils Ausgleichsmandate zugeteilt werden. Vielmehr findet eine Gesamterhöhung der Sitzzahl statt, die dann in einer Oberverteilung auf die Parteien und eine einer Unterverteilung innerhalb der Parteien auf deren jeweilige Landeslisten verteilt werden.

5. Es begründet auch keinen Wahlfehler, dass im Bundeswahlgesetz keine Beschränkung für die Zahl der Sitze im Deutschen Bundestag vorgesehen ist. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Lediglich die Zahl der Wahlkreismandate ist mit 299 festgeschrieben. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Es entspricht damit der Gesetzeslage, wenn im Ergebnis der Sitzverteilung der gesetzlichen Zahl der Wahlkreismandate eine höhere Zahl von Listenmandaten gegenüberstehe. Ob und in welchem Umfang sich die Anzahl der Sitze des Deutschen Bundestages erhöhen wird, ist dabei zwar nicht konkret vorhersehbar, jedoch eindeutig zu berechnen. Dass der Fall eintreten kann, dass die Landesliste einer Partei erschöpft ist, bevor eine Partei alle ihr auf einer Landesliste zustehenden Sitze besetzt hat, hat der Gesetzgeber vorhergesehen. Er hat deshalb in § 6 Absatz 6 Satz 6 BWG angeordnet, dass diese Sitze unbesetzt bleiben. Es liegt in der Hand der Parteien, sich auf unterschiedliche Ausgänge der Wahl einzustellen und ihre Landeslisten entsprechend aufzustellen.

6. Auch die vom Einspruchsführer dargestellten unterschiedlichen Auswirkungen von Direktmandaten auf die Anzahl der Sitze im Deutschen Bundestag je nach Träger des Wahlvorschlags bzw. Wahlerfolg dieses Trägers, vermögen keinen Wahlfehler zu begründen. Auch hier sehen Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag, abgesehen davon dass die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten ist (s. o.), keine Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Dass gemäß § 6 Absatz 1 Satz 3 BWG von der Gesamtzahl der Abgeordneten die Zahl der erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgezogen werden, die gemäß § 20 Absatz 3 oder von einer Partei vorgeschlagen worden sind, die nach Absatz 3 bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt wird oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist, ist nicht gleichheitswidrig, sondern dient gerade der Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl, um einen doppelten Stimmerfolg zu verhindern (vgl. *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, Rdnr. 21). Es handelt sich insofern um die Parallelregelung zur ebenfalls verfassungskonformen Regelung des § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG (s. o. Ziffer 3.). Dass die Zweitstimmen der übrigen Wähler zu einer Erhöhung der Anzahl der Sitze des Bundestages gemäß § 6 Absatz 5 BWG führen können, ist Folge der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 2012, deren Verfassungsmäßigkeit von Wahlprüfungsausschuss und Deutschem Bundestag nicht bezweifelt wird (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8).

## Anlage 8

**Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn K. H., 49214 Bad Rothenfelde,  
- Az.: WP 124/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

**Tatbestand**

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 28. Oktober 2017, Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt.

Er trägt vor, dass Bundesverfassungsgericht habe mit Urteil vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) entschieden habe, dass mehr als 15 Überhangmandate unzulässig seien. Regulär gebe es 598 Sitze, der 19. Deutsche Bundestag habe jedoch 709 Abgeordnete. Davon seien 46 Mandate Überhangmandate, die mit 65 Ausgleichsmandaten ausgeglichen würden. 19 Ausgleichsmandaten stehe gar kein Überhang gegenüber. Bereits bei der Wahl 2013 seien in vier Bundesländern vier Überhangmandate entstanden, denen 29 Ausgleichsmandate gegenübergestanden hätten. Allen 299 mit Mehrheitswahl in den Wahlkreisen direkt gewählten Abgeordneten stünden ihre Mandate zu. Bei den verbleibenden mindestens 299 Abgeordneten gelte die Verhältniswahl. Es gebe daher keinen Rechtsgrund, das abweichende Wahlergebnis auf der Seite der Verhältniswahl „auszugleichen“. Nach Feststellung des Wahlergebnisses hätten für die nachgeschobenen Listenplätze keine Wählerstimmen mehr abgegeben werden können. Für die demokratische Legitimation der Ausgleichsmandate hätte es jedoch wenigstens einer Eventualstimme oder einer richtigen Neuwahl mit eigenen Kandidaten und neuen Stimmzetteln bedurft. Die Ausgleichsmandate seien ohne freie Entscheidung des Wahlvolks zustande gekommen. Das Bundesverfassungsgericht habe mit der Fünf-Prozent-Hürde eine strenge Obergrenze für nachträgliche Eingriffe in das Wahlergebnis gezogen. Diese dürfe nicht überschritten werden. Mit der nachträglichen Zuteilung von Ausgleichsmandaten werde jedoch noch einmal in das Wahlergebnis eingegriffen. Zudem würden Abgeordnete gewählt und nicht von staatlichen Instanzen zugeteilt, was bei Ausgleichsmandaten jedoch der Fall sei. Die Wahl sei grundsätzlich keine Parteien- sondern eine Personenwahl. Das Bundesverfassungsgericht habe drei Tage vor der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag die Wahlprüfungsbeschwerde 2 BvC 64/14 durch eine „A-limine-Entscheidung“ ohne weitere Begründung verworfen.

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.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das von dem Einspruchsführer zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) erlassen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 2 Bundeswahlgesetz (BWG) hat der Gesetzgeber sich für ein System der mit der „Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ entschieden. Anders als der Vortrag des Einspruchsführers vorgibt, handelt es sich dabei im Grundsatz um ein System der Verhältniswahl, bei dem den Wählern hinsichtlich eines Teils der Abgeordneten – den 299 Wahlkreisabgeordneten – die Möglichkeit gegeben ist, auf die personelle Zusammensetzung des Bundestages direkt Einfluss zu nehmen. Insgesamt ist jedoch kein

festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifeln sie die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Das Bundesverfassungsgericht hat die von dem Einspruchsführer zitierte Wahlprüfungsbeschwerde verworfen, mithin die gerügte Verfassungswidrigkeit nicht bestätigt (ebenso BVerfG, Beschluss vom 15. August 2017, 2 BvC 67/14). Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 25. Juli 2012 nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers sind Ausgleichsmandate auch nicht etwa nach der Wahl durch staatliche Instanzen zugeweilte Mandate. Alle vergebenen Mandate entsprechen den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Zweitstimmenvotum der Wähler zurückführen. Sie beruhen auf der freien Entscheidung der Wähler; einer erneuten Wahl bedurfte es damit nicht. Der Rüge des Einspruchsführers, es seien Ausgleichsmandate entstanden, denen kein Überhangmandat gegenüberstehe, liegt ebenfalls eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde. Das Bundeswahlgesetz ordnet nicht an, dass Überhangmandate der einen Partei zu Ausgleichsmandaten anderer Parteien führen. Vielmehr findet eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeweilten Mandate ist demnach ein Überhang- oder ein Ausgleichsmandat. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 6, 8). Insofern gibt es auch keine Ausgleichsmandate, die etwaige Überhangmandate zahlenmäßig übersteigen könnten.

3. Überdies ist die Vorstellung des Einspruchsführers zur Wahlteilnahme von Parteien unzutreffend. Naturgemäß können nur natürliche Personen Abgeordnete sein. Nur sie sind daher gemäß Artikel 38 Absatz 2 Grundgesetz (GG) und § 15 BWG wählbar. Nicht die Parteien, sondern die von ihnen vorgeschlagenen Kandidaten können gewählt werden. Dies ergibt sich prinzipiell aus § 18 BWG. Während Landeslisten gemäß § 27 BWG nur von Parteien eingereicht werden können, können Kreiswahlvorschläge (für das Direktmandat) gemäß § 20 Absatz 3 BWG auch von parteiunabhängigen Einzelbewerbern eingereicht werden, sofern sie 200 Unterstützungsunterschriften einreichen. Die hohe Bedeutung der Parteien für die Vorschläge ergibt sich aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG, wonach die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Die Demokratie des Grundgesetzes ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Mehrparteidemokratie (vgl. etwa BVerfGE 2, 1 [13]; 5, 85 [224]).

## Anlage 9

**Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch

des Herrn H. F. W., 02763 Bertsdorf-Hörnitz

- Az.: WP 140/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.****Tatbestand**

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 7. November 2017 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag eingelegt. Er trägt vor, bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag seien 46 Überhangmandate entstanden, die mit 65 weiteren Mandaten ausgeglichen worden seien. 19 Mandaten stehe kein Überhang gegenüber, ihre Rechtsgrundlage sei nicht nachvollziehbar. Gemäß § 1 Absatz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) solle der Deutsche Bundestag aus 598 Abgeordneten bestehen, es seien jedoch 709. In seinem Urteil vom 25. Juli 2012 (2 BvF 3/11), das der Einspruchsführer ausführlich wiedergibt, habe das Bundesverfassungsgericht unter anderem entschieden, dass in dem vom Gesetzgeber geschaffenen System der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl Überhangmandate nur in einem Umfang hinnehmbar seien, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl nicht aufhebe. Die Grundsätze der Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien seien bei einem Anfall von Überhangmandaten im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke verletzt. Mit der Wahl des 19. Deutschen Bundestages habe sich die Annahme bestätigt, das Ziel, die Hälfte der Abgeordneten personenbezogen zu legitimieren, würde sich nicht verwirklichen und Beeinträchtigungen des föderalen Proporz zu erwarten. Das Bundesverfassungsgericht habe festgestellt, die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien sei bei einem Anfall ausgleichsloser Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke verletzt, was bei einem Anfall von 15 Überhangmandaten der Fall sei. Wegen der nunmehr entstandenen 46 Überhangmandate sei die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag ungültig und die entsprechenden Bestimmungen des § 6 BWG seien verfassungswidrig. Die Verfassungswidrigkeit werde nicht dadurch in Frage gestellt, dass der Gesetzgeber mit der Neufassung des § 6 BWG Ausgleichsmandate in erheblichem Umfang zugelassen habe. Zwar behandle die Urteilsbegründung weitgehend die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten, maßgeblich seien jedoch die amtlichen Leitsätze. Das Bundesverfassungsgericht habe zudem eine Handlungspflicht des Gesetzgebers vorgesehen. Dieser ist der Gesetzgeber durch das gewählte System von Ausgleichsmandaten nicht ordnungsgemäß nachgekommen. Ausgleichsmandate beschädigten das Ziel, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Hälfte personenbezogen zu legitimieren und beeinträchtigten den föderalen Proporz. Das verfassungswidrige Wahlrecht führe – auch unter Beachtung des Gebots des geringstmöglichen Eingriffs – zur Ungültigkeit der gesamten Wahl.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 6 BWG wie folgt Stellung genommen:

1. Es widerspreche nicht, sondern es entspreche vielmehr der gesetzlichen Regelung, wenn im Ergebnis der Sitzverteilung der gesetzlichen Zahl der Wahlkreismandate eine höhere Zahl von Listenmandaten gegenüberstehe. § 1 Absatz 1 BWG ordne an, dass der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“ aus 598 Abgeordneten bestehe. Danach könne sich also die gesetzliche Gesamtzahl der Sitze aufgrund der gesetzlichen Vorschriften erhöhen. Auch die Aufteilung der Sitze nach § 1 Absatz 2 BWG, nach der von der Gesamtzahl der Sitze 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und „die übrigen“ – also nicht unbedingt 299 – nach Landeswahllisten gewählt würden, stehe von vornherein unter dem gesetzlichen Vorbehalt einer Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze auf eine höhere Zahl als die in § 1 Absatz 1 BWG genannte, nicht

erhöhte Zahl von 598.

2. Soweit die Einspruchsführer beanstanden, dass die Berechnung der Sitzkontingente der Länder für die Wähler vor der Wahl nicht bekannt sei, sei darauf hinzuweisen, dass die in der ersten Stufe der Sitzverteilung länderweise erfolgende Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG nach den Bevölkerungsanteilen der Länder erfolge und vom Bundeswahlleiter auf der Grundlage der aktuellen Bevölkerungszahlen mehrere Tage vor dem Wahltag bekannt gemacht werde (siehe zur Bundestagswahl 2017, Mitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 26 vom 19.09.2017). Soweit die Einspruchsführer anführen, dass nicht vorhersehbar sei, wie viele Abgeordnete gewählt würden und wie hoch die Erhöhung ausfalle, sei darauf hinzuweisen, dass sich die endgültige Gesamtzahl der Sitze aufgrund der Erhöhung der Sitzzahl nach den Regeln des § 6 Absatz 5 BWG ergebe.

Die zunächst länderweise Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG in der ersten Stufe der Sitzverteilung diene der Vermeidung des Effekts des so genannten negativen Stimmgewichts (vgl. Begründung zum Entwurf eines Zweiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drs. 17/11819, S. 5). Bei der probeweisen Zuordnung der Sitze in der ersten Stufe der Sitzverteilung werde ermittelt, wie viele Sitze inklusive sogenannter Überhangmandate nach § 6 Absatz 4 Satz 2 BWG den Parteien bei der Ausgangssitzzahl von 598 zustünden. Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG sodann die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden drohende Überhangmandate und Störungen der Erfolgswertgleichheit vermieden und dem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beim Anfallen von Überhangmandaten drohenden Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts (BVerfGE 121, 266 [301]) entgegengewirkt.

3. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass durch die im Bundeswahlgesetz vorgesehene Erhöhung der Sitzzahl gleichheitswidrige Auswirkungen auf nicht die Erhöhung verursachende Landeslisten entstünden, liege den Erwägungen eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde.

Durch das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 sei kein Ausgleichsmodell normiert worden, bei dem in Ländern mit Überhangmandaten den anderen Landeslisten jeweils Ausgleichsmandate zugeteilt würden. Vielmehr werde der Bundestag solange vergrößert, bis bei allen Parteien alle Direktmandate anrechenbar seien und darum keine Überhangmandate entstünden. Nach dieser Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze nach § 6 Absatz 5 BWG würden nach § 6 Absatz 6 BWG alle Sitze nach dem Verhältnis der Zweitstimmen zunächst in einer Oberverteilung auf die Parteien und sodann in der Unterverteilung auf deren jeweilige Landeslisten verteilt. Alle den Parteien zugeteilten Sitze entsprächen danach – auf erhöhtem Niveau – dem Verhältnis der Zweitstimmen der Parteien (sogenannter nationaler Parteienproporz). Der föderale Proporz innerhalb der Parteien zwischen deren Landeslisten werde zwar dadurch beeinträchtigt, dass nach § 6 Absatz 6 Satz 2, 2. Halbsatz BWG allen Landeslisten mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate zugeteilt werde. Dadurch erhielten Landeslisten mit vielen Direktmandaten – zur Verhinderung von Überhangmandaten in diesem Land – also mehr Sitze zugewiesen, als es dem innerparteilichen föderalen Proporz entsprechen würde. Diese zusätzlichen Sitze zur Anrechnung aller Direktmandate in diesem Land erhielten die Landeslisten, bei denen Überhangmandate drohen, aber aus dem Sitzzuwachs der Partei durch die Bundestagsvergrößerung, nicht im Wege der Kompensation aus dem Listenmandatsanspruch anderer Landeslisten der Partei. Dadurch werde die in der Vergangenheit durch Überhangmandate verursachte Störung des föderalen Proporztes zwar nicht im Wege eines föderalen Vollausgleichs beseitigt, aber auch nicht durch eine Kompensation über Listenmandate in anderen Ländern verschärft.

Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden zugleich Erfolgswertunterschiede ausgeglichen, die bei unterschiedlicher Wahlbeteiligung in den Ländern aus der in der ersten Stufe wegen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316 [352]) nach Bevölkerungsanteilen erfolgenden Verteilung der Sitze auf die Länder resultieren. Wenn aufgrund geringer Wahlbeteiligung oder wegen eines hohen Stimmenanteils von Parteien, die wegen Verfehlens der Fünf-Prozent-Sperrklausel des § 6 Absatz 3 BWG nicht an der Sitzverteilung teilnehmen, einer Partei in einem Land in der ersten Stufe der Sitzverteilung mit unterdurchschnittlich vielen Stimmen überdurchschnittlich viele Sitze zugeordnet würden, so erhalte sie auch in der zweiten Stufe mindestens diese Sitzzahl, zur Herstellung des bundesweiten Parteienproporztes müsse aber die Gesamtsitzzahl solange erhöht werden, bis trotzdem der Zweitstimmenproporz zu den anderen Parteien gewahrt werden könne.

4. Die Ansicht der Einspruchsführer, Ausgleichsmandate seien verfassungswidrig, entspreche nicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der umgekehrt das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten nur in begrenztem Umfang verfassungsgemäß sei und ein Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt werde (BVerfGE 131, 316 [357, 365 f.]).

Soweit die Einspruchsführer anführen, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts deshalb gegeben sei, weil Parteien mit Überhangmandaten auch noch Ausgleichsmandate erhielten, liege dem eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde. Das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 realisiere kein Ausgleichssystem, bei dem beim Anfallen von Überhangmandaten bei einer Partei den anderen Parteien Ausgleichsmandate zugewiesen würden. Vielmehr finde die Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Alle vergebenen Mandate entsprächen danach den Zweitstimmenanteilen der Parteien und ließen sich auf das Votum der Wähler mit der Zweitstimme zurückführen und seien darum demokratisch legitimiert. Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproportionalen Mandate sei danach ein Überhangmandat oder ein Ausgleichsmandat, alle Mandate seien Listenmandate oder auf Listenmandate angerechnete Direktmandate.

5. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass das Verhältnis von Sitzen im Bundestag annähernd gleich zur Bevölkerung in den Ländern sein müsse, aber wegen der Schwankungsbreite des Divisors gegen dieses Gleichheitsanfordernis verstoßen werde, sei darauf hinzuweisen, dass entscheidend für die Sitzverteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG die Zweitstimmenanteile der Parteien seien. Die Sitzverteilung erfolge in der entscheidenden zweiten Stufe nach § 6 Absatz 6 BWG zunächst auf die Parteien und erst durch die anschließende Verteilung auf die Landeslisten der Parteien nach § 6 Absatz 6 Satz 2 BWG mittelbar auf die Länder. Der Divisor des in § 6 Absatz 2 Satz 2 bis 7 BWG beschriebenen Divisorverfahrens, auf das in § 6 Absatz 6 BWG jeweils Bezug genommen werde, diene dazu, die beiden Größen, nämlich die auf die Partei entfallenden Sitze und die Ansprüche der einzelnen Landeslisten nach Zweitstimmenanteilen, in das Verhältnis zu setzen und ermögliche dadurch eine verhältnismäßige Verteilung (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379 - 427).

6. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass die Abgabe der Zweitstimme für eine andere Partei als die des mit der Erststimme gewählten Wahlkreisbewerbers (sogenanntes Stimmensplitting) contra legem erfolge, lasse sich dies auf die wahlrechtlichen Bestimmungen nicht stützen. Die Möglichkeit des Stimmensplittings sei der seit 1953 bestehenden Zweitstimmen-Regelung des § 4 BWG immanent (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. A. 2017, § 4 Rn. 5) und vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als zulässig angesehen worden (BVerfGE 5, 7 [82]; 7, 63 [73]; 79, 161 [167]; 95, 335 [362]).

Das sogenannte Stimmensplitting hätte auch keine Verdoppelung des Stimmerfolgs des splittenden Wählers zur Folge. Denn nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG würden bei den nach § 6 Absatz 3 BWG an der Sitzverteilung teilnehmenden Parteien die von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate von der nach Zweitstimmen zustehenden Sitzzahl abgerechnet. Das gelte auch beim Stimmensplitting, weil auch dann der Sitz des erfolgreichen Wahlkreisbewerbers nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG von der Sitzzahl seiner Landesliste abgezogen würde. Werde die Erststimme für einen erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgegeben, der gemäß § 20 Absatz 3 BWG oder von einer Partei vorgeschlagen sei, die nach § 6 Absatz 3 BWG bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werde oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen sei, so werde seine Zweitstimme nach § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG nicht berücksichtigt. Auch die Stimme des splittenden Wählers hätte also nur einmal auf die politische Zusammensetzung des Bundestages Einfluss.

7. Der 19. Deutsche Bundestag sei entgegen der Ansicht der Einspruchsführer auch nicht arbeitsunfähig, sondern stelle seine Arbeitsfähigkeit in der laufenden 19. Wahlperiode in jeweils für sich arbeitsfähigen sechs Fraktionen unter Beweis.

8. Sofern die Einspruchsführer die Normenklarheit und Verständlichkeit des Bundeswahlgesetzes beanstanden, sei darauf hinzuweisen, dass das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 weitestgehend dem bisherigen Recht entspreche und bei der Ermittlung der Ergebnisse der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 und der Ergebnisse der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 wie in der Vergangenheit von den Wahlorganen korrekt ausgelegt

und angewendet werden konnte (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2013, S. 312-339 und Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379-427).

### Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnommen werden.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das vom Einspruchsführer zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifelt er die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 25. Juli 2012 nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Leitsatz der Entscheidung, der sich auf die für verfassungswidrig erklärte Regelung des § 6 Absatz 5 BWG a. F. bezieht. Dem aus der Entscheidung folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung. Dabei kann es – wie vor Inkrafttreten des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 – zwar nach wie vor zu einer Verschiebung des föderalen Proporz kommen. Der föderale Proporz innerhalb der Parteien zwischen deren Landeslisten wird – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme darstellt – dadurch beeinträchtigt, dass nach § 6 Absatz 6 Satz 2 Halbsatz 2 BWG allen Landeslisten mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate zugewiesen wird. Dies führt jedoch nicht zur Verfassungswidrigkeit der Regelung, werden doch zugleich mögliche Erfolgswertunterschiede ausgeglichen.

Der Rüge des Einspruchsführers, es seien Ausgleichsmandate entstanden, denen kein Überhangmandat gegenüberstehe, liegt eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde. Das Bundeswahlgesetz ordnet nicht an, dass Überhangmandate der einen Partei zu Ausgleichsmandaten anderer Parteien führen. Vielmehr findet eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach

bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeteilten Mandate ist demnach ein Überhang- oder ein Ausgleichsmandat. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 6, 8). Insofern gibt es auch keine Ausgleichsmandate, die etwaige Überhangmandate zahlenmäßig übersteigen.

Das Ziel, die Hälfte der Abgeordneten personenbezogen zu legitimieren, ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Dem Gesetzgeber ist gemäß Artikel 38 Absatz 3 Grundgesetz die nähere Ausgestaltung des Wahlsystems überlassen. Er hat sich für eine nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl entschieden, § 1 Absatz 1 Satz 2 BWG. Das Element der Personenwahl ist dabei auf die 299 nach dem Prinzip der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen gewählten Abgeordneten, § 1 Absatz 2 BWG i. V. m. § 5 BWG, begrenzt.



## **Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn E. S., 42499 Hückeswagen  
- Az.: WP 183/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

## **Tatbestand**

Mit Schreiben vom 7. November 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, der deutsche Steuerzahler werde durch „die Erhöhung der Anzahl der zu vielen Bundestagsabgeordneten“ belastet, was gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße. Die Bezahlung der Abgeordneten sei „überdimensioniert“ und der gewaltige Anstieg der Zahl von Abgeordneten und deren überhöhte Bezahlung seien paradox. Allen Bundestagsabgeordneten stehe eine Amtsausstattung aus Sach- und Geldmitteln zu. Hierzu zählten ein eingerichtetes Büro im Deutschen Bundestag sowie die Möglichkeit, für die Abgeordnetentätigkeit Verkehrsmittel im Inland zu nutzen. Hinzu kämen eine steuerfreie Kostenpauschale und eine Mitarbeiterpauschale für die Mitarbeiter in Berlin und im Wahlkreisbüro. Zudem würden die Fraktionen im Deutschen Bundestag mit finanziert und parteinahen Stiftungen flössen sogenannte Globalzuschüsse zu. Für ihr Mandat erhielten die Bundestagsabgeordneten steuerpflichtige Entschädigungen, die sogenannten Diäten. Zudem übten viele Abgeordnete auch nach Übernahme des Mandats weiterhin einen Beruf aus. Das extensive Aufgabenverständnis solle die Parlamentstätigkeit als Vollzeitstätigkeit erscheinen lassen, auch um die extreme Bezahlung zu legitimieren. Die Überfinanzierung mache Bundestagsabgeordnete zu Berufspolitikern, ihre Abhängigkeit von den Parteien untergrabe das Vertrauen, von dem die repräsentative Demokratie lebe. Es gebe Belege dafür, dass das Abgeordnetenmandat nicht immer im Interesse der deutschen Bürger und zu deren Wohle ausgeübt werde. Es sei ein grundrechtswidriger Zustand, wenn Abgeordnete sich Privilegien verschafften, die zum Nachteil der Bürger gereichten und den deutschen Steuerzahler massiv belasteten. Dies stelle auch einen erheblichen Verstoß gegen das „Steuergelderspargesetz“ dar. In diesem Zusammenhang müssten Maßnahmen beschlossen werden, die Bezahlung der Abgeordneten im Bundestag auf 20 Prozent zu reduzieren. Diese 20 Prozent könnten nur überschritten werden, wenn der Abgeordnete nachweise, dass seine Arbeitsweise mit den Interessen des deutschen Bürgers zu vereinbaren sei. Zudem wäre zu überprüfen, inwieweit den betreffenden Abgeordneten sowie den politischen Parteien das Vertrauen befristet und unbefristet zu entziehen sei. Ebenfalls wären unter Umständen in einem gesonderten Klageverfahren Schadensersatzansprüche auf Grund der Fehlentscheidungen durch zu benennende politische Entscheidungsträger im Deutschen Bundestag geltend zu machen.

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

## **Entscheidungsgründe**

### **I.**

Der Einspruch ist aus unterschiedlichen Gründen bereits teilweise unzulässig.

1. Der Einspruch ist unzulässig, soweit der Einspruchsführer sich gegen die Höhe der von ihm in einer Gesamtschau dargestellten Mittel, die den Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Ausübung ihrer Tätigkeit zur Verfügung stehen, wendet. Gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz können Fehler bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 des Grundgesetzes unterliegen, Gegenstand des Wahlprüfungsverfahrens sein. Es ist dem Vortrag des Einspruchsführers nicht zu entnehmen, inwieweit die

von ihm dargestellten Mittel, die den Abgeordneten für ihre Tätigkeit zur Verfügung stehen, einen Wahlfehler begründen könnten.

2. Soweit der Einspruchsführer Vorschläge zur Änderung insbesondere der Höhe der Abgeordnetenentschädigung macht, ist der Einspruch ebenfalls unzulässig. Denn es handelt sich insofern um Reformvorschläge für die Zukunft, die keinen Bezug zur Wahl des 19. Deutschen Bundestages, die allein im derzeitigen Wahlprüfungsverfahren zu überprüfen ist, aufweisen.

## II.

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

Insbesondere stellt die vom Einspruchsführer kritisierte Anzahl der Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages keinen Wahlfehler dar. Denn die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. In diesem ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl. Die entstehenden Kosten sind somit die Kosten des ordnungsgemäß zusammengesetzten Deutschen Bundestages. Sie könnten bei einer Verkleinerung des Deutschen Bundestages, die hier nicht zu prüfen ist, wieder sinken.

## Anlage 11

**Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn B. Z., 8259 Wagenhausen, Schweiz  
- Az.: WP 185/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

**Tatbestand**

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 14. November 2017 Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag eingelegt. Er bittet um Überprüfung, ob die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien verletzt worden seien. Er referiert ausführlich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (2 BvF 3/11). In den 19. Deutschen Bundestag seien durch Überhang- und Ausgleichmandate 111 Abgeordnete zusätzlich eingezogen. Es sei nicht erklärbar, weshalb statt der „erlaubten“ 15 Überhangmandate nunmehr 46 Überhangmandate und weitere 65 Ausgleichsmandate zustande gekommen seien. Er bezweifelt, dass die 19 Ausgleichsmandate, die die Überhangmandate überstiegen, rechtmäßig zustande gekommen seien. Hierdurch werde der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.

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 kann kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnommen werden.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das vom Einspruchsführer zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, der Gesetzgeber sei seinen Handlungspflichten, die aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 folgen, nicht ordnungsgemäß nachgekommen, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifelt er die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in

Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 25. Juli 2012 nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung.

### Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

1. des Herrn Dr. H. F., 53721 Siegburg,
2. der Vereinigung „Volksabstimmung“,  
vertreten durch den Bundesvorsitzenden Dr. H. F., ebenda

- Az.: WP 186/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

### Tatbestand

Der Einspruchsführer zu 1. hat mit Schreiben vom 18. November 2017, die Einspruchsführerin zu 2. mit Schreiben vom 20. November 2017 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 insgesamt und insbesondere in den Wahlkreisen 97 – Rhein-Sieg-Kreis I und 98 – Rhein-Sieg-Kreis II eingelegt. Hilfsweise stellen sie den Antrag, die Zahl der Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages auf die „verfassungsmäßig zulässige Anzahl“ zu reduzieren. Sie tragen vor, Meinungsforschungsinstitute hätten die Wahl durch einen „Umfragemarathon“ unzulässig manipuliert. Die Umfragen, die noch am Wahltag veröffentlicht worden seien, hätten sich nur auf die sechs Parteien, bei denen es wahrscheinlich gewesen sei, dass sie die Fünf-Prozent-Hürde überwinden würden, bezogen, die übrigen Parteien seien als „Sonstige“ zusammengefasst worden. Die Wählerinnen und Wähler hätten erst auf den Wahlscheinen gesehen, wer noch kandidiert hätte. In Nordrhein-Westfalen hätten die „sonstigen Parteien“ weit unter ein Prozent der Wählerstimmen erzielt. Entsprechend dieser Umfragen hätten die Medien auch in den Wahlkreisen nur über die Wahlkreisbewerber der etablierten Parteien berichtet. Die Wahlkreisbewerber der Partei „Volksabstimmung“ seien den Zeitungslesern vorenthalten worden. Durch „völlig wahrheitswidrige, volksverhetzende Hassberichterstattung“ hätten lokale Zeitungen das Wahlergebnis der Partei „Volksabstimmung“ und ihrer Wahlkreisbewerber in den Wahlkreisen 97 und 98 beeinflusst und großen Schaden verursacht. Diese Diskriminierung halte bereits seit 2014 an und werde im Internet verbreitet. Die Partei „Volksabstimmung“ habe am 7. November 2017 Strafanzeige und Strafantrag bei der Staatsanwaltschaft Bonn gestellt und als Nebenkläger Schadensersatz beantragt.

Das Bundesverfassungsgericht habe mit Urteil vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) entschieden, dass mehr als 15 Überhangmandate unzulässig seien. Regulär gebe es 598 Sitze, der 19. Deutsche Bundestag habe jedoch 709 Abgeordnete. Davon seien 46 Mandate Überhangmandate, die mit 65 Ausgleichsmandaten ausgeglichen würden. 19 Ausgleichsmandaten stehe gar kein Überhang gegenüber. Bereits bei der Wahl 2013 seien in vier Bundesländern vier Überhangmandate entstanden, denen 29 Ausgleichsmandate gegenübergestanden hätten. Allen 299 mit Mehrheitswahl in den Wahlkreisen direkt gewählten Abgeordneten stünden ihre Mandate zu. Bei den verbleibenden mindestens 299 Abgeordneten gelte die Verhältniswahl. Es gebe daher keinen Rechtsgrund, das abweichende Wahlergebnis auf der Seite der Verhältniswahl „auszugleichen“. Nach Feststellung des Wahlergebnisses hätten für die nachgeschobenen Listenplätze keine Wählerstimmen mehr abgegeben werden können. Für die demokratische Legitimation der Ausgleichsmandate hätte es jedoch wenigstens einer Eventualstimme oder einer richtigen Neuwahl mit eigenen Kandidaten und neuen Stimmzetteln bedurft. Die Ausgleichsmandate seien ohne freie Entscheidung des Wahlvolks zustande gekommen. Das Bundesverfassungsgericht habe mit der Fünf-Prozent-Hürde eine strenge Obergrenze für nachträgliche Eingriffe in das Wahlergebnis gezogen. Diese dürfe nicht überschritten werden. Mit der nachträglichen Zuteilung von Ausgleichsmandaten werde jedoch noch einmal in das Wahlergebnis eingegriffen. Zudem würden Abgeordnete gewählt und nicht von staatlichen Instanzen zugeteilt, was bei Ausgleichsmandaten jedoch der Fall sei. Die Wahl sei grundsätzlich keine Parteien- sondern eine Personenwahl. Das Bundesverfassungsgericht habe drei Tage vor der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag die Wahlprüfungsbe-

schwerde 2 BvC 64/14 durch eine „A-limine-Entscheidung“ ohne weitere Begründung verworfen. Das Bundesverfassungsgericht habe damit nicht verhindert, dass das Wahlergebnis in seiner jetzigen Form ausgefallen sei.

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

### Entscheidungsgründe

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

1. Soweit die Einspruchsführer sich gegen die Veröffentlichung von Umfrageergebnissen durch Meinungsforschungsinstitute in Tageszeitungen bis zum Wahltag selbst wenden und hieraus eine Manipulation des Wahlergebnisses folgern, ist kein Wahlfehler zu erkennen. Das Bundeswahlgesetz untersagt in § 32 Absatz 2 Bundeswahlgesetz (BWG) die Veröffentlichung von Ergebnissen von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe über den Inhalt der Wahlentscheidung vor Ablauf der Wahlzeit. Andere Regelungen, insbesondere zur Veröffentlichung von Umfrageergebnissen im Vorfeld der Wahl werden nicht getroffen.

2. Es ist auch kein Wahlfehler in der von den Einspruchsführern kritisierten Presseberichterstattung zu erkennen. Dies gilt sowohl im Hinblick darauf, dass Tageszeitungen ihre Berichterstattung im Vorfeld der Wahl allein auf die Kreiswahlvorschläge einzelner Parteien konzentriert haben, als auch im Hinblick auf Zeitungsartikel, die sich inhaltlich gegen die Einspruchsführer richten. 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. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 37; Bundestagsdrucksache 16/5700, Anlage 21 mit weiteren Nachweisen; 17/6300, Anlage 30). Vor diesem Hintergrund ist auch die Beschränkung der Berichterstattung auf die Kreiswahlbewerber der „etablierten Parteien“ nicht zu beanstanden, zumal der Verweis auf diese Parteien den Schluss nahelegt, dass es darüber hinaus noch weitere Wahlbewerber gab. Sämtliche zugelassene Kreiswahlvorschläge sind gemäß § 26 Absatz 3 BWG vom Kreiswahlleiter spätestens am 48. Tag vor der Wahl öffentlich bekannt zu machen gewesen, so dass die Wählerinnen und Wähler sich nicht erst in der Wahlkabine, sondern bereits im Voraus der Wahl über die zur Wahl stehenden Bewerberinnen und Bewerber hätten informieren können.

3. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das von den Einspruchsführern zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) erlassen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 2 BWG hat der Gesetzgeber sich für ein System der mit der „Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ entschieden. Anders als der Vortrag der Einspruchsführer vorgibt, handelt es sich dabei im Grundsatz um ein System der Verhältniswahl, bei dem den Wählern hinsichtlich eines Teils der Abgeordneten – den 299 Wahlkreisabgeordneten – die Möglichkeit gegeben ist, auf die personelle Zusammensetzung des Bundestages direkt Einfluss zu nehmen. Insgesamt ist jedoch kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

4. Sofern die Einspruchsführer rügen, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifeln sie die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und

der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Das Bundesverfassungsgericht hat die von den Einspruchsführern zitierte Wahlprüfungsbeschwerde verworfen, mithin die gerügte Verfassungswidrigkeit nicht bestätigt (ebenso BVerfG, Beschluss vom 15. August 2017, 2 BvC 67/14). Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 25. Juli 2012 nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung. Entgegen der Ansicht der Einspruchsführer sind Ausgleichsmandate auch nicht etwa nach der Wahl durch staatliche Instanzen zugeteilte Mandate. Alle vergebenen Mandate entsprechen den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Zweitstimmenvotum der Wähler zurückführen. Sie beruhen auf der freien Entscheidung der Wähler; einer erneuten Wahl bedurfte es damit nicht. Das Bundeswahlgesetz ordnet nicht an, dass Überhangmandate der einen Partei zu Ausgleichsmandaten anderer Parteien führen. Vielmehr findet eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeteilten Mandate ist demnach ein Überhang- oder ein Ausgleichsmandat. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 6, 8).

5. Überdies ist die Vorstellung der Einspruchsführer zur Wahlteilnahme von Parteien unzutreffend. Naturgemäß können nur natürliche Personen Abgeordnete sein. Nur sie sind daher gemäß Artikel 38 Absatz 2 Grundgesetz (GG) und § 15 BWG wählbar. Nicht die Parteien, sondern die von ihnen vorgeschlagenen Kandidaten können gewählt werden. Dies ergibt sich prinzipiell aus § 18 BWG. Während Landeslisten gemäß § 27 BWG nur von Parteien eingereicht werden können, können Kreiswahlvorschläge (für das Direktmandat) gemäß § 20 Absatz 3 BWG auch von parteiunabhängigen Einzelbewerbern eingereicht werden, sofern sie 200 Unterstützungsunterschriften einreichen. Die hohe Bedeutung der Parteien für die Vorschläge ergibt sich aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG, wonach die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Die Demokratie des Grundgesetzes ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Mehrparteiendemokratie (vgl. etwa BVerfGE 2, 1 [13]; 5, 85 [224]).



## Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

1. des Herrn A. S., 67677 Enkenbach-Alsenborn
2. des Herrn Dr. M. C. H., 80639 München,  
- zugleich als Gruppenbevollmächtigter -  
und weitere Einspruchsführer

- Az.: WP 193/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

- 1. Der Wahleinspruch vom 20. November 2017 wird zurückgewiesen.**
- 2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird als unzulässig zurückgewiesen.**
- 3. Der Antrag vom 9. Januar 2019 wird zurückgewiesen.**

## Tatbestand

### I.

Mit Telefax, das am 20. November 2017 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, sowie mit weiteren Schreiben vom 21. November 2017 haben die Einspruchsführer zu 1. und 2. Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag eingelegt. Dem Einspruch sind über 190 Personen beigetreten. Der Einspruchsführer zu 2. ist als Gruppenbevollmächtigter benannt worden. Die Einspruchsführer beantragen, die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag zu verwerfen und mit den bereits aufgestellten Kandidaten unter einem verfassungskonformen Wahlgesetz zu wiederholen. Das neu zu schaffende Wahlgesetz des Bundes müsse insbesondere die unverbundene Wahl mit Erst- und Zweitstimme ausschließen und den Eingriff in das Wahlergebnis durch nachgeschobene Aufstockung der Listenplätze unterbinden.

Im Einzelnen führen sie aus:

In den 19. Deutschen Bundestag seien 709 Abgeordnete eingezogen, obwohl der Bundestag im „Normalfall“ 598 Mitglieder habe. Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) festgestellt, dass mehr als 15 Überhangmandate unzulässig seien. Bei der Wahl vom 24. September 2017 seien jedoch 46 Überhänge entstanden, die durch 65 nachgeschobene Ausgleichsmandate ausgeglichen worden seien. Das Bundesverfassungsgericht habe offen gelassen, inwieweit die Überschreitung von 15 Überhangmandaten durch nachgeschobene „Aufstockungsmandate“ geheilt werden könne. Nirgendwo habe es jedoch seine Zustimmung gegeben, dass die nachgeschobene Aufstockung der Mandate den Überhang noch übersteige. Das Bundesverfassungsgericht habe zudem nicht gebilligt, dass für diesen nachträglichen Eingriff in das Wahlergebnis eine Nachwahl in Bezug auf den Ausgleich fehle.

1. Das duale Wahlsystem mit zwei Stimmen, die miteinander verbunden seien, sei ein völlig überfrachtetes Konstrukt. Zwei Stimmen bedeuteten zwei Wahlen. Die unmittelbare, d. h. namentliche Wahl der Abgeordneten, gehöre zu den in Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz (GG) garantierten Grundsätzen der Abstimmung über die personelle Besetzung des Deutschen Bundestages. Die persönliche Wahl, die das Grundgesetz garantiere, erfolge auf amtlichen Stimmzetteln durch unmittelbare Kennzeichnung einer natürlichen Person (Personenwahl). Dies treffe auf politische Parteien nicht zu.

Der Deutsche Bundestag bestehe regulär aus 598 Mitgliedern, von denen 299 mit der Erststimme unmittelbar gewählt würden. Mindestens 299 Abgeordnete gelangten über die Landeslisten in den Bundestag, die von den Parteien in 16 Bundesländern aufgestellt würden. Diese würden nicht unmittelbar, sondern mittelbar gewählt.

Über die Listen der Parteien werde „en bloc“ abgestimmt. Aus ihnen könne keine namentliche Auswahl der Abgeordneten getroffen werden (geschlossene Listen). Die Listen seien unvollständig, denn es würden nur die Namen der ersten fünf Listenbewerber aufgeführt. Die restlichen Bewerber seien den gewöhnlich anzutreffenden Wählern unbekannt. Auf den Stimmzetteln werde dann mit der Zweitstimme der Name einer Partei gekennzeichnet (Parteienwahl). Hierzu habe das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass die Verfassung eine bloße Parteienwahl ausschließe (BVerfGE 97, 317 [323]). Rechtsfolge sei, dass die Zweitstimme für sich genommen nicht verfassungskonform sei. Sie bedürfe der Personalisierung durch eine vorgeschobene Entscheidung mit der Erststimme. Doch niemand könne 598 Listenplätze, die sich aus den Zweitstimmen ergäben, durch eine Erststimmewahl personifizieren, für die nur 299 Wahlkreise zur Verfügung stünden.

Auch bei einer Doppelwahl mit zwei Stimmen müsse die Zahl der Sitze im Parlament zwingend mit der Zahl der Wahlkreise deckungsgleich sein. Dies sei bei der Bundestagswahl 2017 nicht der Fall gewesen. Lediglich 299 Abgeordnete seien mit den Erststimmen in 299 Wahlkreisen gewählt worden. Der Rest der Abgeordneten sei allein über die Zweitstimme in das Parlament eingezogen. Es bestehe demnach eine verfassungswidrige „Personalisierungslücke“ von 410 Listenplätzen. Diese Lücke sei durch die bloße Listenwahl ausgefüllt worden, bei der die politischen Parteien das Nominierungsmonopol für sich beanspruchten. Die Volksvertretung werde damit zur Parteienvertretung degradiert.

2. Das Bundesverfassungsgericht habe das sogenannte „negative Stimmgewicht“ bereits zwei Mal untersagt (BVerfGE 121, 266; 131, 316). Gleichwohl sei dieses paradoxe Phänomen auch beim Mandatsausgleich, der 2013 im Bund eingeführt worden sei, regelmäßig anzutreffen. 2017 habe die SPD in zwei Bundesländern zusammen drei Überhänge erzielt, zwei in Hamburg und eines in Bremen. Gleichwohl seien der Partei insgesamt 19 nachgeschobene Aufstockungsmandate zugeteilt worden. Bei der Wahl 2013 habe die CDU vier Überhänge verursacht und zusätzlich neun Zusatzmandate erhalten. Es könne nicht sein, dass der Wahlgesetzgeber das schlechte Abschneiden einer Partei bei der Zweitstimme durch einen nachgeschobenen Bonus an Listenplätzen belohne. Dies sei jedoch 2017 bei der SPD und 2013 bei der CDU der Fall gewesen, so dass das negative Stimmgewicht offensichtlich nicht ausgeschlossen worden sei, wie es das Bundesverfassungsgericht angeordnet habe.

3. Die unverbundene Abstimmung, das sogenannte Stimmensplitting, sei ungesetzlich. Nach dem Wortlaut von § 1 Absatz 1 Satz 2 Bundeswahlgesetz (BWG) würden die Abgeordneten „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt“. Dies schließe eine unverbundene Stimmabgabe aus. Trotzdem gehöre die gesplante Abstimmung seit 1953 zum gewohnten Erscheinungsbild aller Wahlen und sei für Überhangmandate verantwortlich. Das Bundesverfassungsgericht habe das negative Stimmgewicht uneingeschränkt verworfen. Dass die Wähler gemeinschaftlich mit weniger Stimmen mehr Mandate erlangten, Mandate und Stimmen damit negativ korrelierten, sei aber überhaupt nur bei einer gesplante Abstimmung möglich. Die Quintessenz des Urteils müsse daher lauten, dass es dem Grundgedanken der Demokratie widerspreche, wenn die Abgeordneten einer Partei daraus einen Vorteil erlangten, dass sie nicht mit beiden, sondern nur mit einer von beiden Stimmen gewählt würden. Die Abgeordneten, die mit beiden Stimmen, also zwei Mal gewählt worden seien, hätten kein doppeltes Mitwirkungsrecht an der parlamentarischen Willensbildung. Würden beide Stimmen unverbunden abgegeben, richte sich die gesplante Abstimmung im Endergebnis nicht mehr auf ein Mandat, sondern auf zwei. Die unverbundene Abstimmung führe zu einer Verdoppelung des Stimmerfolgs, was die Hauptursache für die Überhänge sei. Diesen Sachverhalt habe das Bundesverfassungsgericht bereits 1957 missbilligt (BVerfGE 7, 63 [74 f.]) und hinzugefügt, dass die damit verbundenen Manipulationsmöglichkeiten im Falle des Missbrauchs angezweifelt werden müssten. Dies geschehe mit diesem Einspruch.

4. Der Mandatsausgleich, der mit dem 22. Änderungsgesetz zum Bundeswahlgesetz eingeführt worden sei, sei grob verfassungswidrig. Der Ausgleich der 46 Überhangmandate durch 65 Ausgleichsmandate übersteige den Überhang um insgesamt 19 Ausgleichsmandate. Die 65 Abgeordneten, die lediglich ein nachgeschobenes Ausgleichsmandat bekleideten, seien nicht gewählt worden. Ausgleichsmandate seien Zusatzmandate, über die nicht in, sondern erst nach der Wahlhandlung entschieden werde. Erst wenn sich im Rahmen der Stimmauszählung zeige, dass sogenannte Überhangmandate entstanden seien, könnten diese ausgeglichen werden. Jedoch gebe es genau 299 direkt gewählte Mandatsträger, diese Zahl könne nicht um „irgendwelche gesetzwidrig gewählten Mandatsträger“ steigen. Das Überhangmandat sei allein eine Differenz. Deshalb habe der Wahlgesetzgeber selbst die sogenannten Überhänge (in § 6 Absatz 4 Satz 2 BWG) auch dann uneingeschränkt für zulässig erklärt, wenn eine Partei in einem Bundesland mit den Zweitstimmen weniger Listenplätze erreiche, als sie mit den Erststimmen Direktmandate erzielt habe können. Es liege daher gar kein gesetzlicher Rechtsgrund für den Mandatsausgleich

vor. Dem nachgeschobenen Ausgleich der Wahlergebnisse fehle die demokratische Legitimation einer unmittelbaren und freien Wahlentscheidung durch das Wahlvolk. Abgeordnete würden gewählt. Wenn Aufstockungsmandate nachgeschoben würden, nach dem die Wahllokale geschlossen seien, müsse auch die Abstimmung darüber nachgeschoben werden, wer von welcher Partei in welchem Bundesland eines der Zusatzmandate bekommen solle. Dazu hätte es wenigstens einer Eventualstimme oder einer vollständigen Nachwahl speziell über den Ausgleich bedurft.

5. Der Sitzverteilung im Deutschen Bundestag fehle die erforderliche Normenklarheit und Verständlichkeit. Das Bundesverfassungsgericht habe in der Entscheidung zum negativen Stimmgewicht (BVerfGE 121, 266 [316]) angeordnet, „das für den Wähler nicht mehr nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzverteilung im Deutschen Bundestag auf eine neue und normenklare Grundlage zu stellen“. Dieser höchstrichterlichen Anordnung sei der Gesetzgeber bis jetzt nicht gefolgt.

## II.

Mit Schreiben vom 29. März 2018 hat der Gruppenbevollmächtigte einen Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 32 Bundesverfassungsgerichtsgesetz gestellt. Er hat beantragt, dass der Deutsche Bundestag in seinem Plenum unverzüglich die einstweilige Entscheidung treffe, bis zur Abstimmung des Bundestages über den Wahleinspruch WP 193/17 in der Hauptsache nähmen die 65 Abgeordneten, die lediglich ein nachgeschobenes Ausgleichsmandat bekleideten, nicht länger an der parlamentarischen Willensbildung teil und seien von allen Abstimmungen in dem Plenum und den Ausschüssen, insbesondere im Wahlprüfungsausschuss ausgeschlossen.

Zur Begründung wiederholt er zusammenfassend die inhaltliche Begründung seines Einspruchs. Er erklärt des Weiteren, das Bundesverfassungsgericht habe für die Bearbeitung von Wahleinsprüchen eine Bearbeitungsdauer von einem Jahr akzeptiert. Es könne jedoch nicht sein, dass mehr als die Hälfte der Mitglieder des Bundestages keine gesetzlichen Abgeordneten seien und dies für eine Dauer von einem Jahr ohne einstwilligen Rechtsschutz hingenommen werden müsse. In dieser Situation müsse die Vorschrift des § 32 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) auch in der Eingangsstanz analog anzuwenden sein. Der Bundestag habe erst nach fast einem halben Jahr eine Kanzlerwahl durchgeführt. Er hätte genug Zeit gehabt, um in einer so dringlichen Angelegenheit durch den Wahlprüfungsausschuss eine Beschlussempfehlung zu erstellen und hierüber im Plenum abzustimmen, um damit dem Zügigkeitsgebot nachzukommen. An der Kanzlerwahl hätten daher 410 von insgesamt 709 Mitgliedern des Bundestages teilgenommen, die keine gesetzlichen Abgeordneten seien. Ihnen fehle die demokratische Legitimation der unmittelbaren Wahl. Unter diesen 410 Abgeordneten seien 65, die überhaupt nicht gewählt worden seien. Damit liege ein besonders wichtiger Grund vor, die Abgeordneten mit Ausgleichsmandat von der Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung bis zur endgültigen Entscheidung des Bundestages in der Hauptsache auszuschließen. Es sei besser, die 65 nicht gewählten Abgeordneten fälschlich von der parlamentarischen Willensbildung auszuschließen, als sie daran fälschlich noch länger zu beteiligen.

## III.

Mit Schreiben, das am 9. Januar 2019 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Gruppenbevollmächtigte den weiteren Antrag gestellt, die Zahl der insgesamt neun Ausgleichsmandate in Baden-Württemberg um mindestens einen Sitz zurückzuführen, nachdem mit dem Ausscheiden des direkt gewählten Abgeordneten Dr. Stephan Harbarth dort ein Überhangmandat entfallen sei.

Zur Begründung wird ausgeführt, dass die CDU bei der Bundestagswahl 2017 in Baden-Württemberg insgesamt 38 Direktmandate errungen habe, denen aber nur 27 Listenplätze gegenübergestanden hätten. Die elf sogenannten Überhangmandate seien durch neun Ausgleichsmandate ausgeglichen worden. Mit dem Ausscheiden des Abgeordneten Dr. Harbarth sei das von ihm erlangte Direktmandat im Wahlkreis 277 – Rhein-Neckar entfallen. Damit sei auch die Zahl der Überhänge in Baden-Württemberg von elf auf zehn abgesunken. Gleichwohl sei die Abgeordnete Nina Warken in den 19. Deutschen Bundestag nachgerückt. Das Bundesverfassungsgericht habe die Listennachfolge in Überhangmandate untersagt. Der Überhang würde sich jedoch unabhängig davon, ob die Listennachfolge durch die Abgeordnete Warken zulässig sei oder nicht, verringern. Bleibe ein Direktmandat unbesetzt oder werde es durch einen Listenplatz ausgetauscht, verkleinere sich der Abstand zwischen Direktmandaten und Listenplätzen und die Zahl der Überhänge gehe zurück. Dies habe Rückwirkungen auf die Ausgleichsmandate. Sinke der Überhang, müsse auch der Ausgleich zurückgeführt werden. Dies verlange die elementare Logik des Rechts. Nach § 1 BWG bestehe der Bundestag aus insgesamt 299 direkt gewählten Abgeordneten. Mit dem Ausscheiden des Abgeordneten Dr. Harbarth könne diese Sollzahl nicht mehr erreicht werden. Damit sei nach dem

Wegfall eines Überhangmandats in Baden-Württemberg die Zahl der Ausgleichsmandate unverzüglich neu zu berechnen und entsprechend zu reduzieren.

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

#### IV.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 6 BWG wie folgt Stellung genommen:

1. Es widerspreche nicht, sondern es entspreche vielmehr der gesetzlichen Regelung, wenn im Ergebnis der Sitzverteilung der gesetzlichen Zahl der Wahlkreismandate eine höhere Zahl von Listenmandaten gegenüberstehe. § 1 Absatz 1 BWG ordne an, dass der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“ aus 598 Abgeordneten bestehe. Danach könne sich also die gesetzliche Gesamtzahl der Sitze aufgrund der gesetzlichen Vorschriften erhöhen. Auch die Aufteilung der Sitze nach § 1 Absatz 2 BWG, nach der von der Gesamtzahl der Sitze 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und „die übrigen“ – also nicht unbedingt 299 – nach Landeswahllisten gewählt würden, stehe von vornherein unter dem gesetzlichen Vorbehalt einer Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze auf eine höhere Zahl als die in § 1 Absatz 1 BWG genannte, nicht erhöhte Zahl von 598.

2. Soweit die Einspruchsführer beanstanden, dass die Berechnung der Sitzkontingente der Länder für die Wähler vor der Wahl nicht bekannt sei, sei darauf hinzuweisen, dass die in der ersten Stufe der Sitzverteilung länderweise erfolgende Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG nach den Bevölkerungsanteilen der Länder erfolge und vom Bundeswahlleiter auf der Grundlage der aktuellen Bevölkerungszahlen mehrere Tage vor dem Wahltag bekannt gemacht werde (siehe zur Bundestagswahl 2017, Mitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 26 vom 19.09.2017). Soweit die Einspruchsführer anführen, dass nicht vorhersehbar sei, wie viele Abgeordnete gewählt würden und wie hoch die Erhöhung ausfalle, sei darauf hinzuweisen, dass sich die endgültige Gesamtzahl der Sitze aufgrund der Erhöhung der Sitzzahl nach den Regeln des § 6 Absatz 5 BWG ergebe.

Die zunächst länderweise Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG in der ersten Stufe der Sitzverteilung diene der Vermeidung des Effekts des so genannten negativen Stimmgewichts (vgl. Begründung zum Entwurf eines Zweiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drs. 17/11819, S. 5). Bei der probeweisen Zuordnung der Sitze in der ersten Stufe der Sitzverteilung werde ermittelt, wie viele Sitze inklusive sogenannter Überhangmandate nach § 6 Absatz 4 Satz 2 BWG den Parteien bei der Ausgangssitzzahl von 598 zustünden. Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG sodann die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden drohende Überhangmandate und Störungen der Erfolgswertgleichheit vermieden und dem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beim Anfallen von Überhangmandaten drohenden Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts (BVerfGE 121, 266 [301]) entgegengewirkt.

3. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass durch die im Bundeswahlgesetz vorgesehene Erhöhung der Sitzzahl gleichheitswidrige Auswirkungen auf nicht die Erhöhung verursachende Landeslisten entstünden, liege den Erwägungen eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde.

Durch das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 sei kein Ausgleichsmodell normiert worden, bei dem in Ländern mit Überhangmandaten den anderen Landeslisten jeweils Ausgleichsmandate zugeteilt würden. Vielmehr werde der Bundestag solange vergrößert, bis bei allen Parteien alle Direktmandate anrechenbar seien und darum keine Überhangmandate entstünden. Nach dieser Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze nach § 6 Absatz 5 BWG würden nach § 6 Absatz 6 BWG alle Sitze nach dem Verhältnis der Zweitstimmen zunächst in einer Oberverteilung auf die Parteien und sodann in der Unterverteilung auf deren jeweilige Landeslisten verteilt. Alle den Parteien zugeteilten Sitze entsprächen danach – auf erhöhtem Niveau – dem Verhältnis der Zweitstimmen der Parteien (sogenannter nationaler Parteienproporz). Der föderale Proporz innerhalb der Parteien zwischen deren Landeslisten werde zwar dadurch beeinträchtigt, dass nach § 6 Absatz 6 Satz 2, 2. Halbsatz BWG allen Landeslisten mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate zugeteilt werde. Dadurch erhielten Landeslisten mit vielen Direktmandaten – zur Verhinderung von Überhangmandaten in diesem Land – also mehr Sitze zugewiesen, als es dem innerparteilichen föderalen Proporz entsprechen würde. Diese zusätzlichen Sitze zur Anrechnung aller Direktmandate in diesem Land erhielten die Landeslisten, bei denen Überhangmandate drohen, aber aus dem Sitzzuwachs der Partei durch

die Bundestagsvergrößerung, nicht im Wege der Kompensation aus dem Listenmandatsanspruch anderer Landeslisten der Partei. Dadurch werde die in der Vergangenheit durch Überhangmandate verursachte Störung des föderalen Proporztes zwar nicht im Wege eines föderalen Vollausgleichs beseitigt, aber auch nicht durch eine Kompensation über Listenmandate in anderen Ländern verschärft.

Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden zugleich Erfolgswertunterschiede ausgeglichen, die bei unterschiedlicher Wahlbeteiligung in den Ländern aus der in der ersten Stufe wegen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316 [352]) nach Bevölkerungsanteilen erfolgenden Verteilung der Sitze auf die Länder resultieren. Wenn aufgrund geringer Wahlbeteiligung oder wegen eines hohen Stimmenanteils von Parteien, die wegen Verfehlens der Fünf-Prozent-Sperrklausel des § 6 Absatz 3 BWG nicht an der Sitzverteilung teilnehmen, einer Partei in einem Land in der ersten Stufe der Sitzverteilung mit unterdurchschnittlich vielen Stimmen überdurchschnittlich viele Sitze zugeordnet würden, so erhalte sie auch in der zweiten Stufe mindestens diese Sitzzahl, zur Herstellung des bundesweiten Parteiproporztes müsse aber die Gesamtsitzzahl solange erhöht werden, bis trotzdem der Zweitstimmenproporz zu den anderen Parteien gewahrt werden könne.

4. Die Ansicht der Einspruchsführer, Ausgleichsmandate seien verfassungswidrig, entspreche nicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der umgekehrt das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten nur in begrenztem Umfang verfassungsgemäß sei und ein Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt werde (BVerfGE 131, 316 [357, 365 f.]).

Soweit die Einspruchsführer anführen, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts deshalb gegeben sei, weil Parteien mit Überhangmandaten auch noch Ausgleichsmandate erhielten, liege dem eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde. Das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 realisiere kein Ausgleichssystem, bei dem beim Anfallen von Überhangmandaten bei einer Partei den anderen Parteien Ausgleichsmandate zugewiesen würden. Vielmehr finde die Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Alle vergebenen Mandate entsprächen danach den Zweitstimmenanteilen der Parteien und ließen sich auf das Votum der Wähler mit der Zweitstimme zurückführen und seien darum demokratisch legitimiert. Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeteilten Mandate sei danach ein Überhangmandat oder ein Ausgleichsmandat, alle Mandate seien Listenmandate oder auf Listenmandate angerechnete Direktmandate.

5. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass das Verhältnis von Sitzen im Bundestag annähernd gleich zur Bevölkerung in den Ländern sein müsse, aber wegen der Schwankungsbreite des Divisors gegen dieses Gleichheitsanfordernis verstoßen werde, sei darauf hinzuweisen, dass entscheidend für die Sitzverteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG die Zweitstimmenanteile der Parteien seien. Die Sitzverteilung erfolge in der entscheidenden zweiten Stufe nach § 6 Absatz 6 BWG zunächst auf die Parteien und erst durch die anschließende Verteilung auf die Landeslisten der Parteien nach § 6 Absatz 6 Satz 2 BWG mittelbar auf die Länder. Der Divisor des in § 6 Absatz 2 Satz 2 bis 7 BWG beschriebenen Divisorverfahrens, auf das in § 6 Absatz 6 BWG jeweils Bezug genommen werde, diene dazu, die beiden Größen, nämlich die auf die Partei entfallenden Sitze und die Ansprüche der einzelnen Landeslisten nach Zweitstimmenanteilen, in das Verhältnis zu setzen und ermögliche dadurch eine verhältnismäßige Verteilung (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379-427).

6. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass die Abgabe der Zweitstimme für eine andere Partei als die des mit der Erststimme gewählten Wahlkreisbewerbers (sogenanntes Stimmensplitting) contra legem erfolge, lasse sich dies auf die wahlrechtlichen Bestimmungen nicht stützen. Die Möglichkeit des Stimmensplittings sei der seit 1953 bestehenden Zweitstimmen-Regelung des § 4 BWG immanent (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. A. 2017, § 4 Rn. 5) und vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als zulässig angesehen worden (BVerfGE 5, 7 [82]; 7, 63 [73]; 79, 161 [167]; 95, 335 [362]).

Das sogenannte Stimmensplitting hätte auch keine Verdoppelung des Stimmerfolgs des splittenden Wählers zur Folge. Denn nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG würden bei den nach § 6 Absatz 3 BWG an der Sitzverteilung teilnehmenden Parteien die von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate von der nach Zweitstimmen

zustehenden Sitzzahl abgerechnet. Das gelte auch beim Stimmensplitting, weil auch dann der Sitz des erfolgreichen Wahlkreisbewerbers nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG von der Sitzzahl seiner Landesliste abgezogen würde. Werde die Erststimme für einen erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgegeben, der gemäß § 20 Absatz 3 BWG oder von einer Partei vorgeschlagen sei, die nach § 6 Absatz 3 BWG bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werde oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen sei, so werde seine Zweitstimme nach § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG nicht berücksichtigt. Auch die Stimme des splittenden Wählers hätte also nur einmal auf die politische Zusammensetzung des Bundestages Einfluss.

7. Der 19. Deutsche Bundestag sei entgegen der Ansicht der Einspruchsführer auch nicht arbeitsunfähig, sondern stelle seine Arbeitsfähigkeit in der laufenden 19. Wahlperiode in jeweils für sich arbeitsfähigen sechs Fraktionen unter Beweis.

8. Sofern die Einspruchsführer die Normenklarheit und Verständlichkeit des Bundeswahlgesetzes beanstanden, sei darauf hinzuweisen, dass das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 weitestgehend dem bisherigen Recht entspreche und bei der Ermittlung der Ergebnisse der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 und der Ergebnisse der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 wie in der Vergangenheit von den Wahlorganen korrekt ausgelegt und angewendet werden konnte (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2013, S. 312-339 und Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379-427).

### Entscheidungsgründe

#### I.

Der Einspruch vom 20. November 2017 ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführer lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften, mithin kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das von den Einspruchsführern zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

2. Soweit die Einspruchsführer rügen, einzelne Regelungen des Bundeswahlgesetzes verstießen gegen das Grundgesetz, ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Im Einzelnen:

a) Aus der Kritik der Einspruchsführer an der Ausgestaltung des Wahlsystems als ein Zweistimmen-Wahlrecht, bei denen die (in § 1 Absatz 1 Satz 2, § 4 und § 6 BWG vorgesehene) Verhältniswahl eine Parteien- bzw. Listenwahl ist, und sie diese für verfassungswidrig halten, sind diese Bedenken unbegründet. Gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG ist die Ausgestaltung des Wahlrechts dem Gesetzgeber vorbehalten. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 2 BWG hat dieser sich für ein System der mit der „Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ entschieden. Anders als die Einspruchsführer vertreten, handelt es sich dabei im Grundsatz um ein System der Verhältniswahl, bei dem den Wählern hinsichtlich eines Teils der Abgeordneten – den 299 Wahlkreisabgeordneten – die Möglichkeit gegeben

ist, auf die personelle Zusammensetzung des Bundestages direkt Einfluss zu nehmen. Auch die Wahl nach Landeslisten im Rahmen der Verhältniswahl ist dabei 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). Diese Regelung verstößt nicht gegen die in Artikel 38 Absatz 1 GG niedergelegten Wahlgrundsätze, namentlich nicht gegen den Grundsatz der unmittelbaren oder der gleichen Wahl. Denn die Zurechnung der abgegebenen Wählerstimmen auf die einzelnen Wahlvorschläge vollzieht sich von der Stimmabgabe an ohne Zwischenschaltung eines von dem der Wähler abweichenden Willens (vgl. *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rdnr. 4). Dass die Aufstellung der Listen in die Hand von Parteien gelegt wurde – nur diese können gemäß § 27 BWG Landeslisten einreichen –, ist dabei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die hohe Bedeutung der Parteien für die Vorschläge ergibt sich aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG, wonach die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Die Demokratie des Grundgesetzes ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Mehrparteiendemokratie (vgl. etwa BVerfGE 2, 1 [13]; 5, 85 [224]). Überdies ist die Vorstellung der Einspruchsführer zur Wahlteilnahme von Parteien unzutreffend. Naturgemäß können nur natürliche Personen Abgeordnete sein. Nur sie sind daher gemäß Artikel 38 Absatz 2 GG und § 15 BWG wählbar. Nicht die Parteien, sondern die von ihnen vorgeschlagenen Kandidaten können gewählt werden. Dies ergibt sich prinzipiell aus § 18 BWG. Während Landeslisten gemäß § 27 BWG nur von Parteien eingereicht werden können, können Kreiswahlvorschläge (für das Direktmandat) gemäß § 20 Absatz 3 BWG auch von parteiunabhängigen Einzelbewerbern eingereicht werden, sofern sie 200 Unterstützungsunterschriften einreichen. Gemäß § 30 Absatz 2 Nr. 2 BWG werden auf dem Stimmzettel die Namen der ersten fünf Bewerber der zugelassenen Landeslisten aufgeführt. Da der Landeswahlleiter die zugelassenen Landeslisten jedoch gemäß § 28 Absatz 3 BWG spätestens am 48. Tag vor der Wahl öffentlich bekannt macht, können die Listen von allen interessierten Wählern in ihrer Gesamtheit nachvollzogen werden.

b) Die Ausführungen der Einspruchsführer zum Stimmensplitting begründen ebenfalls keinen Wahlfehler. Nach § 4 BWG stehen jedem Wähler zwei Stimmen zu. Wem er diese gibt, ist allein die Entscheidung des Wählers. Das sogenannte Stimmensplitting ist im geltenden Wahlrecht zugelassen, seine Möglichkeit dem Zweistimmenswahlssystem gleichsam immanent, wie der Wahlprüfungsausschuss stets festgestellt hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3928, Anlage 22; 17/3100, Anlage 13; 18/2700, Anlage 8). Das Schrifttum (vgl. *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 4 Rdnr. 5) sowie das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 5, 7 [82]; 7, 63 [73]; 79, 161 [167]; 95, 335 [362]) sind derselben Ansicht. Dass das Stimmensplitting nicht zu einer Verdoppelung des Stimmgewichts führt, wie die Einspruchsführer vortragen, legt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme dar, der sich der Wahlprüfungsausschuss insofern anschließt.

c) Die in § 6 Absatz 5 BWG vorgesehene Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl im Deutschen Bundestag ist ebenfalls mit der Verfassung vereinbar, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme darstellt. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 25. Juli 2012 nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts deshalb gegeben sei, weil Parteien mit Überhangmandaten auch noch Ausgleichsmandate erhielten, liegt dem eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt. Das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 realisiert kein Ausgleichssystem, bei dem beim Anfallen von Überhangmandaten bei einer Partei den anderen Parteien Ausgleichsmandate zugewiesen werden. Vielmehr findet die Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Alle vergebenen Mandate entsprechen danach den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Votum der Wähler mit der Zweitstimme zurückführen. Sie beruhen auf der freien Entscheidung der

Wähler und sind insofern demokratisch legitimiert; einer erneuten Wahl, wie sie von den Einspruchsführern gefordert wird, bedurfte es damit nicht.

d) Die Zweifel der Einspruchsführer an der Normenklarheit und Verständlichkeit der Regelungen des Bundeswahlgesetzes werden nicht geteilt. Zwar mag das Wahlrecht in seiner Komplexität nicht auf Anhieb einfach verständlich sein. Es ist jedoch nicht zu bezweifeln, dass es auch bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag korrekt ausgelegt und angewendet werden konnte.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist bereits unzulässig. Das Wahlprüfungsgesetz als rechtliche Grundlage des Verfahrens der Wahlprüfung im Deutschen Bundestag sieht – anders als das Gesetz über das Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) in § 32 – keine Entscheidung im Wege einer einstweiligen Anordnung vor. Der Beschluss des Deutschen Bundestages über einen Wahleinspruch kann nur als endgültige Entscheidung gefasst werden (vgl. Bundestagsdrucksache 11/7209, Anlage 11). Eine von den Einspruchsführern angeregte analoge Anwendung des § 32 BVerfGG scheidet bereits deshalb aus, weil keine Regelungslücke vorliegt. Der Gesetzgeber hat in den Fällen, in denen er die sinngemäße Anwendung eines Gesetzes zur Vervollständigung der Regelungen im Rahmen der Wahlprüfung für notwendig hielt, einen entsprechenden Verweis in das Wahlprüfungsgesetz aufgenommen (vgl. § 9 Wahlprüfungsgesetz). Er hat damit die Lückenhaftigkeit der Regelungen erkannt und – wo notwendig – durch Verweis geschlossen.

## III.

Der Antrag vom 9. Januar 2019 ist unbegründet. Der Erwerb der Mitgliedschaft der Abgeordneten Nina Warken im 19. Deutschen Bundestag ist rechtlich nicht zu beanstanden.

1. Gemäß § 48 Absatz 1 Satz 1 BWG wird der Sitz eines Abgeordneten, der nachträglich aus dem Deutschen Bundestag ausscheidet, aus der Landesliste derjenigen Partei besetzt, für die der ausgeschiedene Abgeordnete bei der Wahl angetreten ist. Der Abgeordnete Dr. Stephan Harbarth war für die CDU in Baden-Württemberg angetreten; nach seinem Ausscheiden aus dem Deutschen Bundestag war der Sitz damit durch die auf der Landesliste der CDU in Baden-Württemberg nachfolgende Abgeordnete Nina Warken zu besetzen.

2. Soweit die Einspruchsführer Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 48 BWG im Hinblick auf die Berufung von Listennachfolgern äußern, ist erneut darauf hinzuweisen, dass Wahlprüfungsausschuss und Deutschen Bundestag in ständiger Praxis die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsnormen nicht überprüfen (s. o.). Darüber hinaus bestehen keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Rechtslage. Die von den Einspruchsführern angeführten Argumente im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur „Nachfolge in Überhangmandate“ (BVerfGE 97, 317) können nicht auf die geltende Rechtslage übertragen werden. Denn anders als die Einspruchsführer ausführen, können nach geltendem Wahlrecht keine Überhangmandate mehr entstehen. Vielmehr wird der Bundestag solange vergrößert, bis bei allen Parteien alle Direktmandate anrechenbar seien und darum keine Überhangmandate entstehen. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate und insofern mit Zweitstimmen „unterlegt“ (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8). Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber bei der Neuregelung des Wahlrechts im Jahr 2013 die im Jahr 2008 in § 48 Absatz 1 Satz 2 BWG a.F. eingefügte Regelung zur Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Listennachfolge bei Überhangmandaten, mit der ein Nachrücken in „freigewordene Überhangmandate“ verhindert wurde, wieder gestrichen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/11819).

### **Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn D. G., 28832 Achim  
- Az.: WP 195/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

### **Tatbestand**

Mit Schreiben vom 17. November 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, das Bundesverfassungsgericht habe am 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 136) geurteilt, dass mehr als 15 Überhangmandate unzulässig seien. Bei der letzten Wahl seien jedoch 46 Überhangmandate entstanden, die zudem mit 65 nachgeschobenen Ausgleichsmandaten „egalisiert“ worden seien. Für eine demokratische Legitimation der Ausgleichsmandate hätte es einer Eventualstimme oder einer Nachwahl speziell über den Mandatsausgleich mit eigenen Kandidaten und neuen Stimmzetteln bedurft. Da es eine solche Nachwahl nicht gegeben habe, seien die Ausgleichsmandate ohne freie Entscheidung des Wahlvolks zustande gekommen. Dieser Ausgleich übersteige den bereits überhöhten Überhang um weitere 19 überhangslose Ausgleichsmandate. Das Wahlergebnis dürfe auf diese Art nicht korrigiert, verbessert oder ausgeglichen werden. Abgeordnete dürften nicht von staatlichen Instanzen zugeteilt werden. Schließlich sei die Wahl grundsätzlich keine Parteien-, sondern eine Personenwahl. Eine bloße Parteienwahl schließe die Verfassung aus, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 26. Februar 1998 (BVerfGE 97, 317 [323]) festgestellt habe.

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 kann kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnommen werden.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das vom Einspruchsführer zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifelt er die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers sind Ausgleichsmandate auch nicht etwa nach der Wahl durch staatliche Instanzen zugeteilte Mandate. Alle vergebenen Mandate entsprechen den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Zweitstimmenvotum der Wähler zurückführen. Sie beruhen auf der freien Entscheidung der Wähler; einer erneuten Wahl bedurfte es damit nicht. Der Rüge des Einspruchsführers, es seien Ausgleichsmandate entstanden, denen kein Überhangmandat gegenüberstehe, liegt ebenfalls eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde. Das Bundeswahlgesetz ordnet nicht an, dass Überhangmandate der einen Partei zu Ausgleichsmandaten anderer Parteien führen. Vielmehr findet eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeteilten Mandate ist demnach ein Überhang- oder ein Ausgleichsmandat. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 6, 8). Insofern gibt es auch keine Ausgleichsmandate, die etwaige Überhangmandate zahlenmäßig übersteigen könnten.

3. Überdies ist die Vorstellung des Einspruchsführers zur Wahlteilnahme von Parteien unzutreffend. Naturgemäß können nur natürliche Personen Abgeordnete sein. Nur sie sind daher gemäß Artikel 38 Absatz 2 Grundgesetz (GG) und § 15 BWG wählbar. Nicht die Parteien, sondern die von ihnen vorgeschlagenen Kandidaten können gewählt werden. Dies ergibt sich prinzipiell aus § 18 BWG. Während Landeslisten gemäß § 27 BWG nur von Parteien eingereicht werden können, können Kreiswahlvorschläge (für das Direktmandat) gemäß § 20 Absatz 3 BWG auch von parteiunabhängigen Einzelbewerbern eingereicht werden, sofern sie 200 Unterstützungsunterschriften einreichen. Die hohe Bedeutung der Parteien für die Vorschläge ergibt sich aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG, wonach die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Die Demokratie des Grundgesetzes ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Mehrparteiendemokratie (vgl. etwa BVerfGE 2, 1 [13]; 5, 85 [224]).

## Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch  
des Herrn C. R., 06308 Benndorf  
- Az.: WP 200/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

### Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 19. November 2017 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Der Einspruchsführer trägt mehrere Einspruchsgründe vor, die er zu großen Teilen bereits in Wahlprüfungsverfahren gegen die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (vgl. Bundestagsdrucksache 18/1810, Anlage 16) sowie gegen die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 25. Mai 2015 (vgl. Bundestagsdrucksache 18/5050, Anlage 3) geltend gemacht hat. Er beantragt, diverse Normen des Grundgesetzes (GG), des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG), des Gerichtsverfassungsgesetzes, des Deutschen Richtergesetzes, der Zivilprozessordnung sowie § 49 Bundeswahlgesetz (BWG), § 48 Absatz 2 Gerichtskostengesetz, das gesamte Wahlprüfungsgesetz und das Richterwahlgesetz für mit dem Grundgesetz, der EMRK sowie weiteren völkerrechtlichen Verträgen unvereinbar zu erklären. Zudem solle der Gesetzgeber die Gerichtsorganisation und die Verfahrensordnungen staatlicher Gerichte den Anforderungen der Artikel 6 und 13 der Europäischen Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 14 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 47 der Grundrechtecharta genügend auszugestalten. § 5 Parteiengesetz (PartG), die Erhebung von Sondernutzungsgebühren sowie § 13 BWG solle mit Artikel 38 GG für unvereinbar erklärt werden.

Im Einzelnen:

1. Er beschreibt unterschiedliche Fragestellungen, die im Rahmen der Kandidatenaufstellung auftraten.

a) Zunächst kritisiert er Frauen-, Geschlechter- und sonstige Quotenregelungen in den Satzungen und Statuten von Bundes-, Landes- und Kreisverbänden der Parteien CDU, CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Jede Quotenregelung bewirke eine Ungleichbehandlung und stelle damit einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot dar. Das Argument, Frauenquoten sollten Frauen und Männern gleiche Zugangschancen zum Deutschen Bundestag ermöglichen, übersehe, dass dem oder der Einzelnen wegen der Geschlechtszugehörigkeit bestimmte Listenplätze versagt blieben und dass die Frauenquote über dem Frauenanteil an der Parteimitgliedschaft liege. Zudem Sorge die Quotierung dafür, dass die Kandidaten nominierenden Parteimitglieder in ihrer Auswahlfreiheit eingeschränkt seien. Zwar seien Parteien in ihrer Willensbildung frei, doch seien Frauenquoten ein massiver Eingriff in die innerparteiliche Demokratie. Sie hätten sich auf die Sitzverteilung im 19. Deutschen Bundestag ausgewirkt. Die Beschlusspraxis des Deutschen Bundestages zu dieser Problematik sei überholt.

Andere Quoten wie die „Jugendquote“ (etwa in § 11 der Satzung des SPD-Kreisverbandes Stormarn), eine Migranten- oder eine Neuenquote verstießen gegen die Allgemeinheit, Gleichheit und Freiheit der Wahl sowie die „Treuepflicht auf Gleichbehandlung“ und die Gleichheit des Zugangs zu jedem Wahlamt. Ein Fördergebot zur Beseitigung faktischer Nachteile, die typischerweise Jugendliche oder Politikneulinge träfen, sehe das Grundgesetz nicht vor. Insoweit bestehe hoher Klärungsbedarf, inwieweit derartige Quoten noch den gesetzlichen Normen entsprächen. Hinsichtlich der „Jugendquoten“ müsse davon ausgegangen werden, dass sich die Rechtsverstöße nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auf die Mandatsverteilung ausgewirkt hätten. Bezüglich der Neuenquote sei die Mandatsrelevanz aber zu bejahen.

b) Überdies hält der Einspruchsführer die in § 14 Absatz 2, Absatz 3 Satz 1 und Absatz 6 Satz 2 der Satzung des Landesverbandes Thüringen der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verankerten Wahlvorgaben für rechtswidrig. § 14 führe zu widersinnigen Ergebnissen, wie der Einspruchsführer anhand einzelner Beispiele ausführt. Man könne nicht erkennen, wie sich das eigene Abstimmungsverhalten auf das Wahlergebnis auswirken werde. Auch § 16 Absätze 2 und 3 der Satzung des Landesverbandes Sachsen-Anhalt derselben Partei sei wegen einer möglichen Ungleichbehandlung – je nach Anzahl der Bewerber – rechtswidrig.

c) Des Weiteren beanstandet der Einspruchsführer dynamische Verweisungen in mehreren Landes- und Kreisverbandssatzungen der Parteien CDU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Die dynamischen Verweisungen beschränkten die Satzungsautonomie nachgeordneter Verbände in unzulässiger Weise. Grundsätzlich besäßen die Gebietsverbände (Untergliederungen) Satzungsautonomie. Jedoch könne die Satzung der nächsthöheren Ebene die Satzungsautonomie der nachgeordneten Verbände beschränken oder vollständig ausschließen. Dies könne dazu führen, dass die nachgeordneten Verbände die Satzungsautonomie der ihnen wiederum nachgeordneten Verbände nicht mehr ausschließen oder beschränken könnten. Während die mittlere Ebene also unter Umständen keine Satzungsautonomie mehr besitzen könne, besäße die unterste Ebene eine solche gerade deswegen in vollem Umfang. Dies verstoße aber gegen § 6 Absatz 1 Satz 2 PartG, der den Geltungsvorrang des jeweils höherrangigen Satzungsrechts anordne.

d) Stimmenquoten für die Gültigkeit von Stimmzetteln (bei internen Wahlen) in Landes- und Kreisverbandssatzungen der CDU verpflichteten die wählenden Mitglieder in unzulässiger Weise dazu, jedenfalls einen bestimmten Teil ihres Stimmenkontingents immer zu vergeben. Sie könnten dadurch gezwungen sein, bei parteiinternen Wahlen nicht nur für ihre Favoriten, sondern auch für Kandidaten zu stimmen, die sie eigentlich nicht unterstützen wollten, nur um dem Stimmenquorum gerecht zu werden. Außerdem würden Einzelbewerber in gewisser Weise privilegiert, da sie sich einem solchen Auswahlverfahren nicht stellen müssten.

e) Ferner trägt der Einspruchsführer vor, die Satzung des Kreisverbandes Fulda der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sehe die Möglichkeit vor, dass die Mitgliederversammlung ihren Delegierten (zu Parteitag) ein imperatives Mandat erteile. Dies könne auf einem Listenparteitag relevant gewesen sein. Imperative Mandate verstießen gegen § 15 Absatz 3 Satz 3 PartG.

f) § 63 Absatz 3 der Satzung des CDU-Landesverbands Hessen sehe für die Vorlage einer – nicht vom jeweils zuständigen Wahlvorbereitungsausschuss der Partei vorgeschlagenen – Kandidatenliste für Parlaments- oder Kommunalwahlen ein Unterschriftenquorum von 15 Prozent der stimmberechtigten ordentlichen Delegierten bzw. 15 Prozent der stimmberechtigten Mitglieder einer Mitgliederversammlung vor. Dies sei unzulässig, denn nach § 21 Absatz 3 und § 27 Absatz 5 BWG habe jeder Delegierte das Wahlvorschlagsrecht. Durch Satzungsrecht könnten diese Vorschriften nicht außer Kraft gesetzt werden. Der genannte Sachverhalt könne mandatsrelevant sein, da ohne die Satzungsvorschrift einzelne Delegierte Vorschläge hätten machen können, die zur Änderung der Landesliste der hessischen CDU hätten führen können.

g) Der Einspruchsführer wendet sich auch gegen die Auslegung der Regelung des § 21 BWG, wonach mindestens drei Wahlberechtigte an einer Wahlversammlung teilnehmen müssten. Wegen dieser Auslegung habe im Wahlkreis 74 ein Kreiswahlbewerber nicht für die Partei MDLP antreten können.

h) Der Einspruchsführer bemängelt Vorkommnisse im Vorfeld der Wahlen zum 18. Deutschen Bundestag. Er habe Anzeige gegen den Landeswahlleiter des Landes Sachsen-Anhalt, der Bundeswahlleiter sowie der Vorsitzende des Landesverbands Sachsen-Anhalt der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erstattet. Es gehe insbesondere um Rechtsverstöße einzelner Parteien durch Frauen- oder Geschlechterquoten.

2. Der Einspruchsführer rügt zudem Verstöße gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien.

a) Der Einspruchsführer rügt die Erhebung von Sondernutzungsgebühren für das Aufhängen von Wahlplakaten im öffentlichen Raum. Sondernutzungsgebühren für Wahlwerbung beeinträchtigten in erheblichem Maße die Chancengleichheit der Parteien. Weniger finanzkräftige Parteien bzw. Einzelbewerber würden benachteiligt. Der Einspruchsführer trägt zudem vor, die Gemeinden Bad Dürrenberg und Gelsenkirchen hätten abgestufte Sondernutzungsgenehmigungen für das Aufhängen von Wahlplakaten erteilt. Die den Parteien erlaubten Kontingente hätten sich in Bad Dürrenberg an der „Bedeutung der Parteien“ bzw. in Gelsenkirchen an der Fraktionsstärke der Parteien im Deutschen Bundestag orientiert. Eine „Abstufung der Chancengleichheit“ bei der Wahlsichtwerbung sei unzulässig.

b) Er wendet sich auch dagegen, dass alle nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien von der Teilnahme an den „Elefantenrunden“ von ARD und ZDF ausgeschlossen gewesen seien.

c) Die fehlende Zulassung einzelner Landeslisten von „Splitterparteien“ durch den Bundeswahlausschuss sei rechtswidrig. Im Hinblick auf die Deutsche Mitte habe es sich bei der Streichung durch den Vorstand nicht um einen formalen Mangel gehandelt, denn der letzte Bewerber dieser Liste wäre sowieso zu streichen gewesen, so dass nicht von einem wahlverfälschenden Charakter ausgegangen werden könne. Gleiches gelte für die Landesliste der NPD in Berlin, an deren Aufstellung die Delegierten des Kreisverbands Reinickendorf nicht teilgenommen hätten. Die Zurückweisung der Landesliste der Demokratie in Bewegung in Rheinland-Pfalz sei unverhältnismäßig gewesen, da die Einbeziehung „höherer Gewalt“ möglich sein müsse. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl wiege schwerer als die „rigide Durchsetzung des Wahlrechts wegen Nichtigkeiten“.

3. Sodann wendet er sich gegen die Rechtsschutzmöglichkeiten im Wahlverfahren, insbesondere dagegen, dass der Rechtsweg gegen Entscheidungen der Wahlorgane während der Wahlvorbereitungsphase (weitgehend) ausgeschlossen ist, alle Fälle der Beanstandung zunächst zur Prüfung beim Bundestag vorgelegt werden müssten, für die gerichtliche Kontrolle grundsätzlich nur das Bundesverfassungsgericht zuständig sei, das Verfahren der Wahlprüfung in beliebige Länge ausgedehnt werden könne und gegen die Fristen im Wahlvorbereitungsverfahren. All dies sei in Artikel 41 GG nicht in dieser Form vorgegeben. Im Interesse der Wahlgerechtigkeit und wegen der Auswirkungen auf die Parteienfinanzierung seien die Fragen der Rechtsschutzmöglichkeiten zu überprüfen. Der Einspruchsführer führt einzelne Fallgruppen im Rahmen der Wahlvorbereitung auf, die mögliche Beeinträchtigungen nach sich ziehen könnten.

4. Der Einspruchsführer hält zudem den Ausschluss des Wahlrechts für Vollbetreute und in einem psychiatrischen Krankenhaus Untergebrachte für verfassungswidrig. Insbesondere kritisiert er die vom Gesetzgeber vorgenommenen Typisierungen bei der Bestimmung der ausgeschlossenen Gruppen.

5. Umfänglich führt der Einspruchsführer zu der Frage aus, inwieweit richterliche Pflichten gerichtlich durchgesetzt werden könnten. Er äußert sich zudem in unterschiedlichsten Facetten zum Zustand der Justiz. Dabei geht es u. a. um Fragen der Staatshaftung, der Rechtsbeugung, der Dienstaufsicht und um einzelne Richterwahlen zum Bundesverfassungsgericht. Im Rahmen dieser Ausführungen legt der Einspruchsführer detailliert den Verfahrensgang seines Einspruchs gegen die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag sowie der gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages eingelegten Wahlprüfungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht (2 BvC 27/14) dar. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, dass rechtsstaatliche Verfahrensgarantien mit Füßen getreten würden.

6. Schließlich regt er mehrere Wahlrechtsänderungen an.

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

## Entscheidungsgründe

### I.

Der Einspruch ist aus mehreren Gründen bereits teilweise unzulässig. Er ist zunächst unzulässig, soweit der Einspruchsführer Änderungen des Wahlrechts anregt. Ein Einspruch ist gemäß § 1 Absatz 1 Wahlprüfungsgesetz nur statthaft, wenn er die Gültigkeit der Wahl zum Deutschen Bundestag und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl, soweit sie der Wahlprüfung nach Artikel 41 Grundgesetz unterliegen, zum Gegenstand hat. Die Vorschläge des Einspruchsführers zur Änderung des Wahlrechts beziehen sich als Reformvorschläge auf die Zukunft und lassen insofern den Bezug zur Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag oder einer möglichen Rechtsverletzung bei der Vorbereitung oder Durchführung dieser Wahl vermissen. Der Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag ist zudem unzulässig, soweit der Einspruchsführer sich gegen Sachverhalte wendet, die die Vorbereitung der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag betrafen oder – wie die Teilnahme von Splitterparteien an der sogenannten „Elefantenrunde“, einer Fernsehsendung, die am Wahlabend nach Schließung der Wahllokale und nach Bekanntgabe erster Hochrechnungen produziert wird – evident keinen Einfluss auf die Gültigkeit der insofern abgeschlossenen Wahl haben konnten. Aus diesem Grund ist der Einspruch auch unzulässig, soweit der Einspruchsführer die Feststellung begehrt, dass Normen des Grundgesetzes oder anderer Gesetze mit dem Grundgesetz unvereinbar seien, soweit diese keinen klaren Bezug zur

Wahl zum 19. Deutschen Bundestag aufweisen. Ohnehin sind derartige Feststellungen dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Schließlich ist der Vortrag des Einspruchsführers auch unzulässig, soweit er sich allgemein gegen Missstände in der Justiz richtet, da auch diese keinen konkreten Bezug zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag aufweisen.

## II.

Soweit er zulässig ist, ist der Einspruch unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen. In den Fällen, in denen der Einspruchsführer die Gründe für seinen Einspruch bereits bei vergangenen Wahlen vorgetragen hat und er im Rahmen seiner jetzigen Beschwerde den diesbezüglichen Beschluss des Bundestages (Bundestagsdrucksache 18/1818, Anlage 16) kritisiert, ist darauf hinzuweisen, dass er diese Aspekte bereits im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht geltend gemacht hat, die das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 2. März 2016 gemäß § 24 BVerfGG verworfen hat.

1. Es ist dem Vortrag des Einspruchsführers auch im Rahmen dieses Wahleinspruchs (vgl. hierzu bereits Bundestagsdrucksache 18/1818, Anlage 16) nicht zu entnehmen, dass die vom ihm beanstandeten Quotenregelungen zu einem Wahlfehler geführt haben.

a) Nach inzwischen ständiger Spruchpraxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten gilt für Frauenquoten in Parteisatzungen Folgendes: Zwar bestehen gegen solche Quoten insbesondere im Hinblick auf die Wahlgleichheit aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG und das Gleichbehandlungsgebot des Artikels 3 Absatz 2 Satz 1 GG verfassungsrechtliche Bedenken, die nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen sind. Im Ergebnis ist aber wegen der Regelung des Artikels 3 Absatz 2 Satz 2 GG sowie der Programmfreiheit der Parteien, die sie mit einem entsprechenden Kandidatenangebot verwirklichen sollen, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht von der wahlrechtlichen Unzulässigkeit der Frauenquoten in Parteisatzungen auszugehen (hierzu näher Bundestagsdrucksachen 13/3927, Anlagen 15 und 21; 14/1560, Anlage 82; 15/2400, Anlage 14; 16/3600, Anlage 6; 18/1810, Anlage 16; für eine Zulässigkeit auch *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rdnr. 15).

b) Soweit der Einspruchsführer Quotenregelungen für Jüngere und „Politikneulinge“ beanstandet, liegt ebenfalls kein Wahlfehler vor. (Auf Satzungsrecht beruhende) Maßnahmen der Parteien, vor allem im Rahmen der Aufstellung ihrer Bewerber, können zwar die Gültigkeit der Bundestagswahl berühren (BVerfGE 89, 243 [251 f.]). Der Einspruchsführer stellt aber keinen Zusammenhang der von ihm kritisierten Quotenregelungen in Parteisatzungen mit der Kandidatenaufstellung für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag her. Er belässt es dabei, Satzungenormen aufzuführen und sie als rechtswidrig zu beanstanden. Hinsichtlich der Quoten, die sich auf Migranten und Jüngere beziehen, räumt er selbst ein, dass ein Bezug zur Mandatsverteilung fehlt. Dies ergibt sich bei näherer Betrachtung für alle Quotenregelungen in Parteisatzungen, die sich auf Migranten, Jüngere, Ostdeutsche und „Politikneulinge“ beziehen. Die genannten Quotenregelungen weisen keinen Bezug zu konkreten Listenplätzen auf und „reservieren“ solche auch nicht für bestimmte Bewerber. Vielmehr gelten sie – wenn sie überhaupt verbindlich und nicht reine „Soll“-Vorschriften sind – nur verbandsintern oder allenfalls für Kommunalwahlvorschläge. Die „Jugendquote“, von der § 11 Absatz 2 Satz 2 der Satzung des SPD-Kreisverbandes Stormarn spricht, ist eine nicht zwingende „Soll“-Vorschrift und bezieht sich – wie die Gesamtschau der Satzung zeigt – nur auf kreisverbandsinterne Wahlen. Dasselbe gilt für ähnliche „Jugendquoten“ in anderen Verbänden der SPD. Wenn gleich diese zum Teil auch für Kommunalwahllisten gelten (sollen), beziehen sie sich in keinem Fall (auch) auf die Listenaufstellung für Bundestagswahlen. Die in § 11 Absatz 6 der Satzung der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthaltene Vorgabe, dass alle Bundesgremien „gesamtdeutsch“ besetzt und Ostdeutsche wenigstens entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung in allen Gremien auf Bundesebene vertreten sein müssen, betrifft nur parteiinterne Wahlen, nicht aber die Bundestagswahl. Der vom Einspruchsführer erwähnte § 22 der Satzung des Landesverbandes Berlin der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betrifft ausdrücklich nur die Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin und ist damit für die Bundestagswahl unerheblich. § 14 der Satzung des Landesverbandes Niedersachsen der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN regelt, dass bei der Aufstellung der Listen für die Landtags- und Bundestagswahlen das Wahlverfahren so zu gestalten ist, dass mindestens jeder dritte Listenplatz mit einem Kandidaten oder einer Kandidatin zu besetzen ist, der oder die noch nie dem zu wählenden Parlament angehört hat. Aus dem bloßen Bestehen dieser Regelung – die grundsätzliche Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem freien Vorschlagsrecht jedes Delegierten gemäß § 21 Absatz 3 Satz 2 BWG aufwirft – folgt nicht, dass die niedersächsische Landesdelegiertenkonferenz der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei

der Listenaufstellung die Satzungsbestimmung auch beachtet hat oder dass die Quote wegen umstrittener Kandidaturen überhaupt zum Tragen kam.

2. Soweit der Einspruchsführer § 14 der Satzung des Landesverbandes Thüringen und § 16 der Satzung des Landesverbandes Sachsen-Anhalt der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN rügt, ist das Vorbringen des Einspruchsführers nicht geeignet, einen Wahlfehler zu begründen. Im Wahleinspruchsverfahren sind – wie oben dargelegt – allein die wahlrechtlichen Vorschriften maßgeblich. Ob ein Wahlfehler vorliegt, richtet sich danach, ob die Vorgänge während oder vor der Wahl den wahlrechtlichen Vorschriften entsprachen; entgegenstehendes Satzungsrecht der Parteien ist hierbei unerheblich. Das Vorbringen des Einspruchsführers beschränkt sich auf die Nennung der beiden Vorschriften sowie abstrakter Beispielfälle, unter welchen Bedingungen welche Wahlergebnisse möglich seien. Völlig unklar bleibt, ob oder wann überhaupt Abstimmungen nach welcher Vorschrift wie stattgefunden haben. Erst recht fehlt ein Bezug zur Kandidatenaufstellung für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag.

3. Warum die in einigen Parteisatzungen in Verbänden der Parteien CDU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu findenden dynamischen Verweisungen einen Wahlfehler darstellen sollten, lässt sich dem Vortrag des Einspruchsführers nicht entnehmen und ist auch ansonsten nicht erkennbar. Die Argumentation des Einspruchsführers ist im Übrigen auch parteienrechtlich unzutreffend. Die Gebietsverbände der Parteien regeln gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 PartG ihre Angelegenheiten durch eigene Satzungen, soweit die Satzung des jeweils nächsthöheren Gebietsverbandes hierüber keine Vorschriften enthält. Höhere Parteiebenen können also Teile der Satzung der nachrangigen inhaltlich determinieren – oder aber auch die Freiheit zur eigenen Gestaltung geben (vgl. Morlok, PartG, 2. Auflage 2013, § 6 Rn. 5). Die niederrangigen Verbände können im Rahmen ihrer Satzungsautonomie auf höherrangiges Satzungsrecht (dynamisch) verweisen.

4. Auch die vom Einspruchsführer kritisierten Stimmenquoten in Landes- und Kreisverbandssatzungen der CDU, nach denen Stimmzettel in dem Fall, dass in einem Wahlgang zwei oder mehr Kandidaten oder Kandidatinnen gewählt werden, nur gültig sind, wenn eine bestimmte Mindestzahl (zwischen 50 Prozent und 70 Prozent) von Kandidaten auf dem Stimmzettel angekreuzt wurde, stoßen auf keine rechtliche Bedenken. Ein solches sog. gemäßigt Blockwahlssystem hält sich innerhalb des Gestaltungsrahmens, den § 27 Absatz 5 BWG den Parteien und ihren Satzungen für das Wahlverfahren einräumt. Weder verstößt es gegen den Grundsatz innerparteilicher Demokratie gemäß § 21 Absatz 3 Satz 1 BWG, noch verletzt es die Verfassungsgrundsätze der Freiheit und der Gleichheit der Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG (vgl. *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rdnr. 21).

5. Die Rüge des Einspruchsführers hinsichtlich des § 6 Nr. 12 der Satzung des Kreisverbandes Fulda der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weist keinen Bezug zur Bundestagswahl auf. Zwar widerspricht das imperative Mandat für Delegierte des Kreisverbandes, die zu Parteitag (Delegiertenkonferenzen) auf überregionaler Ebene gesandt werden, demokratischen Grundsätzen. Indessen kann allein aus dem Vorhandensein einer rechtswidrigen Satzungsnorm nicht auf ein der Satzung entsprechendes – wahlrechtswidriges – Verhalten geschlossen werden. Die Wahlprüfung hat allein auf die tatsächlichen Vorgänge im Vorfeld der Bundestagswahl und deren Vereinbarkeit mit dem Wahlrecht abzustellen (BVerfGE 89, 243 [252 f.]). Davon abgesehen, dass das imperative Mandat nach der Satzung nur auf Antrag beschlossen wird, hat der Einspruchsführer nicht dargetan, dass die vom Kreisverband Fulda zur Aufstellung der Landesliste entsandten Delegierten ein imperatives Mandat erhielten und diesem folgten.

6. Aus dem Umstand, dass nach § 63 Absatz 3 Satz 1 der Satzung des CDU-Landesverbandes Hessen mindestens 15 Prozent der stimmberechtigten ordentlichen Delegierten bzw. 15 Prozent der stimmberechtigten Mitglieder einer Mitgliederversammlung erforderlich sind, um eine Kandidatenliste zu Parlaments- oder Kommunalwahlen – also auch für Bundestagswahlen – vorzulegen, lässt sich noch nicht auf einen Wahlfehler schließen. Zwar verstößt ein solches Antragsquorum im Rahmen einer Kandidatenaufstellung gegen § 27 Absatz 5 in Verbindung mit § 21 Absatz 3 Satz 2 BWG (vgl. *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 21 Rdnr. 29). Denn es beschränkt das Recht jeder Delegierten bzw. jedes Versammlungsmitglieds, „Vorschläge zur Gestaltung der Landesliste ungehindert und mit jedenfalls abstrakter Erfolgsaussicht in dem Entscheidungsgremium zur Abstimmung zu bringen“ (*Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rdnr. 22). Gleichwohl begründet der bloße Verweis auf (rechtswidriges) Satzungsrecht keinen Wahlfehler (s. o. unter 5.). Zu Vorgängen innerhalb des CDU-Landesverbandes Hessen trägt der Einspruchsführer aber nichts vor, zumal unklar ist, ob § 63 Absatz 3 Satz 1 der Satzung des CDU-Landesverbandes Hessen überhaupt abschließender Charakter beigemessen wird.

7. Auch der Vortrag des Einspruchsführers zur Auslegung des § 21 BWG dahingehend, dass für eine Mitgliederversammlung i. S. dieser Vorschrift die Teilnahme von mindestens drei Abstimmungsberechtigten erforderlich sei, begründet keinen Wahlfehler. Unabhängig davon, dass diese Auslegung in Einklang mit den Wahlrechtsgrundsätzen steht, weil sowohl der Grundsatz der Geheimheit der Wahl als auch das Erfordernis einer demokratischen Willensbildung die Teilnahme von mehr als zwei stimmberechtigten Bürgern voraussetzt (vgl. *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, § 21 Rdnr. 11 m. w. N.), kann dem Einspruch nicht entnommen werden, dass diese Auslegung zu einem mandatsrelevanten Wahlfehler geführt hat. Der Einspruchsführer trägt zwar vor, dass aufgrund dieser Auslegung ein Wahlbewerber nicht hätte als Kreiswahlbewerber für die Partei MLPD im Wahlkreis 74 antreten können. Abgesehen von dieser Behauptung werden jedoch keine weiteren Ausführungen zum zugrunde liegenden Sachverhalt gemacht. 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). Zudem ist der Bewerber, auf den der Einspruchsführer Bezug nimmt, im Wahlkreis 74 als Einzelbewerber angetreten, wo er 0,3 Prozent der Erststimmen auf sich vereinen konnte. Die Partei MDLP hat im Wahlkreis 74 0,1 Prozent der Zweitstimmen erringen können. Dass das Antreten des Bewerbers für die Partei der MDLP zum Gewinn des Wahlkreismandats geführt hätte, ist angesichts der tatsächlich erzielten Wahlergebnisse fernliegend.

8. Der Vortrag des Einspruchsführers sowohl hinsichtlich der Erhebung von Sondernutzungsgebühren für Plakatwerbung durch die Gemeinden Gerbstedt und Südharz als auch hinsichtlich der abgestuften Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Plakatwerbung durch die Gemeinden Bad Dürrenberg und Gelsenkirchen trägt die Annahme eines Wahlfehlers nicht.

a) Die Erhebung von Sondernutzungsgebühren für Plakatwerbung durch die Gemeinden Gerbstedt und Südharz war – wenn man den Sachvortrag des Einspruchsführers zugrunde legt und davon ausgeht, dass diese auch bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag angewandt wurden, was dem Vortrag nicht eindeutig entnommen werden kann – rechtmäßig. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist für Wahlwerbung mit Plakaten eine Sondernutzungserlaubnis erforderlich, deren Erteilung im – freilich durch den Gleichbehandlungsgrundsatz gebundenen – behördlichen Ermessen liegt (vgl. BVerwGE 47, 280 [282]; 56, 63 ff.; *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 79). Gemeinden können für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis eine Gebühr erheben (vgl. etwa Hagmann, DÖV 2006, 323 [330]). Die Erhebung einer Sondernutzungsgebühr verletzt – entgegen der Ansicht des Einspruchsführers – den Grundsatz der Chancengleichheit nicht. Sie geht nicht zulasten kleinerer Parteien oder von Einzelbewerbern. Der Umfang der Sondernutzungserlaubnis ist vom Vermögen der Parteien unabhängig. Die Frage, ob und in welcher Höhe Gebühren erhoben werden, ist nämlich von der Frage, wie viele Plakate im öffentlichen Straßenraum aufgestellt bzw. aufgehängt werden dürfen, zu unterscheiden. Dass die Sondernutzungsgebühren im Einzelfall innerhalb einer Gemeinde unterschiedlich hoch oder unangemessen gewesen seien, trägt der Einspruchsführer indessen nicht vor.

b) Auch die Erteilung abgestufter Sondernutzungserlaubnisse für Plakatwerbung durch die Gemeinden Bad Dürrenberg und Gelsenkirchen stößt auf keine rechtlichen Bedenken. Eine Gemeinde darf als Träger öffentlicher Gewalt gemäß § 5 Absatz 1 Satz 2 PartG den Umfang der Gewährung öffentlicher Einrichtungen oder anderer öffentlicher Leistungen nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß abstufen. Die Bedeutung der Parteien bemisst sich gemäß § 5 Absatz 1 Satz 3 PartG insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen. Würden alle Parteien, die sich an einer Wahl beteiligen, ohne Rücksicht auf ihre politische Bedeutung und ihr eigenes personelles, ideelles und materielles Potenzial in den Stand gesetzt, den gleichen Aufwand zu treiben, so würde die vom Staat vorgefundene tatsächliche Wettbewerbsslage verfälscht werden. Das Wahlergebnis, zu dem jeder Aktivbürger beigetragen hat, liefert immer noch den genauesten Maßstab für die politische Bedeutung einer Partei, d. h. für den Anteil, den sie an der politischen Willensbildung des Volkes hat (BVerfGE 24, 300 [354]) – und nach dem Willen des Volkes einnehmen soll. Eine Abweichung kann verfassungsrechtlich geboten sein, um neue oder sehr kleine Parteien nicht von dem Wahlwettbewerb auszuschließen. Dass Anträge solcher Parteien bei den jeweiligen Gemeinden eingegangen sind und/oder die Gemeinden in solchen Einzelfällen nicht demgemäß entschieden hätten, trägt der Einspruchsführer aber nicht vor. Er wendet sich lediglich gegen die Abstufung an sich.

9. Der Vortrag des Einspruchsführers zur Nichtzulassung einzelner Landeslisten von „Splitterparteien“ zur Wahl vermag ebenfalls keinen Wahlfehler zu begründen. Die Entscheidungen über die einzelnen Beschwerden durch den Bundeswahlausschuss am 3. August 2017 werden vom Einspruchsführer lediglich pauschal angegriffen. Er setzt sich weder mit den Begründungen des Bundeswahlausschusses auseinander, noch legt er dar, aus welchen Gründen die Anwendung des Bundeswahlrechts durch die Landeswahlausschüsse und den Bundeswahlausschuss fehlerhaft gewesen sein sollte. Der pauschale Verweis auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verkennt, dass dieser auch hinsichtlich des passiven Wahlrechts aus sachlich gerechtfertigten Gründen eingeschränkt werden kann (vgl. *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, § 1 Rdnr. 13, 14).

10. Soweit der Einspruchsführer die beschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten im Vorfeld einer Wahl kritisiert und damit § 49 BWG für verfassungswidrig hält, ist zu beachten, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. zuletzt 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). Abgesehen davon sind die Bedenken des Einspruchsführers unbegründet, wie ihm bereits anlässlich seines Einspruchs gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag mitgeteilt worden ist (Bundestagsdrucksache 18/1810, Anlage 16). Die Gültigkeit einer Bundestagswahl kann gemäß Artikel 41 GG nur in dem dort genannten zweistufigen Rechtsweg überprüft werden. Zunächst entscheidet der Deutsche Bundestag, dann – sofern der Einspruchsführer Wahlprüfungsbeschwerde einlegt – das Bundesverfassungsgericht. Durch Artikel 41 GG ist die Wahlprüfung der Rechtsweggarantie des Artikels 19 Absatz 4 GG entzogen (vgl. BVerfGE 22, 275 [281]; 46, 196 [198]; 66, 232 [234]; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber [Hrsg.], GG, 2. Auflage 2013, Artikel 41 Rdnr. 11). Nur in Fällen, in denen ein möglicher Fehler vor der Wahl geheilt werden kann, lassen das Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung bestimmte Rechtsbehelfe zu. Dazu gehören etwa die Beschwerde gegen die Nichtzulassung einer Partei zur Bundestagswahl (§ 18 Absatz 4a BWG) oder der Einspruch gegen das Wählerverzeichnis (§ 22 BWO).

11. Es ist zudem kein Wahlfehler, der die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag beeinträchtigt, darin zu erkennen, dass die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag Anwendung gefunden haben. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) entschieden, dass § 13 Nr. 2 BWG mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG unvereinbar und § 13 Nr. 3 BWG mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG unvereinbar und nichtig sei. Der Deutsche Bundestag ist gemäß § 31 BVerfGG an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden.

a) Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 ist der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG unvereinbar und damit unanwendbar. Ohne einer Entscheidung des Gesetzgebers vorzugreifen, wären selbst bei der Annahme, dass allen von dem Wahlrechtsausschluss Betroffenen das Wahlrecht rechtswidrig verweigert worden wäre, keine Wahlfehler festzustellen, der die Ungültigkeit der Wahl zur Folge hätte.

aa) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag stets angeschlossen haben, 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]; zuletzt Bundestagsdrucksache 18/1710, Anlage 55). Dabei darf es sich nicht nur um eine theoretische Möglichkeit handeln; sie muss eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht fernliegende sein ([89, 291 [304]). Vom Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 2 BWG betroffen waren ausweislich der von der Landeswahlleiterin angeführten Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung, die von der Bundesregierung in Auftrag gegeben wurde ([https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb470-wahlrecht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb470-wahlrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=2)), bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag 81.220 Personen. Neuere Zahlen für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag 2017 wurden weder vom Einspruchsführer vorgetragen, noch sind sie dem Wahlprüfungsausschuss bekannt. Ausweislich der Studie variiert die Häufigkeit der Wahlrechtsausschlüsse in den einzelnen Bundesländern (vgl. S. 48 der Studie). Zahlen für die Verteilung der Wahlrechtsausschlüsse auf die einzelnen Wahlkreise sind ebenfalls nicht bekannt, bei einer gleichmäßigen Verteilung über das Bundesgebiet wären es ca. 270 Betroffene pro Wahlkreis. Es ist zudem nicht nachprüfbar, ob die Betroffenen zur Wahl gegangen wären, ob sie einen gültigen Stimmzettel abgegeben hätten

und – bejahendenfalls – welche Wahlentscheidung sie getroffen hätten. Eine mögliche Auswirkung auf das Wahlergebnis wäre vor allem in Extremszenarien anzunehmen, wenn also eine starke Kumulierung Betroffener in einem Wahlkreis anzunehmen wäre und alle Betroffenen ihre Stimme für eine Partei abgegeben hätten. Eine solche Annahme wäre jedoch allein wegen der Zahl der Betroffenen nach der allgemeinen Lebenserfahrung fernliegend. Näherliegend wäre eine Streuung der hypothetisch abgegebenen Stimmen, die dem tatsächlichen Wahlergebnis jedenfalls nahe kommt und insofern keine Auswirkung auf das Wahlergebnis hätte. Letztlich kann die Frage, der Mandatsrelevanz im konkreten Fall jedoch offen bleiben.

bb) Denn selbst wenn eine Auswirkung auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages anzunehmen wäre, hätte diese unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht die Ungültigkeit der Wahl zur Folge. Die Ungültigerklärung einer gesamten Wahl setzt einen erheblichen Wahlfehler von solchem Gewicht voraus, dass ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung unerträglich erschiene (BVerfGE 103, 111 [134]; 121, 266 [312]). Das Interesse am Bestandsschutz der im Vertrauen auf die Verfassungsmäßigkeit des Bundeswahlgesetzes zusammengesetzten Volksvertretung überwiegt den möglicherweise mandatsrelevanten Wahlfehler. Wie erläutert, sind Auswirkungen auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages zwar nicht vollständig auszuschließen. In Abhängigkeit von den zugrunde gelegten Annahmen zum hypothetischen Wahlverhalten der Betroffenen kann es zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Jedoch wären selbst im Extremfall wohl nur wenige Mandate betroffen. Damit wäre ein möglicherweise mandatsrelevanter Wahlfehler nicht so gewichtig, dass er die Auflösung des 19. Deutschen Bundestages rechtfertigen würde. Insbesondere gilt dies vor dem Hintergrund, dass das Vertrauen der Bürger (und der das Wahlrecht anwendenden Wahlorgane) in die Verfassungsmäßigkeit des Bundeswahlgesetzes dadurch bekräftigt wurde, dass am Tag der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag die (nunmehr entschiedene) Wahlprüfungsbeschwerde zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen bereits beim Bundesverfassungsgericht anhängig war, ohne dass hierüber bis zum Wahltag entschieden worden war. Die Wahlorgane hatten die Regelungen über die Wahlrechtsausschlüsse zu beachten. Nach alledem ist die Legitimation des Deutschen Bundestages in seiner Gesamtheit damit nicht in einer Art und Weise betroffen, die eine Ungültigerklärung rechtfertigen würde.

b) Auch im Hinblick auf die Anwendung der Wahlrechtsausschlusses des § 13 Nr. 3 BWG bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag keine Wahlfehler festzustellen, die die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag berühren.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Regelung des § 13 Nr. 3 BWG für nichtig zu erklären, wirkt ex tunc. Ohne die Regelung des § 13 Nr. 3 BWG hätten sämtliche nach § 63 in Verbindung mit § 20 Strafgesetzbuch in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachten Personen an der Wahl teilnehmen können. Ihr Ausschluss von der Wahl begründet insofern einen Wahlfehler. Auch in diesem Fall ist – unter der Annahme, dass die Zahlen bei der Bundestagswahl 2017 vergleichbar groß sind – nach der allgemeinen Lebenserfahrung weder im Hinblick auf die Wahlkreismandate noch auf die Zweistimmenergebnisse der einzelnen Parteien eine Auswirkung anzunehmen. Anhaltspunkt für die Beurteilung der Mandatsrelevanz können – mangels neuerer Zahlen – lediglich die in der Studie der Bundesregierung genannten Zahlen bieten. Ausweislich dieser waren bundesweit 3.330 Personen vom Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 3 BWG bei der Bundestagswahl 2013 betroffen, das sind 0,05 Promille der Wahlberechtigten insgesamt. In Berlin, dem Bundesland mit dem höchsten prozentualen Anteil der Betroffenen an der Wahlbevölkerung waren dies 0,12 Promille, das sind in absoluten Zahlen 300 Personen (S. 45 der Studie). In Bayern waren in absoluten Zahlen 492 Personen betroffen, in Nordrhein-Westfalen 772 Personen. Unter der Annahme, dass die Zahlen bei der Bundestagswahl 2017 nahezu unverändert geblieben sind, wären die Auswirkungen auf das Wahlergebnis – selbst bei extremen Rechnungen – allenfalls fernliegend. Insofern kann in diesem Fall bereits die Mandatsrelevanz des Wahlfehlers verneint werden.

## Beschlussempfehlung

### Zum Wahleinspruch

1. des Herrn M. P. K., 44145 Dortmund,
2. des Herrn G. K., 86179 Augsburg,
3. des Herrn M. S., 48161 Münster
4. des Herrn K. W., 34414 Warburg,
5. der Frau M. K., 34414 Warburg,  
vertreten durch Frau Rechtsanwältin Dr. A. L., 10967 Berlin
6. des Herrn R. S., 13403 Berlin
7. des Herrn C. N., 21339 Lüneburg  
vertreten durch Herrn Rechtsanwalt Prof. Dr. H. P., 28215 Bremen

- Az.: WP 205/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

- 1. Die Einspruchsführer zu 1., 2., 4., 5. und 6. sind in ihrem subjektiven Wahlrecht verletzt.**
- 2. Im Übrigen wird der Wahleinspruch zurückgewiesen.**
- 3. Die notwendigen Auslagen der Einspruchsführer trägt der Deutsche Bundestag.**

## Tatbestand

### I.

Die Einspruchsführer haben mit einem Telefax der Verfahrensbevollmächtigten vom 21. November 2017 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 sowie wegen der Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl eingelegt. Sie wenden sich gegen die Ausschlussstatbestände des § 13 Nr. 2 und 3 Bundeswahlgesetz (BWG), die sie für verfassungswidrig halten.

Für die Einspruchsführer zu 1., 2. und 4. sowie die Einspruchsführerin zu 5. sei Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet. Sie waren deshalb nicht ins Wählerverzeichnis eingetragen und haben nicht an der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 teilgenommen.

Der Einspruchsführer zu 3. habe seit seiner Volljährigkeit unter Pflegschaft gestanden, die nach der Betreuungsrechtsreform in eine Betreuung umgewandelt worden sei. Im der Betreuung zugrunde liegenden Sachverständigenutachten sei eine geistige Behinderung aufgrund frühkindlicher Hirnschädigung diagnostiziert worden. Zunächst habe die Betreuung nicht alle Angelegenheiten des Einspruchsführers zu 3. umfasst. Er habe daher regelmäßig an Wahlen teilgenommen. Am 16. Januar 2009 sei eine Betreuung in allen Angelegenheiten für ihn angeordnet worden. Da dem Einspruchsführer zu 3. bewusst geworden sei, dass er dadurch sein Wahlrecht verliere, sei auf seinen Antrag hin der Betreuungsbeschluss am 26. April 2013 abgeändert worden. Der Einspruchsführer zu 3. habe an der angegriffenen Wahl teilgenommen.

Die Einspruchsführer zu 6. und 7. befänden sich gemäß §§ 63, 20 StGB im psychiatrischen Maßregelvollzug. Der Einspruchsführer zu 6. habe an der Bundestagswahl 2017 nicht teilgenommen. Aus welchen Gründen der Einspruchsführer zu 7., der nicht hätte wählen dürfen, an der Bundestagswahl 2017 teilnehmen dürfen, sei nicht aufklärbar.

Die Einspruchsführer zu 1. bis 6. hätten bereits gegen die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 Einspruch eingelegt (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 7). Gegen die Zurückweisung des Einspruchs hätten sie Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, über die zum Zeitpunkt der Einreichung des Wahleinspruchs noch nicht entschieden worden sei.

Im Auftrag der Bundesregierung sei im Jahr 2016 eine „Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung“ veröffentlicht worden. Demnach seien in den Jahren 2014 und 2015 neben den Einspruchsführern zu 1., 2., 4. und 5. über 84.000 Personen vom Wahlrechtsausschuss nach § 13 Nr. 2 BWG und neben den Einspruchsführern zu 6. und 7. über 3000 Personen vom Wahlrechtsausschluss nach § 13 Nr. 3 BWG betroffen gewesen.

Die Einspruchsführer tragen in der Sache vor, dass die Wahlrechtsausschlüsse gemäß § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWG nicht mit dem Grundgesetz vereinbar seien. Sie verstießen gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) und gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG, der im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Artikel 29 und 12 der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) und Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK auszulegen sei.

Im Übrigen verweisen sie auf die ausführliche Begründung des Einspruchs gegen die Bundestagswahl 2013 (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 7). Ergänzend weisen sie darauf hin, dass die Bundesländer Nordrhein-Westfalen sowie Schleswig-Holstein zwischenzeitlich ihre landesrechtlichen Wahlrechtsausschlüsse aufgehoben hätten.

Die Einspruchsführer haben Erstattung der notwendigen Auslagen beantragt.

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

### Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig und begründet, soweit die Einspruchsführer zu 1., 2., 4., 5. und 6. eine Verletzung ihres Wahlrechts geltend machen. Im Übrigen ist der Einspruch unbegründet.

#### I.

1. Zum Zeitpunkt der Bundestagswahl 2017, am 24. September 2017, war geltende Rechtslage, dass diejenigen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten eine Betreuerin oder ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, und diejenigen, die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, gemäß § 13 Nr. 2 bzw. Nr. 3 BWG von der Teilnahme an der Bundestagswahl ausgeschlossen waren.

2. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 29. Januar 2019 im Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages über den gleichgerichteten Einspruch der Einspruchsführer zu 1. bis 6. gegen die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (2 BvC 62/14) entschieden, dass § 13 Nr. 2 BWG mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG unvereinbar und § 13 Nr. 3 BWG mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG unvereinbar und nichtig sei. Der Deutsche Bundestag ist gemäß § 31 BVerfGG an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden.

#### II.

1. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 ist der Wahlrechtsausschluss des § 13 Nr. 2 BWG mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG unvereinbar und damit unanwendbar. Ohne einer Entscheidung des Gesetzgebers vorzugreifen, wäre selbst bei der Annahme, dass allen von dem Wahlrechtsausschluss Betroffenen das Wahlrecht rechtswidrig verweigert worden wäre, kein Wahlfehler festzustellen, der die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestages in Frage stellen würde.

a) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag stets angeschlossen haben, 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]; zuletzt Bundestagsdrucksache 18/1710, Anlage 55). Dabei darf es sich nicht nur um eine theoretische Möglichkeit handeln; sie muss eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht fernliegende sein (BVerfGE 89, 291 [304]). Vom Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 2 BWG betroffen waren ausweislich der Studie der Bundesregierung bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag 81.220 Personen. Neuere Zahlen für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag 2017 wurden weder von den Einspruchsführern vorgetragen, noch sind sie dem Wahlprüfungsausschuss bekannt. Ausweislich der Studie variiert die Häufigkeit der Wahlrechtsausschlüsse in den ein-

zelen Bundesländern (vgl. S. 48 der Studie). Zahlen für die Verteilung der Wahlrechtsausschlüsse auf die einzelnen Wahlkreise sind ebenfalls nicht bekannt, bei einer gleichmäßigen Verteilung über das Bundesgebiet wären es ca. 270 Betroffene pro Wahlkreis. Es ist zudem nicht nachprüfbar, ob die Betroffenen zur Wahl gegangen wären, ob sie einen gültigen Stimmzettel abgegeben hätten und – bejahendenfalls – welche Wahlentscheidung sie getroffen hätten. Eine mögliche Auswirkung auf das Wahlergebnis wäre vor allem in Extremszenarien anzunehmen, wenn also eine starke Kumulierung Betroffener in einem Wahlkreis anzunehmen wäre und alle Betroffenen ihre Stimme für eine Partei abgegeben hätten. Eine solche Annahme wäre jedoch allein wegen der Zahl der Betroffenen nach der allgemeinen Lebenserfahrung fernliegend. Näherliegend wäre eine Streuung der hypothetisch abgegebenen Stimmen, die dem tatsächlichen Wahlergebnis jedenfalls nahe kommt und insofern keine Auswirkung auf das Wahlergebnis hätte. Letztlich kann die Frage, der Mandatsrelevanz im konkreten Fall jedoch offen bleiben.

b) Denn selbst wenn eine Auswirkung auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages anzunehmen wäre, hätte diese unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht die Ungültigkeit der Wahl zur Folge. Die Ungültigerklärung einer gesamten Wahl setzt einen erheblichen Wahlfehler von solchem Gewicht voraus, dass ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung unerträglich erschiene (BVerfGE 103, 111 [134]; 121, 266 [312]). Das Interesse am Bestandsschutz der im Vertrauen auf die Verfassungsmäßigkeit des Bundeswahlgesetzes zusammengesetzten Volksvertretung überwiegt den möglicherweise mandatsrelevanten Wahlfehler. Wie erläutert, sind Auswirkungen auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages zwar nicht vollständig auszuschließen. In Abhängigkeit von den zugrunde gelegten Annahmen zum hypothetischen Wahlverhalten der Betroffenen kann es zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Jedoch wären selbst im Extremfall wohl nur wenige Mandate betroffen. Damit wäre ein möglicherweise mandatsrelevanter Wahlfehler nicht so gewichtig, dass er die Auflösung des 19. Deutschen Bundestages rechtfertigen würde. Insbesondere gilt dies vor dem Hintergrund, dass das Vertrauen der Bürger (und der das Wahlrecht anwendenden Wahlorgane) in die Verfassungsmäßigkeit des Bundeswahlgesetzes dadurch bekräftigt wurde, dass am Tag der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag die (nunmehr entschiedene) Wahlprüfungsbeschwerde zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen bereits beim Bundesverfassungsgericht anhängig war, ohne dass hierüber bis zum Wahltag entschieden worden war. Die Wahlorgane hatten die Regelungen über die Wahlrechtsausschlüsse zu beachten. Nach alledem ist die Legitimation des Deutschen Bundestages in seiner Gesamtheit damit nicht in einer Art und Weise betroffen, die eine Ungültigerklärung rechtfertigen würde.

2. Auch im Hinblick auf die Anwendung der Wahlrechtsausschlusses des § 13 Nr. 3 BWG bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag sind keine Wahlfehler festzustellen, die die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag berühren.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Regelung des § 13 Nr. 3 BWG für nichtig zu erklären, wirkt ex tunc. Ohne die Regelung des § 13 Nr. 3 BWG hätten sämtliche nach § 63 in Verbindung mit § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebrachten an der Wahl teilnehmen können. Ihr Ausschluss von der Wahl begründet insofern einen Wahlfehler. Auch in diesem Fall ist – unter der Annahme, dass die Zahlen bei der Bundestagswahl 2017 vergleichbar groß sind – nach der allgemeinen Lebenserfahrung weder im Hinblick auf die Wahlkreismandate noch auf die Zweistimmenergebnisse der einzelnen Parteien eine Auswirkung anzunehmen. Anhaltspunkt für die Beurteilung der Mandatsrelevanz können – mangels neuerer Zahlen – lediglich die in der Studie der Bundesregierung genannten Zahlen bieten. Ausweislich dieser waren bundesweit 3.330 Personen vom Wahlrechtsausschluss gemäß § 13 Nr. 3 BWG bei der Bundestagswahl 2013 betroffen, das sind 0,05 Promille der Wahlberechtigten insgesamt. In Berlin, dem Bundesland mit dem höchsten prozentualen Anteil der Betroffenen an der Wahlbevölkerung waren dies 0,12 Promille, das sind in absoluten Zahlen 300 Personen (S. 45 der Studie). In Bayern waren in absoluten Zahlen 492 Personen betroffen, in Nordrhein-Westfalen 772 Personen. Unter der Annahme, dass die Zahlen bei der Bundestagswahl 2017 nahezu unverändert geblieben sind, wären die Auswirkungen auf das Wahlergebnis – selbst bei extremen Rechnungen – allenfalls fernliegend. Insofern kann in diesem Fall bereits die Mandatsrelevanz des Wahlfehlers verneint werden.

3. Es liegt jedoch hinsichtlich der Einspruchsführer zu 1., 2., 4., 5. und 6. eine subjektive Rechtsverletzung vor. Die Einspruchsführer zu 1., 2., 4. und 5. waren § 13 Nr. 2 BWG in der Fassung des Gesetzes zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz – BtG) vom 12. September 1990 (BGBl. I, S. 2002) und der Einspruchsführer zu 6. war gemäß § 13 Nr. 3 BWG in der Fassung des Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. März 1985 (BGBl. I, S. 521) von der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 ausgeschlossen. Diese Regelungen sind mit dem Grundgesetz unvereinbar.

Die Einspruchsführer zu 1., 2., 4., 5. und 6. sind damit in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und in ihrem Grundrecht aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG verletzt (BVerfG, Beschl. v. 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Leitsätze 1 - 3).

4. Gemäß § 19 Absatz 1 Satz 2 Wahlprüfungsgesetz werden die notwendigen Auslagen der Einsprechenden erstattet, soweit dem jeweiligen Einspruch stattgegeben wurde oder der Einspruch nur deshalb zurückgewiesen wurde, weil der geltend gemachte Mangel keinen Einfluss auf das Wahlergebnis gehabt hat. Da bei den Einspruchsführern im vorliegenden Fall entweder eine subjektive Rechtsverletzung festgestellt wird oder aber der Einspruch nur deshalb zurückgewiesen wird, weil ein Wahlfehler die Gültigkeit der Wahl nicht in Frage stellen würde, sind die notwendigen Auslagen dem Grunde nach zu erstatten. Im konkreten Fall können etwaige Auslagen der Einspruchsführer im Hinblick auf die Einschaltung von Rechtsanwälten unter Berücksichtigung der tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten als notwendig angesehen werden (vgl. Bundestagsdrucksache 12/1002, Anlage 29).

### Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

1. der Grundrechtstiftung, vertreten durch die Einspruchsführer zu 1. und 2.,
2. der Frau A. V., 87600 Kaufbeuren,
3. des Herrn I. V., ebenda

- Az.: WP 212/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

### Tatbestand

Mit Schreiben vom 22. November 2017 haben die Einspruchsführer im eigenen Namen und für die Einspruchsführerin zu 1. Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie fügten ihrem Einspruchsschreiben eine maschinengeschriebene Liste bei, die die Namen, Postleitzahlen und Wohnorte weiterer Personen enthält und die mit „Beitritte“ überschrieben ist. Auch im Namen dieser Personen legen sie Einspruch ein.

1. Sie tragen vor, die Wahl sei unter Verstoß gegen Artikel 38 Grundgesetz (GG) abgehalten worden, da nach Artikel 38 GG ausschließlich die Wahl von Direktkandidaten über die Erststimme zugelassen sei, während die indirekte Wahl von Parteien gegen das Grundgesetz verstoße. Die Vorschriften aus § 1 Absatz 2 Parteiengesetz (PartG) in Verbindung mit § 2 Absatz 2 PartG begründeten eine grundgesetzwidrige einfachgesetzliche Pflicht politischer Parteien als Personengruppen zur Teilnahme an Landtags- und Bundestagswahlen, um ihren verfassungsrechtlichen Status gemäß Artikel 21 GG als politische Partei zu erhalten. Unterließen sie die regelmäßige Teilnahme an Wahlen, bewirke dies den Verlust des durch Artikel 21 GG verliehenen verfassungsrechtlichen Status einer politischen Partei. Insofern unterlägen politische Parteien einem einfachgesetzlich vorgeschriebenen und gleichzeitig grundgesetzwidrigen Wahlzwang. Artikel 38 GG begründe jedoch keine Wahlpflicht, sondern überlasse die Ausübung des Wahlrechts im positiven oder negativen Sinne dem Träger dieses Rechts. Artikel 38 Absatz 1 GG schreibe die Wahlrechtsgrundsätze vor, Artikel 38 Absatz 2 GG erlaube die Ausübung des passiven Wahlrechts ausschließlich Einzelpersonen. Personengruppen wie politische Parteien seien ausgenommen. Die Vorschrift des Artikel 19 Absatz 2 GG, wonach die Grundrechte auch für inländische juristische Personen wie politische Parteien gälten, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar seien, sei in Bezug auf politische Parteien hinsichtlich ihrer Pflicht zur Teilnahme an Wahlen zum Deutschen Bundestag nicht anwendbar. Damit verfügten politische Parteien bereits über kein Recht zur wie auch immer gearteten Teilnahme an Wahlen zum Deutschen Bundestag. Soweit Artikel 38 Absatz 3 GG verfüge: „Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.“, könne ein solches Bundesgesetz ausschließlich die Vorschriften des Artikel 38 GG im Einzelnen ausgestalten, aber nicht ändern oder gar etwas verfügen, was durch Artikel 38 GG nicht ausdrücklich erlaubt worden sei. Sofern weiterhin argumentiert werde, dass die Kandidaten der politischen Parteien natürliche Personen seien, werde übersehen, dass deren indirekte Teilnahme an Wahlen zum Deutschen Bundestag die in Artikel 38 Absatz 1 GG verfügten Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der Unmittelbarkeit der Wahl, der Freiheit sowie der Gleichheit der Wahl, verletze. Im Ergebnis verstoße die Teilnahme von politischen Parteien derart gegen die demokratischen Wahlgrundsätze, dass jede darauf beruhende Wahl zum Deutschen Bundestag nicht den tatsächlichen Willen des Volkes wiedergeben könne.

2. Die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag verstoße zudem gegen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 131, 319 in Verbindung mit BVerfGE 95, 335, wonach maximal 16 Überhangmandate im Gegensatz zu den aktuell 46 Überhangmandaten zugelassen seien.

3. Die Vorschriften der § 21 Absatz 6 Bundeswahlgesetz (BWG), § 36 Absatz 2 BWG, § 39 Absatz 4 Nr. 6 BWG sowie 49a BWG schränken nach Maßgabe des Artikel 19 Absatz 1 Satz 1 GG Grundrechte (insbesondere Artikel 2 GG) unter direktem Verweis auf das Strafgesetzbuch ein. Sie würden diese eingeschränkten Grundsätze jedoch nicht nach Maßgabe des Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 GG unter Angabe des Artikels nennen. Die Vorschrift des § 49a BWG verweise weiterhin indirekt auf das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, welches die in § 132 OWiG genannten Grundrechte einschränke. Insofern würden auch die damit verbundenen Einschränkungen von Grundrechten unmittelbar durch das Bundeswahlgesetz begründet und seien gemäß Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 GG zu nennen. Da es sich bei dem Zitiergebot des Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 GG um eine zwingend zu erfüllende Gültigkeitsvoraussetzung für grundrechtseinschränkende Gesetze handle, führe deren Nichterfüllung zur Ungültigkeit des entsprechenden Gesetzes ex tunc. Auch die Vorschrift des § 52 Absatz 1 Nr. 14 BWG in Verbindung mit den entsprechenden Vorschriften der Bundeswahlordnung in Bezug auf die Versicherung an Eides statt verstoße gegen das Zitiergebot. Die Strafbarkeit einer falschen Versicherung an Eides statt sowie die dadurch ausgelösten Grundrechtseinschränkungen würden demnach durch das Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung begründet. Die Bundeswahlordnung selbst sei eine Ministerverordnung gemäß Artikel 80 Absatz 1 GG. Gemäß Artikel 19 Absatz 1 Satz 1 GG könnten Grundrechte ausschließlich förmlich „durchgesetzt oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden“, jedoch nicht durch Verordnungen. Auch insoweit verstoße die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag gegen das Grundgesetz, weil das Bundeswahlgesetz in Verbindung mit der Bundeswahlordnung auf Grund ihres Verstoßes gegen Gültigkeitsvorschriften des Grundgesetzes ungültig sei.

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

### Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist unbegründet. Es kann dahinstehen, ob die Beitritte der Personen, die lediglich auf einer maschinenschriftlich vorliegenden Liste, die keine handschriftlichen Unterschriften aufweist, verzeichnet sind, überhaupt zulässig sind. Denn der Vortrag der Einspruchsführer lässt jedenfalls keinen Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit keinen Wahlfehler erkennen.

Die Einspruchsführer rügen im Wesentlichen die Verfassungsmäßigkeit einzelner Vorschriften des Bundeswahlgesetzes. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage stehenden Regelungen.

1. Die Regelung des § 2 Absatz 2 PartG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Gemäß Artikel 21 Absatz 1 GG wirken Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Das Parteiengesetz regelt gemäß Artikel 21 Absatz 3 GG „das Nähere“. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes umfasst nach § 1 Absatz 2 PartG, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen zu beteiligen. Dass § 2 Absatz 2 PartG den Verlust der Rechtsstellung als Partei an die Teilnahme an Parlamentswahlen knüpft, ist vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 6, 367 [373]), zumal es unbenommen bleibt, nach Verlust der Rechtsstellung erneut für Wahlen zu kandidieren und damit die Rechtsstellung wiederzuerlangen. Auch ein Verstoß gegen Artikel 38 GG ist nicht ersichtlich. Denn wie die Einspruchsführer zutreffend ausführen, ergibt sich hieraus lediglich ein Wahlrecht für natürliche Personen.

Es ist auch nicht zu beanstanden, dass das im Bundeswahlgesetz näher geregelte Wahlsystem gemäß § 4 BWG jedem Wähler eine Erst- und eine Zweitstimme zuschreibt und mit der Zweitstimme eine Landesliste, die von Parteien einzureichend sind, gewählt wird. Zunächst ist die Vorstellung der Einspruchsführer zur Wahlteilnahme von Parteien unzutreffend. Naturgemäß können nur natürliche Personen Abgeordnete sein. Nur sie sind daher gemäß Artikel 38 Absatz 2 GG und § 15 BWG wählbar. Nicht die Parteien, sondern die von ihnen vorgeschlagenen Kandidaten können gewählt werden. Dies ergibt sich prinzipiell aus § 18 BWG. Während Landeslisten gemäß § 27 BWG nur von Parteien eingereicht werden können, können Kreiswahlvorschläge (für das Direktmandat)

gemäß § 20 Absatz 3 BWG auch von parteiunabhängigen Einzelbewerbern eingereicht werden, sofern sie 200 Unterstützungsunterschriften einreichen. Die hohe Bedeutung der Parteien für die Vorschläge ergibt sich aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG, wonach die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Die Demokratie des Grundgesetzes ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Mehrparteiendemokratie (vgl. etwa BVerfGE 2, 1 [13]; 5, 85 [224]). Darüber hinaus ist auch die Listenwahl verfassungsrechtlich zulässig (vgl. BVerfGE 3, 45 [50 f.]; 122, 304 [314]). Diese Regelung verstößt nicht gegen die in Artikel 38 Absatz 1 GG niedergelegten Wahlgrundsätze, namentlich nicht gegen den Grundsatz der unmittelbaren oder der gleichen Wahl. Denn die Zurechnung der abgegebenen Wählerstimmen auf die einzelnen Wahlvorschläge vollzieht sich von der Stimmabgabe an ohne Zwischenschaltung eines von dem der Wähler abweichenden Willens (vgl. *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rdnr. 4). Dies gilt auch für die auf ausscheidende Abgeordnete nachrückende Abgeordnete, die ebenfalls auf der Landesliste zur Wahl standen (BVerfGE 3, 45 [50 f.]). Dass die Aufstellung der Listen in die Hand von Parteien gelegt wurde, ist dabei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (BVerfGE 5, 77 [82]; 46, 196 [199]; 89, 243 [251]).

Schließlich ist die Behauptung, der Erststimme komme für das eigentliche Wahlergebnis keine praktische Bedeutung zu, unzutreffend, da mit der Erststimme der jeweilige Wahlkreisabgeordnete gewählt und insofern jedenfalls auf die personelle Zusammensetzung des Bundestages Einfluss genommen wird (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 4 Rdnr. 3).

2. Entgegen der Ansicht der Einspruchsführer ist auch die Zahl der Sitze im 19. Deutschen Bundestag verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das von den Einspruchsführern zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (Bundesgesetzblatt I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl. Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag haben darüber hinaus – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichlose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung.

3. Schließlich vermögen Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag auch keinen Verstoß gegen das Zitiergebot des Artikel 19 Absatz 2 GG in Bezug die §§ 21 Absatz 6, 36 Absatz 2, 39 Absatz 4 Satz 1 Nr. 6, 49a sowie 52 Absatz 1 Satz 2 Nr. 14 BWG zu erkennen. Die §§ 21 Absatz 6, 36 Absatz 2 und 39 Absatz 4 Satz 1 Nr. 6 BWG, die für bestimmte Fälle die Abgabe einer Versicherung an Eides statt fordern, führen bereits nicht zu der von den Einspruchsführern behaupteten Grundrechtseinschränkung. Erst eine gemäß § 156 Strafgesetzbuch strafbare falsche Versicherung an Eides statt könnte zu einem Grundrechtseingriff führen. Gleiches gilt für § 52 BWG, der das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ermächtigt, die Bundeswahlordnung mit Rechtsvorschriften über die Aufgabe und Aufnahme von Versicherungen an Eides statt zu treffen. Für die Regelungen im Bereich des Ordnungswidrigkeitsrechts des § 49a BWG greift das Zitiergebot nicht, da hier allenfalls ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Artikel 2 Absatz 1 GG in Betracht kommt, bei der wegen des weiten Schutzbereichs auf die Einhaltung des Zitiergebots verzichtet wird (BVerfGE 64, 72 [80]).



### Beschlussempfehlung

#### Zum Wahleinspruch

1. der Frau R. M., 80796 München,
2. der Frau S. T., Hamburg,
3. der Frau C. W.-S., 81241 München,
4. der Frau D. A., 24106 Kiel,
5. der Frau B. R.-H., 82205 Gilching,
6. der Frau E. W., 81241 München,
7. der Frau K. N., 22021 Hamburg,
8. der Frau D. K., 21037 Hamburg,
9. der Frau J. B.-R., 54470 Bernkastel-Kues,
10. der Frau G. B., 55413 Weiler bei Bingen,
11. des Herrn J. Sch., 14059 Berlin,

Einspruchsführer zu 1. – 11., vertreten durch Frau Prof. Dr. S. R. L. 14059 Berlin,

- Az.: WP 224/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

#### **Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

#### Tatbestand

Die Einspruchsführerinnen und der Einspruchsführer tragen vor, die Bundestagswahl vom 24. September 2017 leide an einem erheblichen Wahlfehler. Er betreffe die nichtparitätische Kandidatennominierung durch die Parteien. Der Wahlfehler wirke sich auf die Mandatsverteilung und die Gültigkeit der Wahl aus. Bei der Bundestagswahl 2017 seien 61,5 Millionen Deutsche wahlberechtigt gewesen, davon 31,7 Millionen (51,5 Prozent) wahlberechtigte Bürgerinnen und 29,8 Millionen (48,5 Prozent) wahlberechtigte Bürger. Gleichwohl seien von den insgesamt 6.502 zugelassenen Bewerbungen (Landeslisten und Wahlkreise) 4.613 Männer (71 Prozent) und nur 1.889 Frauen (29 Prozent) gewesen. Der Anteil der von den Parteien nominierten Frauen entspreche nicht dem Anteil der wahlberechtigten Bürgerinnen am Wahlvolk. Die geringe Anzahl nominierten Frauen wirke sich auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages aus. Denn die Wählerinnen und Wähler könnten nur die Personen wählen, die von den Parteien benannt worden seien. Angesichts der geringen Anzahl nominierten Bewerberinnen sei die Unterrepräsentanz von Frauen von vornherein absehbar gewesen. Hierdurch erkläre sich der geringe Anteil weiblicher Abgeordneter im 19. Deutschen Bundestag von nur 30,7 Prozent. Die gesetzlichen Regelungen über die Kandidatenaufstellung der Parteien wirkten sich zu Lasten von Frauen aus. Infolgedessen werde die Hälfte des Wahlvolks nicht angemessen mit ihren spezifischen Perspektiven, Interessen, Erfahrungen und Prioritäten im Bundestag repräsentiert. Dadurch werde gegen das Recht der Bewerberinnen auf Chancengleichheit im Nominierungsverfahren gemäß Artikel 38, Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz (GG) und das Recht der Wählerinnen auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf die Staatsgewalt gemäß Artikel 38, Artikel 20, Artikel 3 Absatz 2 GG verstoßen.

1. Die nichtparitätische Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten unter anderem durch die im Bundestag vertretenen Parteien CDU, CSU, FDP, AfD und SPD stelle einen Verstoß gegen das Gleichberechtigungsgrundrecht und das Gleichberechtigungsgebot gemäß Artikel 3 Absatz 2 GG sowie das Grundrecht auf passive Wahlgleichheit, Artikel 38 GG dar. Das geltende Wahlorganisationsrecht, das die rechtliche Grundlage der Kandidatennominierung durch die Parteien bilde, verstoße gegen das Grundrecht von Kandidatinnen auf Chancengleichheit bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen durch die politischen Parteien.

Von den insgesamt 3.943 Bewerbungen auf den eingereichten Landeslisten seien lediglich 1.249 von Frauen. Allein die Parteien BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. hätten mehr Frauen als Männer nominiert. Die Nominierungsverfahren der Parteien CDU, CSU, SPD, FDP und AfD verstoße in Bezug auf die eingereichten Wahllisten gegen Artikel 38 Absatz 1 GG, Artikel 20 GG und Artikel 3 Absatz 2 GG, da sie Kandidatinnen mittelbar und strukturell benachteiligten, Kandidaten hingegen strukturell bevorzugten. Dass der Grund für das unausgewogene Verhältnis nicht in der fehlenden Anzahl von Bewerberinnen liege, belegten inzwischen zahlreiche Presseartikel, die sich mit den Strukturen der Parteien befassten. Es seien die männlich geprägten Strukturen, die letztlich über den Erfolg einer Kandidatur und die Nominierung entschieden.

Noch deutlicher werde das fehlerhafte Nominierungsverfahren in Bezug auf die Wahlkreise. Dort hätten alle im 19. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien mehr Männer als Frauen aufgestellt, wie im Einzelnen dargelegt wird.

2. Ausdruck der strukturellen, mittelbaren Diskriminierung von Frauen in der Politik sei ihre strukturelle, mittelbare Benachteiligung bei der Kandidatenaufstellung im Vorfeld von Wahlen. Eine mittelbare, faktische Diskriminierung liege vor, wenn „eine Regelung zwar neutral formuliert sei, aber im Ergebnis überwiegend Angehörige eines Geschlechts treffe“ (BVerfGE 121, 241 [254] u. a.). Mittelbar diskriminierende (partei)politische Entscheidungen im Rahmen von Nominierungsverfahren im Vorfeld von Wahlen verstießen ebenso wie pflichtwidrig unterlassene gesetzgeberische Rechtsakte zum Schutz vor mittelbar diskriminierenden Nominierungsverfahren gegen das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gemäß Artikel 3 Absatz 2 GG, der vor faktischen Diskriminierungen von Frauen schütze. Die Zahlen zur Nominierung von Frauen sowie die Zahlen zum Wahlergebnis sprächen für eine mittelbare Diskriminierung von Frauen. Die strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik stehe heute außer Frage. Sie führe zu mangelnder Chancengleichheit von Kandidatinnen bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen im Vorfeld von Bundestagswahlen. Denn die Parteien übten ihr gesetzliches Wahlvorschlagsrecht ganz überwiegend zu Gunsten von männlichen Kandidaten aus. Daher würden seit 1949 überproportional viele Männer und unterproportional wenige Frauen in den Bundestag gewählt. Infolgedessen würden die gesellschaftspolitischen Interessen der weiblichen Volkshälfte nicht angemessen, d. h. paritätisch, im Bundestag repräsentiert. Es fehle seither an der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe und effektiven Einflussnahme der Bürgerinnen in Deutschland auf die Staatsorgane, vermittelt durch gewählte Mandatsträgerinnen.

3. Die strukturelle diskriminierende Nominierung der Kandidatinnen schlage sich im Wahlergebnis nieder, wie für die einzelnen Parteien jeweils aufgeführt wird.

4. Infolgedessen fehle den Staatsbürgerinnen als elementarer Teil des Volkes in Deutschland die gleichberechtigte demokratische Teilhabe an politischer Einflussnahme, also die Sicherung ihrer effektiven Einflussnahme auf politische Entscheidungen des Bundestages. Dies sei aber für die demokratische Legitimation der aus Wahlen hervorgehenden Parlamente und deren Entscheidungen erforderlich.

Verfassungsrechtlich widerspreche die Unterrepräsentanz von Frauen im 19. Deutschen Bundestag zudem dem Demokratieprinzip im Sinne von Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 GG, das die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger voraussetze. Das Demokratieprinzip verlange nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine hinreichende Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk. Zentrales Element des Konzepts der „repräsentativen Demokratie“ sei die Legitimationskette, die erstens sicherstellen solle, dass die politische Herrschaftsgewalt auf das Volk rückführbar sei und zweitens, dass die Bürgerinnen und Bürger effektiven Einfluss auf die Ausübung der politischen Herrschaft hätten. Dabei müssten zwangsläufig der Willen und die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in den Blick genommen werden. Diesen Gedanken der Responsivität habe das Bundesverfassungsgericht inzwischen in seine Rechtsprechung aufgenommen und in den Zusammenhang mit der parlamentarischen Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gestellt. Die so verstandene responsive Verantwortung des Parlaments sei letztlich „die wesentliche Voraussetzung des von Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG geforderten effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt“ (BVerfGE 131, 152, Rdnr. 113). Dabei lege das Bundesverfassungsgericht in seinen neueren Entscheidungen im Hinblick auf das Staatsvolk als Legitimationssubjekt eine deutlich individualistischere Sicht zu Grunde. Gerade die responsive effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane sei das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalt an den „Volkswillen“, um so die „freie Selbstbestimmung“ der Bürgerinnen und Bürger zu sichern. Dafür spreche auch die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum individuellen Anspruch auf Demokratie. Durch diesen von

der Ewigkeitsgarantie umfassten Anspruch werde der Menschenwürdegehalt der politischen Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger geschützt. In der repräsentativen Demokratie komme diesbezüglich den direkt aus Wahlen hervorgehenden Parlamenten eine besondere Schutzpflicht zu, um die politische Selbstbestimmung der (wahlberechtigten) Bürgerinnen und Bürger und deren Grundrecht auf Demokratie zu sichern. Dementsprechend setze das Demokratieprinzip nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger voraus. Dennoch fehle es daran in der Verfassungswirklichkeit bis heute. Denn die Staatsbürgerinnen könnten seit 1949 mangels ausreichender Repräsentantinnen in den Parlamenten bislang keinen effektiven Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen ausüben. Die infolgedessen eintretenden demokratischen Defizite politischer Entscheidungen führten zu einem Mangel an demokratischer Legitimation. Denn der allgemeine Gleichheitssatz, konkretisiert durch die speziellen Gleichheitssätze des Artikel 3 Absätze 2 und 3 GG, gelte als Kerngehalt des Demokratiegebots. Dass die gleichberechtigte Partizipation der weiblichen Volkshälfte an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie heute zu den demokratischen Grundbedingungen zähle, hätten unter anderem der Europarat 2007 sowie die europäische Kommission klargestellt. Ebenso finde eine entsprechende Diskussion in der Rechtswissenschaft statt. Demnach ziele die in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie über die Parteien und Wählergemeinschaften vermittelte „Volks-herrschaft“ aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts zwingend auf eine faire, gleichberechtigte und effektive Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung.

Das jeweils geltende Wahlrecht gehöre zu den Gelingensbedingungen der repräsentativen Demokratie. Der paritätischen Ausgestaltung des Wahlorganisationsrechts komme daher für den Schutz vor mittelbarer struktureller Diskriminierung von Frauen im Rahmen der Kandidatennominierung im Vorfeld von Wahlen und für die Sicherung und Durchsetzung des Grundrechts auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive demokratische Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen zentrale Bedeutung zu. Vor allem der Gesetzgeber habe die Verpflichtung, die fehlende Chancengleichheit von Kandidatinnen effektiv durchzusetzen. Die paritätische Ausgestaltung des gesetzlichen Wahlvorschlagsrechts der Parteien für die Bundestagswahlen durch den Bundesgesetzgeber sei verfassungsrechtlich geboten, um die bestehenden Verfassungsverstöße zu beenden und das Grundrecht auf Chancengleichheit von Kandidatinnen auf ein durch Wahl vermitteltes Mandat herzustellen und das Grundrecht auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive gleichberechtigte demokratische Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane in Deutschland durchzusetzen.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zur Frage der nicht paritätischen Kandidatennominierung wie folgt Stellung genommen:

1. Das Recht der Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber auf Chancengleichheit im Wahlwettbewerb aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 GG sei durch die Verfahren der Wahlbewerberaufstellung der Parteien und die Ergebnisse der Wahl der Mitglieder des 19. Deutschen Bundestags nicht verletzt. Aus dem Recht auf Chancengleichheit der Wahlbewerber folge kein Anspruch auf Ergebnisgleichheit zwischen bestimmten Gruppen von Wahlbewerbern.

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 GG beziehe sich auch auf das passive Wahlrecht, also das Recht bei Bundestagswahlen zu kandidieren. Neben den Parteien hätten auch alle Aktivbürger, denen Artikel 38 Absatz 2 GG die Wählbarkeit ausdrücklich garantiere, als Wahlbewerber ein Recht auf Chancengleichheit (BVerfGE 41, 399 [413]). Der Grundsatz der Chancengleichheit fordere, dass die Rechtsordnung jeder Partei und jedem Wahlbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren und damit gleiche Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen gewährleiste (BVerfGE 21, 196 [200]). Der Grundsatz der Chancengleichheit verlange nicht, vorgegebene Unterschiede auszugleichen mit dem Ziel, eine Wettbewerbsgleichheit herzustellen (BVerfGE 41, 399 [414]). Erst recht folge aus dem Grundsatz der Chancengleichheit kein Anspruch auf Ergebnisgleichheit in der Wahl.

Die Regelungen des Bundeswahlrechts zur Kandidatenaufstellung gewährleisteten die Chancengleichheit aller passiver Wahlberechtigten, indem alle sich bewerbenden Personen unabhängig von ihrem Geschlecht in formal gleicher Weise die Möglichkeit hätten, als Wahlbewerber anzutreten und gewählt zu werden. Soweit in dem Wahleinspruch eine strukturelle Benachteiligung von Frauen durch Hinweis auf den tatsächlichen Anteil weiblicher Abgeordneter nach dem Ergebnis der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag dargelegt werden soll, werde das den Gegebenheiten einer politischen Wahl nicht gerecht. Denn die Wahl sei ihrem Wesen nach nicht auf die Garantie eines ausgewogenen Verhältnisses unter Bewerbern wie in einem Personalauswahlverfahren, sondern

auf die inhaltlich nicht gebundene politische Entscheidung der Wählerschaft zwischen politischen und personellen Alternativen ausgerichtet. Ein Recht auf Ergebnisgleichheit folge dabei aus dem Grundsatz der Chancengleichheit nicht.

2. Durch die Verfahren der Wahlbewerberaufstellung der Parteien und die Ergebnisse der Wahl der Mitglieder des 19. Deutschen Bundestags werde auch nicht das Repräsentationsprinzip des Grundgesetzes verletzt. Das in Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation sei das vom Grundgesetz gewählte Organisationsmodell, welches dem Volk die maßgebliche Bestimmungsmacht über die staatliche Gewalt verschaffen solle (BVerfGE 44, 308 [315 f.]; 56, 396 [405]; 80, 188 [217]; 131, 316 [341]). Es 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 (BVerfGE 121, 266 [305]; 131, 316 [342]); sie würden zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (BVerfGE 44, 308 [316]; 102, 224 [237]; 131, 316 [342]) repräsentieren. Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiere das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (BVerfGE 6, 84 <99>; 95, 335 [402]; 121, 266 [305]; 131, 316 [342]). Das Grundgesetz gehe damit vom Grundsatz der Gesamtrepräsentation aus. Der Deutsche Bundestag sei mithin ein unitarisches Repräsentationsorgan, das nicht einzelnen Gruppen, einzelnen Personen oder einzelnen Interessen verpflichtet sei, sondern dem ganzen Volk (Robbers, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, Stand: Januar 2014, Art. 20 Abs. 2 Rn. 3036).

Die Repräsentation erfolge somit nicht gruppenspezifisch, sondern offen, da sich Parteien frei bilden oder programmatisch und personell neu ausrichten können, da Repräsentanten ihre Parteimitgliedschaft wechseln können und da demokratische Repräsentation nicht zwingend mit Parteien verknüpft sei, sondern auch durch nicht von den Parteien vorgeschlagene Wahlbewerber wahrgenommen werden könne. Eine Verpflichtung der Wahlvorschlagsberechtigten auf eine bestimmte Kandidatenstruktur würde diese offene, parteipolitisch strukturierte Repräsentation durch eine andere Form der Repräsentation als die im Grundgesetz vorgesehene überlagern (v. Ungern-Sternberg, Kein Parité-Gesetz ohne Grundgesetzänderung, <http://zugeschaeftsordnung.de/kein-parite-gesetz-ohne-grundgesetzänderung/>; Polzin, Parité-Gesetz in Brandenburg – Kein Sieg für die Demokratie, VerfBlog, 2019/2/08, <https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie/>).

3. Mit dem dem Grundgesetz inhärenten verfassungsrechtlichen Verständnis demokratischer Legitimation durch freie und gleiche Wahlen sowie einer Repräsentation durch frei gewählte und mit freiem Mandat ausgestattete Volksvertreter lasse sich die in dem Einspruch vertretene Forderung nach „Spiegelung“ der weiblichen Wahlbevölkerung in Parlament und Parlamentsarbeit nicht in Einklang bringen. Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes kenne nur die Repräsentation des Volkes als einheitliche Gruppe durch das Parlament und seine Abgeordneten, jedoch keine geschlechts- bzw. gruppenbezogene Repräsentation (BayVerfGH, Entscheidung vom 26.03.2018 – Vf. 15-VII-16-, juris Rn. 114; Polzin, Parité-Gesetz in Brandenburg – Kein Sieg für die Demokratie, VerfBlog, 2019/2/08, <https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie/>).

4. Aus dem Grundgesetz lasse sich kein verpflichtender Verfassungsauftrag ableiten, der Gesetzgeber müsse eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung vorsehen (BayVerfGH, Entscheidung v. 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16-, juris Rn. 122; Butzer, Diskussionsstand und Verfassungsfragen einer Paritégesetzgebung auf Bundes- und Landesebene, NdsVBl. 2019, S. 10 [19 f.]; Langenfeld, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 74. Lfg. Mai 2015, Art. 3 Abs. 2 Rn. 89; ferner Grzeszick, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 38 Rn. 140). Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes sehe zwar die tatsächliche Förderung der Gleichberechtigung als Verfassungsauftrag vor, die Art und Weise, wie der Staat seine Verpflichtung erfülle, obliege aber dem gesetzgeberischen Ermessen (BVerfGE 109, 69 [90]). Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 gewährleiste Chancengleichheit, nicht aber die Herstellung von Ergebnisgleichheit (vgl. Langenfeld, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 74. Lfg. Mai 2015, Art. 3 Abs. 2 Rn. 101; Nußberger, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 282 f.).

5. Ein Anspruch auf eine im Bundeswahlgesetz geregelte Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung könne auch deshalb nicht bestehen, weil mit einer solchen Regelung verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende schwerwiegende Eingriffe in die Wahlgrundsätze des Artikels 38 Absatz 1 GG und der Parteifreiheit aus Artikel 21 GG verbunden wären.

Eine bundeswahlgesetzliche Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung würde eine Einschränkung des Rechts auf Chancengleichheit im Wahlwettbewerb aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG in

Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 GG darstellen. Der Grundsatz der Chancengleichheit fordere, dass die Rechtsordnung jeder Partei und jedem Wahlbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren und damit gleiche Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen gewährleiste (BVerfGE 21, 196 [200]). Bundeswahlgesetzliche Verpflichtungen zu einer bestimmten Kandidatenaufstellung würden zum Ausschluss von Bewerbern, die diese Kriterien auf dem betreffenden Listenplatz nicht erfüllten, führen und damit die gleichen Chancen der Wahlbewerber ausschließen.

Auch eine Einschränkung des Grundsatzes der Freiheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 GG wäre durch eine bundeswahlgesetzliche Verpflichtung zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung gegeben. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleiste, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben könne (BVerfGE 7, 63 [69]; 47, 253 [282]; 66, 369 [380]). Daneben gehöre zur Wahlfreiheit auch ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten (BVerfGE 41, 399 [417]). Durch paritätische Regelungen wären nur Vorschläge zulässig, die zu der Abfolge der Paritätsregelung passen würden, wodurch das freie Wahlvorschlagsrecht der Wahlberechtigten und Delegierten eingeschränkt wäre.

Auch der Grundsatz der Gleichheit der Wahl nach Artikel 38 Absatz 1 GG in seiner Ausprägung der passiven Wahlrechtsgleichheit wäre durch eine bundesgesetzliche Verpflichtung zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung eingeschränkt. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 GG gebiete, dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können, und sei im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (BVerfGE 60, 162 [167]; 71, 81 [94]; 146, 327 [349]). Durch eine bundesgesetzliche Verpflichtung zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung könnten Wahlbewerber, die nicht die Kriterien der Parität auf dem jeweiligen Listenplatz erfüllten, bei bestimmten Wahlen nicht mehr kandidieren, so dass ihre passive Wahlrechtsgleichheit ausgeschlossen wäre.

Eine bundeswahlgesetzliche Verpflichtung zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung wäre darüber hinaus ein Eingriff in die durch die Freiheit der Parteien nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 2 GG gewährleistete Programmfreiheit und Tendenzfreiheit. Die Programmfreiheit schütze vor staatlicher Einflussnahme auf den Inhalt der Parteiprogramme und staatlichen Anforderungen an das Parteiprogramm. Die Programmfreiheit schließe die Befugnis der Partei ein, sich so zu organisieren, dass sie die selbst gesetzten Ziele auch wirksam verfolgen könne und umfasse damit auch die Freiheit zur Tendenz (Klein in: Maunz/Dürig/Klein, GG, EL November 2018, Art. 21, Rn. 278). Einer paritätischen Kandidatenaufstellung und dem Besetzen spezifischer Männer- oder Frauenthemen komme eine inhaltlich-programmatische Bedeutung zu. Die Parteien wären im Falle einer bundeswahlgesetzlichen Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung daher nicht mehr frei hinsichtlich dieser inhaltlich-programmatischen Aspekte. Auch wäre eine Ausrichtung entsprechend der Tendenz der Partei, also beispielsweise eine spezifisch feministische oder aber eine überwiegend Männer ansprechende Ausrichtung des Parteiprogramms in Ansehung der dann erheblichen Schwierigkeiten einer Wahlteilnahme mit einer paritätisch besetzten Wahlbewerberliste kaum möglich.

Durch eine bundeswahlgesetzliche Verpflichtung der Parteien zu einer bestimmten Kandidatenaufstellung wäre zudem das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im Wahlwettbewerb verletzt. 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 müssten 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 ist 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]). Parteien, deren Kandidaten im Ergebnis einen bestimmten Geschlechterproporz nicht erfüllten, würden ihr Recht an der Wahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilzunehmen, nicht wahrnehmen können. Kleinere Parteien wären von einer gesetzlichen Verpflichtung zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung zudem deutlich stärker betroffen als große, mitgliederstarke Parteien, die leichter die Vorgaben einer paritätischen Kandidatenaufstellung erfüllen könnten, wodurch die Chancengleichheit der Parteien verletzt wäre.

Auch im verfassungsrechtlichen Schrifttum begegne eine im Bundeswahlgesetz geregelte Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung darum überwiegend verfassungsrechtlichen Bedenken, die auch unter Berücksichtigung des Verfassungsauftrags aus Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG nicht ausgeräumt werden können (Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, Stand: Oktober 2018, Anh. z. Art. 38: BWahlG, Rn. 30; Butzer, Diskussionsstand und Verfassungsfragen einer Paritégesetzgebung auf Bundes- und Landesebene, NdsVBl. 2019, S. 10 ff; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rn. 14; Morlok/Hobusch, Ad parité – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, DÖV 2019, S. 14 ff.; P. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 160; Zypries/Holste, 90 Jahre Frauenwahlrecht in Deutschland, NJW 2008, 3400 [3402 f.] sowie mit weiteren Nachweisen Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, WD 3-3000-101/17 und WD 3-3000-028/19).

### Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist jedenfalls unbegründet. Es kann hier dahinstehen, ob der Einspruch der Einspruchsführerin zu 2. bereits unzulässig ist, da dem Einspruchsschreiben keine Bevollmächtigung dieser Einspruchsführerin beilag. Denn dem Vortrag der Einspruchsführerinnen und des Einspruchsführers lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften, mithin kein Wahlfehler entnehmen.

1. Die Aufstellung der Landeslisten der Parteien und die Nominierung der Kandidatinnen und Kandidaten für die Bundestagswahl 2017 durch die Parteien CDU, CSU, SPD, AfD und SPD lassen im Hinblick auf die von den Einspruchsführern gerügte nichtparitätische Nominierung keinen Wahlfehler erkennen. Bundeswahlgesetz und Bundeswahlordnung sehen in den Vorschriften zur Aufstellung von Landeslisten und zur Bestimmung der Kreiswahlvorschläge, insbesondere in den §§ 21 und 27 Bundeswahlgesetz (BWG) keine paritätische Besetzung vor. Es entspricht damit geltendem Wahlrecht, dass bei der Listenaufstellung durch die genannten Parteien bzw. der Nominierung der Kreiswahlvorschläge keine Parität zwischen Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern herrschte. Als Folge dieser Rechtslage bildet die Verteilung der Sitze im 19. Deutschen Bundestag zwar nicht die tatsächliche Geschlechterverteilung der Wähler ab. Jedoch ist dies einfachgesetzlich auch nicht geboten.

2. Es ist nicht ersichtlich und wird von den Einspruchsführern auch nicht vorgetragen, dass die genannten Parteien gegen Bestimmungen ihrer innerparteilichen Satzung bei der Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten verstoßen haben. Das innerparteiliche Verfahren zur Aufstellung von Landeslisten und Parteibewerbern ist, soweit es nicht in den §§ 21 und 27 BWG geregelt ist, gemäß § 21 Absatz 5 BWG (i. V. m. § 27 Absatz 5 BWG) in die Hand der Parteien, die Entsprechendes in ihren Satzungen regeln können, gelegt. Eine Rüge dahingehend, dass die Ausgestaltung der innerparteilichen Satzungen einzelner Parteien nicht in Einklang mit einfachgesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Vorgaben stehe, kann dem Vortrag der Einspruchsführer nicht entnommen werden. Soweit sie das „geltende Wahlorganisationsrecht“ erörtern, wird dieses im Einspruchsschreiben als Bundeswahlgesetz und Bundeswahlordnung definiert; Satzungsrecht der Parteien wird nicht erwähnt.

3. Sofern die Einspruchsführer rügen, dass die Ausgestaltung des Wahlrechts, das keine Parität bei der Besetzung von Landeslisten und der Nominierung von Kreiswahlbewerbern vorsieht, verfassungswidrig sei, ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag zum jetzigen Zeitpunkt keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden Rechtslage. Dies gilt unbeschadet der Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, im Bundeswahlgesetz eine Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung zu regeln. Wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme umfassend darlegt, folgt weder aus Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG noch aus dem Demokratieprinzip die Verfassungswidrigkeit der derzeit geltenden Rechtslage. Es bestehen darüber hinaus erhebliche Bedenken gegen die von den Einspruchsführern vorgetragene verfassungsrechtliche Verpflichtung, eine entsprechende gesetzliche Regelung einzuführen. Wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme

ebenfalls ausführlich erläutert, streitet zwar die Regelung des Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG für eine Förderungspflicht des Staates zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und für ein Hinwirken auf die Beseitigung bestehender Nachteile. Jedoch steht dem Gesetzgeber hierbei ein Ermessen zu. Insbesondere sind weitere Verfassungsrechtsgüter, insbesondere die Freiheit der Parteien sowie die Wahlrechtsgrundsätze bei der Ausgestaltung dieses Verfassungsauftrags zu berücksichtigen. Eine Reduzierung des gesetzgeberischen Ermessens derart, dass hieraus ein gesetzgeberische Verpflichtung zum Erlass entsprechender Regelungen entstehen würde, ist nicht anzunehmen.



## Anlage 19

**Beschlussempfehlung**

## Zum Wahleinspruch

1. des Herrn B. K., 76470 Ötigheim,
  2. des Herrn Prof. Dr. D. M., 73630 Remshalden,
    3. der Frau U. Sch., 85540 Haar,
    4. des Herrn R. Z., 86655 Harburg,
    5. des Herrn J. H., 96482 Ahorn,
  6. des Herrn K.-L. K., 85521 Riemerling,
    7. der Frau E. N., 85540 Haar,
  8. des Herrn H. M., 83670 Bad Heilbrunn,
    9. der Frau K. K., 83224 Grassau,
    10. des Herrn A. W., 80805 München,
    11. des Herrn S. K., 89358 Kammeltal,
    12. des Herrn F. R., 81679 München,
    13. der Frau P. C., 10589 Berlin,
    14. des Herrn Dr. F. W., 80333 München,
- dieser zugleich als Bevollmächtigter der Einspruchsführer zu 1. bis 13.

- Az.: WP 226/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

**Tatbestand**

Mit Schreiben vom 23. November 2017 haben die Einspruchsführer – Mitglieder der Partei LKR Liberal Konservative Reformer – die Eurokritiker – Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag vom 24. September 2017 eingelegt. Sie haben beantragt, ihre notwendigen Auslagen zu erstatten. Sie stützen den Einspruch auf eine Verletzung von Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz. Grundsätzlich gehe das geltende Wahlsystem und das Bundeswahlgesetz davon aus, das der Deutsche Bundestag aus 598 Mitgliedern bestehe, wovon 299 über Wahlkreise und die übrigen 299 über Listen vergeben würden. Die jetzigen 709 Sitze resultierten daraus, dass zusätzlich zu den 598 Sitzen noch 46 Überhang- und 65 Ausgleichsmandate vergeben worden seien. Eine derartige Vergrößerung des Deutschen Bundestages sei in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland einmalig. Die Zahl der Überhangmandate habe ab der ersten gesamtdeutschen Wahl 1990 stark zugenommen. Dies sei darauf zurückzuführen, dass inzwischen sieben Parteien im Parlament vertreten seien und dass die beiden relativ größten Parteigruppierungen (Union und SPD) zusammen nur noch 53 Prozent der abgegebenen Stimmen hätten erringen können. Da für Direktmandate die relative Mehrheit genüge, hätten diese beiden Gruppierungen weiterhin nahezu alle Direktmandate errungen (290 von insgesamt 299) auf Grund des stark gesunkenen Zweitstimmenanteils dieser beiden Gruppierungen sei es nicht zufällig, sondern systemimmanent, dass diese beiden Gruppen im hohen Maße Überhangmandate erzielt hätten.

1. Der 19. Deutsche Bundestag sei mit 709 Abgeordneten das inzwischen größte nationale Parlament der Welt. Lediglich die Vertretung in der Volksrepublik sei noch größer (bei deutlich größerer Einwohnerzahl). Ein Parlament von einer derartigen Größe sei nicht mehr effizient und produziere direkte und indirekte Kosten, die außerhalb jedes vernünftigen Verhältnisses stünden.

2. Das geltende Wahlrecht verletze den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl. Es sei ein Resultat der immer weiter zunehmenden Überhangmandate. Das Bundesverfassungsgericht habe im Urteil vom 25. Juli 2012 (2 BVE 9/11) angemahnt, dass ausgleichslose Überhangmandate nur in einem eng bestimmten Umfang akzeptiert werden

könnten, da andernfalls der Grundsatz der Stimmgleichheit verletzt würde. Der 18. Deutsche Bundestag habe deshalb eine von allen Parteien getragene Neuregelung des Inhalts verabschiedet, dass die Gesamtzahl der Sitze des Deutschen Bundestages soweit angehoben werde, bis die Zahl der Abgeordneten jeder im Bundestag vertretenen Partei dem Zweitstimmenanteil der im Bundestag vertretenen Parteien entspreche. In der aktuellen Situation, dass Überhangmandate insbesondere von den Unionsparteien erzielt worden seien, mithin fast ausschließlich durch die relativ größte Partei erobert worden seien, ergebe sich zwangsläufig die Folge, dass deshalb allen anderen Parteien entsprechende Ausgleichsmandate zuzugestehen seien. Das geltende Wahlrecht werde stets zu Ausgleichsmandaten führen, wobei deren Zahl insbesondere davon abhängen, ob es einer oder mehreren Parteien gelinge, in substantiellem Umfang Überhangmandate zu gewinnen. Folge hiervon sei, dass vor der Wahl nicht feststehe, welche tatsächliche Größe der zu wählende Bundestag aufweisen werde. Es gehöre allerdings zu den unverzichtbaren demokratischen Grundsätzen, dass sich die Wähler im Klaren darüber seien, wie viele Abgeordnete sie wählen und wovon die Zahl der Abgeordneten abhängen. Denn ebenso, wie jeder Wähler das Recht habe, frei zu entscheiden, ob er an der Wahl teilnehme oder nicht, müsse ein demokratisches System den Rahmen dafür schaffen, dass bei Wahlen nur diejenige Anzahl von Parlamentariern gewählt werde, mit denen vernünftigerweise zu rechnen sei. Das vorliegende Wahlergebnis missachte diese Prinzipien. Die Anzahl der weiteren Mandate betrage ein Mehrfaches einer Fraktionsstärke. Für den Wähler sei somit nicht vorhersehbar, welche Repräsentanten einer Partei diese im Bundestag vertreten würden. Sofern Wahlberechtigte nicht wünschen sollten, dass sich die Anzahl der Abgeordneten so massiv erhöhe, wären sie angehalten, aus taktischen Gründen Überhangmandate zu vermeiden, also bewusst die Erststimme einer Partei zu verweigern, die hierdurch ein zu Überhangmandaten führendes Direktmandat erringen könne. Dies führe zu einem insgesamt intransparenten und von Zufälligkeiten beeinflussten Wahlsystem.

3. Auch die Einteilung der insgesamt 299 Bundestagswahlkreise für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag sei Gegenstand des Einspruchs. Die verantwortlichen Parteien seien sich bereits bei dieser Neueinteilung bewusst gewesen, dass sich der neu zu wählende Bundestag erstmals mit größter Wahrscheinlichkeit aus sieben Parteien zusammensetzen würde und es deshalb in noch einmal erhöhtem Maße zu Überhangmandaten kommen würde. Trotzdem seien die Wahlkreise gerade mit dem Ziel festgelegt, die Chancen der jeweils regierenden Parteien zu maximieren, möglichst viele Direktmandate zu erobern.

4. Schließlich verletze die aktuelle Größe des Deutschen Bundestages den Grundsatz der Chancengleichheit zwischen den im Bundestag vertretenen und den nicht vertretenen Parteien. Es werde seitens der Antragsteller nicht verkannt, dass ein Wahlsystem Regeln kennen müsse und Vorkehrungen zu treffen habe, dass nur bestimmte – nämlich die größten – Parteien auch im Bundestag vertreten seien. Es müsse andererseits aber gesehen werden, dass jedes Mandat mehr, dass die großen Parteien errängen, deren Stellung gegenüber kleineren Parteien verbessere und stärke. Wenn nur die größten Parteien reelle Chancen auf immer mehr Parlamentssitze hätten, würden diese Parteien für aktuelle und potentielle Bewerber auf politische Ämter immer attraktiver. Nicht im Parlament vertretene Parteien hätten diesen Vorteil nicht. Das aktuelle politische System in der Bundesrepublik Deutschland mit Interessensvertretungen auf kommunaler, Länder- und Bundesebene habe inzwischen eine Mandatsdichte erreicht, die in den Ländern der westlichen Welt an der Spitze stehe. Mit den neu geschaffenen Regeln zum Überhang- und Ausgleichsmandaten hätten die großen Parteien in Deutschland ihren Einfluss noch einmal weiter ausgebaut.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 6 Bundeswahlgesetz (BWG) wie folgt Stellung genommen:

1. Es widerspreche nicht, sondern es entspreche vielmehr der gesetzlichen Regelung, wenn im Ergebnis der Sitzverteilung der gesetzlichen Zahl der Wahlkreismandate eine höhere Zahl von Listenmandaten gegenüberstehe. § 1 Absatz 1 BWG ordne an, dass der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“ aus 598 Abgeordneten bestehe. Danach könne sich also die gesetzliche Gesamtzahl der Sitze aufgrund der gesetzlichen Vorschriften erhöhen. Auch die Aufteilung der Sitze nach § 1 Absatz 2 BWG, nach der von der Gesamtzahl der Sitze 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und „die übrigen“ – also nicht unbedingt 299 – nach Landeswahllisten gewählt würden, stehe von vornherein unter dem gesetzlichen Vorbehalt einer Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze auf eine höhere Zahl als die in § 1 Absatz 1 BWG genannte, nicht erhöhte Zahl von 598.

2. Soweit die Einspruchsführer beanstanden, dass die Berechnung der Sitzkontingente der Länder für die Wähler vor der Wahl nicht bekannt sei, sei darauf hinzuweisen, dass die in der ersten Stufe der Sitzverteilung länderspezifische Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG nach den Bevölkerungsanteilen der Länder erfolge und vom Bundeswahlleiter auf der Grundlage der aktuellen Bevölkerungszahlen mehrere Tage vor dem Wahltag bekannt gemacht werde (siehe zur Bundestagswahl 2017, Mitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 26 vom 19.09.2017). Soweit die Einspruchsführer anführen, dass nicht vorhersehbar sei, wie viele Abgeordnete gewählt würden und wie hoch die Erhöhung ausfalle, sei darauf hinzuweisen, dass sich die endgültige Gesamtzahl der Sitze aufgrund der Erhöhung der Sitzzahl nach den Regeln des § 6 Absatz 5 BWG ergebe.

Die zunächst länderspezifische Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG in der ersten Stufe der Sitzverteilung diene der Vermeidung des Effekts des so genannten negativen Stimmgewichts (vgl. Begründung zum Entwurf eines Zweiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drs. 17/11819, S. 5). Bei der probeweisen Zuordnung der Sitze in der ersten Stufe der Sitzverteilung werde ermittelt, wie viele Sitze inklusive sogenannter Überhangmandate nach § 6 Absatz 4 Satz 2 BWG den Parteien bei der Ausgangssitzzahl von 598 zustünden. Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG sodann die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden drohende Überhangmandate und Störungen der Erfolgswertgleichheit vermieden und dem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beim Anfallen von Überhangmandaten drohenden Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts (BVerfGE 121, 266 [301]) entgegengewirkt.

3. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass durch die im Bundeswahlgesetz vorgesehene Erhöhung der Sitzzahl gleichheitswidrige Auswirkungen auf nicht die Erhöhung verursachende Landeslisten entstünden, liege den Erwägungen eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde.

Durch das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 sei kein Ausgleichsmodell normiert worden, bei dem in Ländern mit Überhangmandaten den anderen Landeslisten jeweils Ausgleichsmandate zugeteilt würden. Vielmehr werde der Bundestag solange vergrößert, bis bei allen Parteien alle Direktmandate anrechenbar seien und darum keine Überhangmandate entstünden. Nach dieser Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze nach § 6 Absatz 5 BWG würden nach § 6 Absatz 6 BWG alle Sitze nach dem Verhältnis der Zweitstimmen zunächst in einer Oberverteilung auf die Parteien und sodann in der Unterverteilung auf deren jeweilige Landeslisten verteilt. Alle den Parteien zugeteilten Sitze entsprächen danach – auf erhöhtem Niveau – dem Verhältnis der Zweitstimmen der Parteien (sogenannter nationaler Parteienproporz). Der föderale Proporz innerhalb der Parteien zwischen deren Landeslisten werde zwar dadurch beeinträchtigt, dass nach § 6 Absatz 6 Satz 2, 2. Halbsatz BWG allen Landeslisten mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate zugeteilt werde. Dadurch erhielten Landeslisten mit vielen Direktmandaten – zur Verhinderung von Überhangmandaten in diesem Land – also mehr Sitze zugewiesen, als es dem innerparteilichen föderalen Proporz entsprechen würde. Diese zusätzlichen Sitze zur Anrechnung aller Direktmandate in diesem Land erhielten die Landeslisten, bei denen Überhangmandate drohen, aber aus dem Sitzzuwachs der Partei durch die Bundestagsvergrößerung, nicht im Wege der Kompensation aus dem Listenmandatsanspruch anderer Landeslisten der Partei. Dadurch werde die in der Vergangenheit durch Überhangmandate verursachte Störung des föderalen Proporztes zwar nicht im Wege eines föderalen Vollausgleichs beseitigt, aber auch nicht durch eine Kompensation über Listenmandate in anderen Ländern verschärft.

Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden zugleich Erfolgswertunterschiede ausgeglichen, die bei unterschiedlicher Wahlbeteiligung in den Ländern aus der in der ersten Stufe wegen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316 [352]) nach Bevölkerungsanteilen erfolgenden Verteilung der Sitze auf die Länder resultieren. Wenn aufgrund geringer Wahlbeteiligung oder wegen eines hohen Stimmenanteils von Parteien, die wegen Verfehlens der Fünf-Prozent-Sperrklausel des § 6 Absatz 3 BWG nicht an der Sitzverteilung teilnehmen, einer Partei in einem Land in der ersten Stufe der Sitzverteilung mit unterdurchschnittlich vielen Stimmen überdurchschnittlich viele Sitze zugeordnet würden, so erhalte sie auch in der zweiten Stufe mindestens diese Sitzzahl, zur Herstellung des bundesweiten Parteienproporztes müsse aber die Gesamtsitzzahl solange erhöht werden, bis trotzdem der Zweitstimmenproporz zu den anderen Parteien gewahrt werden könne.

4. Die Ansicht der Einspruchsführer, Ausgleichsmandate seien verfassungswidrig, entspreche nicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der umgekehrt das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten nur in begrenztem Umfang verfassungsgemäß sei und ein Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt werde (BVerfGE 131, 316 [357, 365 f.]).

Soweit die Einspruchsführer anführen, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts deshalb gegeben sei, weil Parteien mit Überhangmandaten auch noch Ausgleichsmandate erhielten, liege dem eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde. Das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 realisiere kein Ausgleichssystem, bei dem beim Anfallen von Überhangmandaten bei einer Partei den anderen Parteien Ausgleichsmandate zugewiesen würden. Vielmehr finde die Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Alle vergebenen Mandate entsprächen danach den Zweitstimmenanteilen der Parteien und ließen sich auf das Votum der Wähler mit der Zweitstimme zurückführen und seien darum demokratisch legitimiert. Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproportionalen Mandate sei danach ein Überhangmandat oder ein Ausgleichsmandat, alle Mandate seien Listenmandate oder auf Listenmandate angerechnete Direktmandate.

5. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass das Verhältnis von Sitzen im Bundestag annähernd gleich zur Bevölkerung in den Ländern sein müsse, aber wegen der Schwankungsbreite des Divisors gegen dieses Gleichheitsanfordernis verstoßen werde, sei darauf hinzuweisen, dass entscheidend für die Sitzverteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG die Zweitstimmenanteile der Parteien seien. Die Sitzverteilung erfolge in der entscheidenden zweiten Stufe nach § 6 Absatz 6 BWG zunächst auf die Parteien und erst durch die anschließende Verteilung auf die Landeslisten der Parteien nach § 6 Absatz 6 Satz 2 BWG mittelbar auf die Länder. Der Divisor des in § 6 Absatz 2 Satz 2 bis 7 BWG beschriebenen Divisorverfahrens, auf das in § 6 Absatz 6 BWG jeweils Bezug genommen werde, diene dazu, die beiden Größen, nämlich die auf die Partei entfallenden Sitze und die Ansprüche der einzelnen Landeslisten nach Zweitstimmenanteilen, in das Verhältnis zu setzen und ermögliche dadurch eine verhältnismäßige Verteilung (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379-427).

6. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass die Abgabe der Zweitstimme für eine andere Partei als die des mit der Erststimme gewählten Wahlkreisbewerbers (sogenanntes Stimmensplitting) contra legem erfolge, lasse sich dies auf die wahlrechtlichen Bestimmungen nicht stützen. Die Möglichkeit des Stimmensplittings sei der seit 1953 bestehenden Zweitstimmen-Regelung des § 4 BWG immanent (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. A. 2017, § 4 Rn. 5) und vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als zulässig angesehen worden (BVerfGE 5, 7 [82]; 7, 63 [73]; 79, 161 [167]; 95, 335 [362]).

Das sogenannte Stimmensplitting hätte auch keine Verdoppelung des Stimmerfolgs des splittenden Wählers zur Folge. Denn nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG würden bei den nach § 6 Absatz 3 BWG an der Sitzverteilung teilnehmenden Parteien die von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate von der nach Zweitstimmen zustehenden Sitzzahl abgerechnet. Das gelte auch beim Stimmensplitting, weil auch dann der Sitz des erfolgreichen Wahlkreisbewerbers nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG von der Sitzzahl seiner Landesliste abgezogen würde. Werde die Erststimme für einen erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgegeben, der gemäß § 20 Absatz 3 BWG oder von einer Partei vorgeschlagen sei, die nach § 6 Absatz 3 BWG bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werde oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen sei, so werde seine Zweitstimme nach § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG nicht berücksichtigt. Auch die Stimme des splittenden Wählers hätte also nur einmal auf die politische Zusammensetzung des Bundestages Einfluss.

7. Der 19. Deutsche Bundestag sei entgegen der Ansicht der Einspruchsführer auch nicht arbeitsunfähig, sondern stelle seine Arbeitsfähigkeit in der laufenden 19. Wahlperiode in jeweils für sich arbeitsfähigen sechs Fraktionen unter Beweis.

8. Sofern die Einspruchsführer die Normenklarheit und Verständlichkeit des Bundeswahlgesetzes beanstanden, sei darauf hinzuweisen, dass das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 weitestgehend dem bisherigen Recht entspreche und bei der Ermittlung der Ergebnisse der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 und der Ergebnisse der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 wie in der Vergangenheit von den Wahlorganen korrekt ausgelegt

und angewendet werden konnte (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2013, S. 312-339 und Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379-427).

### Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist jedenfalls unbegründet. Es kann hier dahinstehen, ob der Einspruch der Einspruchsführer zu 7., 8. und 11. bereits unzulässig ist, da dem Einspruchsschreiben keine Bevollmächtigung dieser Einspruchsführer beilag und trotz Ankündigung auch nicht nachgereicht wurde. Denn dem Vortrag der Einspruchsführer lässt sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften, mithin kein Wahlfehler entnehmen.

1. Dem Vortrag der Einspruchsführer, der 19. Deutsche Bundestag sei mit 709 Abgeordneten nicht mehr effizient und produziere direkte und indirekte Kosten, die außerhalb jedes vernünftigen Verhältnisses stünden, kann kein Wahlfehler entnommen werden. Zunächst entspricht die Zahl der 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes, insbesondere kann sich die Gesamtzahl der Abgeordneten gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG i. V. m. § 6 Absatz 5 BWG erhöhen. Abgesehen davon, dass der 19. Deutsche Bundestag, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt, durch die Zahl der Abgeordneten tatsächlich in seiner Arbeitsfähigkeit nicht beeinträchtigt ist, erschöpfen sich die Ausführungen der Einspruchsführer in reinen Behauptungen. Sie setzen sich nicht mit der komplexen Frage auseinander, anhand welches Maßstabs die Größe eines Parlaments sowie die Verhältnismäßigkeit der entstehenden Kosten bemessen werden sollte (vgl. hierzu *Zeh*, ZParl 49 [2018], S. 744 ff.). 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).

2. Soweit die Einspruchsführer rügen, dass das geltende Wahlrecht den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl verletze, da die Wähler wegen der Möglichkeit der Zuteilung von Ausgleichsmandaten vor der Wahl nicht im Klaren darüber seien, wie viele Abgeordnete sie wählten und wovon die Zahl der Abgeordneten abhinge, begründet dies keinen Wahlfehler. Inhaltlich wenden die Einspruchsführer sich gegen die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen, die die Zuteilung von Ausgleichsmandaten ermöglichen, insbesondere gegen § 6 Absatz 5 BWG. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Eine derartige Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. zuletzt 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). Dessen ungeachtet haben Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keinen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage stehenden Regelungen. Nach dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl dürfen zwischen Wähler und Gewähltem nur noch die mathematische Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses stehen, es darf kein – mehr oder minder freier – Bestimmungswille dazwischengeschaltet sein (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 15). Dies ist nach dem geltenden Bundeswahlrecht der Fall. Zwar steht die genaue Sitzzahl nicht von vornherein fest. Doch beruht die Möglichkeit der Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze des Bundestages auf § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG („vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“) sowie auf § 6 Absatz 5 BWG. Wie das Wahlergebnis nach § 6 BWG im Einzelnen mathematisch berechnet wird, ist zwar komplex und möglicherweise nicht auf ersten Blick verständlich, jedoch in der Sache eindeutig und nachvollziehbar geregelt.

3. Soweit die Einspruchsführer rügen, die Wahlkreiseinteilung sei rechtswidrig, begründet dies ebenfalls keinen Wahlfehler. Die Verteilung der Wahlkreise auf die Länder und die Abgrenzung der einzelnen Wahlkreise auf Grundlage der deutschen Wohnbevölkerung entspricht dem geltenden Wahlrecht. Gemäß § 3 Absatz 1 BWG ist bei der Wahlkreiseinteilung u. a. zu beachten, dass die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen muss (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Satz 1 BWG), und dass die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um

mehr als 15 Prozent nach oben oder unten abweichen soll; beträgt die Abweichung mehr als 25 Prozent, ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BWG). Soweit der Einspruchsführer der Ansicht ist, die Einteilung der Wahlkreise zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag durch das Dreiundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2016 (BGBl. I, S. 1062) sei verfassungswidrig, ist erneut darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht überprüfen. Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag haben aber auch in diesem Fall keinen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, die Wahlkreise regelmäßig zu überprüfen und erforderlichenfalls zu korrigieren (BVerfGE 130, 212 [227 ff.]). Der Deutsche Bundestag hat nach Überzeugung des Wahlprüfungsausschusses bei der durch das genannte Gesetz vorgenommenen Neuverteilung der Wahlkreise sowohl den Grundsatz der Gleichheit der Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG als auch den diesen konkretisierenden Grundsatz des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BWG, wonach die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen muss, sowie die weiteren Vorgaben des § 3 Absatz 1 BWG beachtet und bei der Wahlkreiseinteilung in verfassungskonformer Weise gewichtet. Die Einspruchsführer tragen lediglich den pauschalen Kritikpunkt vor, dass die Wahlkreise mit dem Ziel festgelegt worden seien, die Chancen der regierenden Parteien auf den Gewinn von Direktmandaten zu maximieren. Hierfür werden keine weiteren Anhaltspunkte angeführt. 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).

4. Auch eine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien, die die Einspruchsführer in der Größe des 19. Deutschen Bundestages erblicken, ist nicht ersichtlich. Abgesehen davon, dass die Zahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages den gesetzlichen Vorgaben entspricht, sichert der – verfassungsrechtlich gewährleistete (BVerfGE 52, 63 [88]; 69, 92 [107]) – Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien den freien Wahlwettbewerb und die Teilnahme an der politischen Willensbildung (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 48). Er sichert nicht jeder Partei die Mitwirkung in einem Parlament samt der damit verbundenen öffentlichen Wirkung zu, sondern lediglich die gleichen Chancen im Wettbewerb um die Sitze im Parlament.

5. Eine Erstattung der notwendigen Auslagen der Einspruchsführer ist nicht zulässig. Die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Kostenerstattung sind nicht erfüllt. Dem in nichtamtlicher Eigenschaft Einsprechenden können gemäß § 19 Absatz 1 Satz 2 Wahlprüfungsgesetz notwendige Auslagen nämlich nur erstattet werden, wenn dem Einspruch stattgegeben oder der Einspruch deshalb zurückgewiesen wurde, weil der geltend gemachte Mangel keinen Einfluss auf das Wahlergebnis gehabt hat. Beides war im vorliegenden Fall nicht gegeben.

### Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch  
des Herrn R. T., 52074 Aachen

- Az.: WP 230/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

### Tatbestand

Mit Telefax vom 24. November 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er wendet sich gegen die „Vergrößerung des Deutschen Bundestages durch zusätzliche Überhang- und Ausgleichsmandate“. Das Bundesverfassungsgericht habe bereits zweimal (Entscheidung vom 3. Juli 2008, BVerfGE 121, 266 und Entscheidung vom 25. Juli 2012, BVerfGE 131, 316) festgestellt, dass dies grundgesetzwidrig sei. Das Stimmensplitting führe zu einem Ergebnis, das nicht mehr den Wählerwillen widergebe, da der Wähler eigentlich nur eine Stimme habe. Hierdurch könnten mehrere Abgeordnete in den Deutschen Bundestag einziehen. Allein die Partei FDP habe 80 Sitze im 19. Deutschen Bundestag errungen, obwohl sie kein einziges Direktmandat habe erringen können. Hierzu habe das Bundesverfassungsgericht 2008 entschieden, dass Stimmen und Mandate nicht negativ korrelieren dürften. Es widerspreche dem Grundgedanken der Demokratie, wenn die Abgeordneten einer Partei daraus einen Vorteil erlangten, dass sie nur mit einer Stimme gewählt würden. Dies sei nur bei einer gespaltenen Abstimmung möglich, die es erst seit 1953 gebe. Er erwarte, dass das Wahlergebnis so korrigiert werde, wie es dem Ergebnis bei einer verbundenen Abstimmung entsprochen hätte. Hilfsweise solle die Zahl der Überhangs- und Ausgleichsmandate auf dem Stand der Zahl des 18. Deutschen Bundestages (insgesamt 631 Mandate) eingefroren werden.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 6 Bundeswahlgesetz (BWG) wie folgt Stellung genommen:

1. Es widerspreche nicht, sondern es entspreche vielmehr der gesetzlichen Regelung, wenn im Ergebnis der Sitzverteilung der gesetzlichen Zahl der Wahlkreismandate eine höhere Zahl von Listenmandaten gegenüberstehe. § 1 Absatz 1 BWG ordne an, dass der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“ aus 598 Abgeordneten bestehe. Danach könne sich also die gesetzliche Gesamtzahl der Sitze aufgrund der gesetzlichen Vorschriften erhöhen. Auch die Aufteilung der Sitze nach § 1 Absatz 2 BWG, nach der von der Gesamtzahl der Sitze 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und „die übrigen“ – also nicht unbedingt 299 – nach Landeswahllisten gewählt würden, stehe von vornherein unter dem gesetzlichen Vorbehalt einer Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze auf eine höhere Zahl als die in § 1 Absatz 1 BWG genannte, nicht erhöhte Zahl von 598.

2. Soweit die Einspruchsführer beanstanden, dass die Berechnung der Sitzkontingente der Länder für die Wähler vor der Wahl nicht bekannt sei, sei darauf hinzuweisen, dass die in der ersten Stufe der Sitzverteilung länderspezifische Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG nach den Bevölkerungsanteilen der Länder erfolge und vom Bundeswahlleiter auf der Grundlage der aktuellen Bevölkerungszahlen mehrere Tage vor dem Wahltag bekannt gemacht werde (siehe zur Bundestagswahl 2017, Mitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 26 vom 19.09.2017). Soweit die Einspruchsführer anführen, dass nicht vorhersehbar sei, wie viele Abgeordnete gewählt würden und wie hoch die Erhöhung ausfalle, sei darauf hinzuweisen, dass sich die endgültige Gesamtzahl der Sitze aufgrund der Erhöhung der Sitzzahl nach den Regeln des § 6 Absatz 5 BWG ergebe.

Die zunächst länderweise Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG in der ersten Stufe der Sitzverteilung diene der Vermeidung des Effekts des so genannten negativen Stimmgewichts (vgl. Begründung zum Entwurf eines Zweiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drs. 17/11819, S. 5). Bei der probeweisen Zuordnung der Sitze in der ersten Stufe der Sitzverteilung werde ermittelt, wie viele Sitze inklusive sogenannter Überhangmandate nach § 6 Absatz 4 Satz 2 BWG den Parteien bei der Ausgangssitzzahl von 598 zustünden. Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG sodann die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden drohende Überhangmandate und Störungen der Erfolgswertgleichheit vermieden und dem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beim Anfallen von Überhangmandaten drohenden Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts (BVerfGE 121, 266 [301]) entgegengewirkt.

3. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass durch die im Bundeswahlgesetz vorgesehene Erhöhung der Sitzzahl gleichheitswidrige Auswirkungen auf nicht die Erhöhung verursachende Landeslisten entstünden, liege den Erwägungen eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde.

Durch das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 sei kein Ausgleichsmodell normiert worden, bei dem in Ländern mit Überhangmandaten den anderen Landeslisten jeweils Ausgleichsmandate zugeteilt würden. Vielmehr werde der Bundestag solange vergrößert, bis bei allen Parteien alle Direktmandate anrechenbar seien und darum keine Überhangmandate entstünden. Nach dieser Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze nach § 6 Absatz 5 BWG würden nach § 6 Absatz 6 BWG alle Sitze nach dem Verhältnis der Zweitstimmen zunächst in einer Oberverteilung auf die Parteien und sodann in der Unterverteilung auf deren jeweilige Landeslisten verteilt. Alle den Parteien zugeteilten Sitze entsprächen danach – auf erhöhtem Niveau – dem Verhältnis der Zweitstimmen der Parteien (sogenannter nationaler Parteienproporz). Der föderale Proporz innerhalb der Parteien zwischen deren Landeslisten werde zwar dadurch beeinträchtigt, dass nach § 6 Absatz 6 Satz 2, 2. Halbsatz BWG allen Landeslisten mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate zugeteilt werde. Dadurch erhielten Landeslisten mit vielen Direktmandaten – zur Verhinderung von Überhangmandaten in diesem Land – also mehr Sitze zugewiesen, als es dem innerparteilichen föderalen Proporz entsprechen würde. Diese zusätzlichen Sitze zur Anrechnung aller Direktmandate in diesem Land erhielten die Landeslisten, bei denen Überhangmandate drohen, aber aus dem Sitzzuwachs der Partei durch die Bundestagsvergrößerung, nicht im Wege der Kompensation aus dem Listenmandatsanspruch anderer Landeslisten der Partei. Dadurch werde die in der Vergangenheit durch Überhangmandate verursachte Störung des föderalen Proporztes zwar nicht im Wege eines föderalen Vollausgleichs beseitigt, aber auch nicht durch eine Kompensation über Listenmandate in anderen Ländern verschärft.

Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden zugleich Erfolgswertunterschiede ausgeglichen, die bei unterschiedlicher Wahlbeteiligung in den Ländern aus der in der ersten Stufe wegen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316 [352]) nach Bevölkerungsanteilen erfolgenden Verteilung der Sitze auf die Länder resultieren. Wenn aufgrund geringer Wahlbeteiligung oder wegen eines hohen Stimmenanteils von Parteien, die wegen Verfehlens der Fünf-Prozent-Sperrklausel des § 6 Absatz 3 BWG nicht an der Sitzverteilung teilnehmen, einer Partei in einem Land in der ersten Stufe der Sitzverteilung mit unterdurchschnittlich vielen Stimmen überdurchschnittlich viele Sitze zugeordnet würden, so erhalte sie auch in der zweiten Stufe mindestens diese Sitzzahl, zur Herstellung des bundesweiten Parteienproporztes müsse aber die Gesamtsitzzahl solange erhöht werden, bis trotzdem der Zweitstimmenproporz zu den anderen Parteien gewahrt werden könne.

4. Die Ansicht der Einspruchsführer, Ausgleichsmandate seien verfassungswidrig, entspreche nicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der umgekehrt das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten nur in begrenztem Umfang verfassungsgemäß sei und ein Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt werde (BVerfGE 131, 316 [357, 365 f.]).

Soweit die Einspruchsführer anführen, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts deshalb gegeben sei, weil Parteien mit Überhangmandaten auch noch Ausgleichsmandate erhielten, liege dem eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde. Das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 realisiere kein Ausgleichssystem, bei dem beim Anfallen von Überhangmandaten bei einer Partei den anderen Parteien Ausgleichsmandate zugewiesen würden. Vielmehr

finde die Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Alle vergebenen Mandate entsprächen danach den Zweitstimmenanteilen der Parteien und ließen sich auf das Votum der Wähler mit der Zweitstimme zurückführen und seien darum demokratisch legitimiert. Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproportionalen Mandate sei danach ein Überhangmandat oder ein Ausgleichsmandat, alle Mandate seien Listenmandate oder auf Listenmandate angerechnete Direktmandate.

5. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass das Verhältnis von Sitzen im Bundestag annähernd gleich zur Bevölkerung in den Ländern sein müsse, aber wegen der Schwankungsbreite des Divisors gegen dieses Gleichheitsanforderung verstoßen werde, sei darauf hinzuweisen, dass entscheidend für die Sitzverteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG die Zweitstimmenanteile der Parteien seien. Die Sitzverteilung erfolge in der entscheidenden zweiten Stufe nach § 6 Absatz 6 BWG zunächst auf die Parteien und erst durch die anschließende Verteilung auf die Landeslisten der Parteien nach § 6 Absatz 6 Satz 2 BWG mittelbar auf die Länder. Der Divisor des in § 6 Absatz 2 Satz 2 bis 7 BWG beschriebenen Divisorverfahrens, auf das in § 6 Absatz 6 BWG jeweils Bezug genommen werde, diene dazu, die beiden Größen, nämlich die auf die Partei entfallenden Sitze und die Ansprüche der einzelnen Landeslisten nach Zweitstimmenanteilen, in das Verhältnis zu setzen und ermögliche dadurch eine verhältnismäßige Verteilung (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379-427).

6. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass die Abgabe der Zweitstimme für eine andere Partei als die des mit der Erststimme gewählten Wahlkreisbewerbers (sogenanntes Stimmensplitting) contra legem erfolge, lasse sich dies auf die wahlrechtlichen Bestimmungen nicht stützen. Die Möglichkeit des Stimmensplittings sei der seit 1953 bestehenden Zweitstimmen-Regelung des § 4 BWG immanent (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. A. 2017, § 4 Rn. 5) und vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als zulässig angesehen worden (BVerfGE 5, 7 [82]; 7, 63 [73]; 79, 161 [167]; 95, 335 [362]).

Das sogenannte Stimmensplitting hätte auch keine Verdoppelung des Stimmerfolgs des splittenden Wählers zur Folge. Denn nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG würden bei den nach § 6 Absatz 3 BWG an der Sitzverteilung teilnehmenden Parteien die von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate von der nach Zweitstimmen zustehenden Sitzzahl abgerechnet. Das gelte auch beim Stimmensplitting, weil auch dann der Sitz des erfolgreichen Wahlkreisbewerbers nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG von der Sitzzahl seiner Landesliste abgezogen würde. Werde die Erststimme für einen erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgegeben, der gemäß § 20 Absatz 3 BWG oder von einer Partei vorgeschlagen sei, die nach § 6 Absatz 3 BWG bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werde oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen sei, so werde seine Zweitstimme nach § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG nicht berücksichtigt. Auch die Stimme des splittenden Wählers hätte also nur einmal auf die politische Zusammensetzung des Bundestages Einfluss.

7. Der 19. Deutsche Bundestag sei entgegen der Ansicht der Einspruchsführer auch nicht arbeitsunfähig, sondern stelle seine Arbeitsfähigkeit in der laufenden 19. Wahlperiode in jeweils für sich arbeitsfähigen sechs Fraktionen unter Beweis.

8. Sofern die Einspruchsführer die Normenklarheit und Verständlichkeit des Bundeswahlgesetzes beanstanden, sei darauf hinzuweisen, dass das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 weitestgehend dem bisherigen Recht entspreche und bei der Ermittlung der Ergebnisse der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 und der Ergebnisse der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 wie in der Vergangenheit von den Wahlorganen korrekt ausgelegt und angewendet werden konnte (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2013, S. 312-339 und Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379-427).

### Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Der Vortrag des Einspruchsführers lässt keinen Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit keinen Wahlfehler erkennen.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das vom Einspruchsführer zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifelt er die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung.

3. Auch hinsichtlich der Ausführungen des Einspruchsführers zum sog. Stimmensplitting ist kein Wahlfehler erkennbar. Nach § 4 BWG stehen jedem Wähler zwei Stimmen zu. Wem er diese gibt, ist allein die Entscheidung des Wählers. Das sogenannte Stimmensplitting ist im geltenden Wahlrecht zugelassen, seine Möglichkeit dem Zweistimmenwahlsystem gleichsam immanent, wie der Wahlprüfungsausschuss stets festgestellt hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3928, Anlage 22; 17/3100, Anlage 13; 18/2700, Anlage 8). Das Schrifttum (vgl. *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 4 Rdnr. 5) sowie das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 5, 7 [82]; 7, 63 [73]; 79, 161 [167]; 95, 335 [362]) sind derselben Ansicht. Anders als der Einspruchsführer meint, führt die Möglichkeit des Stimmensplittings auch nicht zu einem verzerrten Wahlergebnis. Denn während bis zum Inkrafttreten des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes das Stimmensplitting eine Ursache für das Entstehen von Überhangmandaten war, können ausgleichslose Überhangmandate im geltenden Wahlrecht gar nicht mehr auftreten (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Auflage 2017, § 4 Rdnr. 8). Vielmehr wird die Zahl der Sitze im Bundestag nunmehr solange vergrößert, bis bei allen Parteien alle Direktmandate anrechenbar sind und darum (gerade) keine Überhangmandate mehr entstehen. Ebenso wenig hat das Stimmensplitting – wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme ausführt – eine Verdoppelung des Stimmserfolgs des splittenden Wählers zur Folge. Entscheidend für die Sitzverteilung bleibt das Verhältnis der Zweistimmen; nach diesem sind die vom Einspruchsführer beispielhaft angeführten Mandate der Abgeordneten der FDP wahlrechtsfehlerfrei berechnet.

## Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch  
des Herrn A. S., 80807 München  
- Az.: WP 232/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

## Tatbestand

Mit Telefax vom 24. November 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er beantragt eine Wiederholung der gesamten Wahl nach Korrektur des Wahlsystems, hilfsweise eine Neufeststellung des Wahlergebnisses mit der Maßgabe, dass Zweitstimmen, soweit sie eine negative Wirkung entfalteten, außer Acht blieben. Hiermit seien keine Mandatsverluste verbunden, jedoch erwürben vier Wahlbewerber zusätzliche Mandate.

1. Die AfD hätte einen Sitz mehr erhalten, wenn sie in Niedersachsen mindestens 7.053 Zweitstimmen weniger erhalten hätte (aber höchstens 11.264 weniger). In diesem Fall wären drei weitere Sitze an SPD, FDP und CDU gegangen. 25 Prozent der zusätzlichen Sitze bei 13,3 Prozent der tatsächlichen Sitze hätten einen deutlichen relativen Mandatsgewinn bedeutet. Es handele sich bei diesem Fall des negativen Stimmgewichts nicht um einen seltenen Ausnahmefall, vielmehr trete dieser Fall regelmäßig auch ohne Verbindung mit Überhangmandaten auf Landesebene auf. Bei der Bundestagswahl 2013 sei zum Beispiel die SPD in Bayern betroffen gewesen. Bei der Bundestagswahl 2017 sei noch nach den Zahlen des vorläufigen Ergebnisses auch die AfD in Nordrhein-Westfalen betroffen gewesen. Der Effekt trete regelmäßig in Ländern auf, wo die Partei, die letztlich die Bundestagsgröße bestimme, nicht überhänge und den letzten Sitz im Land relativ knapp erreiche oder verpasst habe, wenn eine um diesen (rein virtuellen) Sitz konkurrierende Partei in der Endverteilung anders herum nicht zu weit entfernt von einer Sitzgrenze liege. Wenn eine kleinere Partei die Bundestagsgröße bestimme (neben der CSU könne das auch eine Partei gänzlich ohne Chancen auf Überhangmandate sein), müssten die Sitze nicht knapp sein, der Effekt beschränke sich dann aber zumeist auf die absoluten Sitzzahlen. Bei Wahlergebnissen, die im Bereich derer der letzten Bundestagswahlen lägen, sei im Durchschnitt deutlich mehr als eine Landesliste vom negativen Stimmgewicht betroffen. Das negative Stimmgewicht sei auch unter der Bedingung eines weitest gehenden Verhältnisausgleichs nicht unvermeidbar. Jedoch seien unterschiedliche Lösungen denkbar, die frei von dem Effekt des negativen Stimmgewichts gewesen wären. Unter anderem seien Methoden infrage gekommen, die bei der Einteilung der Wahlkreise ansetzten. Daneben stünden auch Verfahren zur Verfügung, die auf eine Sitzvergabe nach Stimmenverhältnis verzichteten oder sie auf einen Teil der zu vergebenden Sitze beschränkten. Wegen der Sperrklausel sei eine Verhältniswahl ohnehin nicht wirklich gegeben. Generell stehe die Forderung nach Freiheit vom negativen Stimmgewicht in direkter Konkurrenz zu der nach Erfolgswertgleichheit. Ausgleich von Überhang sei die relevanteste Quelle von negativem Stimmgewicht. Dies habe auch für das bereits im Jahr 2008 vom Bundesverfassungsgericht beanstandete negative Stimmgewicht in aller Regel gegolten.

Im Hinblick auf die Vorhersehbarkeit, die das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als irrelevant betrachtet habe, führt er aus, dass sich im Fall von Nach- und Wiederholungswahlen die Vorhersehbarkeit früher wie heute häufig nicht nur auf vage Mutmaßungen beschränke, sondern angesichts der zum größten Teil bereits bekannten Ergebnisse mehr oder weniger gesicherte Aussagen darüber möglich seien, ob eine Zweitstimme für eine bestimmte Partei diesen Einfluss haben könne. Zudem sei es in der Vergangenheit möglich gewesen, für gewisse Landeslisten vorherzusagen, dass zusätzliche Zweitstimmen die Anzahl der Sitze für die zugehörige Partei mit höherer Wahrscheinlichkeit verringerten als erhöhten (wobei immer beides möglich gewesen sei). Für die meisten Wähler seien aber die absoluten Sitzzahlen einer Partei irrelevant. Von höherer Bedeutung sei das Sitzverhältnis

zu den übrigen Parteien. Obwohl das negative Stimmgewicht damit jenseits von Nach- und Wiederholungswahlen für den einzelnen Wähler keine Bedeutung habe, sei es von Verfassungs wegen nicht hinnehmbar, weil derart objektiv willkürliche Wahlergebnisse den demokratischen Wettbewerb um Zustimmung bei den Wahlberechtigten widersinnig erscheinen ließen (BVerfGE 131, 316 [350]). Die hier in Betracht kommenden verfassungsrechtlichen Fragen seien vom Bundesverfassungsgericht bereits zweifelsfrei entschieden worden, so dass der Bundestag von seiner grundsätzlichen Praxis, im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften nicht zu überprüfen, absehen könne.

2. Zu den Sitzkontingenten der Bundesländer trägt der Einspruchsführer vor, § 6 Absatz 2 Satz 1 Bundeswahlgesetz (BWG) verweise zur Zuordnung der 598 nominellen Bundestagssitze auf die Länder nach deren Bevölkerungsanteil auf § 3 Absatz 1 BWG. Dort seien die Grundsätze der Wahlkreiseinteilung geregelt, wonach unter anderem die Wahlkreise genau so auf die Länder verteilt werden wie die 598 nominellen Bundestagssitze. Zur Bestimmung der Bevölkerungsanteile finde sich nur die Regelung, dass dabei Ausländer unberücksichtigt blieben. Dass ansonsten unbestimmt bleibe, wie die Bevölkerungsanteile im Einzelnen ermittelt würden, sei für die Wahlkreiseinteilung kein Problem, da sie auf derselben Normebene durch Änderung der Anlage zum Bundeswahlgesetz erfolge. Ebenso bedürfe aber das Verfahren, wie sich Wählerstimmen in Sitze umsetzen, einer gesetzlichen Regelung, jedenfalls zumindest in Form einer ausdrücklichen Ermächtigung an den Ordnungsgeber. Da diese nicht existiere, könne der Verweis auf § 3 Absatz 1 BWG nur so verstanden werden, dass für die Bestimmung der Sitzkontingente dieselben Bevölkerungszahlen zugrunde zu legen seien wie für die vorhergehende Wahlkreiseinteilung. Da die Wahlkreise in jeder Wahlperiode zu überprüfen seien und sich auf Grund der relativ engen Kriterien und der traditionell wenig proaktiven Herangehensweise des Bundestages regelmäßig Änderungsbedarf ergebe, stoße dieses Verständnis nur ausnahmsweise auf das Problem, dass keine jüngere Maßnahme des Gesetzgebers die zu verwendenden Bevölkerungszahlen festlege. Vorliegend seien die Wahlkreise zuletzt auf Grund des Gesetzentwurfs auf Bundestagsdrucksache 18/7873 verändert worden. Dessen Begründung nenne den am 31. Juli 2015 als zur Verteilung auf die Bundesländer verwendeten Stand der „deutschen Bevölkerung aus der amtlichen Statistik“. Abweichend hiervon bestimme § 78 Absatz 1 Satz 2 Nr. 7 Bundeswahlordnung, dass der Bundeswahlleiter die Sitzkontingente „nach den Niederschriften der Landes- und Kreiswahlausschüsse“ „gemäß den letzten amtlichen Bevölkerungszahlen“ ermittle. Abgesehen davon, dass die Niederschriften keine Bevölkerungszahlen enthielten, sondern lediglich die festgestellten Zahlen der Wahlberechtigten, erschließe sich hieraus nicht, was die „letzten amtlichen Bevölkerungszahlen“ genau seien. Es mag zwar sein, dass der Bundeswahlleiter als nachgeordnete Behörde des Bundesinnenministeriums intern über eine verbindliche Definition verfüge, jedenfalls sei es für den Wahlberechtigten vor der Stimmabgabe nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage seine Stimme verrechnet werde. Nach der Regelung der Bundeswahlordnung scheine aber klar zu sein, dass sich die zu verwendenden Bevölkerungszahlen jedenfalls noch nach dem Wahltag und auch zwischen vorläufigem und endgültigem Wahlergebnis ändern könnten. Welche Bevölkerungszahlen letztlich für das endgültige Wahlergebnis verwendet worden seien, bleibe unklar. Abschnitt 6.1.1 im Heft 3 des Bundeswahlleiters nenne einen Stand vom 30. Juni 2016 mit konkreten Zahlen. Ob das zum Zeitpunkt der Feststellung durch den Bundeswahlausschuss die aktuellsten Zahlen gewesen seien, erscheine zweifelhaft, da bereits am Tag danach Zahlen vom 31. Juli 2016 in den insofern nicht immer ganz aktuellen statistischen Wochenberichten enthalten gewesen seien. Dass zumindest für den Bundeswahlleiter andere als Quartalszahlen infrage kommen würden, sei bereits durch die erste Veröffentlichung der Sitzkontingente auf der Grundlage von Zahlen vom 31. Mai 2016 klar gewesen. Soweit ersichtlich, habe der Bundeswahlausschuss diese schwierige Frage nicht erörtert. Im Ergebnis hätten zwar alle infrage kommenden Bevölkerungszahlen nichts geändert, jedoch sei dies zum Zeitpunkt der Stimmabgabe für den Wähler nicht hinreichend absehbar gewesen. Auch wenn die (teilweise) Festlegung der zu verwendenden Bevölkerungszahlen in der Bundeswahlordnung wegen der dargestellten abweichenden Festlegung im Bundeswahlgesetz nicht anzuwenden gewesen sei, sei dies für die Wahlberechtigten nicht ersichtlich gewesen. Sie hätten nach dem oben Gesagten damit rechnen müssen, dass nach der Stimmabgabe eine Instanz zwischen sie und die Wahlbewerber trete, die entscheiden könne, ob ein Bewerber gewählt sei oder nicht. Da die Sitzkontingente lediglich die Größe des Bundestages bestimmten, bestehe zwar keine mittelbare Wahl zwischen verschiedenen Bewerbern, gleichwohl würde es sich um einen Verstoß gegen die Unmittelbarkeit der Wahl handeln. Als derartige Instanzen kämen der Bundeswahlleiter, der Bundeswahlausschuss sowie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat infrage. Zwar hätten diese Instanzen angesichts des realen Wahlergebnisses tatsächlich keinen Zugriff auf die Bestimmung des Kreises der Gewählten gehabt. Jedoch habe die Wahlentscheidung von Wählern in Brandenburg und Sachsen-Anhalt, die mit ihrer Stimmabgabe Einfluss auf die Größe des Bundestages nehmen wollten, von den verwendeten Sitzkontingenten abhängen können. Für diese Wähler sei die Wahlfreiheit erheblich gestört gewesen, unabhängig

von der Frage, ob sie den Aspekt der Bundestagsgröße in ihre Wahlentscheidung einbezogen hätten.

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

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 6 BWG wie folgt Stellung genommen:

1. Es widerspreche nicht, sondern es entspreche vielmehr der gesetzlichen Regelung, wenn im Ergebnis der Sitzverteilung der gesetzlichen Zahl der Wahlkreismandate eine höhere Zahl von Listenmandaten gegenüberstehe. § 1 Absatz 1 BWG ordne an, dass der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“ aus 598 Abgeordneten bestehe. Danach könne sich also die gesetzliche Gesamtzahl der Sitze aufgrund der gesetzlichen Vorschriften erhöhen. Auch die Aufteilung der Sitze nach § 1 Absatz 2 BWG, nach der von der Gesamtzahl der Sitze 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und „die übrigen“ – also nicht unbedingt 299 – nach Landeswahllisten gewählt würden, stehe von vornherein unter dem gesetzlichen Vorbehalt einer Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze auf eine höhere Zahl als die in § 1 Absatz 1 BWG genannte, nicht erhöhte Zahl von 598.

2. Soweit die Einspruchsführer beanstanden, dass die Berechnung der Sitzkontingente der Länder für die Wähler vor der Wahl nicht bekannt sei, sei darauf hinzuweisen, dass die in der ersten Stufe der Sitzverteilung länderspezifische Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG nach den Bevölkerungsanteilen der Länder erfolge und vom Bundeswahlleiter auf der Grundlage der aktuellen Bevölkerungszahlen mehrere Tage vor dem Wahltag bekannt gemacht werde (siehe zur Bundestagswahl 2017, Mitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 26 vom 19.09.2017). Soweit die Einspruchsführer anführen, dass nicht vorhersehbar sei, wie viele Abgeordnete gewählt würden und wie hoch die Erhöhung ausfalle, sei darauf hinzuweisen, dass sich die endgültige Gesamtzahl der Sitze aufgrund der Erhöhung der Sitzzahl nach den Regeln des § 6 Absatz 5 BWG ergebe.

Die zunächst länderspezifische Zuordnung der Sitze nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG in der ersten Stufe der Sitzverteilung diene der Vermeidung des Effekts des so genannten negativen Stimmgewichts (vgl. Begründung zum Entwurf eines Zweiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drs. 17/11819, S. 5). Bei der probeweisen Zuordnung der Sitze in der ersten Stufe der Sitzverteilung werde ermittelt, wie viele Sitze inklusive sogenannter Überhangmandate nach § 6 Absatz 4 Satz 2 BWG den Parteien bei der Ausgangssitzzahl von 598 zustünden. Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG sodann die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden drohende Überhangmandate und Störungen der Erfolgswertgleichheit vermieden und dem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beim Anfallen von Überhangmandaten drohenden Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts (BVerfGE 121, 266 [301]) entgegengewirkt.

3. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass durch die im Bundeswahlgesetz vorgesehene Erhöhung der Sitzzahl gleichheitswidrige Auswirkungen auf nicht die Erhöhung verursachende Landeslisten entstünden, liege den Erwägungen eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde.

Durch das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 sei kein Ausgleichsmodell normiert worden, bei dem in Ländern mit Überhangmandaten den anderen Landeslisten jeweils Ausgleichsmandate zugeteilt würden. Vielmehr werde der Bundestag solange vergrößert, bis bei allen Parteien alle Direktmandate anrechenbar seien und darum keine Überhangmandate entstünden. Nach dieser Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze nach § 6 Absatz 5 BWG würden nach § 6 Absatz 6 BWG alle Sitze nach dem Verhältnis der Zweitstimmen zunächst in einer Oberverteilung auf die Parteien und sodann in der Unterverteilung auf deren jeweilige Landeslisten verteilt. Alle den Parteien zugeteilten Sitze entsprächen danach – auf erhöhtem Niveau – dem Verhältnis der Zweitstimmen der Parteien (sogenannter nationaler Parteienproporz). Der föderale Proporz innerhalb der Parteien zwischen deren Landeslisten werde zwar dadurch beeinträchtigt, dass nach § 6 Absatz 6 Satz 2, 2. Halbsatz BWG allen Landeslisten mindestens die Zahl der in den Wahlkreisen des Landes von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate zugeteilt werde. Dadurch erhielten Landeslisten mit vielen Direktmandaten – zur Verhinderung von Überhangmandaten in diesem Land – also mehr Sitze zugewiesen, als es dem innerparteilichen föderalen Proporz entsprechen würde. Diese zusätzlichen Sitze zur Anrechnung aller Direktmandate in diesem Land erhielten die Landeslisten, bei denen Überhangmandate drohen, aber aus dem Sitzzuwachs der Partei durch die Bundestagsvergrößerung, nicht im Wege der Kompensation aus dem Listenmandatsanspruch anderer Landes-

listen der Partei. Dadurch werde die in der Vergangenheit durch Überhangmandate verursachte Störung des föderalen Proporztes zwar nicht im Wege eines föderalen Vollausgleichs beseitigt, aber auch nicht durch eine Kompensation über Listenmandate in anderen Ländern verschärft.

Dadurch, dass nach § 6 Absatz 5 BWG die Sitzzahl so lange erhöht werde, bis jede Partei bei der zweiten Verteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG mindestens die für sie in der ersten Verteilung nach Sitzkontingenten für sie ermittelte Zahl erhalte, würden zugleich Erfolgswertunterschiede ausgeglichen, die bei unterschiedlicher Wahlbeteiligung in den Ländern aus der in der ersten Stufe wegen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316 [352]) nach Bevölkerungsanteilen erfolgenden Verteilung der Sitze auf die Länder resultieren. Wenn aufgrund geringer Wahlbeteiligung oder wegen eines hohen Stimmenanteils von Parteien, die wegen Verfehlens der Fünf-Prozent-Sperrklausel des § 6 Absatz 3 BWG nicht an der Sitzverteilung teilnehmen, einer Partei in einem Land in der ersten Stufe der Sitzverteilung mit unterdurchschnittlich vielen Stimmen überdurchschnittlich viele Sitze zugeordnet würden, so erhalte sie auch in der zweiten Stufe mindestens diese Sitzzahl, zur Herstellung des bundesweiten Parteiproporztes müsse aber die Gesamtsitzzahl solange erhöht werden, bis trotzdem der Zweitstimmenproporz zu den anderen Parteien gewahrt werden könne.

4. Die Ansicht der Einspruchsführer, Ausgleichsmandate seien verfassungswidrig, entspreche nicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der umgekehrt das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten nur in begrenztem Umfang verfassungsgemäß sei und ein Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt werde (BVerfGE 131, 316 [357, 365 f.]).

Soweit die Einspruchsführer anführen, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts deshalb gegeben sei, weil Parteien mit Überhangmandaten auch noch Ausgleichsmandate erhielten, liege dem eine unzutreffende Vorstellung über die Regelungen des § 6 BWG zugrunde. Das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 realisiere kein Ausgleichssystem, bei dem beim Anfallen von Überhangmandaten bei einer Partei den anderen Parteien Ausgleichsmandate zugewiesen würden. Vielmehr finde die Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Alle vergebenen Mandate entsprächen danach den Zweitstimmenanteilen der Parteien und ließen sich auf das Votum der Wähler mit der Zweitstimme zurückführen und seien darum demokratisch legitimiert. Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeteilten Mandate sei danach ein Überhangmandat oder ein Ausgleichsmandat, alle Mandate seien Listenmandate oder auf Listenmandate angerechnete Direktmandate.

5. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass das Verhältnis von Sitzen im Bundestag annähernd gleich zur Bevölkerung in den Ländern sein müsse, aber wegen der Schwankungsbreite des Divisors gegen dieses Gleichheitsanfordernis verstoßen werde, sei darauf hinzuweisen, dass entscheidend für die Sitzverteilung nach § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG die Zweitstimmenanteile der Parteien seien. Die Sitzverteilung erfolge in der entscheidenden zweiten Stufe nach § 6 Absatz 6 BWG zunächst auf die Parteien und erst durch die anschließende Verteilung auf die Landeslisten der Parteien nach § 6 Absatz 6 Satz 2 BWG mittelbar auf die Länder. Der Divisor des in § 6 Absatz 2 Satz 2 bis 7 BWG beschriebenen Divisorverfahrens, auf das in § 6 Absatz 6 BWG jeweils Bezug genommen werde, diene dazu, die beiden Größen, nämlich die auf die Partei entfallenden Sitze und die Ansprüche der einzelnen Landeslisten nach Zweitstimmenanteilen, in das Verhältnis zu setzen und ermögliche dadurch eine verhältnismäßige Verteilung (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379427).

6. Soweit die Einspruchsführer anführen, dass die Abgabe der Zweitstimme für eine andere Partei als die des mit der Erststimme gewählten Wahlkreisbewerbers (sogenanntes Stimmensplitting) contra legem erfolge, lasse sich dies auf die wahlrechtlichen Bestimmungen nicht stützen. Die Möglichkeit des Stimmensplittings sei der seit 1953 bestehenden Zweitstimmen-Regelung des § 4 BWG immanent (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. A. 2017, § 4 Rn. 5) und vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als zulässig angesehen worden (BVerfGE 5, 7 [82]; 7, 63 [73]; 79, 161 [167]; 95, 335 [362]).

Das sogenannte Stimmensplitting hätte auch keine Verdoppelung des Stimmerfolgs des splittenden Wählers zur Folge. Denn nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG würden bei den nach § 6 Absatz 3 BWG an der Sitzverteilung teilnehmenden Parteien die von ihren Wahlkreisbewerbern errungenen Direktmandate von der nach Zweitstimmen zustehenden Sitzzahl abgerechnet. Das gelte auch beim Stimmensplitting, weil auch dann der Sitz des erfolgreichen Wahlkreisbewerbers nach § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG von der Sitzzahl seiner Landesliste abgezogen würde.

Werde die Erststimme für einen erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgegeben, der gemäß § 20 Absatz 3 BWG oder von einer Partei vorgeschlagen sei, die nach § 6 Absatz 3 BWG bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werde oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen sei, so werde seine Zweitstimme nach § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG nicht berücksichtigt. Auch die Stimme des splittenden Wählers hätte also nur einmal auf die politische Zusammensetzung des Bundestages Einfluss.

7. Der 19. Deutsche Bundestag sei entgegen der Ansicht der Einspruchsführer auch nicht arbeitsunfähig, sondern stelle seine Arbeitsfähigkeit in der laufenden 19. Wahlperiode in jeweils für sich arbeitsfähigen sechs Fraktionen unter Beweis.

8. Sofern die Einspruchsführer die Normenklarheit und Verständlichkeit des Bundeswahlgesetzes beanstanden, sei darauf hinzuweisen, dass das Bundeswahlgesetz in der Fassung des 22. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 weitestgehend dem bisherigen Recht entspreche und bei der Ermittlung der Ergebnisse der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 und der Ergebnisse der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 wie in der Vergangenheit von den Wahlorganen korrekt ausgelegt und angewendet werden konnte (vgl. im Einzelnen die Berechnungen in der Veröffentlichung des Bundeswahlleiters, Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2013, S. 312-339 und Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3 „Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen“, Wiesbaden Okt. 2017, S. 379-427).

### Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann keine Verletzung von Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnommen werden.

1. Soweit der Einspruchsführer rügt, bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag sei der so genannte Effekt des negativen Stimmgewichts aufgetreten, weshalb vier Bewerber zu Unrecht keinen Sitz im 19. Deutschen Bundestag erhalten hätten, ist kein Wahlfehler festzustellen.

a) Die Sitzverteilung im 19. Deutschen Bundestag entspricht dem vom Bundeswahlausschuss am 12. Oktober 2017 festgestellten Ergebnis der Wahl (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3: Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen). Die Berechnungen des Einspruchsführers für den Fall eines anderen, hypothetischen Wahlergebnisses vermögen hieran nichts zu ändern.

b) Wenn der Einspruchsführer ausführt, dass die Ausgestaltung des Wahlrechts willkürliche Wahlergebnisse durch das Auftreten des Effekts des negativen Stimmgewichts ermöglicht, rügt er in der Sache die Verfassungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Regelungen. Hier ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag keinen Grund, an der Verfassungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Regelungen zu Zweifeln. Wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme (s. oben, 2.) ausführt, hat der Gesetzgeber mit dem 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 gerade eine Ausgestaltung des Wahlrechts gewählt, die der Vermeidung des Effekts des negativen Stimmgewichts dienen soll. Insbesondere wird durch die Erhöhung der Sitzzahl, das Auftreten drohender Überhangmandate verhindert, so dass einer der wesentlichen Faktoren für das mögliche Auftreten des Effekts des negativen Stimmgewichts ausgeschaltet wurde. Dass daneben auch andere Ausgestaltungen des Wahlrechts denkbar wären, ändert an der Verfassungsmäßigkeit der gewählten Regelung nichts.

2. Es ist auch kein Wahlfehler darin zu sehen, dass der Bundeswahlleiter zur Berechnung der Sitzkontingente der Länder die Bevölkerungszahlen mit Stand vom 30. Juni 2016 zugrunde gelegt hat. Insbesondere liegt kein Verstoß gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl vor. Zwar darf nach diesem Grundsatz zwischen Wähler und

Gewähltem lediglich noch die mathematische Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses treten, nicht jedoch ein weiterer mehr oder minder freier Bestimmungswille (*Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 15). Doch ist dies auch nicht der Fall.

a) Gemäß § 78 Absatz 1 Satz 2 Nr. 7 BWO ermittelt der Bundeswahlleiter die Zahl der in der ersten Verteilung (§ 6 Absatz 2 Satz 1 BWG) den Ländern nach Bevölkerungszahlen (§ 3 Absatz 1 BWG) gemäß den letzten amtlichen Bevölkerungszahlen zuzuordnenden Sitze. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers können die auf die Länder entfallenden Sitze im Rahmen der ersten Verteilung damit aufgrund einer rechtmäßigen Rechtsgrundlage klar ermittelt werden. Der Verweis auf § 3 Absatz 1 BWG in § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG bezieht sich darauf, dass allein die deutsche Bevölkerung zu berücksichtigen ist, nicht jedoch die für die Ermittlung der Wahlkreisumschnitte zugrunde zu legenden Bevölkerungszahlen. Gemäß § 52 Absatz 1 Satz 1 BWG erlässt das Bundesministerium des Innern (nunmehr Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) die zur Durchführung des Bundeswahlgesetzes erforderliche Bundeswahlordnung. Hierbei trifft es nach § 52 Absatz 1 Satz 2 Nr. 16 BWG auch Rechtsvorschriften über die Feststellung der Wahlergebnisse; die Regelungen finden sich in den §§ 67 ff. BWO. Die Bundeswahlordnung kann dabei Grundgedanken des Bundeswahlgesetzes weiterentwickeln oder – wie im Fall des § 78 Absatz 1 Satz 2 Nr. 7 BWO – konkretisieren. Um die Bevölkerungsverteilung möglichst genau bei der ersten Verteilung der Sitze auf die Landeslisten zu spiegeln, werden insofern die letzten amtlichen Zahlen zugrunde gelegt. Diese Zahlen, die vom Statistischen Bundesamt zusammengetragen werden, und die darauf basierende Sitzverteilung werden jeweils vom Bundeswahlleiter in einer Pressemitteilung veröffentlicht. Weder der Bundeswahlleiter noch der Bundeswahlausschuss haben es damit in der Hand, welche Zahlen sie ihren Ermittlungen und Feststellungen zugrunde legen. Die Ausgestaltung der Regelungen für die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses lässt keinen Willen Dritter zwischen Wähler und Gewähltem treten.

b) Ausweislich der Pressemitteilung des Bundeswahlleiters Nr. 28/17 vom 22. September 2017 waren die letzten amtlichen Bevölkerungszahlen für die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag die Zahlen vom 30. Juni 2016. Diese Zahlen wurden der Ermittlung des endgültigen Wahlergebnisses zugrunde gelegt (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3: Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen, S. 380). Es ist nicht ersichtlich und wird vom Einspruchsführer auch nicht vorgetragen, dass zum Zeitpunkt der Vorbereitung der abschließenden Ermittlung des Ergebnisses der Landeslistenwahl durch den Bundeswahlleiter, an dem die Zahl der den Ländern zuzuordnenden Sitze festgelegt wird, neuere Zahlen vorgelegen hätten. Die vom Einspruchsführer angeführte Veröffentlichung der Zahlen vom 31. Juli 2016 erfolgte erst einen Tag nach Feststellung des Ergebnisses der Bundestageswahl durch den Bundeswahlausschuss. Zudem trägt der Einspruchsführer selbst vor, dass auch unter Zugrundelegung dieser Zahlen keine Auswirkungen auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages zu erwarten gewesen wären. Da die Zahl der auf einzelne Landeslisten zu vergebenden Sitze gemäß § 6 Absatz 2 BWG lediglich einer von mehreren Berechnungsschritten für das endgültige Wahlergebnis ist, sich die Zahl der tatsächlich auf ein Land entfallenden Sitze insbesondere gemäß § 6 Absatz 5 BWG erhöhen kann, ist nicht ersichtlich, inwieweit diese vom Bundeswahlleiter ermittelte Zahl das Wahlverhalten einzelner Bürger hätte beeinflussen können.

### **Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
der Frau S. M., 03042 Cottbus  
- Az.: WP 248/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

### **Tatbestand**

Mit Telefax vom 24. November 2017 hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie trägt vor, dass bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl im Wahlkreis 64 – Cottbus – Spree-Neiße Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften durch die Wahlbehörden begangen worden seien. Der Wahlleiter der Stadt Cottbus, der zugleich stellvertretender Kreiswahlleiter gewesen sei, sei für dieses Amt ungeeignet gewesen, wie sich bei vorangegangenen Wahlen und Abstimmungen gezeigt habe. Ihr sowie weiteren Bürgern sei das gesetzlich garantierte Recht auf Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis erschwert, teilweise sogar verweigert und unmöglich gemacht worden. Die Einsichtnahme sei in der Zeit vom 4. bis zum 8. September 2017 im Fachbereich Bürgerservice des Cottbuser Stadtbüros möglich gewesen. Der Bürgerservice habe jedoch lediglich am Montag, 4. September 2017 von 8.30 bis 13.00 Uhr, am 5. und 7. September 2017 von 8.30 bis 18.00 Uhr sowie am Freitag, 8. September 2017 von 8.30 bis 12.00 Uhr geöffnet gehabt. Während dieser Öffnungszeiten hätten die Bürger, die Einsicht in das Wählerverzeichnis hätten nehmen wollen, eine Marke im Bürgerbüro ziehen müssen und dann stundenlang im Warteraum warten müssen, was unzumutbar sei. Am 5. sowie am 7. September 2017 sei der Automat für die Wartemarken bereits um 16.45 Uhr abgestellt worden. Sie sei am Donnerstag, 7. September 2017, um 17.00 Uhr ins Bürgerbüro gekommen, habe dort jedoch wegen des abgeschalteten Automaten für Wartemarken keine Möglichkeit der Einsichtnahme mehr gehabt. Am Folgetag habe sie keine Zeit gehabt, am Vortag sei das Bürgerbüro geschlossen gewesen. Zudem sei P. K., der sich Zugang zu der für die Einsichtnahme zuständigen Sachbearbeiterin verschafft habe, mit Hinweis auf die Wartemarken zurückgewiesen worden. Am Folgetag sei ihm – nachdem er an der Reihe gewesen sei – die Einsichtnahme verwehrt worden. P. K. habe für seine erkrankte Mutter M. K. überprüfen wollen, ob ein weiterer Bürger, O. L., der obdachlos geworden sei und deshalb möglicherweise keine Wahlbenachrichtigung erhalten habe, ins Wählerverzeichnis eingetragen gewesen sei. Er habe eine entsprechende Vollmacht vorgelegt.

Sie beklagt zudem, dass die Bekanntmachung über die Einsichtnahme in das Wählerregister nur in deutscher, nicht jedoch auch in sorbischer Sprache veröffentlicht worden sei, obwohl dies für das zweisprachige Siedlungsgebiet der Sorben und Wenden, in dem Cottbus liege, so vorgesehen sei. Gleiches gelte für die offizielle Wahlbenachrichtigung im Cottbuser Amtsblatt vom 16. September 2017, die ebenfalls nur in deutscher Sprache erfolgt sei. Zudem sei die öffentliche Bekanntmachung der Bundestagswahl erst eine Woche vor dem Wahltermin und damit viel zu spät erfolgt. Insbesondere Bürger, die keine Wahlbenachrichtigung erhalten hätten, hätten keine Möglichkeit mehr gehabt, Einsicht in das Wählerverzeichnis zu nehmen und die Unvollständigkeit oder Fehlerhaftigkeit zu rügen, da die Frist hierfür bereits am 8. September 2017 abgelaufen sei.

Am Wahlabend sei Bürgern in zwei Wahllokalen im Evangelischen Gymnasium Cottbus die Teilnahme an der Auszählung der Stimmen und der Feststellung des Wahlergebnisses verweigert worden. Auch in anderen Wahllokalen soll dies der Fall gewesen sein. Sie – die Einspruchsführerin – halte es nicht für ausgeschlossen, dass der Oberbürgermeister dadurch versucht habe, das Wahlergebnis in Cottbus zu manipulieren. Im Ergebnis habe der Kandidat der CDU das Direktmandat im Wahlkreis 64 gewonnen, obwohl in Umfragen vor der Wahl die AfD stärkste Kraft in Cottbus gewesen sei. Sie fordere deshalb eine Neuauszählung der Stimmen.

Der Oberbürgermeister der Stadt Cottbus habe bereits vor der Wahl versucht, durch einen Wahlaufruf „Stimmung gegen die AfD“ zu machen und somit Wählerstimmen für die CDU zu gewinnen.

Die Einspruchsführerin erklärt zudem, sie und ihr Vater hätten per Briefwahl gewählt. Ihre Wahlbriefe hätten sie am Wahltag kurz vor 18.00 Uhr in den Briefkasten des Cottbuser Wahlbüros geworfen. Dieser sei kurz nach 18.00 Uhr von einem Pförtner der Stadtverwaltung geleert worden. Eine Mitarbeiterin des Wahlbüros habe die vorgefundenen 10 – 15 Wahlbriefe sodann entgegengenommen und in das Wahlbüro gebracht. Es habe sich kein Fahrer der Stadtverwaltung vor der Tür befunden. Sie, die Einspruchsführerin, habe die Auszählung der Briefwahlstimmen im für sie zuständigen Briefwahllokal verfolgt. Dort seien keinerlei Wahlbriefe nachgereicht worden, so dass weder ihr Wahlbrief noch der ihres Vaters vom Cottbuser Wahlbüro zum zuständigen Briefwahllokal transportiert worden seien und ihre Stimmen keine Berücksichtigung gefunden hätten. Dies stelle eine gravierende Rechtsverletzung dar. Zudem bestehe der Verdacht, dass der stellvertretende Kreiswahlleiter ihren Wahlbrief im Wahlbüro geöffnet und nachgeschaut habe, für wen sie ihre Stimme abgegeben hätte. Dies würde einen Verstoß gegen den Grundsatz der Geheimheit der Wahl begründen. Sie fordere diesbezüglich eine eidesstattliche Versicherung des Wahlleiters hinsichtlich des Verbleibs ihres Wahlbriefs.

Sie habe wegen der Willkür des Kreiswahlleiters nicht als Wahlkreisbewerberin im Wahlkreis 64 zur Wahl antreten können, obwohl sie dies ernsthaft in Erwägung gezogen habe. Aufgrund des ihr erteilten Hausverbots im Cottbuser Wahlbüro habe sie Anfang Februar 2017 nicht ins Wahlbüro gehen können, um sich über die gesetzlichen Vorgaben einer solchen Kandidatur informieren zu können. Hinzu komme, dass parteilose Direktkandidaten 200 Unterstützerunterschriften sammeln müssten, um bei der Wahl antreten zu dürfen. Dies sei eine verfassungswidrige Benachteiligung von parteilosen Direktkandidaten. Maximal 50 Unterschriften von allen Bewerbern mit oder ohne Unterstützung von Parteien seien zulässig. In ihrem Fall komme erschwerend hinzu, dass Unterstützer Gefahr liefen, selbst Opfer von Schikane durch den Kreiswahlleiter sowie den Wahlleiter der Stadt Cottbus zu werden. Sie habe deshalb auf das Sammeln von Unterstützungsunterschriften verzichten müssen. Wäre sie antreten, wäre es durchaus denkbar gewesen, dass sie das Direktmandat im Wahlkreis 64 hätte erringen können.

Sie halte es zudem für „skandalös“, dass im 19. Deutschen Bundestag statt der gesetzlich vorgesehenen 598 Abgeordneten nunmehr 709 Abgeordnete Mitglied seien. Diese 111 zusätzlichen Abgeordneten würden nicht vom Volk gewählt, sondern seien durch „nachträgliche Herumfeilscherei/Manipulation des Wahlergebnisses“ ins Parlament gekommen. Es sei den Bürgern nicht zuzumuten, dass 111 zusätzliche Abgeordnete vom Steuerzahler zu finanzieren seien.

Auch die Fünf-Prozent-Sperrklausel sei wegen der Ungleichbehandlung von kleinen Parteien verfassungswidrig. Wähler würden gezwungen, taktisch zu wählen. Beispielsweise hätte sie die Tierschutzpartei oder die Partei Die PARTEI wählen wollen, habe dies jedoch unterlassen, um ihre Stimme nicht zu verschenken, da ihr klar gewesen sei, dass diese Parteien die Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht überwinden würden. Auch vielen anderen Bürgern sei es so ergangen. Ihre Wahl sei damit nicht frei gewesen.

Der **Landeswahlleiter des Landes Brandenburg** hat zu dem Vortrag im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen: Einleitend merkt er an, dass die Anmerkungen der Einspruchsführerin zum stellvertretenden Kreiswahlleiter seines Erachtens fachlich unbegründet seien. Zum Vortrag im Hinblick auf die Möglichkeit der Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis erklärt der Landeswahlleiter, die Rahmenbedingungen stünden in Einklang mit der Gesetzes- und Verordnungslage. Gemäß § 17 Absatz 1 Satz 2 Bundeswahlgesetz (BWG) habe jeder Wahlberechtigte das Recht, an den Werktagen vom 20. bis zum 16. Tag vor der Wahl während der allgemeinen Öffnungszeiten die Richtigkeit oder Vollständigkeit der zu seiner Person im Wählerverzeichnis eingetragenen Daten zu überprüfen. Nach § 21 Absatz 1 Satz 1 Bundeswahlordnung (BWO) halte die Gemeindebehörde dafür das Wählerverzeichnis mindestens am Ort der Verwaltung bereit. In Umsetzung dieser Norm habe die Stadt Cottbus ausweislich des Amtsblattes vom 26. August 2017 die Bekanntmachung über das Recht auf Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis während der allgemeinen Öffnungszeiten im Zeitraum vom 4. bis zum 8. September 2017 korrekt veröffentlicht. Eine Rechtspflicht zur Veröffentlichung dieser Bekanntmachung in sorbischer Sprache bestehe entgegen der Auffassung der Einspruchsführerin weder nach der Hauptsatzung der Stadt Cottbus noch nach dem Bundeswahlgesetz. Eine Bereithaltung des Wählerverzeichnisses zur Einsichtnahme an einem zusätzlichen Ort war nach den Erfahrungen zur Einsichtnahme vorangegangener Wahlen ebenfalls nicht erforderlich und sei im Übrigen rechtlich auch nicht geboten. Aus der Stellungnahme des Kreiswahlleiters ergebe sich, dass im Bürgerservice – wie vielerorts üblich – zum Zwecke der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Besucher-

abfertigung ein Regulierungssystem mittels Marken Anwendung finde. Verzögerungen bei der gewünschten Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis könnten bei einem überdurchschnittlichen Besucherandrang grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. In jedem Fall würde aber ein gegenüber der Gemeindebehörde artikulierter Wunsch auf Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis vor Ablauf der Einsichtsfrist durch die Gemeindebehörde gewährleistet. Dem Büro des Landeswahlleiters seien im Übrigen keine weiteren Beschwerden bezüglich der Möglichkeit zur Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis der Stadt Cottbus zugegangen.

Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin behaupteten verweigerten Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis eines Bekannten für seine Mutter und einen Dritten sei festzustellen, dass die Einspruchsführerin keine schriftliche Erklärung des angeblich Betroffenen zu den von ihr behaupteten Abläufen vorgelegt habe. Wäre der Sachverhalt korrekt dargelegt, hätte nach Auffassung des Landeswahlleiters die zu Nachweiszwecken von der Einspruchsführerin beigefügte Vollmacht der Frau M. K. für ihren Sohn P. K. vom 7. September 2017 jedoch keine Grundlage für dessen Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis andere Personen betreffend dargestellt. Nach § 17 Absatz 1 Satz 3 BWG hätten Wahlberechtigte nur dann ein Recht zur Überprüfung der Daten von anderen im Wählerverzeichnis erfassten Personen, „wenn sie Tatsachen glaubhaft machen, aus denen sich eine Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Wählerverzeichnisses ergeben kann.“ Diese gesetzliche Voraussetzung habe P. K. nicht erfüllt, weder bezüglich seiner Mutter, noch hinsichtlich des Dritten, O. L.. Die Vollmacht enthalte in ihrem Wortlaut nicht einmal eine ausdrückliche Bevollmächtigung des P. K. zur Einsichtnahme in die Daten der bevollmächtigenden M. K. Dort heiße es lediglich: „...bevollmächtige ich meinen Sohn ... Einsicht in das Wählerverzeichnis des Wahlkreises Cottbus zu nehmen...“. Eine ausdrückliche Bevollmächtigung hinsichtlich ihrer eigenen Daten fehle jedoch. Darüber hinaus trügen weder M. K. noch P. K. gegenüber der Gemeindebehörde Tatsachen vor, die eine Einsicht in Daten von M. K. i. S. d. § 17 Absatz 1 Satz 3 BWG rechtfertigten. Gleiches gelte für die Daten des O. L.. Es ergebe sich aus der Vollmacht nicht, in welchem rechtlichen Verhältnis M. K. und P. K. zu O. L. stünden. Eine Bevollmächtigungsgrundlage sei damit nicht nachgewiesen. Darüber hinaus seien gegenüber der Gemeindebehörde keine Tatsachen von P. oder M. K. bezüglich O. L. glaubhaft gemacht worden, die den Anforderungen des § 17 Absatz 1 Satz 3 BWG genügt hätten. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin behaupteten Obdachlosigkeit von O. L. sei seitens des Stadt Cottbus zum damaligen Zeitpunkt im Meldesystem festzustellen gewesen, dass dieser in Cottbus mit Anschrift gemeldet gewesen sei und die ihm zugesandte Wahlbenachrichtigung auch nicht von der Post zurückgesandt worden sei. Ob O. L. Zugriff auf seinen Briefkasten gehabt habe und damit in den tatsächlichen Besitz der Wahlbenachrichtigungskarte gekommen sei, sei seitens der Gemeindebehörde nicht nachprüfbar. Es bestehe aber auch keine entsprechende Pflicht der Gemeindebehörde. O. L. selbst habe der Gemeinde nicht vorgetragen, er habe keine Wahlbenachrichtigung erhalten. Eine Abmeldung von O. L. sei am 19. September 2017 erfolgt. Aus alledem folge, dass hinsichtlich der Gewährung der Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis der Stadt Cottbus keine Rechtsverstöße festgestellt werden könnten.

Auch hinsichtlich des Zeitpunkts der Wahlbekanntmachung sei kein Rechtsverstoß festzustellen. Gemäß § 48 Absatz 1 BWO habe die Wahlbekanntmachung spätestens am sechsten Tag vor der Wahl zu erfolgen. Ausweislich des Amtsblatts der Stadt Cottbus sei die Wahlbekanntmachung am 16. September 2017 (achter Tag vor der Wahl) und damit unter Einhaltung der gesetzlichen Fristvorgaben erfolgt. Eine rechtliche Pflicht zur Veröffentlichung der Bekanntmachung in sorbischer Sprache bestehe weder nach der Hauptsatzung der Stadt Cottbus noch nach dem Bundeswahlgesetz.

Zum Vortrag der Einspruchsführerin, dass eine Teilnahme von Bürgern an der Stimmauszählung in zwei Wahllokalen bewusst verhindert worden sei und diesbezüglich eine aktive Einflussnahme des stellvertretenden Kreiswahlleiters und des Oberbürgermeisters der Stadt Cottbus, um das Wahlergebnis in deren Sinne zu beeinflussen, vermutet werde, verweist der Landeswahlleiter auf die Beantwortung einer entsprechenden Anfrage in der Stadtverordnetenversammlung vom 26. Oktober 2017. In dieser hat der Oberbürgermeister der Stadt Cottbus unter anderem zu der Frage, wie es dazu kommen konnte, dass in den beiden Wahllokalen des Evangelischen Gymnasiums in Cottbus keine Beobachtung der Stimmauszählung bei der Bundestagswahl möglich gewesen sei, erklärt, dass das Gymnasium aufgrund seiner Bauform für die Mitglieder der Wahlvorstände nur schwer überschaubar gewesen sei. Eine Zugangskontrolle sei ohne das Verlassen der Auszählungsräume nicht gewährleistet gewesen. Da bei der Auszählung – anders als bei der Wahlhandlung – der gesamte Wahlvorstand im Wahllokal hätte anwesend sein müssen, hätten die Wahlvorstände mit Beginn der Auszählung entschieden, das Objekt zu verschließen. Zuvor sei jedoch geprüft worden, ob sich Personen im oder vor dem Eingangsbereich aufhielten, um an der Auszählung als Beobachter teilzunehmen. Da dies zu diesem Zeitpunkt nicht der Fall gewesen sei, sei das Ge-

bäude verschlossen worden. Die Wahlvorsteher seien in den Schulungen auf die in § 54 BWO definierte Öffentlichkeit hingewiesen worden. Keinem Akteur sei jedoch zum Zeitpunkt der Auszählung bewusst gewesen, dass der Verschluss der Eingangstüren aus Sicherheitsgründen in Diskrepanz zu den Bestimmungen des § 54 BWO stehe. Aus dieser Stellungnahme ergebe sich, dass tatsächlich unter Verstoß gegen § 54 BWO bei der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses nicht jedermann zu den beiden betroffenen Wahllokalen Zutritt gehabt habe. Hintergrund sei jedoch nicht die von der Einspruchsführerin behauptete Manipulationsabsicht, sondern der von den jeweiligen Wahlvorstehern eingeräumte individuelle Fehler gewesen. In der Stellungnahme werde darüber hinaus deutlich gemacht, wie die Stadt bei künftigen Wahlen eine Wiederholung des gegebenen Rechtsverstößes verhindern wolle. Ergänzend mache er, der Landeswahlleiter, darauf aufmerksam, dass zur Bundestagswahl 2017 in Cottbus 79.990 Wahlberechtigte registriert gewesen seien, von denen 43.439 von ihrem Wahlrecht per Urnenwahl Gebrauch gemacht hätten. In der Stadt Cottbus seien ausweislich der Wahlbekanntmachung 85 allgemeine Wahlbezirke eingerichtet gewesen. Lediglich bei den beiden genannten Wahllokalen sei es nachweislich zu einem Rechtsverstoß gekommen. Die von der Einspruchsführerin vorgetragene Behauptungen, es sollten auch andere Wahllokale in Cottbus von entsprechenden Rechtsverstößen betroffen gewesen sein, habe sie nicht belegt und es lägen ihm auch keine entsprechenden Kenntnisse vor. In beiden betroffenen Wahllokalen seien insgesamt 1.630 Wahlberechtigte erfasst gewesen, von denen 843 von ihrem Wahlrecht per Urnenwahl Gebrauch gemacht hätten. Die von den beiden Wahlvorständen ermittelten Ergebnisse seien im Vergleich zu den Ergebnissen der übrigen 83 Wahlbezirke der Stadt Cottbus inhaltlich unauffällig gewesen; eine Nachzählung sei von keinem der beteiligten Kandidaten gefordert worden. Damit hätten die auf Unerfahrenheit der Wahlvorstände zurückzuführenden Verstöße gegen § 54 BWO keine nachweisbaren Auswirkungen auf die korrekte Stimmauszählung in den betroffenen beiden Wahllokalen gehabt. Die als ehrenamtliche Mitglieder der beiden Wahlvorstände aktiven Bürgerinnen und Bürger hätten vielmehr mit ihrer Unterschrift die inhaltlich korrekt vorgenommene Ergebnisermittlung bestätigt. Der Verstoß gegen § 54 BWO habe sich nicht auf die korrekte Ergebnisermittlung ausgewirkt und sei deshalb mandatsunerheblich.

Zu der Berücksichtigung von Briefwahlunterlagen führt er aus, dass der für die Einspruchsführerin zuständige Briefwahlvorstand in seiner Niederschrift festgehalten habe, ergänzend zu den bereits früher vorliegenden Briefwahlunterlagen seien ihm um 18.15 Uhr noch zwei Wahlbriefe übergeben worden. Er, der Landeswahlleiter, gehe damit davon aus, dass die Briefwahlunterlagen der Einspruchsführerin berücksichtigt worden seien und ihr Vorwurf insofern unbegründet sei.

Zum Vortrag der Einspruchsführerin, sie habe beabsichtigt, als Einzelkandidatin bei der Bundestagswahl 2017 zu kandidieren, was ihr aber wegen eines Hausverbots der Wahlbehörde der Stadt Cottbus nicht möglich gewesen sei, erklärt der Landeswahlleiter, dass weder dem Kreiswahlleiter noch ihm Kenntnisse zu den dargestellten Absichten vorgelegen hätten. Die Einspruchsführerin habe zu gegebener Zeit weder schriftlich noch persönlich den Kreiswahlleiter in dessen Dienstgebäude in der Stadt Forst (Lausitz) – dort habe kein Hausverbot bestanden – über entsprechende Absichten und die von ihr geschilderten Probleme mit der Wahlbehörde Cottbus berichtet. Es seien von ihr auch dort keine Unterlagen weder persönlich noch schriftlich angefordert worden. Die von der Einspruchsführerin behauptete Gefahr einer Schikane von potentiellen Unterstützern durch den stellvertretenden Kreiswahlleiter erachte er als unglaubhaft, zumal keinerlei Nachweise für diese Behauptung beigebracht worden seien. Die von der Einspruchsführerin gerügte Vorschrift des § 20 Absatz 3 BWG sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Die bisherige verfassungsrechtliche Rechtsprechung rechtfertige auch nicht die Einschätzung der Einspruchsführerin, dass die Zahl der Abgeordneten oder die Fünf-Prozent-Sperrklausel verfassungswidrig seien.

Die Stellungnahme wurde der **Einspruchsführerin** zugesandt. Sie hat sich hierzu in mehreren Schreiben im Wesentlichen wie folgt geäußert: Entgegen der Ansicht des Landeswahlleiters werfe die Person des stellvertretenden Kreiswahlleiters erhebliche Probleme auf. Sie fügt hierzu Unterlagen bei, die sich auf die Durchführung eines Volksbegehrens in Cottbus richteten.

Entgegen der Auffassung des Landeswahlleiters bestehe eine Rechtspflicht zur Veröffentlichung der wahlvorbereitenden amtlichen Bekanntmachungen auch in sorbischer Sprache. Dies ergebe sich aus Artikel 25 der Verfassung des Landes Brandenburg, § 3 der Hauptsatzung der Stadt Cottbus, §§ 1 und 8 des Sorben/Wenden-Gesetzes Brandenburg sowie aus einer analogen Anwendung von § 46 Landeswahlgesetz Brandenburg. Auch der Vorsitzende der Lausitzer Allianz habe die fehlende Veröffentlichung der Wahlbekanntmachung in sorbischer Sprache kritisiert. Im Cottbuser Amtsblatt sei die Bekanntmachung zur Durchführung eines Volksbegehrens sowohl in deutscher als auch in sorbischer Sprache erfolgt. Schließlich verstoße die fehlende Veröffentlichung auch gegen die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, die von Deutschland unterzeichnet worden sei.

Zwar stehe eine ausdrückliche Regelung nicht im Bundeswahlgesetz, jedoch sei die Veröffentlichung bereits aufgrund der genannten Gesetze geboten. Wenn es hierzu keine Regelung im Bundeswahlgesetz gebe, so sei dies diesbezüglich rechtswidrig. Sie verweist zudem darauf, dass Landtag und Landesregierung in Brandenburg sich verpflichtet hätten, die Interessen der nationalen Minderheiten, vor allem deren Sprache zu schützen und zu fördern.

Zur erschwerten bzw. verweigerten Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis weise sie ergänzend darauf hin, dass der Wartemarkenautomat des Öfteren abgestellt werde. Die Behauptung des Landeswahlleiters, ein gegenüber der Gemeindebehörde artikulierter Wunsch auf Einsichtnahme ins Wählerverzeichnis vor Ablauf der Einsichtsfrist durch die Gemeindebehörde würde gewährleistet, sei unzutreffend, wie der im Einspruchsschreiben ausgeführte Sachverhalt zeige. P. K. sei die Einsichtnahme im Hinblick auf O. L. verwehrt worden. Die Mitarbeiterin habe P. K. mitgeteilt, er könne gegen eine Gebühr eine Auskunft aus dem Melderegister anfordern. Mit diesem Verhalten solle auch von skrupellosen und häufig rechtswidrigen Räumungsklagen und Zwangsräumungen durch Vermieter, unter anderem einem lokalen Großvermieter, abgelenkt werden. Sie fügt ein Foto mit einem Hausverbot von O. L. aus einem Wohngebäude bei, in dem er zuvor gewohnt habe. Da er keinen Zugang zum Briefkasten gehabt habe, habe er mit hoher Wahrscheinlichkeit keine Wahlbenachrichtigung zur Bundestagswahl 2017 erhalten. Hierauf habe P. K. die Stadtverwaltung hingewiesen, als er für seine Mutter habe Einsicht in das Wählerverzeichnis nehmen wollen. Auch sie, die Einspruchsführerin, habe keine Einsicht nehmen und insofern keinen Einspruch einlegen können, da der Automat im Bürgerbüro vorzeitig ausgestellt worden sei.

Entgegen der Ansicht des Landeswahlleiters sei sie der Meinung, dass Bürgern absichtlich die Teilnahme an der Stimmauszählung verweigert worden sei. Laut Schilderung eines betroffenen Bürgers habe sich dieser deutlich vor dem Fenster eines Wahllokals bemerkbar gemacht und sei dort auch von Mitgliedern der Wahlvorstände gesehen und dennoch nicht eingelassen worden. Dem liege eine Anordnung des stellvertretenden Kreiswahlleiters zugrunde. Die Mitglieder der Wahlvorstände seien wahrscheinlich zum überwiegenden Teil Mitarbeiter der Stadtverwaltung und damit nicht unerfahrene ehrenamtliche Bürger gewesen. Sie fordere von den Mitgliedern des Wahlvorstandes eine persönliche, eidesstattliche Erklärung über die Geschehnisse am Wahlabend, insbesondere auch zu Anweisungen zur Verweigerung der Bürgerteilnahme. Eine umfassende Schulung sei offenbar nicht erfolgt. Zudem sei die Wahl von offenbar ungeeigneten Gebäuden ein Hinweis auf die Inkompetenz des stellvertretenden Kreiswahlleiters.

Zur Bevorteilung des CDU-Direktkandidaten durch die Stadtverwaltung Cottbus verweist sie darauf, dass diese nicht dagegen eingeschritten sei, dass der Kandidat Wahlplakate in Kreuzungsbereichen von Straßen aufgehängt habe. Der Kandidat der CDU habe das Direktmandat errungen, obwohl die AfD in Cottbus die stärkste politische Kraft geworden sei. Es bestehe der Verdacht der Manipulation des Wahlergebnisses. Sie fordere eine nochmalige Auszählung der Stimmen im gesamten Wahlkreis 64.

Entgegen der Behauptung des Landeswahlleiters seien weder die Briefwahlunterlagen von ihr noch die ihres Vaters im zuständigen Briefwahllokal angekommen; sie habe dort die Auszählung beobachtet. Sie vermute, dass dies bei dem rund einem Dutzend weiterer Briefe aus dem Briefkasten des Wahlbüros ebenso gewesen sei.

Zur Verhinderung ihrer Kandidatur im Wahlkreis 64 ergänzt sie, dass sie erst im März 2017 erfahren habe, dass nicht Herr K., sondern Herr S. der für die Wahl zuständige Kreiswahlleiter sei. Die zu befürchtenden Schikanen hätten sie von der Kandidatur abgeschreckt. Sie fügt ein Schreiben der Stadtverwaltung Cottbus bei, aus dem sich ergibt, dass ihr bis einschließlich 15. Februar 2017 ein Hausverbot für den Fachbereich Bürgerservice/Bereich Wahlen der Stadt Cottbus erteilt worden sei und sie dafür Sorge zu tragen habe, eine Person zu bevollmächtigen, wenn sie die Dienstleistungen dieses Bereichs nutzen wolle. Sie sieht dieses Schreiben als Beweis dafür, dass eine Kandidatur als Direktkandidatin zur Bundestagswahl 2017 für sie nicht möglich gewesen sei.

Zur Verfassungswidrigkeit des Unterschriftenquorums sowie der Fünf-Prozent-Sperrklausel wiederholt und vertieft sie die bereits vorgebrachten Argumente.

Wegen der Einzelheiten des Vortrags der Einspruchsführerin sowie der Stellungnahme des Landeswahlleiters 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, der Auswirkung auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages hätte.

1. Kein Wahlfehler ist darin zu erkennen, dass die Einspruchsführerin nicht als parteilose Kreiswahlbewerberin zur Bundestagswahl 2017 angetreten ist. Die Rechtmäßigkeit des Hausverbots bei der Stadtverwaltung Cottbus ist dabei nicht Gegenstand der Prüfung des Wahlprüfungsausschusses. Die Einspruchsführerin hätte ihre Teilnahme an der Wahl, für die das Betreten des Wahlbüros der Stadt Cottbus nicht erforderlich war, anzeigen und die erforderlichen Unterlagen anfordern können. Sie hätte dies entweder beim zuständigen Kreiswahlleiter in Forst, dessen Bürogebäude sie hätte betreten dürfen, oder durch einen Vertreter oder aber durch schriftliche Kontaktaufnahme tun können. Sie hat jedoch nichts davon unternommen. Dass sie die Information über den zuständigen Kreiswahlleiter erst im März 2017 erhalten hat, ändert an dieser Bewertung nichts. Denn die Frist zur Einreichung der Unterlagen einschließlich der erforderlichen Unterstützungsunterschriften endete am 17. Juli 2017, so dass noch vier Monate Zeit gewesen wären, um die Bewerbung vorzubereiten.

2. Weder die Bekanntmachung der Einsichtnahmemöglichkeit in das Wählerverzeichnis noch die Wahlbekanntmachung lassen einen Wahlfehler erkennen.

a) Es begründet keinen Wahlfehler, dass die Bekanntmachungen nicht in sorbischer Sprache erschienen sind. Denn hierauf besteht kein Anspruch. Die von der Einspruchsführerin zur Begründung vorgebrachten Quellen – sofern sie überhaupt einen Rechtsanspruch begründen – gelten nicht für die Wahl zum Deutschen Bundestag. Die Bekanntmachung über das Recht auf Einsicht in das Wählerverzeichnis und die Erteilung von Wahlscheinen ist nach § 20 BWO i. V. m. Anlage 5 zur BWO als Vorlage zum Druck der Unterlagen bindend. Gleiches gilt für die Wahlbekanntmachung nach § 48 BWO i. V. m. Anlage 27 zur BWO. Der Gesetzgeber legt für die Bundestagswahl die Verwendung des Deutschen zu Grunde und bestimmt über die oben genannten Normen, dass auch die Bekanntmachungen in deutscher Sprache abgefasst werden.

Soweit die Einspruchsführerin rügt, fehlende Regelungen zu Bekanntmachungen zur Wahl in sorbischer Sprache seien verfassungswidrig, ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Ungeachtet dessen verstößt die oben genannte Rechtslage nicht gegen die Verfassung. Auch ohne ausdrückliche Erwähnung im Grundgesetz hat Deutsch als Staatssprache Verfassungsrang (vgl. *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage 2013, § 20 Rdnr. 100; Mäder, *JuS* 2000, 1150 [1151]). Eine Diskriminierung anderer Sprachen oder die Unterdrückung der Meinungsfreiheit derjenigen, die Deutsch nicht bzw. nicht als Muttersprache sprechen, ist damit nicht verbunden. Zwar ist es staatlichen Stellen nach Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz (GG) untersagt, Ungleichbehandlungen aufgrund der Sprache vorzunehmen. Daraus und aus Artikel 5 GG ergibt sich jedoch kein Anspruch auf Bekanntmachungen zur Bundestagswahl in anderen Sprachen als Deutsch (Bundestagsdrucksache 18/3100, Anlage 2).

b) Anders als die Einspruchsführerin vorträgt, ist die Wahlbekanntmachung, die gemäß § 48 Absatz 1 Satz 1 BWO spätestens am sechsten Tag vor der Wahl zu erfolgen hat, zudem fristgerecht am 16. September 2017 im Amtsblatt der Stadt Cottbus veröffentlicht worden.

3. Dem von der Einspruchsführerin vorgetragenen Verfahren zur Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis der Stadt Cottbus lässt sich kein Wahlfehler entnehmen. Gemäß § 17 Absatz 1 Satz 2 BWG hat jeder Wahlberechtigte das Recht, an den Werktagen vom 20. bis zum 16. Tag vor der Wahl während der allgemeinen Öffnungszeiten die Richtigkeit oder Vollständigkeit der zu seiner Person im Wählerverzeichnis eingetragenen Daten zu überprüfen. Gemäß Satz 3 haben Wahlberechtigte zur Überprüfung der Richtigkeit und Vollständigkeit von anderen im Wählerverzeichnis eingetragenen Personen nur dann ein Recht auf Einsicht in das Wählerverzeichnis, wenn sie Tatsachen glaubhaft machen, aus denen sich eine Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Wählerverzeichnisses ergeben kann.

a) Angesichts dieser Rechtslage ist es nicht zu beanstanden, dass die Einsicht im Bürgerbüro Cottbus zu den von der Einspruchsführerin geschilderten Öffnungszeiten möglich war. Dabei liegt es in der Hand der jeweiligen Gemeindebehörde, das Verfahren vor Ort zu gestalten. Das Ziehen von Wartemarken, um Einsicht zu nehmen, ist dabei nicht als unverhältnismäßige Beschränkung des Rechts auf Einsicht zu werten. Zwar ist es unglücklich, dass der Automat für Wartemarken bereits deutlich vor Ende der Öffnungszeiten des Bürgerbüros ausgeschaltet worden ist, jedoch hat dies das Recht auf Einsicht insofern nicht beschnitten, als es weitere Möglichkeiten der Einsichtnahme gab. Nach Auskunft des Landeswahlleiters wäre eine Einsichtnahme vor Ablauf der Frist durch die Gemeindebehörde gewährleistet worden. Die Einspruchsführerin trägt nicht vor, dass sie einen erneuten Versuch der Einsicht- oder Kontaktaufnahme unternommen hat.

b) Es ist wahlrechtlich auch nicht zu beanstanden, dass P. K. die Einsicht in das Wählerverzeichnis zur Überprüfung der Daten von O. L. verweigert worden ist. Ausweislich des vorgetragenen Sachverhalts sind im Bürgerbüro beim Begehren zur Einsichtnahme keine Tatsachen glaubhaft gemacht worden, aus denen sich die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Wählerverzeichnisses hätte ergeben können: Aus der Vollmacht, die P. K. im Bürgerbüro vorlegte, ergab sich lediglich, dass dieser für seine Mutter M. K. Einsicht in das Wählerverzeichnis nehmen sollte und es insbesondere um O. L. gehe. Die von der Einspruchsführerin in ihrem Einspruch vorgetragene Behauptungen zur Wohnungslosigkeit von O. L. und zu einem Hausverbot, das ihm das Betreten seines Wohngebäudes untersagt, waren aus der Vollmacht nicht ersichtlich.

4. Die Ausführungen der Einspruchsführerin im Hinblick auf die Person des stellvertretenden Kreiswahlleiters und den Oberbürgermeister der Stadt Cottbus sind ebenfalls nicht geeignet, einen Wahlfehler zu begründen. Die Einspruchsführerin trägt keine Tatsachen vor, aus denen sich diesbezüglich ein Wahlfehler ergeben könnte. Ihre pauschalen Hinweise auf das Unvermögen der konkreten Person, die vor allem mit Verweisen auf das Verhalten bei früheren Wahlen oder Abstimmungen begründet werden, sind nicht hinreichend. Das gerügte Verhalten des Oberbürgermeisters in Bezug auf Wahlwerbung des Kreiswahlbewerbers der CDU, die nicht in Einklang mit einer entsprechenden Allgemeinverfügung des Landeswahlleiters des Landes Brandenburg gestanden habe und gegen die nach Ausführungen der Einspruchsführerin nicht eingeschritten worden sei, begründet bereits deshalb keinen Wahlfehler, weil diese Wahlwerbung nach Aufforderung durch die Einspruchsführerin abgehängt worden ist.

5. Der Wahlprüfungsausschuss vermag auch keinen Wahlfehler im Hinblick auf die von der Einspruchsführerin vermutete fehlende Berücksichtigung der Wahlbriefe von ihr und ihrem Vater zu erkennen, der die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages berührt. Die Aussagen der Einspruchsführerin, die die Stimmauszählung beobachtet hat, und des Landeswahlleiters, der sich auf die Niederschrift des zuständigen Wahlvorstands beruft, kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Frage, ob die Wahlbriefe der Einspruchsführerin und ihres Vaters bei der Stimmauszählung berücksichtigt worden seien. Der Wahlprüfungsausschuss sieht gemäß § 5 Absatz 3 Satz 2 Wahlprüfungsgesetz davon ab, weitere diesbezügliche Sachverhaltsermittlungen durchzuführen, da eine Auswirkung der in Frage stehenden Rechtsverletzung auf die Verteilung der Sitze im Bundestag – es geht um zwei Stimmzettel – bei lebensnaher Betrachtung auszuschließen ist.

Der Vorwurf, es bestehe der Verdacht, die Wahlbriefe seien geöffnet und damit das Wahlgeheimnis verletzt worden, wird nicht näher belegt. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Sachverhalt 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).

6. Darin, dass der Eingang des Evangelischen Gymnasiums Cottbus, in dem sich zwei Wahllokale befanden, während der Ergebnisermittlung ab 18.00 Uhr verschlossen war, wie der Landeswahlleiter mitteilt, liegt unstrittig ein Verstoß gegen den in § 54 BWO verankerten Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl (vgl. hierzu z. B. Bundestagsdrucksachen 17/2200, Anlagen 6 und 12; 17/4600, Anlage 28). Danach hat während der Wahlhandlung sowie der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses jedermann zum Wahlraum Zutritt, soweit dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich ist (§ 54 BWO). Die Öffentlichkeit der Wahl ist Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung, denn sie sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und schafft damit eine wesentliche Voraussetzung für begründetes Vertrauen der Bürger in den korrekten Ablauf der Wahl (vgl. BVerfGE 123, 39, 68 ff.). Der festgestellte Wahlfehler vermag dem Einspruch

jedoch nicht zum Erfolg zu verhelfen. Denn nach ständiger Praxis des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages und nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann ein Wahleinspruch nur erfolgreich sein, wenn der Wahlfehler auf die Verteilung der Mandate von Einfluss ist oder sein kann (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 18/1710, Anlage 73; BVerfGE 89, 243 [254]). Der Landeswahlleiter erklärt in seiner Stellungnahme, dass in den beiden betroffenen Wahllokalen insgesamt 843 Stimmen per Urnenwahl abgegeben worden seien. Das Wahlkreismandat im Wahlkreis 64 ist vom Bewerber der CDU mit über 4.000 Stimmen Vorsprung auf den zweitplatzierten Bewerber der AfD gewonnen worden. Ein Einfluss auf den Gewinn des Wahlkreismandats im Wahlkreis 64, wie ihn die Einspruchsführerin vorträgt, und damit auf die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages kann daher bereits rechnerisch nicht angenommen werden.

7. Die Ausführungen der Einspruchsführerin zur Zahl der Sitze im 19. Deutschen Bundestag begründen ebenfalls keinen Wahlfehler.

a) Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des geltenden Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das von der Einspruchsführerin zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach für den 19. Deutschen Bundestag ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

b) Sofern die Einspruchsführerin rügt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifelt sie die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Ungeachtet dessen, dass Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag die Verfassungsmäßigkeit wahlrechtlicher Regelungen in ständiger Praxis nicht überprüfen (s. o.), sehen sie – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung.

8. Schließlich lassen auch die Ausführungen der Einspruchsführerin zur Verfassungswidrigkeit des Unterschriftenquorums für parteiunabhängige Einzelbewerber gemäß § 20 Absatz 3 BWG sowie der Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 6 Absatz 6 Satz 1 i.V.m. § 6 Absatz 3 Satz 1 Alternative 1 BWG keinen Wahlfehler erkennen.

a) Soweit die Einspruchsführerin die Verfassungsmäßigkeit des in § 20 Absatz 3 BWG normierten Quorums von 200 Unterstützungsunterschriften für parteiunabhängige Wahlkreisbewerber in Frage stellen möchten, ist ebenfalls 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 (s. o.). Im Übrigen bestehen an der Verfassungskonformität von § 20 Absatz 3 BWG keine Zweifel. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung anerkannt, dass Zulassungsbedingungen zur Bundestagswahl aufgestellt werden dürfen. Im Hinblick auf das Unterschriftenquorum hat es festgestellt, dass dieses unter bestimmten Voraussetzungen mit den Grundsätzen der formalen Wahlrechtsgleichheit, der Allgemeinheit der Wahl, der Geheimhaltung der Wahl, der Wettbewerbschancengleichheit der Parteien sowie der Garantie des passiven Wahlrechts vereinbar ist (vgl. u. a. BVerfGE 1, 208 [248]; 3, 19 [25 ff.]; 71, 81 [96 f.]; 85, 264 [293] sowie *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 20 Rdnr. 8, 9, 16 m. w. N.). Bei der zahlenmäßigen Festlegung des Quorums steht dem Gesetzgeber ein Ermessensspielraum zu. Das auf 200 Unterstützungsunterschriften festgelegte Quorum hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als verfassungskonform bestätigt (BVerfGE 24, 260 [265]; 60, 162 [168 f.]; 67, 369 [380]; vgl. auch Bundestagsdrucksachen 16/900,

Anlage 15; 16/3900, Anlage 11). Das Unterschriftenquorum dient dem Nachweis der Ernsthaftigkeit der Bewerbung und dem Ausscheiden nicht ernsthaft gemeinter oder von vornherein aussichtsloser Wahlvorschläge. Durch das Quorum soll im Interesse der Durchführbarkeit der Wahlen gewährleistet werden, dass nur solche Wahlvorschläge zugelassen werden, von denen zumindest vermutet werden kann, dass hinter ihnen eine ernst zu nehmende politische Gruppe steht, die sich mit diesem Wahlvorschlag am Wahlkampf zu beteiligen wünscht, oder dass politisch Interessierte ihm ernsthaft die Chance einräumen wollen, die in der Beteiligung am Wahlkampf liegt (BVerfGE 4, 375 [381 f.]). Neben dem Kriterium der Ernsthaftigkeit ist damit eine in einem Mindestmaß an politischem Rückhalt in der Wählerschaft begründete potentielle Erfolgsaussicht als Zulassungsbedingung beschrieben, die politisch kurzlebige Zufallsbildungen von einer Teilnahme am Wahlkampf ausschließt. Dem Erfordernis der Unterstützungsunterschriften liegt damit das Motiv der „Sicherung des Charakters der Wahl als eines auf die Bildung funktionsfähiger Verfassungsorgane gerichteten Integrationsvorganges“ zugrunde (BVerfGE 14, 121 [135]).

b) Aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages besteht – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57) – kein Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelung zur Fünf-Prozent-Sperrklausel zu zweifeln, zumal das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel in ihrer Ausgestaltung durch das Bundeswahlgesetz in ständiger Rechtsprechung bestätigt hat (vgl. BVerfGE 1, 208 [247 ff.]; 4, 31 [39 ff.]; 6, 84 [92 ff.]; 51, 222 [235 ff.]; 82, 322 [337 ff.]; 95, 335 [366]; 95, 408 [417 ff.]; 120, 82 [109 ff.]; 122, 304 [314 f.]; 129, 300 [335 f.]; 146, 327 [357]). Es ist folglich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass alle Parlamentssitze auf diejenigen Parteien verteilt werden, welche die Fünf-Prozent-Hürde überwunden haben. Zwar kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Sperrklausel durch veränderte Verhältnisse infrage gestellt werden, etwa wenn sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat. Dem Vortrag der Einspruchsführerin kann jedoch nicht entnommen werden, dass es solche Änderungen gab, die die Rechtfertigung der Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien in Wegfall brächten.



### Beschlussempfehlung

#### Zum Wahleinspruch

1. der Frau G. H., 94034 Passau,  
zugleich als Bevollmächtigte der Einspruchsführer zu 2. – 5.,
2. des Herr H. O. E., 94034 Passau
3. des Herrn G. H. H., 94034 Passau
4. des Herr F. N., 94113 Tiefenbach
5. des Herrn A. M. S., 94127 Neuburg

- Az.: WP 254/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

#### Tatbestand

Mit Schreiben, das am 24. November 2017 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, haben die Einspruchsführer, vertreten durch ihre Bevollmächtigte, Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Sie tragen vor, die zur Wahl zugelassenen Parteien hätten nicht zugelassen werden dürfen, da sie die Voraussetzungen der Artikel 20, 116 Absatz 1 Grundgesetz (GG) i. V. m. § 2 Parteiengesetz i. V. m. § 2 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz, §§ 12, 15 Bundeswahlgesetz (BWG) nicht erfüllten. Auch Artikel 21 und 38 GG sei nicht Genüge getan. Das Wahlergebnis sei wegen der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 (2 BvC 1/07) und vom 25. Juli 2012 (2 BvF 3/11) verfassungswidrig und damit nichtig. Das Bundesverfassungsgericht habe zudem festgestellt, dass alle nach 1953 gewählten Bundestage und Bundesregierungen seit Inkrafttreten des Bundeswahlgesetzes am 7. Mai 1956 ungültig und nichtig seien. In der Konsequenz seien alle Bundestage und deren Abgeordnete nicht legitimiert, alle von ihnen getroffenen Beschlüsse seien nichtig. Im Urteil aus dem Jahr 2012 habe das Bundesverfassungsgericht in den Leitsätzen u. a. festgestellt, dass in dem vom Gesetzgeber geschaffenen System der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl seien Überhangmandate nur in einem Umfang hinnehmbar, der den Grundcharakter der Wahl als einer Verhältniswahl nicht aufhebe. Die Grundsätze der Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien seien jedoch bei einem Anfall von Überhangmandaten im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke verletzt. Bereits in der Entscheidung von 1997 sei das Bundesverfassungsgericht davon ausgegangen, dass zukünftig mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit Überhangmandate regelmäßig in größerer Zahl anfallen würden. Insbesondere habe die Zahl der Überhangmandate seit 1990 erheblich zugenommen. Im Urteil aus dem Jahr 2012 habe das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit einzelner Regelungen des Bundeswahlgesetzes festgestellt. Der Gesetzgeber sei daraufhin jedoch nicht tätig geworden, da er als „illegal zusammengewürfelter Haufen“ dazu nicht in der Lage gewesen sei. Bei der Bundestagswahl 2017 habe es aufgrund eines nichtigen Wahlgesetzes 46 Überhangmandate gegeben, die mit 65 zusätzlichen Ausgleichsmandaten ausgeglichen worden seien; 19 Plätzen stand damit gar kein Überhang gegenüber.

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

### Entscheidungsgründe

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

1. Aus den von den Einspruchsführern genannten Urteilen des Bundesverfassungsgerichts folgt nicht die Unwirksamkeit jeglicher Wahlen seit dem Jahr 1956. Daher geht auch das Vorbringen zur angeblich nicht vorhandenen Legitimation aller seither gewählten Bundestage und Bundesregierungen sowie zur Nichtigkeit all ihrer Gesetze und sonstigen Handlungen fehl. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 (BVerfGE 121, 266) nicht das Bundeswahlgesetz als solches für „verfassungswidrig“ erklärt. Vielmehr hat es sich auf einen Teilaspekt des damals zu beurteilenden Bundeswahlgesetzes bezogen: Das Gericht hat in der genannten Entscheidung festgestellt, § 7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 und 5 BWG (alte Fassung) verletze die Grundsätze der Gleichheit und der Unmittelbarkeit der Wahl, soweit hierdurch ermöglicht werde, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen könne (sog. negatives Stimmgewicht oder inverser Erfolgswert). Die Wahl wurde ausdrücklich nicht für ungültig erklärt (vgl. BVerfGE 121, 266 [289]). Eine Aufhebung oder Nichtigerklärung des Bundeswahlgesetzes hatte das Urteil nicht zur Folge. Ebenso wenig hat das Urteil den Deutschen Bundestag daran gehindert, ein neues Wahlgesetz zu erlassen bzw. das bestehende zu ändern. Die Befugnis des Parlaments zur Regelung des Wahlrechts ergibt sich aus Artikel 38 Absatz 3 des Grundgesetzes, wonach ein Bundesgesetz „das Nähere“, also die Einzelheiten, des Wahlrechts bestimmt. Der Deutsche Bundestag hat auf die Einwände des Bundesverfassungsgerichts hin das Neunzehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011 (BGBl. I S. 2313) erlassen. Auch in seiner Entscheidung vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) hat das Bundesverfassungsgericht nicht geurteilt, jegliche Wahlen seit dem Jahr 1956 seien nicht verfassungskonform vom verfassungsgemäßen Gesetzgeber durchgeführt worden. Eine Aufhebung des Bundeswahlgesetzes, gar eine rückwirkende, hatte das Urteil nicht zur Folge. Der Gesetzgeber hat im Übrigen auf die Einwände des Gerichts reagiert und das Sitzverteilungsverfahren auf die Landeslisten durch das Zweiundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) neu und aus Sicht des Wahlprüfungsausschusses und des Deutschen Bundestages verfassungskonform geregelt (s. unten 3).

2. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das von den Einspruchsführern zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach für den 19. Deutschen Bundestag ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

3. Sofern die Einspruchsführer rügen, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifeln sie die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Hierzu 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 (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; 18/1810, Anlagen 1 bis 57). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357,

365 ff.)). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung.

4. Aus welchen Gründen die Entscheidungen des Bundeswahlausschusses vom 6. und 7. Juli 2017 zur Zulassung von insgesamt 48 Parteien zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag einen Wahlfehler begründen sollen, erschließt sich aus dem Vortrag der Einspruchsführer nicht.



### **Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn R. L., 79286 Glottertal  
- Az.: WP 258/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

### **Tatbestand**

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 23. November 2017 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, auf der Grundlage des Wahlgesetzes in der Fassung des 22. Änderungsgesetzes seien statt der grundgesetzlich vorgesehenen 598 Abgeordneten durch sogenannte Ausgleichsmandate insgesamt 709 Abgeordnete in den 19. Deutschen Bundestag gewählt worden. Dies verfälsche den Wählerwillen und das Wahlergebnis. Gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) würden die Abgeordneten in allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Dies schließe eine reine Parteiwahl aus. 299 Abgeordnete seien in Wahlkreisen direkt gewählt worden; weitere 410 Abgeordnete seien über Parteilisten in den Bundestag gelangt, auf die der Wähler keinen Einfluss habe. Dies verletze die Gleichheit der Wahl. Dies gelte insbesondere für die Überhangmandate. Bei der Wahl seien 46 Überhangmandate im Rahmen der Verhältniswahl entstanden; durch das Wahlgesetz seien jedoch nicht nur diese auf die Parteilisten verteilt worden, sondern weitere 65 Mandate nachgeschoben worden. Dies gebe dem Willen der Parteien Vorrang vor dem Wählerwillen. Diese Praxis sei verfassungswidrig, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) festgestellt habe.

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.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das vom Einspruchsführer zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (Bundesgesetzblatt I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Insbesondere schreibt das Bundeswahlgesetz nicht vor, dass der Bundestag sich zur einen Hälfte aus direkt gewählten und zur anderen Hälfte aus über Landeslisten gewählten Mitgliedern zusammensetzen muss. Nur die Zahl der Direktmandate schreibt das Gesetz mit 299 ausdrücklich vor (§ 1 Absatz 2 Bundeswahlgesetz [BWG]). Über die zulässige Zahl der über Landeslisten gewählten Abgeordneten äußert sich das Bundeswahlgesetz nicht. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifelt er die Verfassungsmäßigkeit dieses

Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichlose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstöße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung. Dabei entsprechen alle vergebenen Mandate den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Zweitstimmenvotum der Wähler zurückführen. Das Bundeswahlgesetz ordnet gerade nicht an, dass Überhangmandate der einen Partei zu Ausgleichsmandaten anderer Parteien führen. Vielmehr findet eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeteilten Mandate ist demnach ein Überhang- oder ein Ausgleichsmandat. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 6, 8).

3. Soweit der Einspruchsführer kritisiert, dass die (in § 1 Absatz 1 Satz 2, § 4 und § 6 BWG vorgesehene) Verhältniswahl eine Parteien- bzw. Listenwahl ist, und er dies für verfassungswidrig hält, ist erneut 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 (s. oben unter 2.). Unabhängig davon sind auch diese Bedenken des Einspruchsführers unbegründet. Davon abgesehen, dass Artikel 21 Absatz 1 GG den Parteien eine Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes zuschreibt, ist die Listenwahl 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). Diese Regelung verstößt nicht gegen die in Artikel 38 Absatz 1 GG niedergelegten Wahlgrundsätze, namentlich nicht gegen den Grundsatz der unmittelbaren oder der gleichen Wahl. Denn die Zurechnung der abgegebenen Wählerstimmen auf die einzelnen Wahlvorschläge vollzieht sich von der Stimmabgabe an ohne Zwischenschaltung eines von dem der Wähler abweichenden Willens (vgl. *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rdnr. 4). Auch lässt sich dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nicht entnehmen, dass einem Wähler, der eine Präferenz für einen bestimmten Kandidaten hat, die Möglichkeit eröffnet werden müsste, die Zweitstimme (nur) für diesen Listenbewerber abzugeben (*Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rdnr. 12). Dies ist sachgerecht, denn im Gegensatz zur Erststimmenwahl, bei der die Wahlkreisbewerber im Vordergrund der Wahlentscheidung stehen, kommt es bei der Landeslistenwahl nach dem gesetzgeberischen Grundgedanken für den Wähler entscheidend auf die von ihm favorisierte – durch eine bestimmte Partei vertretene – politische Programmatik an, für deren Repräsentation die auf der Liste nominierten Bewerber ein Wählermandat anstreben (vgl. *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 4 Rdnr. 3).

### Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch  
des Herrn J. S., 10318 Berlin  
- Az.: WP 259/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

### Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben, das am 23. November 2017 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) dürfe es maximal 15 Überhangmandate geben. Bei der Wahl am 24. September 2017 seien jedoch 46 Überhangmandate entstanden; hieraus resultierten 111 Ausgleichsmandate. Der Bundestag setze sich regulär aus 598 Abgeordneten zusammen, von denen 299 direkt in den Wahlkreisen und 299 im Wege der Verhältniswahl gewählt würden. Mit 111 zusätzlichen Mandaten werde diese Anzahl um 18,65 Prozent überschritten. Dies sei mehr als das Wahlergebnis der AfD und anderer Parteien, die in ähnlicher Größenordnung in den Bundestag gewählt worden seien. Damit werde über die Fünf-Prozent-Sperrklausel hinaus erneut in das Wahlergebnis eingegriffen. Niemand sei jedoch befugt, das Ergebnis der Wahl jenseits der vom Bundesverfassungsgericht akzeptierten Fünf-Prozent-Hürde erneut zu verändern, korrigieren oder „auszugleichen“. Außerdem würden Abgeordnete grundsätzlich nicht von staatlichen Instanzen zugeteilt, sondern gewählt, wie sich aus Artikel 20, Artikel 28 und Artikel 38 Grundgesetz (GG) ergebe. Dies sei bei nachgeschobenen Ausgleichsmandaten nicht der Fall.

Mit Schreiben, das am 24. November 2017 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer seinen Vortrag im Wesentlichen wie folgt ergänzt: Da das Bundeswahlgesetz unverständlich sei, werde das Wahlergebnis mittlerweile von Computern ausgerechnet. Dadurch könne es zu Manipulationen durch ausländische Geheimdienste kommen. In den Informationen des Bundeswahlleiters zur Bundestagswahl 2017, Heft 3, Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen, gebe der Bundeswahlleiter zu, dass mit dem aktuellen Bundeswahlgesetz eine gleiche Stimmenzahl pro Sitz unmöglich sei: „Im Ergebnis soll jede Partei in etwa gleich viele Stimmen benötigen, um einen Sitz zu erlangen.“ (S. 379). § 1 Absatz 1 Satz 1, 2. Halbsatz Bundeswahlgesetz (BWG) stelle keine Präzisierung von Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG dar, sondern dessen „Verunmöglichung“ und sei somit grundgesetzwidrig, da die Verrechnung von Erst- und Zweitstimme in einem Parlament niemals rechnerisch aufgehe, sofern die Wähler Erst- und Zweitstimme nicht möglichst an dieselbe Partei verteilen. Es sei auch keine „mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl“, sondern nur ein mit der Personenwahl verbundenes Verhältniswahlprinzip. Der Bundeswahlleiter verstoße gegen § 6 Absatz 2 Satz 2 BWG, indem er die Anzahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen, die „garantierte Mindestsitzzahl“, durch 644 Sitze (S. 390) statt durch nur 598 Sitze teile. Dadurch setze er bei seiner Berechnung den Anfangsdivisor (S. 379) viel zu niedrig an, wodurch der Bundestag aufgebläht werde. Dem Bundeswahlleiter sei bewusst, dass er nach Belieben den Divisor und damit die Anzahl der Sitze im deutschen Bundestag bestimmen könne, weil in § 6 Absatz 2 Satz 7 BWG der Algorithmus zur Herauf- bzw. Herabsetzung des Zuteilungsdivisors zur Berechnung der sog. Ausgleichsmandate nicht genannt werde. Für die Nutzung des Divisorverfahrens Sainte-Laguë/Schepers durch den Bundeswahlleiter bei der Ergebnisermittlung gebe es keine Rechtsgrundlage. Auch dafür, dass der Gesetzgeber sich bei der Berechnung für das iterative Verfahren entschieden habe, gebe es keine Rechtsgrundlage.

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 kann kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnommen werden.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes.

a) Der Gesetzgeber hat auf das vom Einspruchsführer zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (Bundesgesetzblatt I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Insbesondere schreibt das Bundeswahlgesetz nicht vor, dass der Bundestag sich zur einen Hälfte aus direkt gewählten und zur anderen Hälfte aus über Landeslisten gewählten Mitgliedern zusammensetzen muss. Nur die Zahl der Direktmandate schreibt das Gesetz mit 299 ausdrücklich vor (§ 1 Absatz 2 BWG). Über die zulässige Zahl der über Landeslisten gewählten Abgeordneten äußert sich das Bundeswahlgesetz nicht. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

b) Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich auch nicht entnehmen, dass bei der Ermittlung des Wahlergebnisses die einschlägigen Vorschriften des Bundeswahlgesetzes fehlerhaft angewendet wurden. Zunächst ist nicht zu beanstanden, dass der Bundeswahlleiter in seinen Erläuterungen zur endgültigen Sitzberechnung und Verteilung der Mandate bei der Bundestagswahl 2017 das Sitzverteilungsverfahren nach Saint-Laguë/Schepers angewandt hat. Dieses ist in § 6 Absatz 2 Sätze 2 bis 7 BWG zwar nicht namentlich benannt, aber die einzelnen Berechnungsschritte beschreiben das unter dem Namen Saint-Laguë/Schepers bekannte Divisorverfahren mit Standardrundung (vgl. *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 6 Rdnr. 17). Auch ist nicht zu beanstanden, dass bei der Ermittlung des Divisors im Rahmen der sogenannten zweiten Verteilung gemäß § 6 Absätze 5 und 6 BWG, bei der die Gesamtzahl der Sitze erhöht wird, eine Sitzzahl von 644 Sitzen als „garantierte Mindestsitzzahl“ gemäß § 6 Absatz 5 Satz 1 BWG angenommen wurde (vgl. Information des Bundeswahlleiters, Heft 3: Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen, S. 390). Sie setzt sich aus der Summe der im Rahmen der ersten Verteilung für jede Landesliste ermittelten Sitzzahl zuzüglich etwaiger Wahlkreismandate, die die für jede Landesliste ermittelte Sitzzahl übersteigen, zusammen (§ 6 Absatz 4 BWG). Die vom Einspruchsführer befürwortete Sitzzahl von 598 Mandaten wurde den gesetzlichen Vorgaben entsprechend bei der ersten Verteilung nach § 6 Absatz 2 Satz 1 BWG zugrunde gelegt, sie ist die Zahl der „nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze“ (vgl. Information des Bundeswahlleiters, Heft 3: Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen, S. 380). Eine willkürliche Bestimmung des Divisors, wie sie der Einspruchsführer rügt, ist nach § 6 Absatz 2 Satz 7 BWG hingegen ausgeschlossen, da der für die Bestimmung des Divisors maßgebliche Referenzpunkt, die – je nach Zuteilungsschritt unterschiedlich große Sitzzahl – klar nach den gesetzlichen Regelungen zu bestimmen ist.

c) Der Vortrag des Einspruchsführers im Hinblick auf mögliche Manipulationen des Wahlergebnisses durch ausländische Geheimdienste vermag ebenfalls keinen Wahlfehler zu begründen. Der Einspruchsführer stellt lediglich eine Behauptung auf, ohne diese näher zu begründen. 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).

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifelt er die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers sind Ausgleichsmandate auch nicht etwa nach der Wahl durch staatliche Instanzen zugeteilte Mandate. Alle vergebenen Mandate entsprechen den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Zweitstimmenvotum der Wähler zurückführen. Das Bundeswahlgesetz ordnet gerade nicht an, dass Überhangmandate der einen Partei zu Ausgleichsmandaten anderer Parteien führen. Vielmehr findet eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeteilten Mandate ist demnach ein Überhang- oder ein Ausgleichsmandat. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 6, 8).



## Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch  
des Herrn C. R., 96465 Neustadt  
- Az.: WP 261/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

### Tatbestand

#### I.

Mit Telefax vom 24. November 2017 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er beantragt festzustellen, dass bei der Wahl ein Wahlfehler von erheblichem Gewicht aufgetreten sei, weil das der Wahl zu Grunde liegende Bundeswahlgesetz gegen das Grundgesetz verstoße. Infolgedessen sei eine verfassungskonforme Neufassung des Bundeswahlgesetzes zu beschließen, die rechtzeitig zur kommenden Bundestagswahl in Kraft treten solle.

1. Der Bundestag habe eine Sollstärke von 598 Abgeordneten, davon 299 direkt und 299 über die Listen der Parteien gewählt. Das jetzige Parlament umfasse aber 709 Abgeordnete und damit 111 Abgeordnete mehr als vorgesehen. Diese zusätzlichen Abgeordneten hätten kein Mandat des Wählers. Kein Wähler habe nach geltendem Wahlrecht wissen können, wie viele Abgeordnete der Bundestag nach der Wahl vom 24. September 2017 umfassen würde. Somit sei die Unmittelbarkeit der Wahl nach Artikel 38 des Grundgesetzes verletzt. Gleichzeitig sei die Gleichheit der Wahl verletzt. Ein Wähler in Bayern hätte durch seine Stimmabgabe erreichen und wesentlich beeinflussen können, dass die Zahl der Mandatsträger insgesamt und damit auch die Zahl der zusätzlich zum Zuge kommenden bayerischen Listenkandidaten der Parteien außer der CSU ansteige. Diese Möglichkeit hätten die Wähler anderer Bundesländer nicht bzw. nicht in diesem Maße gehabt. Zudem sei gerade in Bayern das Phänomen des negativen Stimmgewichts tatsächlich aufgetreten. Beispielsweise hätten die Listenstimmen für die CSU bis zu einem bestimmten Wert gerade nicht zu mehr Mandaten für die CSU geführt. Listenstimmen für Kleinparteien, die den Sprung über die Fünf-Prozent-Hürde absehbar nicht schaffen würden, hätten hingegen verlässlich genau dies bewirkt, da deren Stimmen bei der Mandatsverteilung nicht gezählt worden seien und sich somit automatisch der Stimmenanteil und damit die Zahl der Mandatsträger der anderen Parteien erhöht habe.

Zusätzlich sei die Bedeutung der Direktmandate im Bundestag vermindert und damit der Sinn des kombinierten Direkt- und Verhältniswahlrechts entstellt. Die direkt gewählten Abgeordneten stellten im aktuellen Bundestag nicht, wie vorgesehen, 50 Prozent der Abgeordneten, sondern lediglich 42 Prozent. Es sei fraglich, ob die mit der Direktwahl angestrebten stabilen politischen Verhältnisse damit noch garantiert werden könnten. Das Risiko, dass Abgeordnete ohne klaren Wählerauftrag und ohne definierten Wahlkreis ein Eigenleben entwickeln könnten, steige mit steigender Abgeordnetenzahl. Gleichzeitig verstoße eine vorher nicht absehbare Erhöhung der Anzahl der Abgeordneten gegen den Geist der Demokratie. Eine von Wahl zu Wahl zufällige Anzahl von Abgeordneten ohne Mandat des Wählers sei der demokratischen Staatsform unwürdig, höchstwahrscheinlich auch mit EU-Recht unvereinbar. Besonders verwerflich sei die Tatsache, dass den Abgeordneten des 18. Deutschen Bundestages diese Probleme bekannt gewesen seien und sie sogar vom Bundesverfassungsgericht einen Auftrag für ein anderes Wahlgesetz erhalten hätten. Zur Sicherung eigener Pfründe und zur Wahrung von Besitzständen sei aber mehrheitlich davon abgesehen worden, ein besseres Wahlrecht zu verabschieden, obwohl verschiedene Einzelanträge vorgelegen hätten. Das aktuelle Wahlrecht nütze in besonderem Maße den im Bundestag vertretenen Parteien und beschädige das Vertrauen des Wählers in die Demokratie.

Die Verfassungswidrigkeit des Bundeswahlgesetzes in diesem Punkt sei eindeutig gegeben. Ein neues Wahlgesetz habe dafür Sorge zu tragen, dass Überhangmandate nicht entstehen könnten und demzufolge keine Ausgleichsmandate erforderlich würden. Dies könne durch eine Reihe verschiedener Regelungen erreicht werden.

2. Zusätzlich zu den 111 Abgeordneten ohne Mandat des Wählers säßen weitere ca. 45 Abgeordnete im aktuellen Bundestag, obwohl die Wähler auf diesen Mandaten Bewerber anderer Parteien hätten haben wollen. Dies sei der Tatsache geschuldet, dass die Mandate von Parteien, die unterhalb der Fünf-Prozent-Hürde lägen, nicht nur diesen Parteien entgingen, sondern einfach unter den anderen Parteien aufgeteilt würden. Wenn die Fünf-Prozent-Hürde für die Herstellung stabiler Mehrheitsverhältnisse im Bundestag erhalten müsse, so wäre ein weitaus geringerer Eingriff in die Grundrechte der Wähler kleinerer Parteien, wenn die von diesen Parteien errungenen Mandate im Bundestag unbesetzt blieben und bei der Abstimmung als „Enthaltung“ gewertet würden. Das derzeitige Wahlrecht ignoriere durch die aktuellen Regelungen zur Fünf-Prozent-Hürde den Willen eines gewichtigen Teiles der Wähler nicht nur vollständig, sondern verkehre ihn ins Gegenteil, indem es die rechnerisch von Kleinstparteien errungenen Mandate mit Abgeordneten anderer Parteien besetze. Ein derartiger Eingriff sei unverhältnismäßig, da durch das genannte Verfahren der Nichtbesetzung errungener Mandate ein weit milderes Mittel zur Verfügung stünde. Dies hätte den guten Nebeneffekt, dass die Anzahl der Parlamentarier im Bundestag sinken würde, was unter anderem der Gesamtheit der Steuerzahler zugutekäme. Zudem könne einer Wahlverdrossenheit der Bürger entgegengewirkt werden, wenn jeder Wähler im Rahmen der Verhältniswahl sicher sein könne, dass seine Stimme wirklich zähle.

Das Bundeswahlgesetz in seiner geltenden Fassung sei demnach verfassungswidrig, weil es eine unkompenzierte Sperrklausel enthalte, die die Erfolgswertgleichheit der Stimmen und die Chancengleichheit der Parteien in erheblicher Weise verletze.

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

## II.

Das **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** hat zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel wie folgt Stellung genommen:

1. Das Bundesverfassungsgericht erachte in ständiger Rechtsprechung bei Wahlen zum Deutschen Bundestag die heute in § 6 Absatz 6 Satz 1 i.V.m. § 6 Absatz 3 Satz 1 Alternative 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) vorgesehene, auf das gesamte Wahlgebiet bezogene Fünf-Prozent-Sperrklausel für verfassungsgemäß (vgl. BVerfGE 1, 208 [247 ff.]; 4, 31 [39 ff.]; 6, 84 [92 ff.]; 51, 222 [235 ff.]; 82, 322 [337 ff.]; 95, 335 [366]; 95, 408 [417 ff.]; 120, 82 [109 ff.]; 122, 304 [314 f.]; 129, 300 [335 f.]; 146, 327 [353]). Zuletzt habe das Gericht mit Beschluss vom 19. September 2017 eine u.a. gegen die Fünf-Prozent-Sperrklausel gerichtete Wahlprüfungsbeschwerde unter Aufrechterhaltung der bisherigen ständigen Rechtsprechung als offensichtlich unbegründet verworfen und ausgeführt, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel ihre Rechtfertigung im Wesentlichen in dem verfassungslegitimen Ziel finde, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments zu sichern, was die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung voraussetze, die durch die Zersplitterung des Parlaments in viele kleine Gruppen gefährdet werden könne (BVerfGE 146, 327, [353 f.]). Auch im Urteil vom 9. Januar 2011 zur Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen und im Urteil vom 26. Februar 2014 zur Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht habe das Bundesverfassungsgericht diese verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Bundeswahlgesetz aus den genannten Gründen bestätigt und zugleich konstatiert, dass eine vergleichbare Interessenlage im Institutionsgefüge der Union nicht bestehe (BVerfGE 129, 300 [335 f.]; 135, 259 [291; 293 f.]).

Angesichts der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei der Wahlgesetzgeber verfassungsrechtlich nicht daran gehindert, bei der Verteilung der zu vergebenen Sitze auf die Landeslisten bei der Bundestagswahl grundsätzlich nur die Parteien zu berücksichtigen, die mindestens fünf Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten hätten (§ 6 Absatz 6 Satz 1 i.V.m. § 6 Absatz 3 Satz 1 Alternative 1 BWG). Es sei ihm mit anderen Worten von Verfassungs wegen unbenommen, gültige Zweitstimmen, die auf Landeslisten von Parteien entfallen seien, die nicht die Fünf-Prozent-Sperrklausel überwunden haben, zwar für die Ergebnisfeststellung als relevant zu werten (§ 42 BWG), nicht aber für die Sitzverteilung. Der Wahlgesetzgeber dürfe also ohne Verstoß gegen Bundesverfassungsrecht alle zu vergebenen Parlamentssitze auf die Landeslisten derjenigen Parteien verteilen, die die Fünf-Prozent-Sperrklausel überwunden haben.

Im Interesse der Handlungsfähigkeit des Deutschen Bundestages habe der Wahlgesetzgeber bisher an der auf das gesamte Wahlgebiet bezogenen Fünf-Prozent-Sperrklausel, die seit der Wahl zum 2. Deutschen Bundestag 1953 gilt, festgehalten. Denn eine Wahl habe – wie das Bundesverfassungsgericht betont (vgl. BVerfGE 51, 222 [236]) – „nicht nur das Ziel, eine Volksvertretung zu schaffen, die ein Spiegelbild der in der Wählerschaft vorhandenen politischen Meinungen darstellt, sondern sie soll auch ein funktionsfähiges Organ hervorbringen.“ Hierfür seien „(k)lare und ihrer Verantwortung für das Gesamtwohl bewusste Mehrheiten in einer Volksvertretung (...) für eine Bewältigung der ihr gestellten Aufgaben unentbehrlich“, die durch einen unbegrenzten Proporz nicht gewährleistet seien.

2. Zwar könne nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer die Wahlgleichheit berührenden Norm des Wahlrechts wie eine Sperrklauselregelung durch veränderte Verhältnisse oder neue Entwicklungen – etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder wenn sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen habe – in Frage gestellt werden (BVerfGE 82, 322 [338 f.]; 120, 82 [108]; 129, 300 [321 f.]; 135, 259 [287]; 146, 327 [353]). Dies sei im Hinblick auf die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Bundestagswahlen jedoch nicht der Fall.

Im Wahlergebnis der Bundestagswahl 2017 und dem Einzug zweier im 18. Deutschen Bundestag nicht verteilter Parteien in den 19. Deutschen Bundestag könne keine die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Sperrklausel in Frage stellende Veränderung der Verhältnisse oder neue Entwicklungen gesehen werden. Zum einen komme es für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel nicht auf das Ergebnis einer einzelnen Bundestagswahl an (BVerfGE 146, 327 [358]). Die Sperrklausel rechtfertige sich vielmehr durch den mit ihr verfolgten verfassungsrechtlich legitimen Zweck, die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages sicherzustellen (siehe die Nachweise unter 1.).

Zum anderen habe sich auch nicht die bei Erlass der Sperrklausel angestellte Prognose, mit der Sperrklausel werde eine Zersplitterung des Bundestages verhindert, als irrig erwiesen. Durch den Einzug zweier im 18. Deutschen Bundestag nicht verteilter Parteien in den 19. Deutschen Bundestag sei eine stabile Mehrheit und eine handlungsfähige Regierungsbildung gefährdende Zersplitterung des 19. Deutschen Bundestages nicht eingetreten. Eine die Funktionsfähigkeit des Bundestages gefährdende Zersplitterung würde bei einer Aufspaltung des Bundestages in viele kleine Gruppen von Parteien und Wählervereinigungen eintreten (BVerfGE 51, 222 [236]; 82, 322 [338]). Dies sei im 19. Deutschen Bundestag durch den Einzug von zwei im 18. Deutschen Bundestag nicht verteilter Parteien mit 12,6 Prozent bzw. 10,7 Prozent der Zweitstimmen respektive 94 Sitzen bzw. 80 Sitzen offenkundig nicht eingetreten.

3. Gegen die Fünf-Prozent-Sperrklausel könne auch nicht vorgebracht werden, sie verhindere bzw. erschwere in übermäßiger Weise die Entstehung oder Etablierung neuer Parteien und schränke dadurch in unzulässiger Weise die Chancengleichheit der Parteien ein. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verlange nicht, dass jeder Partei, die bei der Bundestagswahl Stimmen erhalte, Sitze im Bundestag garantiert seien. Jede Partei habe rechtlich die gleiche Chance auf Teilnahme an der Sitzverteilung bei Überwindung der Sperrklausel. Wenn eine Partei die für alle geltende Sperrklausel nicht überwinde, so sei dies Resultat zu geringer Zustimmung in der Wählerschaft und gerade nicht ungleicher Chancen, denn die unterschiedliche Gewichtung des Erfolgswerts von Wahlstimmen durch eine Sperrklausel treffe alle Parteien gleichermaßen (vgl. BVerfGE 82, 322 [345]).

Dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel die Entstehung und Etablierung neuer Parteien nicht verhindere oder übermäßig erschwere, zeige der Einzug in die Parlamente auch neuer Parteien in den vergangenen Jahren bei Bundestagswahlen und Landtagswahlen, bei denen nach Landesrecht ebenfalls Fünf-Prozent-Sperrklauseln gelten. Die Sperrklauseln tragen zu einem Mindestmaß an Konsolidierung neuer Parteien bei, indem sie eine funktionierende Organisation und eine hinreichende Kampagnenfähigkeit der Partei erforderlich machen, um einen erfolgreichen Wahlkampf zu führen, der den Einzug ins Parlament ermögliche. Auch das Bundesverfassungsgericht sehe in ständiger Rechtsprechung in der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Bundestagswahlen keinen verfassungswidrigen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien (siehe die Nachweise unter 1.).

4. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel habe nicht zur Folge, dass die Parteien, die die Sperrklausel überwunden haben und deshalb an der Sitzverteilung teilnehmen, von den Zweitstimmen für diejenigen Parteien, die an der Sperrklausel gescheitert seien und somit nicht an der Sitzverteilung teilnehmen, profitieren und die Wähler bei der Stimmabgabe nicht erkennen können, welche Partei letztlich tatsächlich von ihrer Zweitstimme profitiere. Von

der Zweitstimme für eine Partei profitiere stets die Partei, für die die Stimme abgegeben worden sei. Wenn eine Partei aufgrund eines zur Überwindung der Sperrklausel nicht ausreichenden Zuspruchs in der Wählerschaft nicht an der Sitzverteilung teilnimmt, werden die zu vergebenden Sitze auf die Parteien verteilt, die die Sperrklausel überwunden haben. Diese Parteien profitieren bei dieser Verteilung von den für sie abgegebenen Zweitstimmen, nicht von den Zweitstimmen für die an der Sperrklausel gescheiterten Parteien, die wegen Nichtteilnahme an der Sitzverteilung zu keinem Sitzterfolg führen.

5. Aufgrund der verfassungskonformen Ausgestaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel im geltenden Bundeswahlgesetz sei der Wahlgesetzgeber auch nicht zur Einführung einer „Dualwahl“ im Sinne einer Alternativstimme („Eventualstimme“, „Ersatzstimme“ bzw. „Stimmweitergabe-Option“) verpflichtet.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehe einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Einführung eines Eventualstimmrechts jedenfalls entgegen, dass dieses neben der Erhöhung der Komplexität der Wahl und einer dadurch nicht ausgeschlossenen Zunahme von Wahlenthaltungen und ungültigen Stimmen, vor allem ebenfalls in relevantem Umfang mit Eingriffen und den Grundsatz der Wahlgleichheit verbunden sei (BVerfGE 146, 327 [359 f.]). Dies gelte hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit, falls sowohl die Haupt- als auch die Eventualstimme an Parteien vergeben werden, die jeweils die Sperrklausel nicht überwinden. Daneben aber auch mit Blick auf die Zählwertgleichheit: Während die Stimmen derjenigen, die eine Partei wählen, die die Sperrklausel überwindet, nur einmal gezählt werden, sei dies bei Stimmen, mit denen in erster Priorität eine Partei gewählt werde, die an der Sperrklausel scheitert, nicht der Fall. Vielmehr wären sowohl die Haupt- als auch die Eventualstimme gültig.

Im Schrifttum werde gegen die Einführung einer Alternativstimme zudem aufgeführt, dass eine Alternativstimme mit dem Charakter der Stimmabgabe als einer vorbehaltlosen und bedingungsfeindlichen Willenserklärung nicht zu vereinbaren sei und daher gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl im Sinne des Artikels 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) und gegen das Demokratieprinzip nach Artikel 20 Absatz 1 GG verstoße (so Strelen, in: Schreiber, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 6 Rn. 37 sowie Schreiber, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 3/2018 Lfg. September 2018, Art. 38 Rn. 40, 132). Überdies wäre die Gewährung einer Alternativstimme auch keine verfassungspolitisch angezeigte Fortentwicklung des Wahlrechts. Sie würde das Stimmabgabeverfahren verkomplizieren, die Ermittlung des Wahlergebnisses wesentlich erschweren und verzögern und den Wähler von einer eindeutigen politischen Entscheidung ohne Vorbehalt und Rückfallposition entpflichten (vgl. im Einzelnen hierzu Strelen, in: Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 10. Auflage 2017, § 6 Rn. 37).

6. Schließlich bestehe auch keine verfassungsrechtliche Verpflichtung, Sitze für die an der Sperrklausel scheiternden Parteien zuzuteilen und unbesetzt zu lassen. Ein Verfahren, welches unbesetzte Sitze im Parlament generiere, widerspreche dem mit der Wahl verfolgten Ziel, ein funktionsfähiges Organ hervorzubringen (BVerfGE 51, 222, [236]) und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages positiv zu bestimmen (BVerfG, Beschluss vom 24. September 2011, Az. 2 BvC 15/10, Rn. 7). Ein solches Verfahren stelle daher gerade keine Ergänzung der Sperrklausel dar, sondern würde das verfassungslegitime Ziel der Sperrklausel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments zu sichern, was die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung voraussetze, konterkarieren. Gerade durch die Nichtteilnahme an der Sitzverteilung der an der Sperrklausel scheiternden Parteien werde das Ziel der Wahl, ein funktionsfähiges Organ hervorzubringen, sichergestellt.

### Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers kann kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnommen werden.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Im geltenden Bundeswahlgesetz ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers schreibt das Bundeswahlgesetz nicht vor, dass der Bundestag sich zur einen Hälfte aus direkt gewählten und zur anderen Hälfte aus über Landeslisten gewählten Mitgliedern zusammensetzen muss. Nur die Zahl der Direktmandate schreibt das Gesetz mit 299 ausdrücklich vor (§ 1 Absatz 2 BWG). Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6

Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl. Eine sich von Wahl zu Wahl unter Umständen ändernde Zahl von Abgeordneten ist von dieser Regelung bedingt.

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, das geltende Wahlrecht sei verfassungswidrig, ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 25. Juli 2012 nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstoße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung. Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers sind Ausgleichsmandate auch nicht etwa nach der Wahl durch staatliche Instanzen zugeweilte Mandate. Alle vergebenen Mandate entsprechen den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Zweitstimmenvotum der Wähler zurückführen. Aus diesem Grund kann auch nicht von einem „negativen Stimmgewicht“ gesprochen werden, wie der Einspruchsführer es tut. Das Bundeswahlgesetz ordnet nicht an, dass Überhangmandate der einen Partei zu Ausgleichsmandaten anderer Parteien führen. Vielmehr findet eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeweilten Mandate ist demnach ein Überhang- oder ein Ausgleichsmandat. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 6, 8). Der Annahme des Einspruchsführers, Wähler in Bayern hätten – anders als die Wähler in anderen Bundesländern – erreichen, sogar wesentlich beeinflussen können, dass die Zahl der Mandatsträger und damit auch die Zahl der bayerischen Listenkandidaten steige, kann so nicht gefolgt werden. Die Annahme, in den Ländern, in denen Überhangmandate drohen, falle ein Ausgleich im Verhältnis ihrer Stimmanteile den sonstigen Parteien in diesem Land zu, ist unzutreffend. Denn durch das aktuelle Bundeswahlgesetz wird kein Ausgleich normiert, bei dem in Ländern mit (drohenden) Überhangmandaten den anderen Landeslisten Ausgleichsmandate zugeweiht würden. Der Bundestag wird vielmehr solange vergrößert, bis bei allen Parteien alle Direktmandate anrechenbar sind und darum (gerade) keine Überhangmandate entstehen. Nach dieser Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze gemäß § 6 Absatz 5 BWG werden nach § 6 Absatz 6 BWG alle Sitze nach dem Verhältnis der Zweitstimmen zunächst in einer Oberverteilung auf die Parteien und sodann in der Unterverteilung auf deren jeweilige Landeslisten verteilt. So zeigt das Ergebnis der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, dass z. B. in Nordrhein-Westfalen keinerlei Überhangmandate drohen, dort jedoch insgesamt 14 zusätzliche Mandate angefallen sind. In Bremen hingegen drohte ein Überhangmandat anzufallen, eine insgesamt erhöhte Sitzzahl hat sich hieraus jedoch nicht ergeben (vgl. Informationen des Bundeswahlleiters, Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Heft 3: Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen, S. 394).

3. Auch soweit der Einspruchsführer die Verfassungswidrigkeit der sogenannten Fünf-Prozent-Sperrklausel und der Grundmandatsklausel gemäß § 6 Absatz 6 Satz 1 BWG in Verbindung mit § 6 Absatz 3 Satz 1 BWG geltend macht, wonach bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nur Parteien berücksichtigt werden, die mindestens fünf Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder mindestens in drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben, 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 (s. oben unter 2.), sondern eine derartige Kontrolle stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der

Deutscher Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksachen 18/1810, Anlagen 1 bis 57) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelung zu zweifeln, zumal das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel in ihrer Ausgestaltung durch das Bundeswahlgesetz (vgl. BVerfGE 1, 208 [247 ff.]; 4, 31 [39 ff.]; 6, 84 [92 ff.]; 51, 222 [235 ff.]; 82, 322 [337 ff.]; 95, 335 [366]; 95, 408 [417 ff.]; 120, 82 [109 ff.]; 122, 304 [314 f.]; 129, 300 [335 f.]; 146, 327 [357]) in ständiger Rechtsprechung bestätigt hat. Es ist folglich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass alle Parlamentssitze auf diejenigen Parteien verteilt werden, welche die Fünf-Prozent-Hürde überwunden oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz erlangt haben. Zwar kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts diese Argumentation durch veränderte Verhältnisse infrage gestellt werden. Dies ist bezüglich der Bundestagswahl 2017 jedoch nicht der Fall, wie das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme feststellt. Auch der Einspruchsführer trägt diesbezüglich nichts vor.

Auch der Einwand des Einspruchsführers, von der Sperrklausel profitierten maßgeblich die bereits im Bundestag vertretenen Parteien, da die Stimmen der Wähler der Parteien, die an der Sperrklausel scheiterten, auf die erfolgreichen Parteien aufgeteilt würden, geht fehl. Die Zweitstimme für eine Partei zählt beim Wahlergebnis stets für die Partei, für die die Stimme abgegeben worden ist. Hiervon zu trennen ist die Sitzverteilung im Bundestag: Wenn eine Partei aufgrund einer Überwindung der Sperrklausel nicht ausreichenden Zuspruchs in der Wählerschaft nicht an der Sitzverteilung teilnimmt, werden die zu vergebenden Sitze auf die Parteien verteilt, die die Sperrklausel überwunden haben. Diese Parteien profitieren bei dieser Verteilung von den für sie abgegebenen Zweitstimmen, nicht von den Zweitstimmen für die an der Sperrklausel gescheiterten Parteien, die wegen Nichtteilnahme an der Sitzverteilung zu keinem Sitzterfolg führen. Dem anknüpfenden Vorschlag des Einspruchsführers, Sitze solcher Parteien, die an der Fünf-Prozent-Sperrklausel scheiterten, unbesetzt zu lassen, steht keine verfassungsrechtliche Pflicht gegenüber. Er widerspricht auch dem Ziel der Sperrklausel, die Funktionsfähigkeit des Bundestages sicherzustellen, ohne dass die Parteien, die an der Hürde scheiterten, hiervon profitieren würden.

### **Beschlussempfehlung**

Zum Wahleinspruch  
des Herrn A. K., 50389 Wesseling  
- Az.: WP 268/17 -

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 11. April 2019 beschlossen,  
dem Deutschen Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.**

### **Tatbestand**

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 22. November 2017 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 eingelegt. Er trägt vor, auf der Grundlage des Wahlgesetzes in der Fassung des 22. Änderungsgesetzes seien statt der grundgesetzlich vorgesehenen 598 Abgeordneten durch sogenannte Ausgleichsmandate insgesamt 709 Abgeordnete in den 19. Deutschen Bundestag gewählt worden. Dies verfälsche den Wählerwillen und das Wahlergebnis. Gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) würden die Abgeordneten in allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Dies schließe eine reine Parteiwahl aus. 299 Abgeordnete seien in Wahlkreisen direkt gewählt worden; weitere 410 Abgeordnete seien über Parteilisten in den Bundestag gelangt, auf die der Wähler keinen Einfluss habe. Dies verletze die Gleichheit der Wahl. Dies gelte insbesondere für die Überhangmandate. Bei der Wahl seien 46 Überhangmandate im Rahmen der Verhältniswahl entstanden; durch das Wahlgesetz seien jedoch nicht nur diese auf die Parteilisten verteilt worden, sondern weitere 65 Mandate nachgeschoben worden. Dies gebe dem Willen der Parteien Vorrang vor dem Wählerwillen. Diese Praxis sei verfassungswidrig, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) festgestellt habe.

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.

1. Die Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages entspricht den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf das vom Einspruchsführer zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (BVerfGE 131, 316) reagiert und das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013 (Bundesgesetzblatt I S. 1082) erlassen. Hiernach ist kein festes Mandatskontingent vorgesehen. Insbesondere schreibt das Bundeswahlgesetz nicht vor, dass der Bundestag sich zur einen Hälfte aus direkt gewählten und zur anderen Hälfte aus über Landeslisten gewählten Mitgliedern zusammensetzen muss. Nur die Zahl der Direktmandate schreibt das Gesetz mit 299 ausdrücklich vor (§ 1 Absatz 2 Bundeswahlgesetz [BWG]). Über die zulässige Zahl der über Landeslisten gewählten Abgeordneten äußert sich das Bundeswahlgesetz nicht. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG besteht der Deutsche Bundestag „vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten“. Die Gesamtzahl der Sitze kann sich mithin erhöhen. Eine solche Erhöhung sieht § 6 Absatz 5 Satz 2 BWG vor. Die hiernach ermittelte Mitgliederzahl von 709 Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages ist die gesetzliche Mitgliederzahl.

2. Sofern der Einspruchsführer rügt, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 sei im geltenden Wahlrecht nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, insbesondere könnten zusätzliche Sitze in einem Umfang entstehen, der mehr als etwa eine halbe Fraktionsstärke übersteigt, zweifelt er die Verfassungsmäßigkeit dieses

Gesetzes an. Hierzu ist zunächst – wie in der Vergangenheit – 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). Dessen ungeachtet sehen der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag – wie auch schon bei der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlagen 6, 8) – keinen Anlass, an der Verfassungsmäßigkeit der in Frage gestellten Regelungen zu zweifeln. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht jegliche Erhöhung der Sitzzahl jenseits von 15 zusätzlichen Sitzen ausgeschlossen, sondern festgestellt, dass eine Regelung, die das ausgleichlose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufheben kann, gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstöße. Dies sei dann der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreite. Es hat insofern einen Ausgleich von Überhangmandaten durch die Zuteilung von Ausgleichsmandaten nahegelegt (BVerfGE 131, 316 [357, 365 ff.]). Dem daraus folgenden gesetzgeberischen Auftrag trägt das Sitzzuteilungsverfahren nach § 6 BWG, insbesondere die Möglichkeit der Erhöhung der Sitzzahl nach § 6 Absatz 5 BWG Rechnung. Dabei entsprechen alle vergebenen Mandate den Zweitstimmenanteilen der Parteien und lassen sich auf das Zweitstimmenvotum der Wähler zurückführen. Das Bundeswahlgesetz ordnet gerade nicht an, dass Überhangmandate der einen Partei zu Ausgleichsmandaten anderer Parteien führen. Vielmehr findet eine Sitzzahlerhöhung (§ 6 Absatz 5 BWG) mit anschließender Oberverteilung nach Zweitstimmenanteil an alle Parteien statt (§ 6 Absatz 6 BWG). Keines der in der zweiten Stufe der Sitzverteilung nach bundesweitem Zweitstimmenproporz zugeteilten Mandate ist demnach ein Überhang- oder ein Ausgleichsmandat. Alle Mandate sind Listenmandate oder (auf Listenmandate angerechnete) Direktmandate (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2700, Anlage 6, 8).

3. Soweit der Einspruchsführer kritisiert, dass die (in § 1 Absatz 1 Satz 2, § 4 und § 6 BWG vorgesehene) Verhältniswahl eine Parteien- bzw. Listenwahl ist, und er dies für verfassungswidrig hält, ist erneut 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 (s. oben unter 2.). Unabhängig davon sind auch diese Bedenken des Einspruchsführers unbegründet. Davon abgesehen, dass Artikel 21 Absatz 1 GG den Parteien eine Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes zuschreibt, ist die Listenwahl 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). Diese Regelung verstößt nicht gegen die in Artikel 38 Absatz 1 GG niedergelegten Wahlgrundsätze, namentlich nicht gegen den Grundsatz der unmittelbaren oder der gleichen Wahl. Denn die Zurechnung der abgegebenen Wählerstimmen auf die einzelnen Wahlvorschläge vollzieht sich von der Stimmabgabe an ohne Zwischenschaltung eines von dem der Wähler abweichenden Willens (vgl. *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rdnr. 4). Auch lässt sich dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nicht entnehmen, dass einem Wähler, der eine Präferenz für einen bestimmten Kandidaten hat, die Möglichkeit eröffnet werden müsste, die Zweitstimme (nur) für diesen Listenbewerber abzugeben (*Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rdnr. 12). Dies ist sachgerecht, denn im Gegensatz zur Erststimmenwahl, bei der die Wahlkreisbewerber im Vordergrund der Wahlentscheidung stehen, kommt es bei der Landeslistenwahl nach dem gesetzgeberischen Grundgedanken für den Wähler entscheidend auf die von ihm favorisierte – durch eine bestimmte Partei vertretene – politische Programmatik an, für deren Repräsentation die auf der Liste nominierten Bewerber ein Wählermandat anstreben (vgl. *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 4 Rdnr. 3).