

## **Leitsatz**

**zum Beschluss des Zweiten Senats vom 19. September 2017**

**- 2 BvC 46/14 -**

**Die Einführung einer Eventualstimme für den Fall, dass die über die Hauptstimme mit Priorität gewählte Partei wegen der Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht die erforderliche Mindeststimmenzahl erhält, ist verfassungsrechtlich nicht geboten.**



**IM NAMEN DES VOLKES**

**In dem Verfahren  
über  
die Wahlprüfungsbeschwerde**

des Herrn Prof. Dr. von A...,

- gegen a) den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 3. Juli 2014 - WP 170/13 -,
- b) § 6 Abs. 3 und 6 Bundeswahlgesetz,
- c) die Sperrklausel ohne gleichzeitiges Eventualstimmrecht,
- d) die verschleierte Parteien- und Wahlkampffinanzierung, die durch die Übernahme von Aufgaben und Ausgaben der Bundesparteien durch ihre Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen und die Errichtung eines Geflechts systematischen Missbrauchs erfolgt und die Wirkung der Sperrklausel verdoppelt

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -  
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski,

Langenfeld

am 19. September 2017 gemäß § 24 Satz 1 BVerfGG einstimmig beschlossen:

**Die Wahlprüfungsbeschwerde wird als unzulässig verworfen, soweit sie gegen die Bereitstellung staatlicher Mittel für politische Stiftungen und Bundestagsfraktionen und deren Verwendung gerichtet ist.**

**Im Übrigen wird die Wahlprüfungsbeschwerde als offensichtlich unbegründet verworfen.**

## **G r ü n d e :**

### **A.**

Der Beschwerdeführer wendet sich mit seiner Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 3. Juli 2014, mit dem sein Einspruch gegen die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag vom 22. September 2013 zurückgewiesen wurde. In der Sache beanstandet er die in § 6 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 BWahlG normierte Fünf-Prozent-Sperrklausel, den Verzicht des Gesetzgebers auf die Einführung eines sogenannten Eventualstimmrechts und die „verschleierte Staats- und Wahlkampffinanzierung der Bundestagsparteien durch ihre Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen“. Durch diese Verfassungsverstöße sei das Ergebnis der Bundestagswahl 2013 erheblich beeinflusst und er in seinem „Grundrecht auf gleiche Wahl“ verletzt worden.

1

### **I.**

1. Der Beschwerdeführer hat mit Schreiben vom 19. November 2013 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 eingelegt. Dabei hat er vorgetragen, dass die „ungekürzte“, durch keine Eventualstimme in ihren Auswirkungen gemilderte Fünf-Prozent-Hürde sowie die seiner Ansicht nach „verschleierte“ Parteien- und Wahlkampffinanzierung durch staatliche Mittel für Bundestagsfraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe politische Stiftungen verfassungswidrig seien.

2

a) Die in § 6 Abs. 3 und 6 BWahlG verankerte Fünf-Prozent-Sperrklausel verstoße gegen die Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb. Bei der Bundestagswahl 2013 seien diese Grundsätze in einer Intensität beeinträchtigt worden, die es bisher nicht gegeben habe. Zugleich habe die Fünf-Prozent-Sperrklausel die Regierungsbildung jedenfalls nicht erleichtert. Die Sperrklausel sei daher in ihrer gegenwärtigen Höhe nicht mehr zu rechtfertigen und folglich verfassungswidrig.

3

b) Durch die Einführung einer Eventualstimme, mit welcher der Wähler die Partei bestimmen könne, der seine Stimme zugutekommen solle, wenn die zunächst gewählte Partei an der Sperrklausel scheitere, könne im Falle der Beibehaltung einer Sperrklausel der Eingriff in die Gleichheit des Wahlrechts der Bürger erheblich gemindert werden, ohne dass die Sperrklausel ihre Funktion schlechter erfülle. Daher sei jedenfalls eine Sperrklausel ohne die Eröffnung der Möglichkeit einer Eventualstimme wegen Verstoßes gegen die Grundsätze der Erforderlichkeit und des Über-

4

maßverbotenes verfassungswidrig.

c) Von den Bundestagsparteien seien die Begrenzungen der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung in verfassungswidriger Weise durch die Umleitung von „Staatsgeld“ auf ihre Parlamentsfraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Stiftungen unterlaufen worden. Die Vergabe der Mittel erfolge ohne eigene spezialgesetzliche Regelung; ihr Volumen sei gewaltig ausgedehnt worden. Die Kontrolle der Mittelverwendung sei unzureichend. Parteifunktionäre würden als Abgeordnetenmitarbeiter eingestellt; diese seien in großem Umfang im Bundestagswahlkampf 2013 eingesetzt worden, wie ein Bericht des ARD-Fernsehmagazins „Report Mainz“ vom 17. September 2013 bestätigt habe. 5

d) Die dargestellten Verfassungsverstöße hätten jeder für sich und erst recht alle zusammen das Ergebnis der Bundestagswahl 2013 massiv verfälscht und sich auf die Zusammensetzung des Bundestages ausgewirkt. 6

2. Der Bundestag hat den Wahleinspruch des Beschwerdeführers - nach Einholung einer Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel - mit Beschluss vom 3. Juli 2014 zurückgewiesen. Der Einspruch sei zulässig, aber unbegründet. Dem Vortrag des Beschwerdeführers lasse sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen. 7

a) Soweit der Beschwerdeführer geltend mache, die Sperrklausel verstoße gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, sei 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 überprüften. Eine derartige Kontrolle sei dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Allerdings habe der Wahlprüfungsausschuss schon in zahlreichen Wahlprüfungsentscheidungen früherer Wahlperioden keinen Anlass für Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel gesehen. Für die Bundestagswahl 2013 gelte nichts anderes, da die Sperrklausel nicht durch veränderte Verhältnisse infrage gestellt werde. Zwar sei der Anteil der wegen der Sperrklausel nicht in die Sitzverteilung eingeflossenen Zweitstimmen bei der Bundestagswahl 2013 höher als bei früheren Bundestagswahlen gewesen. Jedoch habe es sich weder um einen atypischen noch zuvor unbekanntem Umstand gehandelt. Auch sei es möglich, dass dieser bei kommenden Bundestagswahlen nicht mehr auftrete. Das vom Einspruchsführer befürwortete Konzept einer Eventualstimme sei verfassungswidrig, da es gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) und gegen das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) verstoße. 8

b) Soweit der Beschwerdeführer meine, es bestehe eine „verschleierte“ Staats- und Wahlkampffinanzierung der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien durch Bundestagsfraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe politische Stiftungen, welche die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien verletzen, 9

ze sowie die Bundestagswahl erheblich beeinflusst und ihr Ergebnis verfälscht habe, liege kein Wahlfehler vor. Dem Vortrag des Beschwerdeführers lasse sich nämlich nicht entnehmen, inwieweit es zu einer „verschleierte“ Wahlkampffinanzierung gekommen sein solle. Er mache nicht hinreichend deutlich, inwieweit die staatliche (Teil-)Finanzierung von Abgeordnetenmitarbeitern, Fraktionen und parteinahen Stiftungen den Wahlkampf der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien finanziell befördert oder gar - im Verhältnis zu nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien - zu einer Bevorzugung geführt haben solle. Solche Ausführungen wären jedoch notwendig gewesen, um zu zeigen, dass gegen geltendes Recht verstoßen worden sei. Es bestünden nämlich gesetzliche Vorgaben, die eine Wahlkampffinanzierung durch Fraktionen, Stiftungen oder den Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern ausschließen.

## II.

1. Der Beschwerdeführer hat mit Schreiben vom 27. August 2014 gemäß Art. 41 Abs. 2 GG Beschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 3. Juli 2014 eingelegt. Er beantragt die Aufhebung des angegriffenen Bundestagsbeschlusses, die Ungültigerklärung der Bundestagswahl 2013 und die Anordnung einer Wiederholungswahl. Darüber hinaus begehrt er festzustellen, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel nach § 6 Abs. 3 und 6 BWahlG in ihrer gegenwärtigen Höhe gegen die Grundrechte der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb (Art. 3 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) verstößt und dass die Sperrklausel ohne gleichzeitiges Eventualstimmrecht eine übermäßige, verfassungswidrige Beeinträchtigung des Grundrechts der Wahlgleichheit darstellt. Außerdem erstrebt er die Feststellung, dass die „verschleierte Parteien- und Wahlkampffinanzierung, die durch die Übernahme von Aufgaben und Ausgaben der Bundestagsparteien durch ihre Fraktionen, Abgeordneten und parteinahen Stiftungen und die Errichtung eines Geflechts systematischen Missbrauchs erfolgt und die Wirkung der Sperrklausel verdoppelt“, gegen die Gleichheit des Wahlrechts und die Chancengleichheit der Parteien (Art. 3 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) verstößt. Schließlich beantragt der Beschwerdeführer, falls die Wahl nicht für ungültig erklärt werden sollte, festzustellen, dass sein Grundrecht auf gleiche Wahl (Art. 3 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) durch die zu hohe Sperrklausel von 5 %, durch das Fehlen eines Eventualstimmrechts und durch die verdeckte Staatsfinanzierung der Parteien via Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe politische Stiftungen verletzt ist.

10

2. Zur Begründung seiner Beschwerde wiederholt und vertieft der Beschwerdeführer sein Vorbringen aus dem Wahleinspruchsverfahren.

11

a) Hinsichtlich der Fünf-Prozent-Sperrklausel macht er geltend, dass bei der Bundestagswahl 2013 insgesamt 15,7 % der Stimmen nicht den Parteien und Kandidaten zugutegekommen seien, für die sie abgegeben worden seien. Zwei Parteien, die FDP mit 4,8 % und die AfD mit 4,7 %, seien nur ganz knapp an der Sperrklausel ge-

12

scheitert. Angesichts dieser bislang nicht dagewesenen „Verfälschung“ des Wahlergebnisses sei eine neuerliche Überprüfung der Rechtfertigung der Sperrklausel erforderlich. Während die Intensität des Eingriffs in die Gleichheit des Stimmrechts der Bürger und in das Recht der Parteien auf Chancengleichheit erheblich zugenommen habe, habe das Gewicht der die Sperrklausel rechtfertigenden Gemeinwohlgründe gegenüber früheren Situationen deutlich abgenommen. Die Fünf-Prozent-Hürde verfälsche das quantitative Verhältnis zwischen den beiden großen politischen Lagern. Das Lager der „rechten Mitte“ (CDU, CSU, FDP, AfD, Freie Wähler) habe bei der Bundestagswahl 2013 52 % der Wählerstimmen erreicht, das „linke Lager“ (SPD, Grüne, Linke, Piraten) nur 45 %. Trotzdem habe das „linke Lager“ eine Mehrheit im Deutschen Bundestag. Ohne Sperrklausel wäre die Bildung einer Koalition von Union und SPD, die rund vier Fünftel der Bundestagsmandate mit der Folge innehatte, dass die Opposition viele Minderheitenrechte gar nicht wahrnehmen könne, nicht erforderlich gewesen. Die Regierungsbildung hätte sich zumindest nicht schwieriger dargestellt und der Bundestag vermutlich über eine voll funktionsfähige Opposition verfügt. Vor diesem Hintergrund könne man unter Berücksichtigung des vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten verschärften Prüfungsmaßstabs (verschärfte Kontrolle bei „Entscheidungen in eigener Sache“) nur zu dem Ergebnis gelangen, dass die Sperrklausel bei Bundestagswahlen in der gegenwärtigen Höhe nicht mehr zu rechtfertigen und damit verfassungswidrig sei.

Eine Sperrklausel in Höhe von 5 % sei überdies nicht erforderlich und verstoße gegen den Grundsatz des mildereren Mittels. Eine niedrigere Klausel von 3 oder 4 % habe eine geringere Eingriffsintensität zur Folge, ohne dass der Zweck der Sperrklausel, die Funktionsfähigkeit des Bundestages zu sichern, beeinträchtigt werde. Demgegenüber könne auch nicht darauf verwiesen werden, ein Wegfall der Sperrklausel stehe einer eventuell nötig werdenden Revision dieses Wegfalls entgegen. Alle im Bundestag vertretenen Parteien außer der Linken seien für die Sperrklausel und dürften daher bei einer Verschärfung der Situation bereit sein, diese wieder einzuführen. 13

Die Sperrklausel sei auch mandatsrelevant. Bei einer auf 3 oder 4 % abgesenkten Sperrklausel wären FDP und AfD mit jeweils etwa 30 Mandaten in den Bundestag eingezogen. 14

b) Außerdem habe das Fehlen eines Eventualstimmrechts die Bundestagswahl 2013 verfassungswidrig gemacht. Die Pflicht zur Einführung einer Eventualstimme bestehe unabhängig von der Höhe der Sperrklausel. Durch die Möglichkeit zur Abgabe einer Eventualstimme nehme nicht nur die Intensität des Eingriffs in die Gleichheit des Wahlrechts ab; die Eventualstimme stelle auch ein gleich geeignetes und milderes Mittel zur Zweckerfüllung der Sperrklausel, nämlich Ermöglichung stabiler Regierungsmehrheiten, dar. 15

Die Eröffnung der Möglichkeit zur Abgabe einer Eventualstimme sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Das Eventualstimmrecht verletze nicht die Grundsätze der 16

Unmittelbarkeit und Höchstpersönlichkeit der Wahl. Auch stehe ihm die Forderung nach der Unbedingtheit der Stimmabgabe nicht entgegen.

Falls ein Eventualstimmrecht bestanden hätte, wäre das Wahlergebnis anders ausgefallen. Entweder hätten FDP und/oder AfD, die nur knapp an der Sperrklausel gescheitert seien, diese überwunden und eine „bürgerliche Mehrheit“ ermöglicht oder die Union hätte allein regieren können, da mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden könne, dass FDP- und AfD-Wähler ihre Eventualstimme mit großer Mehrheit der Union gegeben hätten.

17

c) Der Beschwerdeführer macht weiterhin eine Verletzung der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien durch die seiner Ansicht nach „verschleierte staatliche Parteien- und Wahlkampffinanzierung der Bundestagsparteien“ bei der Bundestagswahl 2013 geltend.

18

aa) Durch die Umleitung staatlicher Geldmittel auf Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen seien die verfassungsrechtlichen Grenzen und Kontrollen der staatlichen Parteienfinanzierung - namentlich die Obergrenzen der unmittelbaren Staatsfinanzierung, der Gesetzesvorbehalt bei Entscheidungen in eigener Sache und die Einbeziehung außerparlamentarischer Parteien in die Staatsfinanzierung - ausgehebelt worden. Trotz eines strikten Gesetzesvorbehalts habe eine gewaltige Ausdehnung dieser Mittel durch die bloße Erhöhung von Haushaltsansätzen stattgefunden. Im Jahr 2013 seien für die Bundestagsfraktionen 84,6 Millionen Euro, für die Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten 161,5 Millionen Euro und für parteinahe Stiftungen allein an Globalzuschüssen 100 Millionen Euro zur Verfügung gestellt worden. Die Mittel überstiegen damit die unmittelbare Staatsfinanzierung der Parteien (2013: 154,1 Mio. Euro). Für die Entwicklung der Zuschüsse an die Bundestagsfraktionen ab 1965 ergebe sich ein Erhöhungsfaktor von 53 (1965 - 2013) und unter Berücksichtigung der Gehaltsentwicklung von über 6. Für die 1968 eingeführte Mitarbeiterpauschale ergebe sich pro Abgeordneten ein Erhöhungsfaktor von 28 und unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung von mehr als 5. Die Globalzuschüsse für parteinahe Stiftungen seien seit 1967 um den Faktor 29 und die projektgebundenen Zuschüsse um den Faktor 50 (1965 - 2013) erhöht worden. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Stiftungen zunehmend in die Rolle von Ersatzparteien hineinwüchsen, so dass deren Finanzierungen als funktionale Äquivalente der Parteienfinanzierung anzusehen seien. Infolgedessen müssten hierfür dieselben Rahmenbedingungen gelten wie bei der staatlichen Parteienfinanzierung. Die parlamentarische Praxis, die staatlichen Geldmittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe politische Stiftungen ohne Obergrenzen und ohne Gesetzesvorbehalt zu erhöhen beziehungsweise erhöhen zu können, stelle ein verfassungswidriges Verfahren dar. Außerdem finde eine Kontrolle der Mittelverwendung, die verfassungsrechtlichen Vorgaben genüge, nicht statt.

19

bb) Die Bereitstellung der staatlichen Mittel in der dargestellten Höhe führe zu „ge-

20

waltigen Wettbewerbsvorteilen“ der im Bundestag vertretenen Parteien.

(1) Partei und Fraktion bildeten eine politische Einheit. Verlautbarungen der Fraktion kämen zwangsläufig der jeweiligen Mutterpartei zugute, was dem Verwendungsverbot der Fraktionsmittel für Parteizwecke zuwiderlaufe. § 47 Abs. 3 AbgG sei verfassungswidrig. Ein Beispiel unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit sei die Werbeaktion der FDP-Bundestagsfraktion im Jahr 2012. 21

(2) Auch die Aktivitäten der Stiftungen seien parteipolitisch geprägt. In der Realität wüchsen Stiftungen und Parteien zu Kooperationseinheiten zusammen. Die Gemeinsame Erklärung der parteinahen Stiftungen und der sie tragenden politischen Parteien aus dem Jahr 1998 sei auf eine krasse Privilegierung der im Bundestag vertretenen Parteien gerichtet. 22

(3) Die Abgeordnetenmitarbeiter würden für Parteizwecke eingesetzt. Dabei seien die den Abgeordneten für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Verfügung stehenden Mittel auf monatlich bis zu 21.000 Euro pro Abgeordneten aufgebläht worden. Ein immer größerer Teil der rund 4.400 persönlichen Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten werde im Wahlkreis verwendet. Vielfach würden Parteisekretäre und Parteigeschäftsführer als Abgeordnetenmitarbeiter eingestellt. Soweit sie behaupteten, ihre Parteitätigkeit in ihrer Freizeit zu erbringen, treffe dies meist nicht zu, sei aber praktisch schwer zu widerlegen. 23

Die Abgeordnetenmitarbeiter hätten in den letzten Wochen vor der Bundestagswahl im Bundestag nichts Wesentliches mehr zu tun. Dies bestätige § 13 AbgG, wonach ein Abgeordneter, der im letzten Vierteljahr der Wahlperiode in den Bundestag eintrete, keinen Anspruch auf die Bezahlung von Mitarbeitern habe. Da mit Beginn der Sommerferien im Bundestag normalerweise alle Räder stillstünden, bleibe den Mitarbeitern nur die Beteiligung am Wahlkampf. 24

Demgemäß seien auch im Bundestagswahlkampf 2013 Abgeordnetenmitarbeiter in großem Umfang für Parteizwecke eingesetzt worden. Dies sei in einem Bericht des ARD-Fernsehmagazins „Report Mainz“ vom 17. September 2013 deutlich geworden. Darin habe der Nürnberger Bundestagsabgeordnete Bx. (SPD) erklärt, dass seine Berliner Abgeordnetenmitarbeiter zum Wahlkampf vor Ort herangezogen worden seien, weil in Berlin ja nichts mehr los sei. Dies habe der Mitarbeiter eines Aachener Bundestagsabgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bestätigt. Die Büroleiterin des Abgeordneten Bx. habe in demselben Bericht erklärt, sie mache jeden Tag zehn bis zwölf Stunden Wahlkampf. Auch der Abgeordnete By. (CDU) habe den Wert von hauptamtlichen Beschäftigten im Wahlkampf betont. Die Leiterin seines Wahlkreisbüros habe bekannt, „achtzig Prozent Wahlkampf und zwanzig Prozent Wahlkreisarbeit im Moment“ zu machen. Der Abgeordnete Bz. (DIE LINKE) habe erklärt, dass derjenige, der seinen Wahlkampf ohne seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter machen könne, entweder über „verdammte viele finanzielle Ressourcen“ verfüge oder den Wert seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht verstanden habe. Schließlich habe ein ehemaliger Mitarbeiter der CDU/CSU-Fraktion geäußert, dass „alle Abgeordnete“ 25



ten, wirklich alle“, Mitarbeiter auch zu Wahlkampfzwecken beschäftigten.

Ein solcher Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern sei verfassungswidrig. Er verletze das Gebot der Chancengleichheit der Parteien. Weiterer Nachweise des missbräuchlichen Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern bei der Bundestagswahl 2013 bedürfe es nicht, da hinsichtlich der Verwendung der hierfür bereitgestellten Mittel jede wirksame Kontrolle ausgeschaltet sei. Der Bundestag verwehre dem Bundesrechnungshof seit 1993 die Kontrolle der Abgeordnetenmitarbeiter und ihrer Finanzierung. Auch müsse der Abgeordnete keinerlei öffentliche Rechenschaft über die Verwendung der Mittel für Mitarbeiter und deren Einsatz ablegen. Angesichts dieser gezielt herbeigeführten Kontrolllosigkeit genügten die angeführten exemplarischen Missbrauchsfälle, um „einen Beweis des ersten Anscheins missbräuchlicher Verwendung“ zu begründen. 26

cc) Geradezu abwegig sei es zu behaupten, die verschleierte Wahlkampffinanzierung habe keinen Einfluss auf das Wahlergebnis der Bundestagswahl 2013 gehabt. Vielmehr sei ein solcher nach der allgemeinen Lebenserfahrung - auf die es hier ankomme - mit Sicherheit anzunehmen. 27

d) Die zu hohe Sperrklausel und das Fehlen eines Eventualstimmrechts verletzen auch das subjektive Recht des Beschwerdeführers auf Gleichheit des Wahlrechts. Ebenso verletze die verfassungswidrige Parteienfinanzierung über Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe politische Stiftungen das Recht des Beschwerdeführers auf politische Gleichheit und gleiche politische Mitwirkung. Genau wie ein Bürger in seinem Recht auf Gleichheit der Wahl und der politischen Mitwirkung durch bestimmte, sich unterschiedlich auswirkende Regelungen der steuerlichen Spendenbegünstigung diskriminiert werden könne, so sei er auch in seinem Recht auf gleiche politische Mitwirkung verletzt, wenn unter den vorhandenen Parteien einige durch die verdeckte Parteienfinanzierung verfassungswidrig benachteiligt würden. 28

### III.

Mit Schreiben vom 16. September 2015 hat der Beschwerdeführer den Richter Müller gemäß § 19 BVerfGG wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt und beantragt, ihn vom vorliegenden Verfahren auszuschließen. Mit Beschluss vom 19. Juli 2016 hat der Senat die Ablehnung als unbegründet zurückgewiesen (BVerfGE 142, 302). 29

### IV.

1. Insbesondere aufgrund der Sendung des ARD-Fernsehmagazins „Report Mainz“ vom 17. September 2013 nahm die Staatsanwaltschaft Berlin ein Ermittlungsverfahren gegen die Abgeordneten By. (CDU), Bx. (SPD) und Bz. (DIE LINKE) sowie gegen die Abgeordnete H. (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) wegen des Verdachts der Untreue auf (Az. 276 Js 1352/14). Dieses wurde mit Verfügung vom 9. November 2015 mangels hinreichenden Tatverdachts nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt. 30

2. Mit Verfügung des Berichterstatters vom 9. August 2016 sind die betreffenden Akten der Staatsanwaltschaft Berlin beigezogen worden. Sie zeigen, dass im Verlauf der Ermittlungen nahezu sämtliche bei den Abgeordneten beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Zeugen vernommen wurden. Nach einem Vermerk vom 6. Juli 2015 und der Einstellungsverfügung vom 9. November 2015 ergaben sich dabei aus Sicht der Staatsanwaltschaft lediglich in geringem Umfang Anhaltspunkte für klassische wahlkampfbezogene Tätigkeiten in den Wahlkreisbüros der Abgeordneten oder im Rahmen der dienstlichen Tätigkeit ihrer Mitarbeiter. So sollen vereinzelt im Wahlkreisbüro der Beschuldigten H. und By. Wahlkampftüten gepackt worden sein. Die für den Beschuldigten By. tätige Zeugin M. habe zudem angegeben, ihren Dienst-PC auch für Wahlkampfkationen genutzt zu haben, weil ihr die Einwahl ihres privaten Laptops zu umständlich gewesen sei. Hinsichtlich der Beschuldigten H. habe sich ergeben, dass deren Wahlkreisbüro aus Kostengründen in einer Bürogemeinschaft mit dem Büro des Kreisverbandes der Partei betrieben worden sei, so dass hierdurch eine Trennung zwischen Partei- und Mandatsarbeit schwierig erscheine. Im Übrigen hätten die vernommenen Zeugen übereinstimmend erklärt, dass, soweit überhaupt Wahlkampftätigkeiten wahrgenommen worden seien, dies ehrenamtlich oder aufgrund eines gesondert von der Partei erteilten Auftrags außerhalb der Bürozeiten geschehen sei. Des Weiteren hätten sie ausgeführt, dass die im Beitrag des Magazins „Report Mainz“ gesendeten Einstellungen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Abgeordneten bei klassischen Wahlkampftätigkeiten zeigten, überwiegend auf ausdrückliche Bitte des Fernseheteams gestellt worden seien. Anfallende Mehrarbeit im Wahlkampf gehe auf eine erhöhte Zahl von Presse- und Bürgeranfragen an den Abgeordneten sowie einen erhöhten Aufwand zur Koordination und Vorbereitung von Terminen zurück. Eine Trennung zwischen mandats- und wahlkampfbezogenen Anfragen sei kaum möglich.

31

3. Nach erfolgter Einsichtnahme in die staatsanwaltschaftlichen Akten hat der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 9. November 2016 Stellung genommen. Er sieht seinen Vortrag durch die Ermittlungen bestätigt.

32

a) Die Einstellung des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens wegen des Verdachts der Untreue gegen die vier Abgeordneten stehe der Annahme verfassungswidriger parteiübergreifender Tätigkeiten der Mitarbeiter nicht entgegen. Im Gegenteil: Die Auswertung bestätige, dass die Mitarbeiter in verfassungswidriger Weise parteiübergreifend tätig gewesen seien, indem sie eine Fülle von sogenannten „nicht-klassischen“ Wahlkampfaktivitäten vorgenommen hätten. Die Staatsanwaltschaft habe sich aber nur für die klassischen Wahlkampfaktivitäten interessiert, worunter sie zum Beispiel Tür-zu-Tür-Aktionen, Ankleben von Plakaten, Verteilen von Flyern und Broschüren sowie die Ansprache von Bürgern an Parteiständen in der Fußgängerzone und Parteiwerbung durch Verschenken etwa von Brezeln gefasst habe.

33

b) Hinsichtlich der anderen Aktivitäten ergebe sich aus den Ermittlungsakten, dass zahlreiche Abgeordnetenmitarbeiter in der Vorwahlzeit im Wahlkreis eingesetzt worden seien und sich dabei „im Modus Wahlkampf“ befunden hätten. Von ihnen seien in

34

ihrer Arbeitszeit Anfragen der Presse und von Bürgern beantwortet worden, wobei die allermeisten Anfragen, auch die von Bürgern, „auch immer einen Bezug zur Wahl“ gehabt hätten. Die Mitarbeiter hätten außerdem Grußworte und Reden für ihre Abgeordneten ausgearbeitet. In der Hand erfahrener Mitarbeiter habe auch die Vorbereitung von Vorortterminen, Podiumsdiskussionen, Pressegesprächen und ähnlichen Terminen sowie die Koordination der Veranstaltungen und Termine - auch „klassischer“ Wahlkampftermine - gelegen. Alle diese Aktivitäten, die die Mitarbeiter in ihrer staatlich bezahlten Arbeitszeit vorgenommen hätten, hätten in der Vorwahlzeit, wie die Vernehmungen ergeben hätten, bedingt durch den Wahlkampf sprunghaft zugenommen und sich zunehmend unmittelbar auf den Wahlkampf bezogen.

c) Hinzu komme, dass die Zweifel der Staatsanwaltschaft hinsichtlich der sogenannten klassischen Wahlkampfaktivitäten der Abgeordnetenmitarbeiter allein auf Aussagen der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter beruhten. Insoweit sei der Tatbestand der Befangenheit zu besorgen. Die Aussagen seien deshalb nicht glaubhaft. Soweit die Erklärung nachgeschoben worden sei, die Mitarbeiter würden sich im Wahlkampf ehrenamtlich engagieren, handele es sich um eine bloße Schutzbehauptung. Der Beschwerdeführer beantragt deshalb, die drei Autoren des Beitrags von „Report Mainz“ vom 17. September 2013 als Zeugen dafür zu vernehmen, dass die entsprechenden Szenen von ihnen nicht fiktiv gestellt worden seien, sondern den üblichen Einsatz der Mitarbeiter wiedergegeben hätten. Außerdem beantragt er, auch die Abgeordnetenmitarbeiter als Zeugen zu vernehmen, damit der Senat sich ein Bild von deren Glaubwürdigkeit machen könne.

35

## B.

Die Wahlprüfungsbeschwerde ist unzulässig, soweit sie sich gegen die Bereitstellung staatlicher Mittel für politische Stiftungen und Bundestagsfraktionen und deren Verwendung richtet, weil sie den Begründungsanforderungen gemäß § 48 Abs. 1 Halbsatz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG nicht genügt. Der Beschwerdeführer hat die Möglichkeit eines die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag vom 22. September 2013 berührenden Wahlfehlers durch die Mittelzuweisung oder das Handeln der politischen Stiftungen und der im Bundestag vertretenen Parteien nicht hinreichend dargetan.

36

## I.

1. Gemäß § 48 Abs. 1 Halbsatz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG sind Anträge, die das Verfahren einleiten, zu begründen; die erforderlichen Beweismittel sind anzugeben. Die allgemeinen Anforderungen an verfahrenseinleitende Anträge gemäß § 23 Abs. 1 BVerfGG gelten auch für Wahlprüfungsbeschwerden (vgl. BVerfGE 21, 359 <361>; 24, 252 <258>; 122, 304 <308>). Erforderlich ist demgemäß eine hinreichend substantiierte und aus sich heraus verständliche Darlegung eines Sachverhalts, aus dem erkennbar ist, worin ein Wahlfehler liegen soll, der Einfluss auf die Mandatsverteilung haben kann (vgl. BVerfGE 40, 11 <30>; 48, 271 <276>; 58, 175 <175>; 122,

37

304 <308>). Die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern oder die Äußerung einer dahingehenden, nicht belegten Vermutung genügen nicht (vgl. BVerfGE 40, 11 <31>). Der Grundsatz der Amtsermittlung befreit den Beschwerdeführer ebenfalls nicht davon, die Gründe der Wahlprüfungsbeschwerde in substantiiertem Weise darzulegen, mag dies im Einzelfall auch mit Schwierigkeiten insbesondere im tatsächlichen Bereich verbunden sein (vgl. BVerfGE 40, 11 <32>; 59, 119 <124>; 66, 369 <378 f.>; 122, 304 <309>). Im Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde soll das Substantiierungsgebot sicherstellen, dass die sich auf der Grundlage der Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses ergebende Zusammensetzung des Parlaments nicht vorschnell infrage gestellt wird und dadurch Zweifel an seiner Rechtmäßigkeit geweckt werden. Auch wenn die Anforderungen daran, was ein Beschwerdeführer vortragen muss, um eine Prüfung der Wahl auf die von ihm beanstandeten Fehler zu erreichen, nicht überspannt werden dürfen, sind deshalb Wahlbeanstandungen, die einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, als unsubstantiiert zurückzuweisen (vgl. BVerfGE 85, 148 <159 f.>).

2. a) Wahlfehler sind alle Verstöße gegen Wahlvorschriften während des gesamten Wahlverfahrens durch Wahlorgane oder Dritte (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 41 Rn. 103 <Januar 2013>; Bechler, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 48 Rn. 21). Als Wahlvorschriften kommen vor allem die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG sowie die Regelungen des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung in Betracht (vgl. BVerfGE 130, 212 <224>). Daneben können aber auch Verstöße gegen sonstige Vorschriften einen Wahlfehler begründen, soweit sie mit einer Wahl in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 41 Rn. 103 f. <Januar 2013>; Bechler, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 48 Rn. 26).

Relevant sind letztlich alle Normwidrigkeiten, die den vom Gesetz vorausgesetzten regelmäßigen Ablauf des Wahlverfahrens zu stören geeignet sind (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 41 Rn. 104 <Januar 2013>). Daher können sowohl die Missachtung der Regelungen des Parteienrechts und der staatlichen Parteienfinanzierung (vgl. BVerfGE 85, 264 <284 ff.>) als auch tatsächliche Handlungen ohne explizite einfachrechtliche Grundlage wie die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung (vgl. BVerfGE 44, 125 <143 ff.>) oder parteiergreifende Äußerungen von Regierungsmitgliedern (vgl. BVerfGE 138, 102 <116 ff. Rn. 49 ff.>) grundsätzlich taugliche Gegenstände eines Wahlprüfungsverfahrens sein. Lediglich Sachverhalte, die „bei Gelegenheit“ einer Wahl geschehen, ohne in einem auch nur mittelbaren Bezug zum Wahlvorgang und dessen Ergebnis zu stehen, sind zur Begründung eines Wahlfehlers ungeeignet (vgl. Frommer/Engelbrecht, Bundeswahlrecht - Kommentar für die Praxis, § 49, S. 2 f. <30. Lieferung 2017>).

b) Neben der Möglichkeit eines Wahlfehlers hat der Beschwerdeführer grundsätzlich auch die Mandatsrelevanz dieses Fehlers substantiiert darzulegen. Es muss zwar nicht der Nachweis einer Auswirkung des Wahlfehlers auf die Sitzverteilung erbracht werden. Die nur theoretische Möglichkeit eines Kausalzusammenhangs zwi-

38

39

40

schen der geltend gemachten Rechtsverletzung und dem Ergebnis der angefochtenen Wahl genügt jedoch nicht (vgl. Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 49 Rn. 13). Vielmehr gilt der Grundsatz der potentiellen Kausalität (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 41 Rn. 110 <Januar 2013>; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 49 Rn. 13; Schreiber, DVBl 2010, S. 609 <612>). Demgemäß hat der Beschwerdeführer darzulegen, dass es sich bei der Auswirkung des Wahlfehlers auf die Sitzverteilung um eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit (BVerfGE 89, 243 <254>; 89, 291 <304>) handelt.

## II.

Die Wahlprüfungsbeschwerde genügt diesen Anforderungen an die Darlegung einer ergebnisrelevanten Störung der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag nicht, soweit sie die Zuweisung öffentlicher Mittel an politische Stiftungen (1.) und die Staatsfinanzierung der Bundestagsfraktionen, insbesondere im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit (2.), angreift. 41

1. Der Vortrag des Beschwerdeführers lässt einen Wahlfehler aufgrund des Einsatzes staatlicher Mittel durch politische Stiftungen nicht erkennen. Seine Behauptung, die Finanzzuweisungen an politische Stiftungen und deren Verwendung hätten bei der Bundestagswahl 2013 als verdeckte Parteienfinanzierung zu einer Verletzung der Grundsätze der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG und der Wahlrechtsgleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG geführt, wird durch seinen Sachvortrag nicht hinreichend belegt. Weder können diesem Vortrag konkrete, die Bundestagswahl 2013 in irgendeiner Weise beeinflussende Sachverhalte entnommen werden (a), noch setzt sich der Beschwerdeführer im erforderlichen Umfang mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Eigenständigkeit politischer Stiftungen gegenüber den diesen nahestehenden Parteien auseinander (b). 42

a) Konkrete Umstände, aus denen sich die Möglichkeit einer Beeinflussung des Ablaufs und Ergebnisses der Wahl ergibt, hat der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der Bundestagswahl 2013 bezogen auf das Handeln der politischen Stiftungen nicht dargelegt. Dabei können seine Ausführungen zu Höhe und Steigerungsraten der Mittelzuweisungen an politische Stiftungen sowie die in diesem Zusammenhang unter den Gesichtspunkten der Transparenz und der fehlenden Beachtung des Gesetzesvorbehalts vorgetragenen verfassungsrechtlichen Einwände gegen das Verfahren der Mittelfestsetzung dahinstehen. Diese allein begründen keine Bedenken gegen die Ordnungsgemäßheit der Durchführung der Bundestagswahl 2013 und die gesetzmäßige Zusammensetzung des Deutschen Bundestages, da ein hinreichender Wahlbezug insoweit nicht ersichtlich ist. Vielmehr hätte der Beschwerdeführer konkret darlegen müssen, durch welche Verhaltensweisen und Aktivitäten die politischen Stiftungen auf die Bundestagswahl 2013 eingewirkt und deren Ergebnis beeinflusst haben. Daran fehlt es. Der Beschwerdeführer vermag keinerlei konkrete Initiativen der politischen Stiftungen mit Bezug auf die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag 43

am 22. September 2013 zu benennen.

b) Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der allgemein gehaltenen Behauptung des Beschwerdeführers, das Handeln der politischen Stiftungen komme im Sinne einer „Kooperationseinheit“ der jeweiligen Mutterpartei zugute und beeinträchtige damit den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Er lässt insoweit die auf politische Stiftungen bezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 73, 1 <31 ff.>; 140, 1 <38 f. Rn. 106 ff.>) außer Betracht. Das Gericht hat sich der Sache nach auch mit der Frage der „Kooperationseinheit“ auseinandergesetzt und festgestellt, dass die Stiftungen ihre satzungsgemäßen Aufgaben in hinreichender organisatorischer und personeller Unabhängigkeit von den ihnen nahestehenden Parteien erfüllen. Die Stiftungen und die politischen Parteien verfolgen unterschiedliche, voneinander abgrenzbare Ziele. Die politische Bildungsarbeit der Stiftungen hat sich weitgehend verselbständigt und einen hohen Grad an Offenheit erreicht. Es ist den Stiftungen verwehrt, in den Wettbewerb der politischen Parteien einzugreifen, indem sie etwa im Auftrag der und für die ihnen nahestehenden Parteien geldwerte Leistungen oder Wahlkampfhilfe erbringen (BVerfGE 73, 1 <32>). Daher stellt die Gewährung von Globalzuschüssen an politische Stiftungen keine verdeckte Parteienfinanzierung dar und verletzt nicht das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG (vgl. zum Ganzen: BVerfGE 73, 1 <31 f.>; 140, 1 <38 Rn. 106>).

44

Zu alledem verhält sich der Beschwerdeführer nicht. Seinem Vorbringen kann nicht entnommen werden, warum eine von der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abweichende Beurteilung geboten sein soll. Die Behauptung des Beschwerdeführers, politische Stiftungen wüchsen zunehmend in die Rolle von Ersatzparteien, ist durch keinen konkreten Sachvortrag unterlegt. Dies gilt auch, soweit der Beschwerdeführer auf die sogenannte Gemeinsame Erklärung der parteinahen Stiftungen und der sie tragenden politischen Parteien von 1998 verweist, da sich hieraus für die Frage parteinütziger Verwendung gewährter Zuschüsse nichts ergibt.

45

2. Auch soweit der Beschwerdeführer sich gegen die Bereitstellung staatlicher Mittel für die Bundestagsfraktionen und insbesondere deren Öffentlichkeitsarbeit wendet, fehlt es an einer hinreichenden Substantiierung der Wahlprüfungsbeschwerde. Dem Vortrag des Beschwerdeführers lassen sich konkret auf die Bundestagswahl 2013 bezogene Sachverhalte nicht entnehmen (a). Seine allgemeinen Ausführungen zu einer behaupteten verdeckten Parteienfinanzierung durch die Bereitstellung von Fraktionsmitteln, einer damit verbundenen Verfälschung der Wettbewerbslage und zur Verfassungswidrigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und des Verfahrens der Mittelgewährung genügen den Begründungserfordernissen ebenfalls nicht (b).

46

a) Gegenstand der Wahlprüfungsbeschwerde ist der auf den Einspruch des Beschwerdeführers ergangene Beschluss des Bundestages über die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013. Dem Substantiierungsgebot gemäß § 48 Abs. 1 Halbsatz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG genügt der Beschwerdeführer daher nur, wenn er einen konkreten Sachverhalt vorträgt, der sich

47

auf die Gültigkeit dieser Wahl auszuwirken vermag, weil er eine mandatsrelevante Verfälschung des Wählerwillens möglich erscheinen lässt. Diese Voraussetzung erfüllt der Beschwerdeführer hinsichtlich des Handelns der Bundestagsfraktionen nicht. Konkret verweist er insoweit lediglich auf eine Werbeaktion der FDP-Bundestagsfraktion im Jahr 2012. Abgesehen davon, dass es sich dabei um eine Aktion im Vorfeld zweier Landtagswahlen (Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen) handelte, genügt dieser Hinweis den Anforderungen an die Darlegung eines mandatsrelevanten Wahlfehlers bei der angegriffenen Wahl bereits deshalb nicht, weil die FDP bei der Bundestagswahl am 22. September 2013 die erforderliche Stimmenzahl zur Überwindung der Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht erreicht hat und dem 18. Deutschen Bundestag nicht angehört. Ansonsten fehlt es an der Darlegung jeglicher auf die Bundestagswahl 2013 bezogener Aktivitäten und Initiativen der Bundestagsfraktionen.

b) Auch die allgemeinen Ausführungen des Beschwerdeführers zur Fraktionsfinanzierung als „verdeckte Parteien- und Wahlkampffinanzierung“ (aa) und einer damit verbundenen Verfälschung der Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien (bb) sowie zur Verfassungswidrigkeit des Verfahrens zur Festsetzung und der Verwendung der Fraktionsmittel (cc) genügen den Begründungsanforderungen gemäß § 48 Abs. 1 Halbsatz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG nicht. 48

aa) Soweit der Beschwerdeführer darauf verweist, die Zuweisung der Fraktionsmittel stelle eine den Grundsatz der Chancengleichheit verletzende und die gesetzlichen Vorgaben der staatlichen Parteienfinanzierung missachtende „verdeckte Parteienfinanzierung“ dar, lässt er die Rechtsstellung der Fraktionen und die rechtlichen Bindungen der Gewährung und Verwendung von Fraktionsmitteln außer Betracht. 49

(1) Die Fraktionen, die als ständige Gliederungen des Bundestages der „organisierten Staatlichkeit“ eingefügt sind (vgl. BVerfGE 20, 56 <104>; 62, 194 <202>), steuern und erleichtern die parlamentarische Arbeit, indem sie unterschiedliche politische Positionen von Abgeordneten zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammenfassen, eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie die Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Die Finanzierung der Fraktionen mit staatlichen Zuschüssen dient der Ermöglichung und Gewährleistung dieser Arbeit (vgl. BVerfGE 80, 188 <231>; 140, 1 <26 Rn. 71>). 50

(2) Die Verwendung der den Fraktionen zur Verfügung gestellten Leistungen unterliegt strikter Zweckbindung (vgl. BVerfGE 140, 1 <31 Rn. 85>). Gemäß § 50 Abs. 4 Satz 1 AbgG dürfen die Fraktionen die ihnen gewährten Mittel nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Eine Verwendung für Parteaufgaben ist unzulässig (§ 50 Abs. 4 Satz 2 AbgG). Über die Verwendung und Herkunft der Mittel haben die Fraktionen gemäß § 52 Abs. 1 AbgG öffentlich Rechenschaft zu geben. Ihre Rechnung muss von einem im Benehmen mit dem Bundes- 51

rechnungshof bestellten Abschlussprüfer geprüft und testiert werden (§ 52 Abs. 4 Satz 1 AbgG). Gemäß § 53 Abs. 1 AbgG unterliegen die Fraktionen hinsichtlich der wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Verwendung der ihnen zur Verfügung gestellten Geld- und Sachmittel der Überprüfung durch den Bundesrechnungshof. Schließlich ist es den Parteien verboten, Spenden von Parlamentsfraktionen entgegenzunehmen (§ 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG). Tun sie es dennoch, haben sie das Dreifache des rechtswidrig erlangten Betrages abzuführen (§ 31c Satz 1 PartG).

(3) Nach dem gesetzlichen Regelungskonzept ist die Verwendung von Fraktionsmitteln somit strikt auf die Wahrnehmung von Aufgaben begrenzt, die den Fraktionen als Teil der „organisierten Staatlichkeit“ zugewiesen sind. Demgegenüber sind Parteien zwar berufen, in den Bereich der institutionellen Staatlichkeit hineinzuwirken, gehören diesem aber selbst nicht an (vgl. BVerfGE 20, 56 <101>). Daher hätte der Beschwerdeführer sich näher dazu verhalten müssen, inwieweit sich die Gewährung von Fraktionsmitteln trotzdem als Akt der Parteienfinanzierung darstellt.

52

bb) Dabei kann der Beschwerdeführer sich nicht auf den Hinweis beschränken, eine Trennung zwischen parlamentarischer und parteipolitischer Arbeit sei eine Fiktion, da Fraktionen die Rolle von Ersatzparteien übernommen hätten, ihre Verlautbarungen und sonstigen Aktivitäten der jeweiligen Partei zugutekämen und dies zu gewaltigen Wettbewerbsvorteilen führe. Er verkennt insoweit, dass die Grundsätze der Chancengleichheit der Parteien und der Wahlgleichheit einen Eingriff in die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien nicht zu rechtfertigen vermögen (vgl. BVerfGE 69, 92 <109>; 73, 40 <89>; 85, 264 <297>; 104, 287 <300>; 111, 382 <398>; 140, 1 <28 Rn. 76>; stRspr). Dem Beschwerdeführer ist zwar zuzugestehen, dass das Handeln der einzelnen Bundestagsfraktionen mit den jeweiligen Parteien verbunden wird, in deren Bewertung einfließt und sich damit auf die Wahlchancen der im Wettbewerb stehenden Parteien auswirken kann. Dies ist jedoch Teil des Prozesses der freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie versteht. Sich daraus ergebende Ungleichheiten für die Teilnehmer des politischen Wettbewerbs sind hinzunehmen (vgl. BVerfGE 140, 1 <28 Rn. 76>; siehe auch: BVerfGE 138, 102 <114 f. Rn. 44>). Etwas anderes wäre lediglich dann anzunehmen, wenn die Fraktionen die ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen in einer nicht aufgabengerechten Weise parteinützig einsetzen würden.

53

cc) Vor diesem Hintergrund kommt es auf die verfassungsrechtlichen Einwände des Beschwerdeführers gegen das Verfahren zur Festsetzung der Fraktionsmittel unter den Gesichtspunkten fehlender Obergrenzen, einer Missachtung des Gesetzesvorbehalts und fehlender Transparenz mangels eines hinreichend konkreten Wahlbezugs nicht an. Nichts anderes gilt, soweit der Beschwerdeführer die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen bestreitet und die Verfassungswidrigkeit von § 47 Abs. 3 AbgG geltend macht.

54

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bisher zu den Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen aufgrund § 47 Abs. 3 AbgG nicht abschlie-

55



ßend geäußert (vgl. BVerfGE 136, 190 <193 Rn. 8>). Auch im Rahmen des vorliegenden Verfahrens besteht hierzu kein Anlass. Die Wahlprüfungsbeschwerde dient nicht der abstrakten Normenkontrolle wahlrechtlicher Vorschriften. Vielmehr ist sie auf die Überprüfung der Ordnungsgemäßheit einer konkreten Wahl und der Zusammensetzung des jeweiligen Bundestages gerichtet. Anlass zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm besteht im Wahlprüfungsverfahren daher nur, wenn es im Hinblick auf das Vorliegen eines konkreten Wahlfehlers auf die Gültigkeit dieser Norm ankommt. Der Beschwerdeführer hat aber keine konkreten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit oder sonstige Initiativen der Bundestagsfraktionen dargelegt, aus denen eine die Chancengleichheit verletzende und mandatsrelevante Einflussnahme auf die Bundestagswahl 2013 abgeleitet werden könnte.

Unbeachtlich sind daher auch die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Höhe und zu den Steigerungsraten der Fraktionsmittel. Insoweit fehlt es ebenfalls an einem konkreten Wahlbezug. Ohne entsprechende Anhaltspunkte kann nicht unterstellt werden, dass die Fraktionen die ihnen zugewendeten Geld- oder Sachleistungen trotz des gesetzlichen Verbots in § 50 Abs. 4 Satz 2 AbgG für Parteiaufgaben oder Wahlkampfzwecke verwendet haben. Der Beschwerdeführer genügt seiner diesbezüglichen Darlegungslast nicht. Sein Vortrag reicht über die bloße Vermutung eines Wahlfehlers nicht hinaus.

56

### C.

Im Übrigen ist die Wahlprüfungsbeschwerde offensichtlich unbegründet.

57

Begründet ist eine Wahlprüfungsbeschwerde, wenn gegen Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes oder Wahlrechtsvorschriften verstoßen worden ist (vgl. BVerfGE 130, 212 <224>) und dies entweder mandatsrelevant ist und zur Ungültigerklärung der Wahl führt (vgl. BVerfGE 121, 266 <289, 311>) oder zumindest eine Verletzung subjektiver Rechte des Beschwerdeführers zur Folge hat (§ 48 Abs. 1 und 3 BVerfGG). Der Beschwerdeführer rügt einen Wahlfehler in Form einer mandatsrelevanten Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze der Gleichheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG (I.). Ein derartiger Wahlfehler, der auch mandatsrelevant ist, liegt nicht vor (II.). Eine Verletzung der subjektiven Rechte des Beschwerdeführers durch einen Wahlfehler ist ebenfalls nicht erkennbar (III.).

58

### I.

1. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Bürger (vgl. BVerfGE 41, 399 <413>; 51, 222 <234>; 85, 148 <157 f.>; 99, 1 <13>; 135, 259 <284 Rn. 44>) und ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (vgl. BVerfGE 6, 84 <91>; 11, 351 <360>). Er gebietet, dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können, und ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (vgl. BVerfGE 51, 222 <234>; 78, 350 <357 f.>; 82, 322

59

<337>; 85, 264 <315>; 135, 259 <284 Rn. 44>). Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss. Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 129, 300 <317 f.>). Bei der Verhältniswahl verlangt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit darüber hinaus, dass jeder Wähler mit seiner Stimme auch den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der zu wählenden Vertretung haben muss (vgl. BVerfGE 16, 130 <139>; 95, 335 <353>). Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind. Zur Zählwert- und Erfolgchancengleichheit tritt im Verhältniswahlrecht die Erfolgswertgleichheit hinzu (vgl. BVerfGE 120, 82 <103>; 129, 300 <318>; 135, 259 <284 Rn. 45>).

2. Der aus Art. 21 Abs. 1 GG abzuleitende Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verlangt, dass jeder Partei grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb muss in diesem Bereich - ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler - Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn verstanden werden. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (vgl. BVerfGE 120, 82 <105>; 129, 300 <319>; 135, 259 <285 Rn. 48>).

60

3. a) Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien unterliegen keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus dem formalen Charakter der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt. Bei der Prüfung, ob eine Differenzierung innerhalb der Wahlrechtsgleichheit gerechtfertigt ist, ist grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 120, 82 <106>; 129, 300 <320>; 135, 259 <286 Rn. 51>). Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes (vgl. BVerfGE 6, 84 <92>; 51, 222 <236>; 95, 408 <418>; 129, 300 <320>; 135, 259 <286 Rn. 51>). Das bedeutet nicht, dass sich die Differenzierung als von Verfassungs wegen notwendig darstellen muss. Differenzierungen im Wahlrecht können vielmehr auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfGE 1, 208 <248>; 6, 84 <92>; 95, 408 <418>; 129, 300 <320>; 130, 212 <227 f.>; 135, 259 <286 Rn. 51>).

61

b) Hierzu zählen insbesondere die mit der Wahl verfolgten Ziele. Dazu gehört die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen

62

Willensbildung des Volkes (BVerfGE 95, 408 <418>) und, damit zusammenhängend, die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (vgl. BVerfGE 1, 208 <247 f.>; 4, 31 <40>; 6, 84 <92 ff.>; 51, 222 <236>; 82, 322 <338>; 95, 408 <418>; 120, 82 <111>; 129, 300 <320 f.>; 135, 259 <286 Rn. 52>). Eine große Zahl kleiner Parteien und Wählervereinigungen in einer Volksvertretung kann zu ernsthaften Beeinträchtigungen ihrer Handlungsfähigkeit führen. Eine Wahl hat nicht nur das Ziel, überhaupt eine Volksvertretung zu schaffen, sondern sie soll auch ein funktionierendes Vertretungsorgan hervorbringen (vgl. BVerfGE 51, 222 <236>; 129, 300 <321>; 135, 259 <286 Rn. 52>). Die Frage, was der Sicherung der Funktionsfähigkeit dient und dafür erforderlich ist, kann indes nicht für alle zu wählenden Volksvertretungen einheitlich beantwortet werden (vgl. BVerfGE 120, 82 <111 f.>; 129, 300 <321>; 135, 259 <286 Rn. 52>), sondern bemisst sich nach den konkreten Funktionen des zu wählenden Organs. Zudem kommt es auf die konkreten Bedingungen an, unter denen die jeweilige Volksvertretung arbeitet und von denen die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Funktionsstörungen abhängt (vgl. BVerfGE 129, 300 <323, 326 ff.>; 135, 259 <287 Rn. 52>).

c) aa) Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, kollidierende Ziele mit Verfassungsrang und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfGE 95, 408 <420>; 121, 266 <303>; 131, 316 <338>). Das Bundesverfassungsgericht prüft lediglich, ob die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat (vgl. BVerfGE 6, 84 <94>; 51, 222 <237 f.>; 95, 408 <420>; 121, 266 <303 f.>; 131, 316 <338 f.>). Allerdings verbleibt dem Gesetzgeber für Differenzierungen im Rahmen der Wahlrechtsgleichheit nur ein eng bemessener Spielraum (vgl. BVerfGE 95, 408 <417 f.>; 129, 300 <322>; 135, 259 <289 Rn. 57>). Weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von Gemeinwohlerwägungen von dem Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt, unterliegt die Ausgestaltung des Wahlrechts einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle (vgl. BVerfGE 120, 82 <105>; 129, 300 <322 f.>; 130, 212 <229>; 135, 259 <289 Rn. 57>).

bb) Differenzierende Regelungen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich daher auch danach, mit welcher Intensität in das - gleiche - Wahlrecht eingegriffen wird. Ebenso können gefestigte Rechtsüberzeugungen und Rechtspraxis Beachtung finden (vgl. BVerfGE 1, 208 <249>; 95, 408 <418>; 120, 82 <107>; 129, 300 <321>; 135, 259 <287 Rn. 53>). Der Gesetzgeber hat sich bei seiner Einschätzung und Bewertung allerdings nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (vgl. BVerfGE 120, 82 <107>; 129, 300 <321>; 135, 259 <287 Rn. 53>). Gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien wird verstoßen, wenn der Gesetzgeber mit der Regelung ein Ziel verfolgt hat,

63

64

das er bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgen darf, oder wenn die Regelung nicht geeignet und erforderlich ist, um die mit der jeweiligen Wahl verfolgten Ziele zu erreichen (vgl. BVerfGE 120, 82 <107>; 129, 300 <321>; 135, 259 <287 Rn. 53>).

cc) Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen infrage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat (vgl. BVerfGE 73, 40 <94>; 82, 322 <338 f.>; 107, 286 <294 f.>; 120, 82 <108>; 129, 300 <321 f.>; 135, 259 <287 Rn. 54>). Für Sperrklauseln im Verhältniswahlrecht bedeutet dies, dass ihre Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden kann. Eine Wahlrechtsbestimmung kann mit Blick auf eine Repräsentativkörperschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein, mit Blick auf eine andere oder zu einem anderen Zeitpunkt jedoch nicht (vgl. BVerfGE 1, 208 <259>; 82, 322 <338>; 120, 82 <108>; 129, 300 <322>; 135, 259 <288 Rn. 54>).

65

## II.

Nach diesen Maßstäben ist ein mandatsrelevanter Wahlfehler weder bezogen auf die Fünf-Prozent-Sperrklausel (1.) und den Verzicht des Gesetzgebers auf die Einführung einer Eventualstimme (2.) noch hinsichtlich des Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013 (3.) gegeben.

66

1. a) Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl des Deutschen Bundestages für verfassungskonform erachtet (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.>). Sie findet ihre Rechtfertigung im Wesentlichen in dem verfassungslegitimen Ziel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments zu sichern (vgl. BVerfGE 82, 322 <338>; 95, 335 <366>; 95, 408 <419>; 120, 82 <111>; 131, 316 <344>). Dies setzt die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung voraus, die durch die Zersplitterung des Parlaments in viele kleine Gruppen gefährdet werden kann (vgl. BVerfGE 129, 300 <335 f.>). Die Bewertung der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Bundestagswahl ist, da die Rechtfertigung der Sperrklausel sich insbesondere nach der Wahrscheinlichkeit zu erwartender Funktionsstörungen und deren Gewicht für die Aufgabenerfüllung der zu wählenden Volksvertretung bemisst, nicht auf die Wahl anderer parlamentarischer Vertretungen übertragbar (vgl. BVerfGE 129, 300 <321>; 135, 259 <286 f. Rn. 52>).

67

b) Die Ausführungen des Beschwerdeführers geben keine Veranlassung, von der bisherigen Rechtsprechung des Senats zur Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 BWahlG abzuweichen. Weder kann davon ausgegangen werden, dass eine deren Rechtfertigung in Wegfall bringende Änderung der tatsächlichen (aa) oder rechtlichen (bb) Verhältnisse eingetreten ist, noch ist feststellbar, dass die Regelung das zur Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels Erforderliche überschreitet (cc). 68

aa) Der Beschwerdeführer verweist darauf, dass bei der Bundestagswahl aufgrund der Sperrklausel 15,7 % der abgegebenen Stimmen nicht den gewählten, sondern anderen Parteien zugutegekommen seien. Dies habe zu einer Verfälschung des Wahlergebnisses in bisher unbekanntem Umfang geführt und die Regierungsbildung zumindest nicht erleichtert. Außerdem sei durch das knappe Scheitern von FDP und AfD die Mehrheit zwischen den beiden großen politischen Lagern verschoben worden. Aus diesem Vortrag ergibt sich keine Infragestellung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von § 6 Abs. 3 Satz 1 BWahlG. 69

(1) Dies gilt zunächst, soweit der Beschwerdeführer auf den sperrklauselbedingten Ausfall von 15,7 % der Stimmen bei der Bundestagswahl 2013 verweist. Dabei ist davon auszugehen, dass das Ziel der Verhinderung einer die Funktionsfähigkeit beeinträchtigenden Zersplitterung des Parlaments die Nichtberücksichtigung der Parteien, die bei der Bundestagswahl weniger als 5 % der Stimmen erhalten haben, grundsätzlich unabhängig davon rechtfertigt, wie viele Stimmen beziehungsweise welcher Stimmenanteil insgesamt auf diese Parteien entfällt. Zwar erhöht sich die Intensität des Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit, je größer die Zahl derjenigen Stimmen ist, die bei der Mandatsverteilung unberücksichtigt bleiben. Insoweit ist dem Beschwerdeführer zuzugestehen, dass es sich bei 15,7 % der Stimmen um eine beachtliche, bisher nicht erreichte Größenordnung handelt. Dies allein vermag jedoch ein Zurücktreten des Ziels, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments zu sichern, nicht zu begründen. Hinzu kommt, dass der Anteil von 15,7 % bei der Mandatsverteilung unberücksichtigter Stimmen bei der Bundestagswahl 2013 bisher einen Einzelfall darstellt, der auf das nur knappe Scheitern zweier Parteien zurückzuführen ist. Ob und inwieweit sich Derartiges bei künftigen Bundestagswahlen wiederholt, ist nicht absehbar. 70

Eine andere verfassungsrechtliche Beurteilung könnte möglicherweise geboten sein, wenn der sperrklauselbedingte Ausfall an Stimmen einen Umfang erreichte, der die Integrationsfunktion der Wahl (vgl. BVerfGE 95, 408 <419> m.w.N.) beeinträchtigen würde. Der Gesetzgeber muss die Funktion der Wahl als eines Vorgangs der Integration der politischen Kräfte des gesamten Volkes sicherstellen und zu verhindern suchen, dass gewichtige Anliegen im Volk von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben (vgl. BVerfGE 6, 84 <92 f.>; 14, 121 <135 f.>; 24, 300 <341>; 41, 399 <421>; 51, 222 <236>; 74, 81 <97>; 95, 408 <419>). Dies ist auch bei der Ausgestaltung und Anwendung der Sperrklausel zu beachten. Eine Beeinträchtigung der Integrationsfunktion der Wahl wird aber weder vom Beschwerdeführer behauptet, noch ist sie in 71

sonstiger Weise erkennbar.

(2) Die Rechtfertigung der Sperrklausel ist, anders als der Beschwerdeführer meint, grundsätzlich unabhängig davon, wie viele Parteien mit welchem Ergebnis an der Sperrklausel scheitern. Es kann - soweit die Integrationsfunktion der Wahl nicht betroffen ist - dahinstehen, ob wenige Parteien knapp, viele Parteien deutlich oder einige deutlich und andere knapp an der Sperrklausel scheitern (bei der Bundestagswahl 2013 insgesamt 23 Parteien mit zusammen 6,2 % der Stimmen). 72

(3) Der Argumentation des Beschwerdeführers, es sei bei der Bundestagswahl 2013 zu einer bisher nicht bekannten Verfälschung des Wahlergebnisses gekommen, liegt eine unzureichende Unterscheidung zwischen der Feststellung des Wahlergebnisses einerseits und der Mandatsverteilung andererseits zugrunde. Für die Feststellung des Wahlergebnisses ist § 6 Abs. 3 BWahlG ohne Belang. Eine „Verfälschung“ des Wahlergebnisses kann daher durch die Sperrklausel nicht herbeigeführt werden. Demgegenüber bleiben bei der Mandatsverteilung die Stimmen, die auf Parteien entfallen, welche die Sperrklausel nicht überwunden haben, von vornherein außer Betracht. Die Mandatsverteilung erfolgt ausschließlich zwischen den Parteien, die die Sperrklausel überwunden haben, aufgrund der von diesen Parteien selbst erreichten Stimmenzahl. 73

(4) Soweit der Beschwerdeführer von einer sperrklauselbedingten Verschiebung der Mehrheit zwischen den beiden großen politischen Lagern („rechte Mitte“ und „linkes Lager“) ausgeht, erschließt sich die Relevanz dieses Vorbringens für das Vorliegen eines Wahlfehlers nicht. Unabhängig davon, dass der vom Beschwerdeführer behauptete Bestand zweier großer politischer „Lager“ zu hinterfragen wäre, ist nicht erkennbar, inwieweit die vermutete Existenz politischer Lager in der von ihm beschriebenen Zusammensetzung die Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien tangieren soll. Die Bildung von Koalitionen ist nicht Teil des Wahlprozesses, sondern schließt sich an diesen an. 74

bb) Auch eine für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Sperrklausel relevante Änderung der rechtlichen Verhältnisse liegt nicht vor. Sie liegt insbesondere nicht in der vom Beschwerdeführer geltend gemachten „Verschärfung der Maßstäbe“ durch das Bundesverfassungsgericht unter dem Gesichtspunkt einer „Entscheidung in eigener Sache“ (vgl. Rn. 63). Unabhängig von der Frage, ob dieser erstmals im Jahr 2008 (BVerfGE 120, 82 <105>) ausdrücklich angeführte Gesichtspunkt für eine strenge verfassungsgerichtliche Prüfung von Differenzierungen im Rahmen der Wahlrechtsgleichheit überhaupt eine Verschärfung der Maßstäbe bedeutet hat, hat das Bundesverfassungsgericht auch vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung die Verfassungskonformität der Fünf-Prozent-Sperrklausel geprüft und bestätigt (vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 <344>). 75

Die Notwendigkeit einer Neubewertung der Norm ergibt sich ferner nicht aus den Urteilen zur Verfassungswidrigkeit der Fünf- beziehungsweise Drei-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, da das Gericht in diesen 76

Entscheidungen ausdrücklich auf die Nichtübertragbarkeit der dortigen Erwägungen, die Unterschiedlichkeit der Interessenlage angesichts des Umstands, dass das Europäische Parlament keine Regierung wählt, die auf fortlaufende Unterstützung angewiesen ist, und vor allem auf die im Bundestagswahlrecht nicht bestehende Möglichkeit hingewiesen hat, im Falle einer Schwächung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments mit einer Korrektur des nationalen Europawahlrechts zu reagieren (vgl. BVerfGE 129, 300 <336>; 135, 259 <291 Rn. 61>).

cc) (1) Schließlich fordert entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers auch nicht der Grundsatz des milderen Mittels die Abschaffung oder zumindest die Absenkung der Fünf-Prozent-Sperrklausel. Er verweist insbesondere darauf, dass eine niedrigere Sperrklausel von 3 bis 4 % eine geringere Eingriffsintensität besäße, ohne deren Zweck zu beeinträchtigen. Bei der Bundestagswahl 2013 hätte eine solche niedrigere Sperrklausel nach seiner Behauptung die Regierungsbildung und die effektivere Wahrnehmung der Oppositionsaufgaben erleichtert. Dabei verkennt der Beschwerdeführer, dass es nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist, eigene Zweckmäßigkeitserwägungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen (vgl. BVerfGE 51, 222 <238>; 135, 259 <289 Rn. 57>). Das Bundesverfassungsgericht kann, sofern eine differenzierende Regelung an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl nur feststellen, wenn die Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet (vgl. BVerfGE 6, 84 <94>; 51, 222 <238>; 95, 408 <420>; 120, 82 <107>; 121, 266 <304>; 129, 300 <321 f.>; 131, 316 <339>; 132, 39 <48 f. Rn. 27>).

(2) Vor diesem Hintergrund mag dahinstehen, ob mit Blick auf die konkreten Ergebnisse der Bundestagswahl 2013 eine auf 3 oder 4 % abgesenkte Sperrklausel den Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit oder die Chancengleichheit der Parteien gemindert hätte, ohne die Funktionsfähigkeit des Bundestages zu beeinträchtigen. Für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der gesetzgeberischen Lösung kommt es auf das Ergebnis einer einzelnen Bundestagswahl nicht an. Die Ergebnisse einzelner vergangener Wahlen ermöglichen keine gesicherte Aussage über den Ausgang künftiger Wahlen. Insoweit handelt es sich bei der Entscheidung über die Höhe einer Sperrklausel um eine wertende Prognoseentscheidung (vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 13. September 2013 - LVerfG 9/12 -, juris, Rn. 111; VerfGH Saarland, Urteil vom 18. März 2013 - Lv 12/12 -, juris, Rn. 28). Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Festlegung einer exakten Prozentzahl, bei deren Unterschreitung eine Zersplitterung des Bundestages eintritt, nicht möglich ist.

Entschließt sich der Gesetzgeber zur Einführung einer Sperrklausel, darf er in aller Regel kein höheres als ein Fünf-Prozent-Quorum - bezogen auf das Wahlgebiet - begründen (vgl. BVerfGE 51, 222 <237>; 71, 81 <97>; 82, 322 <338>; 95, 408 <419>; stRspr). Innerhalb dieser Grenze unterliegt es aber seiner Entscheidung, wie weit er die Möglichkeit zur Differenzierung ausschöpft (vgl. BVerfGE 6, 84 <94>; 51, 222

77

78

79

<237 f.>; 82, 322 <339>; 95, 408 <419>). Es steht ihm grundsätzlich frei, auf die Sperrklausel zu verzichten, deren Höhe herabzusetzen oder andere geeignete Möglichkeiten zu ergreifen (vgl. BVerfGE 82, 322 <339>; 95, 408 <419>). Mit der Festlegung der Höhe der Sperrklausel auf 5 % hat der Gesetzgeber eine Regelung getroffen, die zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet erscheint. Ob auch mit einer niedrigeren Sperrklausel dieses Ziel in gleich geeigneter Weise dauerhaft erreicht werden kann, ist nicht zweifelsfrei feststellbar. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber das Maß des Erforderlichen nicht beachtet hat und nach dem Grundsatz des milderen Mittels verfassungsrechtlich verpflichtet war, eine niedrigere Sperrklausel festzulegen. Vielmehr hat er den ihm gemäß Art. 38 Abs. 3 GG eingeräumten Spielraum nicht überschritten.

2. Hiervon ausgehend ist auch die Einführung einer Eventualstimme für den Fall, dass die über die Hauptstimme mit Priorität gewählte Partei wegen der Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht die erforderliche Mindeststimmzahl erhält, verfassungsrechtlich nicht geboten. Dabei kann dahinstehen, ob und inwieweit einem Eventualstimmrecht verfassungsrechtliche Bedenken unter den Gesichtspunkten der Unmittelbarkeit und Öffentlichkeit der Wahl sowie der Unvereinbarkeit eines bedingten Votums mit dem Demokratieprinzip entgegenstehen (vgl. dazu Strelen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 6 Rn. 37; Buchwald/Rauber/Grzeszick, LKRZ 2012, S. 441 <444 f.>; Damm, DÖV 2013, S. 913 <917 ff.>; Heußner, LKRZ 2014, S. 7 <9 ff.>; Linck, DÖV 1984, S. 884 <885 f.>; Zimmer, DÖV 1985, S. 101; siehe auch VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9. Mai 2016 - 1 VB 25/16 -, juris, Rn. 4 ff.).

Einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Einführung eines Eventualstimmrechts steht jedenfalls entgegen, dass dieses zwar einerseits den mit einer Sperrklausel verbundenen Eingriff in den Grundsatz der gleichen Wahl insoweit abzumildern geeignet ist, als sich damit die Zahl der Wählerinnen und Wähler verringern ließe, die im Deutschen Bundestag nicht repräsentiert sind wenn die von ihnen mit der Hauptstimme gewählte Partei an der Sperrklausel scheitert (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9. Mai 2016 - 1 VB 25/16 -, juris, Rn. 10). Andererseits würde die Einführung einer Eventualstimme aber die Komplexität der Wahl erhöhen, so dass eine Zunahme von Wahlenthaltungen und ungültigen Stimmen nicht ausgeschlossen erscheint. Vor allem aber wäre die Eröffnung der Möglichkeit einer Eventualstimme ebenfalls in relevantem Umfang mit Eingriffen in den Grundsatz der Wahlgleichheit, möglicherweise auch der Unmittelbarkeit der Wahl verbunden. Dies gilt hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit, falls sowohl die Haupt- als auch die Eventualstimme an Parteien vergeben werden, die jeweils die Sperrklausel nicht überwinden. Daneben erscheint die Eröffnung der Möglichkeit einer Eventualstimme aber auch mit Blick auf die Zählwertgleichheit nicht unproblematisch: Während die Stimmen derjenigen, die eine Partei wählen, die die Sperrklausel überwindet, nur einmal gezählt werden, ist dies bei Stimmen, mit denen in erster Priorität eine Partei gewählt wird, die an der Sperrklausel scheitert, nicht der Fall. Vielmehr wären sowohl die Haupt- als auch die Eventualstimme gültig. Die Hauptstimme würde bei der Feststel-

80

81



lung des Wahlergebnisses berücksichtigt, wäre im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung relevant und bliebe lediglich bei der Mandatsverteilung ohne Erfolg. Daneben wäre auch die Eventualstimme eine gültige Stimme, die beim Wahlergebnis berücksichtigt und zusätzlich bei der Mandatsverteilung Relevanz entfalten würde. Mit Blick auf den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl kann die Eventualstimme Probleme aufwerfen, weil letztlich andere Wähler darüber entscheiden, für wen eine Stimme abgegeben wird.

Vor diesem Hintergrund lässt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit keine Pflicht zur Einführung eines Eventualstimmrechts ableiten. Angesichts der ambivalenten Wirkungen einer Verbesserung der Integrationsfunktion der Wahl einerseits und einer erhöhten Komplexität und Fehleranfälligkeit des Wahlvorgangs sowie der Herbeiführung neuer Eingriffe in die Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl andererseits kann das Eventualstimmrecht nicht als zweifelsfrei „gleich geeignetes, milderes Mittel“ zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments angesehen werden (vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 13. September 2013 - LVerfG 9/12 -, juris, Rn. 107). Vielmehr ist es Aufgabe des Gesetzgebers, im Rahmen des ihm durch Art. 38 Abs. 3 GG zugewiesenen Gestaltungsauftrags verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter und Wahlrechtsgrundsätze - auch im Verhältnis zueinander - zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfGE 131, 316 <338>; 132, 39 <48 Rn. 26> m.w.N.). Dies gilt auch für die Abwägung zwischen den Belangen der Funktionsfähigkeit des Parlaments, dem Anliegen einer umfassenden Integrationswirkung und den Geboten der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der politischen Parteien (vgl. BVerfGE 95, 408 <420>). Es wäre demgemäß Sache des Gesetzgebers, die mit einem Eventualstimmrecht verbundenen Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen und auf dieser Grundlage über dessen Einführung zu entscheiden.

82

3. Schließlich ist die Wahlprüfungsbeschwerde offensichtlich unbegründet, soweit der Beschwerdeführer eine mandatsrelevante Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG aufgrund des Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern annimmt. Dies gilt sowohl, soweit der Beschwerdeführer sich allgemein gegen die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern während des Wahlkampfes wendet (a), als auch, soweit er deren Beteiligung am Bundestagswahlkampf 2013 rügt (b).

83

a) Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, dass sich aus der Beschäftigung der Abgeordnetenmitarbeiter während des Wahlkampfes erhebliche Wettbewerbsvorteile für die im Parlament vertretenen Parteien ergäben, da deren Tätigkeit immer auch einen Bezug zur Wahl habe, kann dem ein Wahlfehler nicht entnommen werden.

84

aa) Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG liegt das Bild eines Abgeordneten zugrunde, der im Parlament durch Plenar- und Ausschusssitzungen, in der Fraktion und Partei durch

85

inhaltliche Arbeit sowie im Wahlkreis und der sonstigen Öffentlichkeit durch Veranstaltungen der verschiedensten Art, nicht zuletzt durch Wahlvorbereitungen und Wahlversammlungen in Anspruch genommen wird (vgl. BVerfGE 40, 296 <312>; 134, 141 <173 f. Rn. 96>; 140, 1 <33 Rn. 92>). Dass der Abgeordnete bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben auf die Unterstützung von Mitarbeitern angewiesen ist, ist angesichts der Komplexität der ihm übertragenen Gesetzgebungs- und Kontrolltätigkeiten, der personellen Überlegenheit des Regierungsapparates und der Vielfältigkeit seiner Beanspruchung im Wahlkreis und der sonstigen Öffentlichkeit evident. Daher ist die Erstattung der damit verbundenen Aufwendungen sachgerecht. § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG begrenzt diesen Erstattungsanspruch auf den mandatsbedingten Aufwand. Die hiervon losgelöste Wahrnehmung von Partei- oder Wahlkampfaufgaben ist nicht erstattungsfähig (vgl. BVerfGE 140, 1 <34 Rn. 94>). Staatliche Mittel zur Beschäftigung von Mitarbeitern werden dem Abgeordneten nur zur Verfügung gestellt, soweit sich deren Tätigkeit auf die Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit beschränkt.

bb) Als Verbindungsglied zwischen Parlament und Bürger gehört es zu den Hauptaufgaben des Abgeordneten, insbesondere im eigenen Wahlkreis engen Kontakt mit der Partei, den Verbänden und nicht organisierten Bürgern zu halten (vgl. BVerfGE 134, 141 <173 Rn. 96>; 140, 1 <33 Rn. 92>). Diese Aufgabe endet nicht mit dem Beginn des Wahlkampfes, sondern erst, wenn der Abgeordnete aus dem Parlament ausscheidet. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe umfasst der Anspruch des Bundestagsabgeordneten auf Ersatz der Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG auch den Einsatz von Mitarbeitern im Wahlkreis (vgl. BVerfGE 140, 1 <33 Rn. 93>). Dabei ist die Erstattungsfähigkeit von Aufwendungen auch in diesem Fall auf Tätigkeiten beschränkt, die den Abgeordneten bei der Ausübung seines Mandats unterstützen.

86

cc) Zwar ist dem Beschwerdeführer zuzugestehen, dass die Wahlkreisarbeit des Abgeordneten in die Bewertung seiner Tätigkeit einfließt und auf die Wahlchancen seiner Person und der von ihm vertretenen Partei zurückwirkt. Auch geht gegen Ende der Legislaturperiode die Beanspruchung des Abgeordneten durch Tätigkeiten im Plenum, in den Ausschüssen und den Fraktionen des Parlaments zurück, während die Beanspruchung im Wahlkreis steigt. Dies allein rechtfertigt es jedoch nicht, den Anspruch des Abgeordneten auf Ersatz seines mandatsbedingten Aufwands gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG während des Wahlkampfes dem Grunde nach von vornherein in Abrede zu stellen.

87

dd) Zutreffend ist freilich die Beobachtung, dass eine trennscharfe Abgrenzung zwischen der Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats und der Betätigung im Wahlkampf nicht in jedem Einzelfall möglich sein wird. Dies gilt beispielsweise für die vom Beschwerdeführer aufgeführten Fälle der Beantwortung von Presse- und Bürgeranfragen in Wahlkampfzeiten oder die Koordination von Veranstaltungen und öffentlichen Terminen. Selbst wenn, wie der Beschwerdeführer vorträgt, die wahlkreisbezogenen Aktivitäten der Abgeordneten und der Umfang der an sie gerichteten Anfragen

88

in Vorwahlzeiten sprunghaft ansteigen, hindert dies den Einsatz der Abgeordnetenmitarbeiter jedoch nicht, soweit im Einzelfall ein hinreichender Mandatsbezug erkennbar vorliegt. Ist dieser gegeben, ist der dienstliche Einsatz des Abgeordnetenmitarbeiters als Unterstützung des Abgeordneten bei der Wahrnehmung seines Mandats nicht zu beanstanden. Daraus sich ergebende Ungleichheiten für die Teilnehmer am politischen Wettbewerb sind als Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie versteht, hinzunehmen (vgl. BVerfGE 138, 102 <114 f. Rn. 44>; 140, 1 <28 Rn. 76, 33 f. Rn. 93>). Die Unterstützung des Abgeordneten bei der Wahrnehmung seiner Mandatspflichten durch eigene Mitarbeiter und die Erstattung des damit verbundenen Aufwands gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG ist auch in Wahlkampfzeiten kein Eingriff in den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Etwas anderes kann nur gelten, soweit Abgeordnetenmitarbeiter im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit auch jenseits der Unterstützung des Abgeordneten bei der Wahrnehmung seines Mandats für Parteiaufgaben oder Wahlkampfaktivitäten eingesetzt werden.

b) Soweit der Beschwerdeführer eine solche Beteiligung von Abgeordnetenmitarbeitern am Bundestagswahlkampf 2013 in großem Umfang geltend macht, ist der behauptete Wahlfehler nicht nachgewiesen (aa). Die dafür vom Beschwerdeführer vortragenen Umstände scheiden als Indizien aus, weil sie von vornherein nicht geeignet sind, einen unzulässigen Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern in diesem Wahlkampf zu belegen oder sich nicht verifizieren lassen (bb). Soweit eine punktuelle Beteiligung einzelner Abgeordnetenmitarbeiter am Bundestagswahlkampf 2013 im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit möglich erscheint, fehlt es jedenfalls an der Mandatsrelevanz dieses Verhaltens (cc).

89

aa) (1) Nehmen Abgeordnetenmitarbeiter während der Dienstzeit an Wahlkampfeinsätzen teil und wird dem Abgeordneten der dabei entstehende Aufwand ersetzt, liegt eine unzulässige Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen zu Parteizwecken vor. Dann ist zugleich ein Wahlfehler in Form einer Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG gegeben. Voraussetzung der Begründetheit einer hierauf gestützten Wahlprüfungsbeschwerde ist allerdings, dass eine Beteiligung von Abgeordnetenmitarbeitern am Wahlkampf unter Verstoß gegen § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG nachgewiesen werden kann und dieser nach dem Grundsatz potentieller Kausalität (siehe oben B. I. 2. b) Rn. 40) Mandatsrelevanz zukommt. Die bloße Möglichkeit oder Vermutung eines derartigen Verhaltens genügt demgegenüber nicht.

90

(2) Dabei ist für die Annahme einer „Art Beweis des ersten Anscheins“ kein Raum. Ihr steht entgegen, dass die durch die Wahl hervorgebrachte Volksvertretung wegen der ihr zukommenden Funktionen größtmöglichen Bestandsschutz verlangt (vgl. BVerfGE 89, 246 <253>). Daher ist das festgestellte Wahlergebnis allein dann infrage zu stellen und kommt ein Eingriff in die sich daraus ergebende Zusammensetzung des Parlaments nur in Betracht, wenn feststeht, dass die Ordnungsgemäßheit der Wahl in einer Weise gestört wurde, die sich mandatsrelevant ausgewirkt haben kann.

91

Auch wenn die Feststellung eines missbräuchlichen Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten im tatsächlichen Bereich stößt, vermindert dies die Anforderungen an den Nachweis des behaupteten Wahlfehlers nicht (vgl. zur Substantiierungspflicht trotz tatsächlicher Schwierigkeiten BVerfGE 40, 11 <32>; 59, 119 <124>; 66, 369 <379>; 122, 304 <309>).

(3) Vielmehr haben die Wahlprüfungsorgane auf der Grundlage eines hinreichend substantiierten Sachvortrags das Vorliegen des behaupteten Wahlfehlers von Amts wegen zu ermitteln. Dabei bestimmen sich Inhalt und Umfang dieser Ermittlungspflicht nach der Art des beanstandeten Wahlergebnisses und des gerügten Wahlmangels (vgl. BVerfGE 85, 148 <160>). Lässt sich letztendlich nicht aufklären, ob ein Wahlfehler vorliegt oder ein vorliegender Wahlfehler sich auf die Zusammensetzung des Parlaments ausgewirkt haben kann, bleibt die Wahlprüfungsbeschwerde ohne Erfolg (vgl. Bechler, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 48 Rn. 32).

92

bb) Der ganz überwiegende Teil der vom Beschwerdeführer angeführten Umstände ist zum Nachweis eines missbräuchlichen Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013 von vornherein nicht geeignet. Dies gilt für die allgemeinen Ausführungen des Beschwerdeführers zur Höhe, zu den Steigerungsraten und zum Verfahren der Festsetzung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter (1) sowie zur unzureichenden Transparenz und Kontrolle der Mittelverwendung (2) ebenso wie für die Darlegungen zur Beschäftigung von Parteifunktionären (3) und zur Verlagerung des Schwerpunktes der Abgeordnetentätigkeit während des Wahlkampfes vom Parlament in den Wahlkreis (4). Der anonymen Äußerung eines ehemaligen Fraktionsmitarbeiters kommt kein Beweiswert zu, weil sie sich nicht verifizieren lässt (5).

93

(1) (a) Der bloße Hinweis auf die Höhe der für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern insgesamt und individuell zur Verfügung gestellten Mittel und deren Steigerungsraten sowie der Vergleich der Höhe dieser Mittel mit den angeblich geringeren Wahlkampfbudgets der Abgeordneten erlauben keinen Rückschluss auf einen missbräuchlichen, während ihrer Dienstzeit erfolgten Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013. Eine dahingehende Indizwirkung könnte allenfalls in Betracht kommen, wenn feststellbar wäre, dass Mittel in einem Umfang bereitgestellt wurden, der zur Unterstützung des Abgeordneten bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit nicht erforderlich und daher geeignet war, einer Verwendung für Partei- oder Wahlkampfzwecke Vorschub zu leisten (vgl. dazu BVerfGE 140, 1 <34 Rn. 95>). Dazu verhält sich der Beschwerdeführer aber nicht. Auch ansonsten ist nicht erkennbar, dass die Höhe der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter einen Umfang erreicht hätte, der das zur Erstattung des mandatsbedingten Aufwandes notwendige Maß übersteigt.

94

(b) Ebenso müssen die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Verfassungswidrigkeit des Verfahrens zur Festsetzung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter außer Betracht bleiben. Selbst wenn sein Vortrag zur Verletzung des Gesetzesvorbehalts zuträfe, rechtfertigte dies nicht die Annahme, dass mit den im Bundeshaushalt aus-

95

gewiesenen Mitteln der unzulässige Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013 finanziert wurde. Insoweit fehlt der konkrete Bezug zu der mit der Wahlprüfungsbeschwerde angegriffenen Bundestagswahl. Die behauptete Verfassungswidrigkeit des Verfahrens zur Festsetzung der Mittel vermag deren zweckwidrige Verwendung nicht nachzuweisen.

(2) Auch die Ausführungen des Beschwerdeführers zur unzureichenden Kontrolle der Mittelverwendung lassen nicht den Schluss zu, Abgeordnetenmitarbeiter seien in großem Umfang während ihrer Dienstzeit im Bundestagswahlkampf 2013 eingesetzt worden. Der Beschwerdeführer verweist darauf, dass eine Kontrolle der Verwendung der für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern festgesetzten Mittel durch den Bundesrechnungshof seit 1993 nicht mehr stattfinde und die Abgeordneten auch ansonsten keinerlei öffentliche Rechenschaft ablegen müssten. Diese vom Beschwerdeführer geltend gemachten Umstände erlauben aber nicht den Rückschluss auf einen umfänglichen Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013. Allenfalls sind die behaupteten Defizite geeignet, unzulässige Wahlkampfeinsätze von Abgeordnetenmitarbeitern zu erleichtern. Der hinreichende Nachweis, dass derartige Einsätze im Bundestagswahlkampf 2013 tatsächlich stattgefunden haben, kann dadurch aber nicht ersetzt werden.

96

(3) Nichts anderes gilt, soweit der Beschwerdeführer geltend macht, Parteifunktionäre würden häufig als Abgeordnetenmitarbeiter eingestellt und bildeten das eigentliche organisatorische Rückgrat der Parteien. Allein aus dem Umstand, dass Abgeordnetenmitarbeiter Parteifunktionen wahrnehmen, folgt nicht, dass sie dafür in unzulässiger Weise aus öffentlichen Mitteln entlohnt werden (vgl. BVerfGE 140, 1 <35 Rn. 99>). Ebenso wenig lässt sich aus der Beschäftigung von Funktionsträgern der Partei folgern, dass diese während der Dienstzeit in unzulässiger Weise an Wahlkampfeinsätzen teilnehmen. Konkret auf einzelne Parteifunktionäre bezogene Sachverhalte oder sonstige Belege hierfür benennt der Beschwerdeführer nicht. Auch insoweit reicht sein Vortrag über die bloße Vermutung eines Wahlfehlers nicht hinaus.

97

(4) Ebenfalls nicht geeignet, den missbräuchlichen Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf zu belegen ist der allgemeine Hinweis, dass in einem Wahljahr mit Beginn der Sommerferien im Parlament „alle Räder still“ stünden, während die Zahl der Anfragen, Veranstaltungen und Presseterminen stark anwachsen. Allein aus dem Umstand, dass sich während der Sommerpause - insbesondere in Wahljahren - der Tätigkeitsschwerpunkt des Abgeordneten in seinem Wahlkreis befindet, folgt nicht, dass die Mitarbeiter während ihrer Dienstzeit keine mandatsbezogenen Tätigkeiten erledigen, sondern Parteiaufgaben oder Wahlkampfeinsätze wahrnehmen.

98

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 13 AbgG. Auch wenn nach dieser Vorschrift im Falle des Eintritts in den Deutschen Bundestag im letzten Vierteljahr der Wahlperiode ein Anspruch auf Aufwandsentschädigung nicht besteht, lässt dies keinen Rückschluss auf den mandatsbedingten Arbeitsanfall eines längerfristig dem Bundestag angehörenden Abgeordneten zu. Erst recht erlaubt dies nicht die Unter-

99

stellung, dass Mitarbeiter längerfristig tätiger Abgeordneter in dem genannten Zeitraum jenseits der Grenzen des § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG eingesetzt würden.

Ob die Behauptung des Beschwerdeführers zutrifft, ein immer größerer Teil der rund 4.400 persönlichen Mitarbeiter der Abgeordneten würde im Wahlkreis eingesetzt, kann deshalb dahinstehen. Selbst wenn dem so wäre, folgte daraus nicht, dass diese Mitarbeiter während ihrer Dienstzeit Aufgaben ohne Mandatsbezug wahrgenommen und sich am Bundestagswahlkampf 2013 beteiligt haben. 100

(5) Schließlich muss die Behauptung des Beschwerdeführers, ein ehemaliger Mitarbeiter der CDU/CSU-Bundestagsfraktion habe geäußert, alle Abgeordneten beschäftigten ihre Mitarbeiter auch zu Wahlkampfzwecken, außer Betracht bleiben. Es handelt sich insoweit um ein anonymes Zitat aus einer Presseerklärung des SWR vom 17. September 2013. Der Beschwerdeführer hat weder den Urheber dieses Zitats benannt, noch sonstige Möglichkeiten einer Verifizierung der Aussage aufgezeigt. 101

cc) Anhaltspunkte für einen unzulässigen Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013 können sich daher nur aus den im Bericht des Politikmagazins „Report Mainz“ vom 17. September 2013 angesprochenen Sachverhalten und Äußerungen ergeben (1). Insoweit kann aber nach dem Ergebnis der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Berlin (2) der Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf während der Dienstzeit nur in sehr geringem, punktuellen Umfang als nachgewiesen angesehen werden (3). Möglichkeiten zu einer weitergehenden Aufklärung der angesprochenen Sachverhalte von Amts wegen bestehen nicht (4). Soweit überhaupt ein unzulässiger Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013 angenommen werden kann, kommt dem keine Mandatsrelevanz zu (5). 102

(1) In dem Bericht des Politikmagazins „Report Mainz“ vom 17. September 2013 kommen drei Bundestagsabgeordnete und drei ihrer Mitarbeiter zu Wort, deren Aussagen für einen Einsatz der Mitarbeiter im Wahlkampf sprechen. So erklärte der Bundestagsabgeordnete Bx., dass man im Wahlkampf die Mitarbeiter im Wahlkreis zusammenziehe und alle mithelfen würden. Seine Mitarbeiterin Z. behauptete, jeden Tag zehn bis zwölf Stunden Wahlkampf zu machen. Der Abgeordnete By. bezeichnete es als Vorteil, „jemand Erfahrenen dann auch als Hauptamtlichen zu haben“, und bezog auf Nachfrage diese Aussage auch auf den Wahlkampf. Die Leiterin seines Wahlkreisbüros H. gab an, „achtzig Prozent Wahlkampf und zwanzig Prozent Wahlkreisarbeit im Moment“ zu erledigen. Der Mitarbeiter P. der (damaligen) Bundestagsabgeordneten H. verwies darauf, dass die Mitarbeiter aktuell „vor allem im Wahlkampf“ eingebunden seien. Schließlich bemerkte der (damalige) Bundestagsabgeordnete Bz., wer seinen Wahlkampf ohne seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgreich machen könne, habe entweder „verdammte viele finanzielle Ressourcen oder den Wert seiner Mitarbeiter nicht verstanden“. In dem Bericht des Politikmagazins waren diese Aussagen unter anderem mit Bildern unterlegt, die die Mitarbeiterin H. am 10. September 2013 um kurz nach sechs Uhr morgens beim Ver- 103

teilen von Brezeln und die Mitarbeiterin Z. beim Verteilen von Blumen im Rahmen einer Tür-zu-Tür-Aktion zeigten.

(2) Demgegenüber erklärten in dem aufgrund des „Report Mainz“-Berichts wegen des Verdachts der Untreue eingeleiteten Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Berlin die hierzu fast vollzählig vernommenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der betroffenen Bundestagsabgeordneten übereinstimmend, dass eine Beteiligung am Wahlkampf ausschließlich ehrenamtlich oder aufgrund eines gesonderten Auftrags und außerhalb der Dienstzeit stattgefunden habe. Seitens der Abgeordneten seien entsprechende Ansprachen in deutlicher Form erfolgt. Die im Filmbeitrag gezeigten Einstellungen seien auf Bitten des Fernsehteams gestellt worden. Weiterhin äußerten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, dass in Wahlkampfzeiten Mehrarbeit aufgrund einer erhöhten Zahl von Presse- und Bürgeranfragen und eines größeren Aufwandes zur Koordinierung und Vorbereitung von Terminen anfalle. Dabei wurde eingeräumt, dass eine Trennung zwischen mandats- und wahlkampfbezogenem Aufwand nicht immer möglich sei. Zugleich wurde teilweise detailliert dargelegt, in welcher Weise versucht worden sei, eine organisatorische, personelle und räumliche Trennung zwischen Wahlkampforganisation und Wahlkreisarbeit herbeizuführen. Die Mitarbeiterin Z. gab an, ihre Aussage, zehn bis zwölf Stunden Wahlkampf zu machen, habe sich auf das quantitativ gestiegene Aufkommen an Terminen und Anfragen bezogen und sei vielleicht etwas übertrieben gewesen. Auch die Büroleiterin des Abgeordneten By. erklärte, grundsätzlich seien im Wahlkreisbüro keine Wahlkampfaufgaben angefallen. Man habe mal für die gefilmte Brezelaktion Aufkleber auf Wahlkampftüten geklebt. Die Teilnahme an dieser Aktion habe auf Wunsch der Projektleiterin des SWR außerhalb der Dienstzeiten stattgefunden. Die Aussage „achtzig Prozent Wahlkampf und zwanzig Prozent Wahlkreisarbeit“ beziehe sich auf den erhöhten Koordinationsaufwand angesichts der Fülle von Terminen und Anfragen während des Wahlkampfes.

104

Die Staatsanwaltschaft Berlin sah danach eine Beteiligung von Abgeordnetenmitarbeitern am Wahlkampf während der Dienstzeit nur in geringem Umfang als nachgewiesen an (Packen von Wahlkampftüten in den Wahlkreisbüros der Abgeordneten By. und H., Benutzung eines PCs für Wahlkampfaktionen, Betrieb eines Wahlkreisbüros in einer Bürogemeinschaft mit dem Kreisverband einer Partei) und stellte das Ermittlungsverfahren mit Verfügung vom 9. November 2015 gemäß § 170 Abs. 2 StPO ein.

105

(3) Vor diesem Hintergrund kann die Behauptung des Beschwerdeführers, im Bundestagswahlkampf 2013 seien in großem Umfang unter Verstoß gegen § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG Abgeordnetenmitarbeiter eingesetzt worden, nicht als nachgewiesen angesehen werden.

106

(a) Dies gilt bereits hinsichtlich der im Bericht des Politikmagazins „Report Mainz“ geschilderten Einzelfälle. Zwar sprechen die in diesem Bericht getätigten Aussagen für eine intensive Wahlkampfbeteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ge-

107

nannten Abgeordneten. Zudem vermögen die Versuche einer Relativierung dieser Aussagen durch die Mitarbeiterinnen Z. und H. in dem durch die Staatsanwaltschaft Berlin eingeleiteten Ermittlungsverfahren nicht restlos zu überzeugen. Der Annahme eines umfänglichen dienstlichen Einsatzes im Bundestagswahlkampf 2013 stehen jedoch die übereinstimmenden Aussagen der nahezu vollzählig vernommenen übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der genannten Abgeordneten entgegen, wonach die Beteiligung am Wahlkampf außerhalb der Dienstzeiten ehrenamtlich oder aufgrund eines gesonderten Auftrags der jeweiligen Partei erfolgt sei. Angesichts dieser nicht widerlegbaren Einlassungen teilt der Senat die Einschätzung der Ermittlungsbehörde, dass lediglich in geringem Umfang ein dienstlicher Wahlkampfeinsatz der Abgeordnetenmitarbeiter erwiesen ist.

(b) Hinzu kommt, dass sich der Bericht des Politikmagazins „Report Mainz“ vom 17. September 2013 auf die Beschreibung weniger Einzelfälle beschränkt. Die Übertragbarkeit der beschriebenen Sachverhalte auf die Gesamtheit der Bundestagsabgeordneten wird vom Beschwerdeführer nicht begründet, sondern lediglich unterstellt. Sie ist auch nicht in sonstiger Weise ersichtlich. 108

(4) Eine weitergehende Aufklärung des Sachverhalts von Amts wegen kommt nicht in Betracht, da es an tauglichen Ansatzpunkten für ergänzende Ermittlungen fehlt. 109

(a) Soweit der Beschwerdeführer die Vernehmung der verantwortlichen Autoren des „Report Mainz“-Beitrags zum Beweis der Behauptung beantragt hat, dass die im Film gezeigten Szenen nicht gestellt seien, kommt es darauf nicht an. Selbst wenn es sich entgegen der Einlassung der im staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren vernommenen Personen nicht um gestellte Szenen handeln würde, könnte daraus nicht gefolgert werden, dass ein Einsatz der Abgeordnetenmitarbeiter im Bundestagswahlkampf 2013 in großem Umfang stattgefunden hat. Die Autoren des Fernsehbeitrags könnten allenfalls etwas zu den von ihnen gefilmten, punktuellen Situationen sagen. Außerdem wäre damit die Behauptung der ehrenamtlichen Betätigung im Wahlkampf - jedenfalls über die konkret gefilmten Situationen hinaus - nicht widerlegt. Aus den gleichen Gründen war die vom Beschwerdeführer begehrte Vernehmung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der im „Report Mainz“-Bericht gezeigten Bundestagsabgeordneten nicht geboten. 110

(b) Sonstige Möglichkeiten zur Aufklärung des Sachverhalts von Amts wegen bestehen nicht. Weitere überprüfbare Umstände, die geeignet wären, die Behauptung des Beschwerdeführers zum umfänglichen Einsatz der Abgeordnetenmitarbeiter im Bundestagswahlkampf 2013 zu belegen, sind weder von diesem vorgetragen noch in sonstiger Weise ersichtlich. 111

In diesem Zusammenhang ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass der Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern sich öffentlich weitgehend nicht nachvollziehen lässt. Zugleich kann der Abgeordnete bei der Wahrnehmung seines Mandats in erheblichem Umfang auf staatlich finanzierte Ressourcen zurückgreifen. Neben den für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern zur Verfügung gestellten Mitteln 112



(2017: 212,620 Mio. Euro - vgl. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 vom 20. Dezember 2016, BGBl I S. 3016 ff. [Haushaltsgesetz 2017], Einzelplan 02 <Deutscher Bundestag>, Kapitel 0212, Titel 411 03), die in ihrem Volumen die Mittel der staatlichen Parteienfinanzierung deutlich übersteigen (2017: 143,000 Mio. Euro - vgl. Haushaltsgesetz 2017, Einzelplan 60 <Allgemeine Finanzverwaltung>, Kapitel 6002, Titel 684 03), sind insoweit auch die den Fraktionen gewährten Zuschüsse (2017: 88,097 Mio. Euro - vgl. Haushaltsgesetz 2017, Einzelplan 02 <Deutscher Bundestag>, Kapitel 0212, Titel 684 01) und die Möglichkeiten des Abgeordneten in Rechnung zu stellen, sich der Unterstützungsleistungen der Verwaltung des Deutschen Bundestages, insbesondere des Wissenschaftlichen Dienstes, zu bedienen. Die sich aus einem ordnungsgemäßen Einsatz dieser Ressourcen ergebenden Ungleichheiten für die Teilnehmer am politischen Wettbewerb sind zwar als Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie versteht, hinzunehmen (vgl. BVerfGE 138, 102 <114 f. Rn. 44>; 140, 1 <28 Rn. 76, 33 f. Rn. 93>). Angesichts des erheblichen Umfangs der zur Verfügung gestellten Ressourcen gebietet der Grundsatz der Chancengleichheit aber eine strikte Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben beim Einsatz dieser Mittel. Ihrer zweckwidrigen Verwendung ist durch geeignete Vorkehrungen entgegenzuwirken (vgl. zum Einsatz von Druckwerken der Bundesregierung im Wahlkampf: BVerfGE 44, 125 <126 Leitsatz 9, 154>).

Dies gilt für die Mittel zur Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern in besonderer Weise. Die unvermeidbaren Überschneidungen zwischen der Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats im Wahlkreis und der Beteiligung am Wahlkampf führen zu in hohem Maße missbrauchsanfälligen Situationen. Hinzu kommt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten regelmäßig ein großes politisches und nicht selten auch ein persönliches, auf eine weitere Beschäftigung gerichtetes Interesse am Wahlerfolg des einzelnen Abgeordneten haben. Umso notwendiger ist es, zur Gewährleistung eines chancengleichen Wettbewerbs der politischen Parteien durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Abgeordnetenmitarbeiter sich im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit ausschließlich auf die Unterstützung des Abgeordneten bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit im Sinne von § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG beschränken.

113

Dieser gebotenen Sicherstellung eines hinreichenden Mandatsbezugs bei der Tätigkeit der Abgeordnetenmitarbeiter genügt der gegenwärtige Regelungsbestand nicht. Der Abgeordnete erhält zwar gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern nur „gegen Nachweis“ ersetzt. Dabei hat er gemäß § 12 Abs. 3 Satz 5 AbgG das Haushaltsgesetz und die vom Ältestenrat erlassenen Ausführungsbestimmungen zu beachten und insbesondere einen Arbeitsvertrag vorzulegen, der mindestens die vom Ältestenrat in einem Musterarbeitsvertrag getroffenen Regelungen enthalten muss. Eine zweckwidrige Verwendung der Mittel hat der Bundestagspräsident zu unterbinden (vgl. BVerfGE 80, 188 <231>) sowie zu viel gezahlte Beträge zurückzufordern. Außerdem sind bei einem Einsatz der Mittel

114

zur unzulässigen Parteienfinanzierung Strafzahlungen gemäß § 31c PartG festzusetzen (vgl. zum Ganzen: BVerfGE 140, 1 <36 f. Rn. 103>). Außerdem kann der rechtswidrige Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern für Parteizwecke, wie der vorliegende Fall zeigt, auch gemäß § 266 StGB strafbar sein. Darüber hinausgehende Vorkehrungen zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwendung der dem Abgeordneten zur Verfügung stehenden Mittel und insbesondere zum Ausschluss des spezifischen Risikos eines unzulässigen Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf bestehen jedoch nicht. Insbesondere ist der Abgeordnete - im Unterschied zu den Fraktionen des Deutschen Bundestages (§ 52 Abs. 1 AbgG) - nicht verpflichtet, über den Einsatz dieser Mittel öffentlich Rechenschaft abzulegen. Eine externe Kontrolle der Mittelverwendung findet nicht statt. Spezifische Vorkehrungen zur Nachvollziehbarkeit der Einhaltung der Grenzen des § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG fehlen. Damit wird der besonderen Missbrauchsanfälligkeit hinsichtlich des Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf nicht ausreichend Rechnung getragen. Der Deutsche Bundestag wird zur Wahrung der Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) durch ergänzende Regelungen des Abgeordnetengesetzes oder anderer untergesetzlicher Vorschriften dafür Sorge zu tragen haben, dass der Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf verstärkt entgegengewirkt wird und die Einhaltung der Grenzen des § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG nachvollziehbarer Kontrolle unterliegt.

(5) Der vorliegenden Wahlprüfungsbeschwerde vermag dieses Regelungsdefizit jedoch nicht zum Erfolg zu verhelfen. Die bloße Möglichkeit des unzulässigen Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern genügt zur Feststellung eines die Gültigkeit der Wahl berührenden Wahlfehlers nicht. Erforderlich ist vielmehr der konkrete Nachweis, dass eine Beteiligung von Abgeordnetenmitarbeitern am Wahlkampf während der Dienstzeit stattgefunden hat und dadurch der chancengleiche Wettbewerb zwischen den Parteien in mandatsrelevanter Weise gestört wurde. Dass dies - wie vom Beschwerdeführer behauptet - im Bundestagswahlkampf 2013 der Fall war, kann nach dem vorstehend Gesagten nicht festgestellt werden.

115

Soweit auf der Grundlage des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens punktuell ein unzulässiger Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013 in Betracht kommt, fehlt es an der erforderlichen Mandatsrelevanz. Es ist nicht erkennbar, dass das Packen von Wahlkampftüten in den Wahlkreisbüros der Abgeordneten By. und H. und die Benutzung eines Dienst-PCs anstelle eines privaten Laptops in mandatsrelevanter Weise auf die Wahl eingewirkt haben. Dem steht im Fall der Abgeordneten H. bereits entgegen, dass diese nicht erneut in den Bundestag eingezogen ist. Auch im Fall des Abgeordneten By. ist eine mandatsrelevante Auswirkung der festgestellten Sachverhalte fernliegend. Weder steht fest, in welchem Umfang und mit welchem Zeitaufwand Wahlkampftüten durch seine Mitarbeiter gepackt wurden, noch ist ersichtlich, dass die Verteilung dieser Tüten das Wahlergebnis in relevanter Weise beeinflusst hat.

116

### III.

Auch eine Verletzung subjektiver Rechte des Beschwerdeführers gemäß § 48 Abs. 1 und 3 BVerfGG liegt nicht vor. 117

1. Soweit bereits kein Wahlfehler gegeben ist, ist eine Verletzung subjektiver Rechte ausgeschlossen. Dies gilt für die Sperrklausel (mit und ohne Eventualstimmrecht) und für den behaupteten Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf in großem Umfang. 118

2. Hinsichtlich der sich aus den staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen ergebenden Einzelfälle unzulässiger Wahlkampf­tätigkeit ist eine subjektive Rechtsverletzung nicht erkennbar. Eine unzulässige Beteiligung von Abgeordnetenmitarbeitern am Bundestagswahlkampf greift primär in den Anspruch auf Chancengleichheit der politischen Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG ein. Eine darüber hinausgehende Verletzung der subjektiven Rechte des Beschwerdeführers ist nicht ersichtlich. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass durch die geschilderten Vorfälle in den Wahlkreisbüros der Abgeordneten By. und H. das Wahlrecht des Beschwerdeführers in irgendeiner Weise betroffen wurde. 119

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. September 2017  
- 2 BvC 46/14**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. September 2017 -  
2 BvC 46/14 - Rn. (1 - 119), [http://www.bverfg.de/e/  
cs20170919\\_2bvc004614.html](http://www.bverfg.de/e/cs20170919_2bvc004614.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2017:cs20170919.2bvc004614