

**Vf. 76-IV-19 (HS)**  
**81-IV-19 (HS)**



verkündet am 16. August 2019

gez. Zschämisch  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF**  
**DES FREISTAATES SACHSEN**  
**IM NAMEN DES VOLKES**

**Urteil**

**In den Verfahren**  
**über die Verfassungsbeschwerden**

- 1) des Herrn D.,
- 2) des Herrn K.,
- 3) des Herrn M.,
- 4) der Frau P.,
- 5) des Herrn U.,
- 6) des Herrn W.,
- 7) der Frau S.,
- 8) des Herrn S.,

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Roland Ulbrich, Leibnizstraße 14,  
04105 Leipzig,

- 9) der Partei „Alternative für Deutschland“ – Landesverband Sachsen –, vertreten durch  
den Vorsitzenden Jörg Urban, MdL, Ostra-Allee 35, 01067 Dresden,

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Michael Elicker, Universität Campus Geb. A1 2,  
66123 Saarbrücken,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz, die Richter Uwe Berlit, Christoph Degenhart, Matthias Grünberg, die Richterin Simone Herberger, die Richter Klaus Schurig, Arnd Uhle, die Richterin Andrea Versteyl und den Richter Andreas Wahl

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 25. Juli 2019 für Recht erkannt:

- 1. Der Beschluss des Landeswahlausschusses vom 5. Juli 2019, mit dem die Bewerber auf Listenplatz 19 bis 61 der Landesliste der Partei Alternative für Deutschland (AfD) zur Wahl des 7. Sächsischen Landtags am 1. September 2019 gestrichen wurden, verletzt die Beschwerdeführer zu 1) bis 6) in ihrem Recht auf Gleichheit der Wahl nach Art. 4 Abs. 1 SächsVerf, soweit er die Beschwerdeführer selbst betrifft.**
- 2. Der Beschluss des Landeswahlausschusses vom 5. Juli 2019, mit dem die Bewerber auf Listenplatz 19 bis 61 der Landesliste der Partei Alternative für Deutschland (AfD) zur Wahl des 7. Sächsischen Landtags am 1. September 2019 gestrichen wurden, verletzt die Beschwerdeführerin zu 9) in ihrem Recht auf Gleichheit der Wahl nach Art. 4 Abs. 1 SächsVerf. i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG, soweit er Listenplatz 19 bis 30 betrifft.**
- 3. Die Bewerber auf Listenplatz 19 bis 30 der bei der Landeswahlleiterin eingereichten Landesliste der Partei Alternative für Deutschland (AfD) sind zur Wahl des 7. Sächsischen Landtags am 1. September 2019 zugelassen.**
- 4. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden verworfen.**
- 5. Der Freistaat Sachsen hat den Beschwerdeführern die Hälfte ihrer entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten.**

### **G r ü n d e :**

#### **A.**

Die Verfassungsbeschwerden wenden sich gegen Entscheidungen des Landeswahlausschusses vom 5. Juli 2019, mit denen die Bewerber auf Listenplatz 19 bis 61 der Landesliste der Partei Alternative für Deutschland – Landesverband Sachsen (künftig: AfD) zur Wahl des 7. Sächsischen Landtags am 1. September 2019 gestrichen wurden und die Landesliste lediglich mit den Listenplätzen 1 bis 18 zur Landtagswahl zugelassen wurde. Mittelbar richten sich die Verfassungsbeschwerden auch gegen den Ausschluss des Rechtsweges durch § 48 des Gesetzes über die Wahlen zum Sächsischen Landtag (Sächsisches Wahlgesetz – SächsWahlG) in

der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2003 (SächsGVBl. S. 525), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542).

Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu 1) bis 6) (Vf. 76-IV-19 [HS]) ist am 9. Juli 2019 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangen. Die Beschwerdeführer zu 7) und 8) haben sich mit am 11. Juli 2019 eingegangenen Schreiben dieser Verfassungsbeschwerde angeschlossen, die mit Schreiben vom 10., 15., 19. und 29. Juli 2019 ergänzt wurde.

Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 9) (Vf. 81-IV-19 [HS]) ist am 12. Juli 2019 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangen und mit Schreiben vom 22. und 24. Juli 2019 ergänzt worden.

## I.

Das Sächsische Wahlgesetz enthält folgende Regelungen zu Landeslisten sowie zu Anforderungen an die Aufstellung von Parteibewerbern:

### **§ 21 Aufstellung von Parteibewerbern**

(1) Als Bewerber einer Partei kann in einem Kreiswahlvorschlag nur benannt werden, wer in einer Mitgliederversammlung zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers oder in einer besonderen oder allgemeinen Vertreterversammlung hierzu gewählt worden ist. Mitgliederversammlung zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers ist eine Versammlung der im Zeitpunkt ihres Zusammentritts im Wahlkreis wahlberechtigten Mitglieder der Partei. (...)

(2) - (3) (...)

(4) Das Nähere über die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlung, über die Einberufung und Beschlussfähigkeit der Mitglieder- oder Vertreterversammlung sowie über das Verfahren für die Wahl der Bewerber regeln die Parteien durch ihre Satzungen.

(5) Eine Ausfertigung der Niederschrift über die Wahl des Bewerbers mit Angaben über Ort, Art und Zeit der Versammlung, Form der Einladung, Zahl der erschienenen Mitglieder und Ergebnis der Wahlen ist mit dem Kreiswahlvorschlag einzureichen. Hierbei haben der Leiter der Versammlung und zwei von der Versammlung bestimmte Teilnehmer gegenüber dem Kreiswahlleiter an Eides statt zu versichern, dass die Anforderungen gemäß Absatz 3 Satz 1 bis 3 beachtet worden sind. Der Kreiswahlleiter ist zur Abnahme einer solchen Versicherung an Eides statt zuständig; er gilt als Behörde im Sinne des § 156 des Strafgesetzbuches.

### **§ 27 Landeslisten**

(1) Eine Landesliste kann nur von einer Partei eingereicht werden. ...

(2) - (4) (...)

(5) § 21 Abs. 1 und 3 bis 5 sowie die §§ 22 bis 25 gelten entsprechend mit der Maßgabe, dass die Versicherung an Eides statt nach § 21 Abs. 5 Satz 2 sich auch darauf zu erstrecken hat, dass die Festlegung der Reihenfolge der Bewerber in der Landesliste in geheimer Abstimmung erfolgt ist.

### **§ 28 Zulassung der Landeslisten**

(1) Der Landeswahlausschuss entscheidet am 58. Tage vor der Wahl über die Zulassung der Landeslisten. Er hat Landeslisten zurückzuweisen, wenn sie

1. verspätet eingereicht sind oder
2. den Anforderungen nicht entsprechen, die durch dieses Gesetz und die Landeswahlordnung aufgestellt sind.

Sind die Anforderungen nur hinsichtlich einzelner Bewerber nicht erfüllt, so werden ihre Namen aus der Landesliste gestrichen und die folgenden Bewerber rücken nach. Die Entscheidung ist in der Sitzung des Landeswahlausschusses bekannt zu geben.

(2) Der Landeswahlleiter macht die zugelassenen Landeslisten spätestens am 48. Tage vor der Wahl öffentlich bekannt.

Die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Durchführung der Wahlen zum Sächsischen Landtag (Landeswahlordnung – LWO) vom 15. September 2003, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 6. Januar 2019 (SächsGVBl. S. 2), sieht darüber hinaus in den §§ 35-37 LWO weitere Regelungen zu Inhalt, Form, Vorprüfung und Zulassung von Landeslisten vor.

## **II.**

Am 18. Juni 2019 reichten Vertreter der AfD bei der Landeswahlleiterin des Freistaates Sachsen zwei Landeslisten gemäß Anlage 13 zur LWO ein. Die erste Landesliste erstreckte sich auf die Bewerber Nr. 1 bis 18. Als Vertrauenspersonen waren die Herren M.A. und C.K. vermerkt. Die zweite Landesliste erstreckte sich auf die Bewerber Nr. 19 bis 61. Als Vertrauenspersonen waren die Herren C.N. und M.M. vermerkt. Beide Listen wiesen formelle Mängel auf (lediglich Unterschrift zweier Mitglieder des Landesvorstands, fehlende Angaben zu Ort und Datum der Unterschrift). Zusätzlich zu den Landeslisten wurden zwei Niederschriften über die Mitgliederversammlung zur Aufstellung der Bewerber für die Landesliste gemäß Anlage 15 zur LWO eingereicht. Ausweislich der ersten Niederschrift wurde am 9. Januar 2019 auf den 8. Februar 2019 eine Mitgliederversammlung zur Aufstellung einer Landesliste (12. Landesparteitag) einberufen. Die Versammlung wurde von Herrn P.H. geleitet, Schriftführer war Herr Dr. S.W. Für das Wahlverfahren wurde auf § 6 Abs. 1 der Wahlordnung der AfD (Einzelwahlverfahren) verwiesen und angegeben, dass über die Bewerber Nr. 1 bis 18 einzeln abgestimmt worden sei. Die Versammlung beauftragte Frau C.A. und Herrn S.R., neben dem Leiter der Versammlung die Versicherung an Eides statt abzugeben. Ausweislich der zweiten Niederschrift wurde am 13. Februar 2019 auf den 15. März 2019 eine Mitgliederversammlung zur Aufstellung einer Landesliste (13. Landesparteitag) einberufen. Die Versammlung wurde von Herrn A.H. geleitet, Schriftführer war wiederum Herr Dr. S.W. Für das Wahlverfahren wurde hinsichtlich Nr. 19 bis 30 auf § 6 Abs. 1 der Wahlordnung der AfD (Einzelwahlverfahren) und hinsichtlich Nr. 31 bis 61 auf § 6 Abs. 2 der Wahlordnung der AfD (Gruppenwahlverfahren) verwiesen sowie angegeben, dass über die Bewerber Nr. 19 bis 30 einzeln und über die Bewerber Nr. 31 bis 61 gemeinsam abgestimmt worden sei. Die Ver-

sammlung beauftragte die Herren L.H. und D.D., neben dem Leiter der Versammlung die Versicherung an Eides statt abzugeben.

Ausweislich der beigezogenen Verwaltungsakte des Büros der Landeswahlleiterin wurde bereits im persönlichen Gespräch im Rahmen des Abgabetermins darauf hingewiesen, dass die Einreichung mehrerer Landeslisten durch eine Partei infolge des klaren Wortlauts des § 27 Abs. 1 Sätze 1 und 3 SächsWahlG nicht in Betracht komme. Die Aufstellung durch zwei Aufstellungsversammlungen, die jeweils von anderen Personen geleitet und bei denen andere Vertrauenspersonen gewählt und verschiedene Personen zur Abgabe der Versicherung an Eides statt bestimmt wurden, sei problematisch. Mit Schreiben vom 19. Juni 2019 wies die Landeswahlleiterin u.a. auf diese Problempunkte hin und forderte die AfD zur Beseitigung behebbarer Mängel auf. Aus Sicht der Landeswahlleitung sei weder eine (einheitliche) Landesliste gegeben noch nachgewiesen, dass die Landesliste im Rahmen nur einer Aufstellungsversammlung ordnungsgemäß aufgestellt worden sei.

Mit Schreiben vom 24. Juni 2019, eingegangen am 25. Juni 2019, reichte die AfD bei der Landeswahlleiterin weitere Unterlagen ein, darunter eine (einheitliche) Landesliste gemäß Anlage 13 zur LWO mit den Bewerbern Nr. 1 bis 61, zwei überarbeitete Niederschriften gemäß Anlage 15 zur LWO sowie Ausdrucke zweier E-Mails, welche Einladungen vom 9. Januar 2019 „zur Aufstellungsversammlung der AfD Sachsen vom 08. bis 10. Februar 2019“ sowie vom 13. Februar 2019 „zur Aufstellungsversammlung der AfD Sachsen als Mitgliederversammlung zur Wahl der Landesliste zur Wahl des 7. Sächsischen Landtags ab Listenplatz 19“ belegen. Außerdem wurde eine „Niederschrift über 3 Beschlüsse des Landesvorstands Sachsen der Alternative für Deutschland – AfD vom 20.06.2019“ vorgelegt, ausweislich welcher der Landesvorstand beschlossen hatte, die an den Versammlungswochenenden im Februar und März jeweils gewählten Vertrauenspersonen abzuwählen und neue Vertrauenspersonen für die Landesliste zu bestimmen. In der Sache wurde mitgeteilt, dass es sich bei den zuvor eingereichten Unterlagen um solche mit „Entwurfscharakter zur Erörterung“ gehandelt habe, die deshalb noch nicht alle erforderlichen Unterschriften getragen hätten. Unter Schilderung des Ablaufs der Bewerberaufstellung wurde näher ausgeführt, dass und aus welchen Gründen ungeachtet der Durchführung an zwei Terminen die Liste in einer einheitlichen Aufstellungsversammlung gewählt worden sei. Die Versammlung habe, nachdem durch Beschlussfassung die Anzahl der zu wählenden Listenplätze auf 61 festgelegt worden sei, nicht an einem Wochenende mit der Wahl sämtlicher Bewerber abgeschlossen werden können, was nicht von vornherein absehbar gewesen sei. Sie sei deshalb aufgrund Beschlusses der Versammlung am 10. Februar 2019 nach Wahl des Listenplatzes Nr. 18 durch den Versammlungsleiter unterbrochen worden. Zuvor sei angegeben worden, dass die Aufstellungsversammlung zur Wahl der Listenplätze 19 bis 61 am 15. bis 17. März 2019 am selben Ort fortgesetzt werde, wofür noch Einladungen versendet würden. Aus den Einladungen ergebe sich deutlich, dass es sich um einen einheitlichen Aufstellungsvorgang gehandelt habe.

Mit E-Mail vom 26. Juni 2019 wies die Landeswahlleiterin auf noch bestehende formelle Mängel der eingereichten Formulare hin, die tags darauf durch Übergabe nochmals überarbeiteter Unterlagen behoben wurden. Mit Schreiben vom 27. Juni 2019 führte die AfD ergänzend

aus, dass eine ordnungsgemäße Bewerberaufstellung für die Aufstellung aller Listenbewerber an einem Wochenende nicht unbedingt realisierbar sei. Dies gelte umso mehr, wenn die Parteien die innerparteiliche Demokratie nicht durch vorgefertigte Wahlempfehlungen faktisch einschränkten, sondern einer Vielzahl von Bewerbern die Möglichkeit einräumten, für Listenplätze zu kandidieren und im Zuge dessen von ihrem Vorstellungsrecht nach § 21 Abs. 3 SächsWahlG Gebrauch zu machen. Es bestehe kein Erfordernis einer einheitlichen Aufstellungsversammlung. In § 21 Abs. 1 SächsWahlG handele es sich bei dem Wort „einer“ in der Formulierung „in einer Mitgliederversammlung“ um einen unbestimmten Artikel und nicht um ein Zahlwort. Hierfür spreche der eindeutige Wortlaut des § 21 Abs. 3 SächsWahlG, der die geheime Wahl für die Wahl der „Vertreter für die Vertreterversammlungen“ vorschreibe. Ebenso wenig sei eine Personenidentität der von der Versammlung bestimmten Personen zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung geboten. Auch sei es unbenommen, jederzeit die Versammlungsleitung abzuwählen und eine neue zu wählen. Gleiches gelte für den Fall, dass ein gewählter Versammlungsleiter nicht in der Lage sei, sein Amt weiter auszuführen.

In einem als „Anlage 2 zur Checkliste – Landesliste der Alternative für Deutschland (AfD)“ enthaltenen Vermerk in der beigezogenen Verwaltungsakte der Landeswahlleiterin erfolgt eine rechtliche Bewertung dahingehend, dass aufgrund der zuletzt vorliegenden Unterlagen davon auszugehen sei, dass eine (einheitliche) Landesliste eingereicht worden und damit Gegenstand der Entscheidung des Landeswahlausschusses sei. Die maßgebliche Landesliste sei dabei jene i.d.F. der am 25. Juni 2019 eingereichte Anlage 13 LWO, hinsichtlich derer die formalen Anforderungen erfüllt seien.

In seiner Sitzung vom 5. Juli 2019 beschloss der Landeswahlausschuss – nach Erörterung des Ergebnisses der Vorprüfung und Gelegenheit zur Stellungnahme für die anwesenden Vertrauenspersonen und den Landesvorsitzenden der AfD –, dass die Aufstellungsversammlungen der AfD im Februar und März 2019 nicht als einheitliche Aufstellungsversammlung zu bewerten seien (sechs Stimmen und eine Gegenstimme), die Versammlung vom 15. bis 17. März 2019 nicht die maßgebliche Aufstellungsversammlung sei (sechs Stimmen und eine Stimmenthaltung), die Bewerber auf Listenplatz 19 bis 61 aufgrund des § 28 Abs. 1 Satz 3 SächsWahlG zu streichen seien (sechs Stimmen und eine Stimmenthaltung) und die Landesliste der AfD auf Grundlage der Aufstellungsversammlung vom 8. bis 10. Februar 2019 (Listenplätze 1 bis 18) zuzulassen sei (sechs Stimmen und eine Stimmenthaltung).

In der am 8. Juli 2019 veröffentlichten Medieninformation 17/2019 der Landeswahlleiterin hieß es zur Begründung dieser Entscheidungen, im Kern sei es um die Frage gegangen, ob es sich bei den verschiedenen Landesparteitagen vom Februar und März 2019 um eine einheitliche Aufstellungsversammlung gehandelt habe. Es seien Formalien, wie etwa Angaben zu den Einladungen, zu den Tagesordnungen, den Teilnehmerzahlen und insbesondere zum Ablauf des Bewerberaufstellungsverfahrens erörtert worden. Der Landesparteitag im Februar 2019 habe beschlossen, für die Listenplätze 1 bis 61, also für alle Listenplätze, die Kandidaten im Einzelwahlverfahren zu wählen. Der Landesparteitag im März 2019 habe sich erneut mit dem Wahlverfahren befasst und den Beschluss vom Februar abgeändert, so dass ab der Listenposition 31 das Blockwahlverfahren zur Anwendung gekommen sei. Die notwendige Chancen-

gleichheit aller Bewerber im Verfahren der Kandidatenaufstellung sei damit nach Ansicht des Landeswahlausschusses nicht gegeben. Für die Einordnung als zwei getrennte Aufstellungsversammlungen sprächen zudem die fehlende Personenidentität der im Wahlgesetz vorgesehenen Personen. Im Ergebnis der Erörterung hätten nach Auffassung des Landeswahlausschusses die zwingenden Voraussetzungen des § 21 SächsWahlG zur Aufstellung von Parteibewerbern nicht vorgelegen.

Die Beschwerdeführer zu 1) bis 8) wurden in der Aufstellungsversammlung vom 15. bis 17. März 2019 auf folgende Listenplätze der Landesliste der Beschwerdeführerin zu 9) gewählt:

der Beschwerdeführer zu 1): Listenplatz 24  
 der Beschwerdeführer zu 2): Listenplatz 25  
 der Beschwerdeführer zu 3): Listenplatz 27  
 die Beschwerdeführerin zu 4): Listenplatz 22  
 der Beschwerdeführer zu 5): Listenplatz 21  
 der Beschwerdeführer zu 6): Listenplatz 30  
 die Beschwerdeführerin zu 7): Listenplatz 59  
 der Beschwerdeführer zu 8): Listenplatz 58

Die Beschwerdeführer zu 1) bis 8) rügen eine Verletzung von Art. 4 Abs. 1 SächsVerf. Sie machen geltend, durch die Streichung von der Liste unmittelbar betroffen zu sein. Zwar schließe § 48 SächsWahlG eine unmittelbare Anfechtung der Entscheidung des Landeswahlausschusses aus und verweise auf das Wahlprüfungsverfahren, das erst nach der Landtagswahl eingeleitet werden könne. Die Verfassungsbeschwerde sei jedoch zulässig, weil ein Fall des § 27 Abs. 2 Satz 2 SächsVerfGHG vorliege. Die Zulassung von Kandidaten einer Partei, die nach derzeitigen Umfragen bei 26 Prozent liege und damit über 30 Mandate im neu zu wählenden Landtag erhalten könnte, sei von überragender allgemeiner Bedeutung. Es gehe hierbei um das die verfassungsmäßige Ordnung prägende demokratische Prinzip. Keine Heilung trete dadurch ein, dass nach der Wahl ein Wahlprüfungsverfahren durchgeführt werden könne. Bereits der geringe Anteil von Kandidaten könnte dazu führen, dass Wähler aufgrund der eingeschränkten Wirkung ihrer Stimme davon absähen, die AfD zu wählen. Zu beachten sei die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 11. April 2018 (Vf. 108-V-17), nach der trotz einer zu Unrecht erfolgten Streichung des damaligen Beschwerdeführers von der Landesliste dessen Antrag auf Neuwahlen abgelehnt wurde. Daher gebiete das verfassungsmäßige Prinzip des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG bzw. Art. 38 SächsVerf die vorläufige Zulassung der vollständigen Landesliste der AfD. Sollte ein späteres Wahlprüfungsverfahren – etwa der Landeswahlleiterin – erfolgreich sein, könnten die entsprechenden Mandate ersatzlos gestrichen werden. Auch eine verfassungskonforme Auslegung des § 48 SächsWahlG im Lichte des Art. 38 SächsVerf gebiete die Gewährung des Rechtsschutzes. Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Formale Mängel hinsichtlich der eingereichten Landesliste lägen nicht vor bzw. seien rechtzeitig vor dem Ablauf der Einreichungsfrist geheilt worden. Es handele sich um eine einheitliche Aufstellungsversammlung, weil diese am Abend des 10. Februar 2019 lediglich vertagt worden sei. Da es zur Änderung der Liste

einer neuen Aufstellungsversammlung bedürfe, müsse dies erst recht für die Fortsetzung der Besetzung von Listenplätzen gelten. Die Änderung des Wahlverfahrens ab Platz 31 zu einem sog. Blockwahlverfahren sei zulässig. Dieses Verfahren sei demokratisch und von der Mehrheit der Teilnehmer gewünscht worden. Auch der Zeitpunkt der Änderung sei nicht zu beanstanden. Ob der Wechsel gegen die Satzungsbestimmungen der AfD verstoßen habe, sei wegen der Satzungsautonomie der Parteien weder von der Landeswahlleiterin noch vom Verfassungsgerichtshof zu überprüfen. Im Übrigen könne eine solche Änderung des Verfahrens, wenn sie denn unzulässig wäre, lediglich Auswirkungen auf die Kandidaten ab Platz 31 haben.

Die Beschwerdeführerin zu 9) rügt eine Verletzung von Art. 4, 18, 38, 41 Abs. 2 SächsVerf sowie Art. 15 SächsVerf i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG. Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Der Grundsatz des Vorrangs der Wahlprüfungsbeschwerde, der ohnehin nicht in allen Bundesländern gelte und auch im Bund bereits Öffnungen hin zu einem Rechtsschutz vor der Wahl erfahren habe, könne nicht mehr uneingeschränkt gelten. Dies ergebe sich zudem im Hinblick auf die anerkannten Grundsätze der völkerrechts- und konventionsfreundlichen Auslegung der Verfassung, die auch Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention in den Blick zu nehmen habe. Dies könne auch durch verfassungskonforme Auslegung des § 27 Abs. 2 Satz 2 SächsVerfGHG geschehen. Die Landtagswahl auf der offenkundig verfassungswidrigen Grundlage der angegriffenen Entscheidung durchzuführen und auf spätere Wahlprüfungsbeschwerden zu verweisen, gefährde den öffentlichen Frieden im Freistaat massiv, wie sich bereits kurz nach Erlass der Entscheidung deutlich in Drohungen gegen den Landeswahlausschuss manifestiert habe. Das parlamentarische Wahlprüfungsverfahren werde zudem von einem Landtag betrieben, dessen sämtliche Mitglieder durch die angegriffene Entscheidung begünstigt und deshalb nach allgemeinen Regeln befangen seien. Zudem habe das letzte Wahlprüfungsverfahren im Freistaat vier Jahre und damit annähernd die gesamte Legislatur gedauert, weshalb der Ausschluss des Rechtsweges durch § 48 SächsWahlG die Beschwerdeführerin zu 9) in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 SächsVerf verletze. Die angefochtene Entscheidung führe schließlich zu einem massiven Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit, der sich vom ersten Tag der Tätigkeit des neu gewählten „hinkenden“ Landtags an im Proporz der politischen Kräfte auswirke; das Parlament hätte nicht mehr den Anspruch, demokratische Volksvertretung zu sein. Dass dies nicht akzeptabel sein könne, ergebe sich aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 und 25. Juli 2012 zum Effekt des negativen Stimmgewichts. Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Es liege auf der Hand, dass die Beschwerdeführerin zu 9) unter den durch die angegriffene Entscheidung herbeigeführten Umständen nicht mit der ihr von Verfassungs wegen zustehenden Chancengleichheit an der Landtagswahl teilnehmen könne. Die Abstimmung des Landeswahlausschusses enthalte gar keinen Beschluss über die eingereichte Liste der AfD, sondern lediglich Beschlüsse über Vorfragen bzw. über von der Landeswahlleiterin vorformulierte Vorschläge. Die Entscheidung des Landeswahlausschusses sei auch inhaltlich unhaltbar. Weder die Einzelabstimmung noch die Kombination von Einzel- und Sammelabstimmung oder der Übergang zwischen den Verfahren seien rechtlich bedenklich. Insbesondere stelle ein Wechsel nicht per se eine Verletzung der Chancengleichheit der Bewerber dar. Auch andere Parteien, namentlich DIE LINKE, hätten bei der Listenaufstellung



zwischen Einzel- und Gruppen- bzw. Blockwahl gewechselt, ohne dass dies zu Beanstandungen geführt habe. Im Falle der Unzulässigkeit des Übergangs von der Einzel- zur Blockwahl hätte der Landeswahlausschuss jedenfalls die ersten 30 Plätze zulassen müssen. Auch sei die Auslegung des Sächsischen Wahlgesetzes durch den Landeswahlausschuss zur notwendigen „Einheitlichkeit“ der Aufstellungsversammlung fehlerhaft. § 21 SächsWahlG, der auf die Aufstellung von Landeslisten nur entsprechend, d.h. unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Kandidatenaufstellung bei einer Liste mit vielen Plätzen anwendbar sei, lasse die Aufstellung einer Landesliste in zwei Mitgliederversammlungen zu. Die Gesetzesformulierung „in einer Mitgliederversammlung“, die aus § 21 BWahlG übernommen worden sei, bedinge – wie eine historische sowie gesetzessystematische Auslegung zeige – keine unitarische, einheitliche, ununterbrochene Mitgliederversammlung. Eine solche gehöre auch nicht zum klar umgrenzten *numerus clausus* von verfassungsrechtlichen Kernanforderungen an die Parteienautonomie beim Aufstellungsverfahren. Unabhängig davon sei die Bewertung des Landeswahlausschusses unzutreffend, aus bestimmten äußeren Umständen könne der Schluss gezogen werden, dass es sich bei der Versammlung im März 2019 nicht lediglich um eine Fortsetzungsversammlung gehandelt habe; diese Umstände lägen entweder nicht vor oder rechtfertigten nicht die hieraus gezogenen Schlüsse. So gelte nach § 15 Abs. 3 i.V.m. § 6 Abs. 11 der Satzung der Beschwerdeführerin zu 9) für das Prozedere bei Landeswahlversammlungen, dass im Falle der Verlegung in der gleichen Art eingeladen werden müsse wie bei einem ordentlichen Landesparteitag. Die Reihung der Abstimmungen lasse keinen anderen Schluss zu, als dass durchgängig eine einheitliche Liste in einer fortgesetzten Aufstellungsversammlung gewählt worden sei. Vom Landeswahlausschuss sei aufgrund einer teilweisen falschen, teilweise nicht stichhaltigen Indizienkette ein Beschluss getroffen worden, der erhebliche Auswirkungen auf die Zusammensetzung des zu wählenden Landtags haben könne. Allein diese elementare Auswirkungsmöglichkeit erfordere es, die Liste in Gesamtheit zuzulassen, um den erheblichen Aufwand und die damit verbundenen Kosten einer Wiederholungswahl zu vermeiden, die zudem mit einem womöglich eintretenden monatelangen Stillstand der gesetzgeberischen Aktivitäten verbunden sei. Es gehe nicht an, einen Landtag zu wählen, dessen Wahl mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit wiederholt werden müsse.

### III.

Der Sächsische Landtag hat zu der Verfassungsbeschwerde im Verfahren Vf. 81-IV-19 (HS), die Landeswahlleiterin hat zu beiden Verfahren Stellung genommen. Ferner haben das Staatsministerium des Innern und das Staatsministerium der Justiz Gelegenheit gehabt, zu den Verfahren Stellung zu nehmen.

Der Sächsische Landtag hält die Verfassungsbeschwerde wegen des Vorrangs der Wahlprüfungsbeschwerde für unzulässig. Art. 45 SächsVerf, § 48 SächsWahlG sowie das Sächsische Wahlprüfungsgesetz sähen die ausschließlich statthaften Rechtsbehelfe und Anfechtungsmöglichkeiten vor. Die angegriffene Entscheidung des Landeswahlausschusses stelle eine im Rahmen der Vorbereitung der Wahl ergehende und sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehende Entscheidung dar. Eine Änderung der Rechtsprechung sei nicht angezeigt. Der

Gesetzgeber im Bund habe dadurch, dass er nur eine neu eingeführte Beschwerdemöglichkeit von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei vor der Wahl eingeführt habe, verdeutlicht, dass die bisherige Konzeption des Rechtsschutzes in Wahlanglegenheiten, eine Anfechtung erst nach durchgeführter Wahl zu ermöglichen, erhalten bleiben solle. Soweit sich die Beschwerdeführerin zu 9) gegen § 48 SächsWahlG wende, sei die Verfassungsbeschwerde verfristet.

Die Landeswahlleiterin erachtet die Verfassungsbeschwerden wegen des Vorrangs der Wahlprüfungsbeschwerde, die eine verfassungskonforme Sperrwirkung gegenüber der Verfassungsbeschwerde entfalte, für unzulässig. Neben systematischen Bedenken, ob die Ausnahmeregelung des § 27 Abs. 2 SächsVerfGHG überhaupt herangezogen werden könne, erscheine fraglich, ob dessen Anforderungen allein infolge der Betroffenheit der Landesliste einer Partei, die bestimmte Umfrageergebnisse vorweisen könne, gegeben seien. Rechtsstaatliche Entscheidungen dürften sich nicht dem Druck einer Wertung in der Öffentlichkeit unterwerfen. Die Verweisung auf das Wahlprüfungsverfahren verstoße nicht gegen die Rechtsweggarantie des Art. 38 Satz 1 SächsVerf; der Umstand, dass der Gesetzgeber spezifische Instrumente bereithalte, stelle eine Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Rahmens unter Berücksichtigung der verschiedenen, ggf. widerstreitenden Interessenlagen dar. Die Normierung der Nichtanerkennungsbeschwerde nach Art. 91 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. c GG begründe lediglich eine zusätzliche Rechtsschutzoption für die spezifische Entscheidung der Nichtanerkennung als Partei, habe aber am Grundsatz, Rechtsschutz typischerweise i.R.d. Nachprüfung nach der Wahl zu gewährleisten, nichts geändert. Eine gegen § 48 SächsWahlG gerichtete (Rechtssatz-)Verfassungsbeschwerde wäre bereits verfristet.

Die Verfassungsbeschwerde sei zudem unbegründet; die angegriffenen Entscheidungen zur Landesliste der Beschwerdeführerin zu 9) seien rechtmäßig. Die Listenaufstellung sei nicht – wie von Gesetz vorgegeben – in einer (einzigen) Aufstellungsversammlung erfolgt. Infolge des klaren Wortlautes sei offenbar, dass die Terminologie „einer“ Aufstellungsversammlung in § 21 Abs. 1 SächsWahlG nicht nur unbestimmter Artikel, sondern Zahlwort sei. Zwar sei eine Aufstellung der Landesliste auch in mehreren Teilversammlungen statthaft, jedoch habe es sich im Fall der Beschwerdeführerin zu 9) nicht um solche Teilversammlungen, sondern um mehrere in sich vollständige und abgeschlossene Aufstellungsversammlungen gehandelt. Maßgeblich für diese Einschätzung des Landeswahlausschusses seien folgende Aspekte gewesen: (1.) sei i.R.d. von der Beschwerdeführerin zu 9) vorgelegten Protokolle an mehreren Stellen von zwei Aufstellungsversammlungen ausgegangen worden; (2.) habe sich das Prozedere der beiden Landesparteitage hinsichtlich der Bestimmung der Versammlungsleitung unterschieden und seien die Versammlungsleiter personenverschieden gewesen; (3.) sei eine mögliche Vertagung, die dadurch gekennzeichnet sei, dass die Versammlung an einer bestimmten Stelle der Tagesordnung unterbrochen und später an derselben Stelle fortgesetzt werde, gerade nicht erfolgt; (4.) seien seitens der Beschwerdeführerin zu 9) für die Dokumentation der ordnungsgemäßen Bewerberaufstellung entgegen § 21 Abs. 5 Satz 2 SächsWahlG nicht drei Versicherungen an Eides statt, sondern derartige Erklärungen von insgesamt sechs Personen abgegeben worden; (5.) sei ausweislich der Protokolle jeweils festgestellt worden, dass die „Einladung zur Aufstellungsversammlung an alle Mitglieder“ form- und fristgerecht

und „[d]ie Aufstellungsversammlung“ beschlussfähig gewesen sei; (6.) seien für die beiden ursprünglich eingereichten Landeslisten unterschiedliche Vertrauenspersonen benannt worden; (7.) habe die Aufstellungsversammlung im März 2019 ebenfalls – jedenfalls teilweise – angenommen, dass eine Wahl der Listenplätze ab Nr. 1 erfolgen sollte bzw. könnte. Die Aufstellung einer einheitlichen Liste sei auch nicht auf anderem Wege vorgenommen worden, weder durch blockweise Übernahme des ersten Listenteils noch durch Schlussabstimmung über die gesamte Liste. Im Ergebnis sei die Liste als Ganzes nicht von einem entsprechenden, aufgrund § 21 SächsWahlG zwingend erforderlichen Beschluss der Parteibasis getragen gewesen. Wegen des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl, der im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen sei und nach dem die Entscheidungen des Landeswahlausschusses ohne Ansehung des konkret betroffenen Wahlvorschlagsträgers und unabhängig von dessen tatsächlicher staatspolitischen Bedeutung erfolgen müssten, sei die Frage, welches Wahlergebnis die Beschwerdeführerin zu 9) erwarten dürfe, kein berücksichtigungsfähiges Kriterium gewesen. Ein Verstoß gegen die Chancengleichheit politischer Parteien im Vergleich zu anderen Parteien, namentlich zur Partei DIE LINKE, liege nicht vor, weil anders als bei diesen seitens der Beschwerdeführerin zu 9) das Verfahren der Bewerberaufstellung erst durch Beschluss im laufenden Aufstellungsprozess geändert worden sei. Der Landeswahlausschuss sei mehrheitlich nicht überzeugt gewesen, dass der demokratische Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen eingehalten worden sei, so dass als einzige rechtmäßige Folge verblieben sei, die Landesliste insoweit nicht zuzulassen, wie der mögliche Verfahrensmangel reichte. Da der Landeswahlausschuss den ersten Teil der Aufstellungsversammlung mehrheitlich als den Anforderungen des § 21 SächsWahlG entsprechend beurteilt habe, sei eine Streichung der übrigen Listenplätze aufgrund § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SächsWahlG erfolgt. Der Wähler habe keinen Anspruch darauf, eine völlig unbeeinflusste Wahlentscheidung zu treffen; die Grenze sei anzunehmen, wo ein Straftatbestand verwirklicht werde. Dass Einzelne mit der angegriffenen Entscheidung tendenziell mehr oder weniger einverstanden seien, sei ein genereller Umstand in einer meinungspluralistischen Gesellschaft und könne kein Indiz für eine Korrekturbedürftigkeit getroffener Entscheidungen sein, zumal nachteilige psychologische Wirkungen ebenso einträten, wenn die Entscheidung des Landeswahlausschusses keinen Bestand hätte.

#### IV.

Der Verfassungsgerichtshof hat die Verwaltungsakte der Landeswahlleiterin zur Landesliste der AfD zur Wahl des 7. Sächsischen Landtags sowie die Unterlagen der Sitzung des Landeswahlausschusses vom 5. Juli 2019 beigezogen.

Die Verfahren sind durch Beschluss in der mündlichen Verhandlung vom 25. Juli 2019 zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden worden.

In der mündlichen Verhandlung haben die Beschwerdeführer ihr schriftsätzliches Vorbringen vertieft und ergänzt.

Zu den Einzelheiten der angegriffenen Entscheidungen des Landeswahlausschusses vom 5. Juli 2019 sind die Landeswahlleiterin, der stellvertretende Landeswahlleiter sowie der Referatsleiter Dr. W. gehört worden.

## B.

Die Verfassungsbeschwerden sind nur hinsichtlich der Beschwerdeführer zu 1) bis 6) und 9) zulässig, die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 9) nur insoweit, als sie sich gegen die Streichung der Listenplätze 19 bis 30 richtet.

Die Verfassungsbeschwerden sind im vorbezeichneten Umfang statthaft. Grundsätzlich sperren zwar § 48 SächsWahlG und das nach der Wahl durchzuführende Wahlprüfungsverfahren (Art. 45 Abs. 1 SächsVerf) einen vor der Wahl angestrebten Rechtsschutz (I. 1. - 3.) Eine Verfassungsbeschwerde ist aber von Verfassungs wegen in eng umgrenzten Ausnahmefällen statthaft, soweit eine Entscheidung eines Wahlorgans auf einem besonders qualifizierten Rechtsverstoß beruht und voraussichtlich einen Wahlfehler von außerordentlichem Gewicht begründete, der erst nach der Wahl beseitigt werden könnte und möglicherweise zu landesweiten Neuwahlen führte; insoweit hängt bereits die Statthaftigkeit der Verfassungsbeschwerde von ihrer Begründetheit ab (I. 4). Dies ist hier bei dem vom Landeswahlausschuss angenommenen Verstoß gegen einen etwa geltenden Grundsatz der Einheitlichkeit der Aufstellungsversammlung sowie in Bezug auf die Listenplätze 19 bis 30 für den zusätzlich beanstandeten Wechsel des Wahlverfahrens der Fall (II.). Insoweit sind die auf die Verletzung subjektiver Teilhaberechte bezogenen Verfassungsbeschwerden auch im Übrigen zulässig; im Hinblick auf die weiteren Rügen sind die Verfassungsbeschwerden hingegen unzulässig (III.).

## I.

1. Grundsätzlich ist die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde im Anwendungsbereich des nach der Wahl durchzuführenden Wahlprüfungsverfahrens ausgeschlossen.

- a) In Wahlanglegenheiten können Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, grundsätzlich nur mit den in den Wahlvorschriften vorgesehenen Rechtsbehelfen und im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. August 2014, Vf. 56-IV-14 [HS]/ 57-IV-14 [e.A.], st. Rspr.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1960, BVerfGE 11, 329; Beschluss vom 27. Juni 1962, BVerfGE 14, 154 [155]; Beschluss vom 15. Mai 1963, BVerfGE 16, 128 [130]; Beschluss vom 15. Dezember 1986, BVerfGE 74, 96 [101]; Beschluss vom 31. Juli 2009 – 2 BvQ 45/09 – juris; Beschluss vom 24. August 2009 – 2 BvR 1898/09 – juris; Beschluss vom 24. August 2009 – 2 BvQ 50/09 – juris; Beschluss vom 1. September 2009 – 2 BvR 1928/09, 2 BvR 1937/09 – juris; Beschluss vom 23. Juli 2013, BVerfGE 134, 135 [138]; Beschluss vom 24. Juli 2018 – 2 BvQ 33/18 –

juris; Beschluss vom 22. August 2018 – 2 BvQ 53/18 – juris; Beschluss vom 11. September 2018 – 2 BvQ 80/18 – juris; Urteil vom 15. April 2019 – 2 BvQ 22/19 – juris).

- b) Für die Wahlen zum Sächsischen Landtag sehen Art. 45 SächsVerf, § 48 SächsWahlG und das Sächsische Wahlprüfungsgesetz (SächsWprG) – die insofern im selbständigen Verfassungsraum des Freistaates Sachsen unter der Bindung an die Homogenitätsanforderungen des Art. 28 Abs. 1 GG den subjektiv-rechtlichen Schutz des Wahlrechts zum Landtag autonom bestimmen (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1998, BVerfGE 99, 1 [7 f., 17]; Beschluss vom 18. Juli 2019 – 2 BvR 1301/19 – juris) – die grundsätzlich ausschließlich statthaften Rechtsbehelfe und Anfechtungsmöglichkeiten vor (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. August 2014, Vf. 56-IV-14 [HS]/ 57-IV-14 [e.A.]; Beschlüsse vom 10. August 2004 – Vf. 83-IV-04 [e.A.] und Vf. 85-IV-04 [e.A.]; Beschluss vom 25. September 2009 – Vf. 88-IV-09; Beschluss vom 4. November 2010 – Vf. 45-IV-10). Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, also sowohl wahlorganisatorische Akte als auch entsprechende Einzelentscheidungen, die auf das subjektive Wahlrecht des Bürgers Einfluss haben (Behl, Sächsisches Wahlgesetz und Landeswahlordnung, 2014, § 48 SächsWahlG Rn. 1), können danach im Wege der Wahlprüfung durch den Sächsischen Landtag angegriffen werden, gegen dessen Entscheidung die Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof zulässig ist. Dieses durch Art. 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 SächsVerf verfassungsgesetzlich vorgegebene Verfahren schließt in dem Umfang, wie ihn der Regelungsgehalt des § 48 SächsWahlG aufnimmt, die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde im Wahlvorbereitungsstadium aus (SächsVerfGH, Beschlüsse vom 10. August 2004, 25. September 2009, 4. November 2010 und 28. August 2014, a.a.O.; vgl. auch VerfGH Rh.-Pf., Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 – juris Rn. 28).

Nach der (verfassungs-)gesetzlichen Konzeption ist Rechtsschutz im Wahlverfahren grundsätzlich erst nach Durchführung einer Wahl zu erlangen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2013, BVerfGE 134, 135 [138]) und die Korrektur etwaiger Wahlfehler einschließlich solcher, die Verletzungen subjektiver Rechte enthalten, dem Rechtsweg des Art. 38 SächsVerf entzogen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 2018 – 2 BvQ 33/18 – juris m.w.N. zu Art. 19 Abs. 4 GG). Die Wahl im Flächenstaat erfordert eine Fülle von Einzelentscheidungen der Wahlorgane. Der reibungslose Ablauf einer Parlamentswahl kann grundsätzlich nur gewährleistet werden, wenn die Rechtskontrolle der zahlreichen Einzelentscheidungen der Wahlorgane während des Wahlverfahrens begrenzt und im Übrigen einem nach der Wahl stattfindenden Wahlprüfungsverfahren vorbehalten bleibt. Wären alle Entscheidungen, die sich unmittelbar auf die Vorbereitung und Durchführung der Wahl beziehen, vor dem Wahltermin mit Rechtsmitteln angreifbar, käme es in dem Wahlorganisationsverfahren, das durch das ebenenübergreifende Zusammenspiel der einzelnen Wahlorgane mit zahlreichen zu beachtenden Terminen und Fristen geprägt ist, zu erheblichen Beeinträchtigungen. Umfangreichere Sachverhaltsermittlungen und die Klärung schwieriger tatsächlicher und rechtlicher Fragen wären kaum ohne erhebliche Auswirkungen auf den Ablauf des Wahlverfahrens

rens möglich (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. August 2009 – 2 BvR 1898/09 – juris Rn. 3 m.w.N.; Beschluss vom 1. September 2009 – 2 BvR 1928/09, 2 BvR 1937/09 – juris Rn. 4 m.w.N.; st. Rspr.).

An der grundsätzlichen Sperrwirkung des Wahlprüfungsverfahrens hält der Verfassungsgerichtshof auch in Ansehung von – teils fundamentaler – Kritik im Schrifttum fest (vgl. etwa die Nachweise bei Schenke in: Bonner Kommentar, Art. 19 Abs. 4, Rn. 324 ff.; Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 49 Rn. 3 m.Fn. 9 m.w.N.; Lang in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 41 Rn. 50 ff.; H. Meyer in: Isensee/Kirchhof, HdbSt. III, 3. Aufl., § 46 Rn. 98 ff.; Morlok/Bäcker, NVwZ 2011, 1153 [1159]; Koch, ZRP 2011, 196 [197 f.], die für einen subjektiven Rechtsschutz auch vor der Wahl plädieren; s.a. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission vom 14. Dezember 2009, abgerufen am 17. Juli 2019 unter [www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879?download=true](http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879?download=true), S. 24 Fn. 64).

2. Dieser grundsätzliche Vorrang der Wahlprüfung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
  - a) Dass eine mögliche Verletzung des passiven Wahlrechts durch Entscheidungen der Wahlorgane gerichtlich nur im Rahmen der Wahlprüfungsbeschwerde und nicht durch einen in das Wahlvorbereitungsverfahren verlagerten Rechtsschutz geltend gemacht werden kann, verkürzt den Rechtsschutz der hiervon Betroffenen grundsätzlich nicht in verfassungsrechtlich bedenklicher Art und Weise. Dass die (nachgehende) Wahlprüfung ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle ist, das nicht in erster Linie dem subjektiven Rechtsschutz des Einzelnen, sondern primär objektiven Zielen und dem öffentlichen Interesse dient (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 45 Rn. 2; vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1993, BVerfGE 89, 243 [254]), nimmt ihr nicht die Eignung, grundsätzlich auch einen Art. 38, 78 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf entsprechenden Rechtsschutz zu vermitteln.

Die Wahl- und Mandatsprüfungsentscheidung des Landtags (Art. 45 Abs. 1 SächsVerf) ist allein nach dem Maßstab des Wahlrechts zu treffen und durch dieses gebunden (vgl. Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 45 Rn. 7 f.); ein politisches Ermessen steht dem Landtag nicht zu. Im Rahmen der Wahlprüfungsbeschwerde nach Art. 45 Abs. 2 SächsVerf i.V.m. § 7 Nr. 5, § 32 SächsVerfGHG ist die Entscheidung des Landtags zudem nach Maßgabe der im Wahlprüfungsverfahren erhobenen Rügen im Ergebnis in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht in vollem Umfange nachprüfbar (vgl. Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 45 Rn. 12). Die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes erstreckt sich mithin auch darauf, ob die vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Wahlvorschlags durch den Landeswahlausschuss auf einer verfassungswidrigen Grundlage be-

ruht und deshalb rechtswidrig ist (SächsVerfGH, Urteil vom 25. November 2005 – Vf. 45-V-05).

Der sächsische Gesetzgeber ist zwar nicht dem Vorbild des Bundesgesetzgebers gefolgt, der durch das Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. Juli 2012 (BGBl. I S. 1501) in § 48 BVerfGG eine ausdrückliche Ausdehnung des Maßstabs der Wahlprüfung zugunsten subjektiver Rechte (d.h. des subjektiven aktiven und passiven Wahlrechts) vorgenommen hat (Doppelfunktionalität der Wahlprüfung). Gleichwohl ist der notwendige Grundrechtsschutz auch in dem Verfahren nach Art. 45 Abs. 2 SächsVerf im Regelfall dadurch ausreichend gewährleistet, dass der Verfassungsgerichtshof im Wahlprüfungsverfahren etwaige Grundrechtsverstöße feststellt und aus ihnen, soweit sie sich möglicherweise auf die Mandatsverteilung ausgewirkt haben, Folgerungen für die Gültigkeit der Wahl zieht (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 25. November 2005 – Vf. 45-V-05; Urteil vom 11. April 2018 – Vf. 108-V-17). In gleicher Weise erstreckt das Bundesverfassungsgericht die Wahlprüfung schon seit langem auch auf die Verletzung der subjektiv-rechtlichen Komponenten des Wahlrechts (vgl. Klein in: Maunz/Dürig, GG, Stand Januar 2013, Art. 41 Rn. 49 m.w.N.). Vor diesem Hintergrund erscheint es für den Verfassungsraum des Bundes grundsätzlich hinnehmbar, dass der „speziellere“ Art. 41 GG die Korrektur etwaiger Wahlfehler, einschließlich solcher, die Verletzungen subjektiver Rechte enthalten, dem Rechtsweg des Art. 19 Abs. 4 GG entzieht (BVerfG, Beschluss vom 25. Juli 1967, BVerfGE 22, 277 [281]; Beschluss vom 14. März 1984, BVerfGE 66, 232 [234]; Beschluss vom 31. Juli 2009 – 2 BvQ 45/09 – juris; Beschluss vom 1. September 2009 – 2 BvR 1928/09, 2 BvR 1937/09 – juris; st. Rspr., bestätigt nochmals nach Einführung der Nichtanerkennungsbeschwerde in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. c GG, vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2013, BVerfGE 134, 135 [138]; Beschluss vom 24. Juli 2018 – 2 BvQ 33/18 – juris; Beschluss vom 26. April 2019 – 2 BvC 26/19 – juris). Es ist nichts dafür ersichtlich, dass dies im Hinblick auf die Spezialität des inhaltsgleich ausgestalteten Art. 45 SächsVerf gegenüber der Rechtsweggarantie in Art. 38 SächsVerf grundsätzlich anders zu bewerten wäre.

- b) Der Grundsatz des Vorrangs des Wahlprüfungsverfahrens ist auch nicht deswegen insgesamt in Frage gestellt, weil dieses dem Grunde nach ungeeignet wäre, den nach Art. 38, 78 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf geforderten effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Angesichts der klaren Entscheidung des Verfassungsgebers, in Art. 45 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf die Wahlprüfung zunächst dem Landtag zuzuweisen, verfängt das Argument, es handele sich um ein strukturell ungeeignetes, dem Denken der monarchischen Zeit entspringendes Verfahren, nicht. Bei der Schaffung des Wahlprüfungsverfahrens hat der Verfassungsgeber bewusst in Kauf genommen, dass für die Dauer des Wahlprüfungsverfahrens der Landtag in einer Zusammensetzung tätig wird, die möglicherweise auf einer anfechtbaren Wahl gründet.

Die Effektivität des Rechtsschutzes wird als solche auch nicht durch die – abstrakte – Möglichkeit in Frage gestellt, dass über einen Wahleinspruch nicht in angemessener

Frist entschieden wird. Insbesondere ist die tatsächliche Dauer vergangener Wahleinspruchs- oder Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren als solche nicht geeignet, eine tragfähige Grundlage der Prognose für kommende Wahlanfechtungsverfahren zu bilden; sie rechtfertigt nicht die Annahme, der Wahl nachgehende Wahlprüfungsverfahren seien strukturell nicht geeignet, effektiven Wahlrechtsschutz zu gewähren.

Besteht dagegen die – konkrete – Gefahr, dass das Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren nicht mehr zeit- oder sachgerecht durchgeführt werden kann, kommt im Einzelfall wegen des Gebots effektiven Rechtsschutzes eine Verfassungsbeschwerde vor Abschluss, regelmäßig aber erst während eines bereits eingeleiteten Wahlprüfungsverfahrens im Landtag, in Betracht (so insbesondere SaarlVerfGH, Urteil vom 31. Januar 2011 – Lv 13/10 – juris Rn. 83, 84; offen gelassen durch BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 2018 – 2 BvQ 33/18 – juris Rn. 7; Beschluss vom 22. August 2018 – 2 BvQ 53/18 – juris Rn. 8; Beschluss vom 11. September 2018 – 2 BvQ 80/18 – juris Rn. 8). Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn sich aufgrund erheblicher Dauer des konkreten Wahlprüfungsverfahrens ein möglicher Wahlfehler „in der Zeit“, d.h. bis weit in die Legislaturperiode hinein, verfestigt und das Wahlprüfungsverfahren dadurch ineffektiv werden lässt, dass sich auch eine für den Rechtsschutzsuchenden positive Entscheidung wegen des absehbaren Ablaufs der Legislaturperiode kaum mehr auswirken kann, der Wahlfehler mithin faktisch einer endgültigen Rechtsverweigerung nahe- oder gleichkommt.

- c) Im Anwendungsbereich der Wahlprüfung kann auch nicht, ohne dass ein Rechtsbehelf in der Hauptsache in Betracht kommt, der statthaft und nicht offensichtlich unzulässig wäre, unmittelbar oder mittelbar auf die in § 27 Abs. 2 Satz 2 SächsVerfGHG in Bezug genommenen Sonderfälle zurückgegriffen werden (vgl. für eine in das einstweilige Anordnungsverfahren vorverlegte Wahlprüfungsbeschwerde auch BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2013, BVerfGE 134, 135 [138]; Beschluss vom 13. September 2005 – 2 BvQ 31/05 – juris Rn. 8; Beschluss vom 31. Juli 2009 – 2 BvQ 45/09 – juris Rn. 6).
3. Regelungen im Bund oder in anderen Ländern, mit denen weitergehender Rechtsschutz vor der Wahl in spezifischen Sonderfällen gewährt wird, sind schon mangels Übernahme in das Landesrecht im Freistaat Sachsen unanwendbar. Sie indizieren allerdings, dass der Grundsatz der Konzentration auf das nachträgliche Wahlprüfungsverfahren kein Verfassungsgrundsatz ist, der jeglicher Ausgestaltung durch den Gesetzgeber entzogen ist oder unabhängig von gleichrangigen Verfassungsgütern ausnahmslos Geltung beanspruchen kann; sie belegen als solche indes noch kein – verfassungsrechtlich erhebliches – Unterlassen des Landesgesetzgebers.
- a) Nach der durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) und Art. 3 des Gesetzes zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. Juli 2012 (BGBl. I S. 1501) eingeführten Nichtanerkennungsbeschwerde in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. c GG, § 13 Nr. 3 Buchst. a, §§ 96a ff.



BVerfGG können Vereinigungen und Parteien die Entscheidung des Bundeswahlausschusses, sie für die Bundestagswahl nicht als vorschlagsberechtigte Parteien anzuerkennen, vor der Wahl vor dem Bundesverfassungsgericht in einem – aufgrund der wahlrechtlichen Vorgaben – beschleunigt zu betreibenden Hauptsacheverfahren anfechten (vgl. hierzu Bechler/Neidhardt, NVwZ 2013, 1438 [1439]; Glauben, NVwZ 2017, 1419 [1421]; Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl., § 96a Rn. 10; Klein in: Maunz/Dürig, GG, Stand Januar 2013, Art. 41 Rn. 57).

Mit Einführung dieses eng gefassten punktuellen Rechtsbehelfs war weder nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut noch nach der Entstehungsgeschichte (vgl. BT-Drs. 17/9391 S. 5 f., 10; 17/9733) eine Öffnung hin zu einem allgemeinen, einfach- oder verfassungsrechtlichen Rechtsschutz vor der Wahl verbunden, welche die Statthaftigkeit von Verfassungsbeschwerden im Wahlverfahren ermöglichen könnte. Dies wird durch das Bundesverfassungsgericht weder in Frage gestellt noch für unzureichend erachtet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2013, BVerfGE 134, 135 [138]; Beschluss vom 24. Juli 2018 – 2 BvQ 33/18 – juris; Beschluss vom 26. April 2019 – 2 BvC 26/19 – juris).

Ohnehin kann hieraus kein Rechtbehelf gegen Entscheidungen des Landeswahlausschusses betreffend die Zulassung von Landeslisten nach § 28 SächsWahlG („Nichtzulassungsbeschwerde“) abgeleitet werden. Die Länder unterliegen bei der Gestaltung ihres Wahlrechts nur den Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, der die tradierten Wahlgrundsätze für die Länder für verbindlich erklärt. Innerhalb dieses Rahmens genießen sie Autonomie, über die Ausgestaltung des Wahlverfahrens einschließlich der Rechtsschutzmöglichkeiten grundsätzlich selbst zu bestimmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1998, BVerfGE 99, 1 [7 f.]; Urteil vom 8. Februar 2001, BVerfGE 103, 111 [134 f.]). Der Verfassungsgerichtshof hat das Regelungssystem des Art. 45 SächsVerf (nachträgliche Wahlprüfungsbeschwerde, Prüfungsvorbehalt des Parlaments) als Ausdruck der demokratischen Gestaltungsentscheidung des Verfassungsgebers ebenso zu achten wie den Vorrang des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, dem eine Einschätzungsprärogative in Bezug auf etwaige Rückausnahmen von der Sperrwirkung der Wahlprüfungsbeschwerde zukommt. Der Landesgesetzgeber hat jedoch, obwohl Fragen des Rechtsschutzes gegen Entscheidungen über die Zulassung von Listenkandidaten gerade auch im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens des derzeitigen 6. Sächsischen Landtags erörtert wurden (vgl. das Wahlprüfungsverfahren, welches Anlass für das Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 11. April 2018 – Vf. 108-V-17 – war), keinen Anlass für eine Änderung der aktuellen Rechtslage gesehen und einen Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE vom 7. November 2017 (Drs. 6/11223) u.a. zu Feststellungsbefugnissen im nachträglichen Wahlprüfungsverfahren mit großer Mehrheit abgelehnt (PIPr 6/77 vom 5. September 2018, S. 7273).

- b) Aus demselben Grund kommt eine (entsprechende) Anwendung der in § 42a des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in der Fassung vom 21. April 2016 statuierten Möglichkeit nicht in Betracht, auch schon vor Durchführung der

Wahlen eine Entscheidung durch einstweilige Anordnung zu treffen, wenn wegen des geltend gemachten Verstoßes zu erwarten ist, dass die Wahlen ganz oder teilweise für ungültig erklärt werden und der Verstoß noch vor den Wahlen beseitigt werden kann.

- c) Das Fehlen ausdrücklich gesetzlich geregelter Möglichkeiten vorgezogenen Rechtsschutzes, insbesondere einer – wie auch immer ausgestalteten – Beschwerde im Hinblick auf die Zulassung der Landeslisten durch den Landeswahlausschuss, belegt noch kein verfassungsrechtlich beachtliches Unterlassen des Landesgesetzgebers. Das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG oder die Rechtsweggarantie nach Art. 38 SächsVerf gebieten dem Landesgesetzgeber jedenfalls nicht die generelle Einführung weitergehender Ausnahmen, als diese bundesgesetzlich (dort mit der eng gefassten Nichtanerkennungsbeschwerde) verwirklicht sind. Auch ist weder den subjektiven Teilhaberechten gemäß Art. 4 Abs. 1 SächsVerf noch dem freien Mandat aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf oder dem Recht jedes Wahlbewerbers auf Chancengleichheit aus Art. 41 Abs. 2 SächsVerf ein entsprechender gesetzgeberischer Regelungsauftrag zu entnehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1991, BVerfGE 85, 148 [158 f.]; Beschluss vom 16. Juli 1993 – 2 BvR 1282/93 – juris Rn. 23, das als Konsequenz des Grundsatzes der Wahlgleichheit lediglich einen Anspruch des Wahlbewerbers darauf anerkennt, dass der Gesetzgeber ein Wahlprüfungsverfahren zur Verfügung stellt, um die gesetzmäßige Zusammensetzung des Parlaments zu gewährleisten, im Übrigen aber die Ausschließlichkeit des Wahlprüfungsverfahrens in ständiger Rechtsprechung für verfassungskonform erklärt, vgl. die oben zitierte Rechtsprechung des BVerfG, zuletzt Beschluss vom 11. September 2018 – 2 BvQ 80/18 – juris).
4. Ein dem Wahlakt vorgehender Rechtsschutz (hier im Wege der Verfassungsbeschwerde) ist aber vor dem Hintergrund der die effektive Geltendmachung subjektiver Rechte gewährleistenden Art. 38 Satz 1, Art. 78 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf von Verfassungs wegen geboten, wenn und soweit eine Entscheidung eines Wahlorgans auf einem besonders qualifizierten Rechtsverstoß beruht und voraussichtlich einen Wahlfehler von außerordentlichem Gewicht begründete, der erst nach der Wahl beseitigt werden könnte und möglicherweise zu landesweiten Neuwahlen führte.
- a) Der Grundsatz des Vorrangs der Wahlprüfung und die damit einhergehende Verlagerung des subjektiven Rechtsschutzes auf einen Zeitraum nach der Wahl ist kein Selbstzweck. Er ist in Herleitung, Umfang und Wirkungsweise jeweils untrennbar mit dem Zweck der Sicherung eines störungsfreien, ordnungsgemäßen Ablaufs der Wahl verbunden. Dieser Zusammenhang ist Grundlage der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Konzeption in Art. 45 SächsVerf, § 48 SächsWahlG und auch von der Rechtsprechung herangezogen worden, um die Verfassungskonformität entsprechender Regelungen zu bestätigen (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 24. August 2009 – 2 BvR 1898/09 – juris Rn. 3; Beschluss vom 1. September 2009 – 2 BvR 1928/09, 2 BvR 1937/09 – juris Rn. 4 zu § 49 BWahlG). Er wird von der Literatur zum Teil ausdrücklich eingefordert (vgl. etwa Magiera in: Sachs, GG, 8. Aufl., Art. 41 Rn. 7; Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 45 Rn. 3; Schmidt-Aßmann in: Maunz/Dürig, GG, Stand Juli 2014,

Art. 19 Abs. 4 Rn. 34; Versteyl in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., Art. 41 Rn. 19; Morlok in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl., Art. 41 Rn. 8 m.Fn. 28 m.w.N.; Schenke in: Bonner Kommentar, Art. 19 Abs. 4 Rn. 324 ff. m.w.N.; Glauben in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 41 Rn. 105). Die Sperrwirkung des – vorrangig objektiv ausgerichteten – Wahlprüfungsverfahrens ist daher nicht absolut.

Eine Ausnahme ist insbesondere in Fällen in Betracht zu ziehen, in denen der Zweck des störungsfreien, ordnungsgemäßen Ablaufs einer Wahl, die ihrer Kreativefunktion genügt, nicht nur nicht erreicht, sondern gravierend verfehlt wird, weil bereits der Wahlakt selbst im Schatten eines voraussichtlichen Wahlfehlers von außerordentlichem Gewicht durchgeführt wird. In einem derartigen Ausnahmefall stehen sich das Gebot effektiver Rechtsschutzgewähr aus Art. 38 Satz 1, Art. 78 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf und die aus Art. 45 SächsVerf folgende, in § 48 SächsWahlG ausgeformte Konzentration auf den nachgehenden Rechtsschutz durch Wahlprüfung als Verfassungsgüter von Gewicht in einer Weise gegenüber, die durch einen Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens nicht mehr angemessen zum Ausgleich gebracht wird (vgl. in diesem Sinne auch Morlok/Bäcker, NVwZ 2011, 1153 [1154], die ebenfalls einen verhältnismäßigen Ausgleich der kollidierenden Interessen fordern). Die einfachgesetzliche Sperrwirkung des § 48 Abs. 1 SächsWahlG hat in einem solchen Ausnahmefall gegenüber dem auch Art. 45 SächsVerf zurückdrängenden verfassungsunmittelbaren Gebot effektiver Rechtsschutzgewähr zurückzutreten. Verfassungsrechtlichen Bedarf und Spielraum für mögliche Ausnahmen vom Grundsatz des Vorrangs des Wahlprüfungsverfahrens sehen auch jene Stimmen in der Literatur, die dafür plädieren, insbesondere Akte der Wahlvorbereitung, wie die Zurückweisung einer Landesliste – z.B. über das Verfahren der Verfassungsbeschwerde – gerichtlicher Überprüfung zu unterwerfen, sofern sie sich in den Ablauf des Wahlverfahrens einfügen, d.h. die termingerechte und einheitliche Durchführung der Wahlen nicht gefährden (Koch, ZRP 2011, 196 [198]; ähnlich wohl Schmidt-Aßmann in: Maunz/Dürig, GG, Stand Juli 2014, Art. 19 Abs. 4 Rn. 34; Morlok/Bäcker, NVwZ 2011, 1153 [1154]; vgl. auch Morlok in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl., Art. 41 Rn. 11; a.A. wohl nunmehr Magiera in: Sachs, GG, 8. Aufl., Art. 41 Rn. 7, der die ergänzenden Regelungen durch die Gesetze vom 11. Juli 2012 [BGBl. I S. 1478] und vom 12. Juli 2012 [BGBl. I S. 1501] für eine ausreichende Verbesserung des erforderlichen Rechtsschutzes hält; ebenso Klein in: Maunz/Dürig, GG, Stand Januar 2013, Art. 41 Rn. 58). Völker- oder Konventionsrecht gibt – entgegen der Rechtsbehauptung der Beschwerdeführerin zu 9) – für ein Gebot einer Ausnahme vergleichbarer Reichweite indes nichts her.

- b) Die Sächsische Verfassung misst der Effektivität des Rechtsschutzes einen hohen Rang bei.

Die in Art. 38 Satz 1 SächsVerf verbürgte Rechtsschutzgarantie gewährt dem Einzelnen als Individualgrundrecht einen Leistungsanspruch gegenüber dem Staat auf Bereitstellung gerichtlicher Verfahren zur Rechtsdurchsetzung und beinhaltet darüber hinaus die institutionelle Garantie einer Gerichtsbarkeit, die zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes in der Lage ist (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. August 2008 – Vf.

93-IV-08; st. Rspr.). Das in Art. 78 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 SächsVerf normierte Recht auf ein zügiges Verfahren konkretisiert den im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Anspruch auf effektiven Rechtsschutz. Gewährleistet wird ein auch wirkungsvoller Rechtsschutz, der die grundsätzlich umfassende tatsächliche und rechtliche Prüfung des Verfahrensgegenstandes ermöglichen muss (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 22. Juni 2018 – Vf. 51-IV-18 unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2017 – 2 BvR 2259/17 – juris Rn. 18). Beschränkungen von Rechtsschutzbegehren durch die Schaffung besonderer formeller Voraussetzungen sind grundsätzlich zulässig, dürfen den einzelnen Rechtsuchenden aber nicht unverhältnismäßig belasten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. März 1993, BVerfGE 88, 118 [123 f.]; Beschluss vom 20. Juni 1995, BVerfGE 93, 99 [107 f.]). Das Maß dessen, was wirkungsvoller Rechtsschutz ist, bestimmt sich entscheidend auch nach dem sachlichen Gehalt des als verletzt behaupteten Rechts (SächsVerfGH, Beschluss vom 27. Juni 2019 – Vf. 64-IV-18; vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2017 – 2 BvR 2259/17 – juris Rn. 17; Beschluss vom 20. April 1982, BVerfGE 60, 253 [297]). Rechtsschutz ist regelmäßig auch dann hinreichend wirksam, wenn er als nachträglicher Rechtsschutz ausgestaltet ist; Art. 38 SächsVerf gebietet vorbeugenden Rechtsschutz jedenfalls nicht als Regelfall. Auch unter diesem Gesichtspunkt begegnet die Konzentration des Rechtsschutzes im (nachgehenden) Wahlprüfungsverfahren keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken. In Ausnahmefällen kann indes ein qualifiziertes Bedürfnis nach einem vorgehenden Rechtsschutz bestehen, wenn nur durch diesen – unter Berücksichtigung der für den nachträglichen Rechtsschutz streitenden verfassungsrechtlichen Belange – die Wirksamkeit und Effektivität des Rechtsschutzes gewahrt werden kann oder der nachgängige Rechtsschutz mit unzumutbaren Nachteilen verbunden ist (BVerfG, Beschluss vom 23. April 2009 – 1 BvR 3405/08 – juris Rn. 14; Beschluss vom 11. März 1999 – 2 BvQ 4/99 – juris Rn. 7, 11).

- c) Hat der zuständige Gesetzgeber auch in Bezug auf solche Fallkonstellationen keine Ausnahmen vorgesehen, in denen dem verfassungsgesetzlichen Gebot effektiven Rechtsschutzes Vorrang vor dem Verweis auf den nachträglichen Rechtsschutz gebührt, ist dem dann auch unabhängig von einer einfachgesetzlichen Ausformung Rechnung zu tragen. Die Zulassung verfassungsunmittelbarer Rechtsschutzmöglichkeiten muss indes in einer Weise vorgenommen werden, die nicht die Ausgestaltungsprärogative des Gesetzgebers unterläuft, indem sie auf Grundlage von Interessensgewichtungen und -abwägungen erfolgt, die nach der Verfassungsordnung nur der Gesetzgeber vorzunehmen befugt ist; sie zwingt dazu, die verfassungsunmittelbare Rechtsschutzmöglichkeit auf das Niveau eines „Minimalstandards“ zu begrenzen, den auch der Gesetzgeber nicht unterschreiten dürfte.
- d) Im Bereich des Wahlrechts liegt ein Ausnahmefall, nach dem Art. 38 Satz 1, Art. 78 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf bei Herstellung praktischer Konkordanz mit dem grundsätzlich aus Art. 45 Abs. 1 SächsVerf folgenden Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens von Verfassungs wegen eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen eine Entscheidung eines Wahlorgans (§ 7 Abs. 1 SächsWahlG; insbesondere des Landeswahlausschusses) ge-

bieten, nur und erst dann vor, wenn ein besonders qualifizierter Rechtsverstoß vorliegt, d.h. wenn die Entscheidung sich in der Sache als willkürlich oder auf bewusstem Missbrauch seiner Entscheidungsgewalt beruhend oder als klar rechtswidrig erweist, und zugleich voraussichtlich einen Wahlfehler von außerordentlichem Gewicht begründete, der erst nach der Wahl beseitigt werden und möglicherweise zu landesweiten Neuwahlen führen könnte.

aa) Die Exklusivität des Wahlprüfungsverfahrens gilt für sämtliche Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen. Grundsätzlich unbeachtlich ist dabei, welche konkrete Bedeutung die einzelne Entscheidung auf den Wahlablauf und das Ergebnis der Wahl hat oder haben kann. Irrelevant ist auch, ob die Entscheidung auf einem Ermessensspielraum des jeweiligen Wahlorgans beruht oder auf strikter Auslegung und Anwendung der maßgeblichen Vorschriften der Wahlgesetze. Das folgt auch aus dem Sinn und Zweck der Art. 45 SächsVerf, § 48 Sächs-WahlG (vgl. insoweit bereits oben unter 1. b). Rechtsbehelfe einzelner Wähler, mit denen in unterschiedlichen Stadien vor einer Wahl die Verletzung subjektiver Rechte im Einzelfall gerügt werden, können den störungsfreien, ordnungsgemäßen Ablauf einer Wahl auf der Grundlage der Entscheidungen der dafür kraft Gesetzes berufenen Gremien beeinträchtigen oder gar zu einer Verhinderung des Wahlvorgangs führen. Sie dürften schon nicht geeignet sein, eine verfassungsunmittelbare Ausnahme vom Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens zu begründen. Dies gilt namentlich für faktische „Einschränkungen“ des aktiven Wahlrechts durch Nichtzulassung einzelner Wahlvorschläge; denn nach geltendem Wahlrecht gibt es für den Wahlberechtigten keine Möglichkeit, andere als vorgeschlagene Bewerber zu wählen oder mit der Zweitstimme auf die Zusammensetzung der Landeslisten Einfluss zu nehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1993, BVerfGE 89, 243 [251]).

bb) Verfassungsunmittelbarer Rechtsschutz im Vorfeld der Wahl kommt erst dann als zulässig in Betracht, wenn er zur Korrektur eines besonders qualifizierten Rechtsverstoßes erforderlich ist, d.h. wenn die Entscheidung eines Wahlorgans sich in der Sache als willkürlich oder auf bewusstem Missbrauch seiner Entscheidungsgewalt beruhend oder klar rechtswidrig erweist; nur dann kann ein faktischer Vorgriff auf die zunächst dem Landtag vorbehaltene Wahlprüfung gerechtfertigt sein.

Die zentrale Bedeutung des Sächsischen Landtags als der gewählten Vertretung des Volkes und des diesen konstituierenden Wahlaktes für die Demokratie im Freistaat Sachsen (Art. 1 Satz 2, Art. 3 Abs. 1, Art. 4, Art. 39 SächsVerf) wird nicht schon durch jeden im Vorfeld der Wahl geltend gemachten oder bestehenden Wahlfehler in Frage gestellt. Je offenkundiger und je gewichtiger indes ein Wahlfehler sich bereits im Vorfeld einer Wahl darstellt, desto eher spricht neben dem Gebot effektiver Rechtsschutzgewähr auch das aus dem Demokratieprinzip folgende Gebot einer dem Wählerwillen entsprechenden Sitzverteilung im Parlament (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1991, BVerfGE 85, 148 [158]) dafür, eine Überprüfung der formalen Gesetzmäßigkeit und materiellen Richtigkeit der Entscheidung eines Wahlorgans

bereits im Vorfeld der Wahl und nicht erst im Rahmen der Wahlprüfung zu ermöglichen. Die Funktion des Wahlaktes, der zu wählenden Volksvertretung die erforderliche demokratische Legitimation zu vermitteln, wird dann durch den grundsätzlichen Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens nicht gestärkt, sondern in Frage gestellt, wenn bereits beim Wahlakt offenkundige Wahlfehler, die für die Zusammensetzung der Volksvertretung von erheblicher Bedeutung sind, bestehen und erst nach einem – gar verzögerten – Wahlprüfungsverfahren korrigiert werden können (vgl. SaarlVerfGH, Urteil vom 31. Januar 2011 – Lv 13/10 – juris Rn. 84, für den Fall der überlangen Dauer der Wahlprüfung durch den Landtag). Die Durchführung einer Landtagswahl, von der bereits im Vorfeld der Wahl mit hoher Wahrscheinlichkeit feststeht, dass sie wegen eines mandatsrelevanten, durch eine besonders qualifiziert rechtswidrige Entscheidung eines Wahlorgans herbeigeführten Wahlfehlers für ungültig zu erklären und zu wiederholen ist, bildet nicht nur eine erhebliche Herausforderung für das Vertrauen sowohl in das Wahl- und Rechtsschutzsystem – und zwar selbst dann, wenn alle Beteiligten den von Verfassung und Wahlgesetz vorgegebenen Rahmen nicht anzweifeln und den wahlberechtigten Bürger aktiv zu vermitteln trachten. In einem solchen Fall wird auch das verfassungsrechtliche Gewicht der Gründe, die Legitimationsfunktion der Wahl nicht durch Rechtsschutzmöglichkeiten in deren Vorfeld zu beeinträchtigen, gemindert und die verfassungsrechtliche Bedeutung von Rechtsschutzmöglichkeiten bereits vor der Wahl verstärkt.

Die „Sperrwirkung“ des nach der Wahl durchzuführenden Wahlprüfungsverfahrens hat zugunsten verfassungsunmittelbarer Rechtsschutzgewähr indes nur dann zurückzutreten, wenn die Entscheidung des Wahlorgans auf einem besonders qualifizierten Rechtsverstoß gründet. Dies erfordert Rechtsschutzmöglichkeiten gegen (objektiv) willkürliche oder solche Entscheidungen, die auf einem bewussten Missbrauch von Entscheidungsgewalt beruhen; beides muss indes objektiv und offenkundig feststehen und nicht nur – und sei es zu Zwecken des politischen Meinungskampfes – behauptet werden. Ist dies nicht der Fall, liegt ein qualifizierter Rechtsverstoß nur und erst dann vor, wenn und soweit sich die Entscheidung des betreffenden Wahlorgans als klar rechtswidrig erweist. Hierfür sind bloße Zweifel an der Rechtmäßigkeit oder die Möglichkeit bzw. die überwiegende Wahrscheinlichkeit einer rechtlichen Beanstandung in einem Wahlprüfungsverfahren nicht hinreichend; ist die Entscheidung des Wahlorgans – rechtlich und tatsächlich – noch vertretbar, ist vorgelagerter Rechtsschutz nicht angezeigt.

- cc) Die besonders qualifiziert rechtswidrige Entscheidung des Wahlorgans muss auch einen – auf die Kurations- und Legitimationsfunktion von Wahlen bezogenen – Wahlfehler von außerordentlichem Gewicht begründen, der also möglicherweise landesweite Neuwahlen zur Folge haben kann.

Die Gewichtung bestimmt sich nach der (konkret möglichen bzw. voraussichtlichen) Bedeutung des Wahlfehlers für die Legitimationsfunktion des Landtags. Für eine verfassungsunmittelbare Rechtsschutzeröffnung reicht beispielsweise selbst die vollständige

dige Nichtzulassung eines Wahlvorschlages dann nicht aus, wenn nach den erkennbaren Wahlchancen eine Mandatsrelevanz klar ausgeschlossen werden kann. Ferner führt etwa die Nichtzulassung von Wahlkreisbewerbern in einzelnen Wahlkreisen selbst bei möglicher oder gar sicherer (direkter oder indirekter) Mandatsrelevanz nicht zu einem außerordentlich schweren Wahlfehler. Denn hier lassen sich die Auswirkungen durch regional begrenzte Neuwahlen korrigieren, ohne die demokratische Legitimation des Landtags insgesamt infrage zu stellen; dies gilt selbst bei für eine Mehrheits- oder Regierungsbildung möglicherweise knappen Wahlergebnissen, bei denen die Wahlkreiswahlergebnisse auch für die auf die Landeslisten entfallende Zusammensetzung Auswirkungen haben kann. Ein außerordentlich gewichtiger Wahlfehler liegt vielmehr regelmäßig nur und erst dann vor, wenn er dazu führen kann, dass die Wahlen insgesamt und landesweit zu wiederholen sein werden.

- e) Liegen diese qualifizierten Voraussetzungen vor, ist – bis zu einer dem Gesetzgeber vorbehaltenen Ausgestaltung – wegen Art. 38 Satz 1, Art. 78 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf verfassungsunmittelbarer Rechtsschutz zu gewähren, hier im Rahmen einer dann statthaften Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung subjektiver Wahlrechte. Dem steht nicht entgegen, dass das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde als außerordentlichen Rechtsbehelf, nicht als einen von Art. 19 Abs. 4 GG verbürgten Rechtsweg betrachtet (BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1952, BVerfGE 1, 332 [344]; st. Rspr.) und die Wahlprüfungsbeschwerde nach Art. 41 Abs. 2 GG als dem Rechtsweg des Art. 19 Abs. 4 GG entzogen ansieht (BVerfG, Beschluss vom 25. Juli 1967, BVerfGE 22, 277 [281]; Beschluss vom 14. März 1984, BVerfGE 66, 232 [234]; Beschluss vom 31. Juli 2009 – 2 BvQ 45/09 – juris; Beschluss vom 1. September 2009 – 2 BvR 1928/09, 2 BvR 1937/09 – juris). Durch eine in engen Ausnahmefällen zulässige Verfassungsbeschwerde wird die Entscheidung des § 48 SächsWahlG zum Ausschluss des fachgerichtlichen Rechtsschutzes, soweit er nicht in dem Sächsischen Wahlgesetz oder in der Landeswahlordnung vorgesehen ist, beachtet. Damit wird gleichzeitig dem Umstand Rechnung getragen, dass der Zugang zur Verfassungsgerichtsbarkeit zur Sicherung von Grundrechten auch als Rechtsweg im Sinne von Art. 38 Satz 1 SächsVerf betrachtet werden kann (ähnlich SaarlVerfGH, Urteil vom 31. Januar 2011 – Lv 13/10 – juris Rn. 81) und es der Sache nach lediglich um eine (faktische) Vorwegnahme der Befassung des Verfassungsgerichtshofes als des im Wahlprüfungsverfahren zuständigen Wahlprüfungsgerichts (Art. 45 Abs. 2, Art. 81 Nr. 5 SächsVerf) mit einem geltend gemachten Wahlfehler geht.

## II.

Die Verfassungsbeschwerden sind teilweise statthaft.

Die Entscheidung des Landeswahlausschusses über die Zulassung von Landeslisten gemäß § 28 SächsWahlG ist eine im Rahmen der Vorbereitung der Wahl ergehende, sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehende Einzelentscheidung (SächsVerfGH, Beschluss vom

28. August 2014 – 56-IV-14 [HS]/57-IV-14 [e.A.]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. August 2009 – 2 BvR 1898/09 – juris Rn. 4; Beschluss vom 24. August 2009 – 2 BvQ 50/09 – juris Rn. 6; Beschluss vom 1. September 2009 – 2 BvR 1928/09, 2 BvR 1937/09 – juris Rn. 5; vgl. auch Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 49 Rn. 7), in Bezug auf die die Verfassungsbeschwerde wegen des Vorranges der Wahlprüfung im Regelfall ausgeschlossen ist.

Soweit die Verfassungsbeschwerden sich gegen die Streichung der Listenplätze 19 bis 30 richten, sind sie nach den zu B. I. dargelegten Grundsätzen ausnahmsweise statthaft. Die Entscheidung des Landeswahlausschusses, die Bewerber für die Landesliste der Beschwerdeführerin zu 9) ab dem Listenplatz 19 zu streichen, ist klar rechtswidrig, soweit sie mit einem Verstoß gegen den Grundsatz der Einheitlichkeit der Aufstellungsversammlung bei der Besetzung dieser Listenplätze begründet wurde (hierzu 2.). Für die zusätzliche, die Entscheidung selbständig tragende Erwägung, es sei während des Wahlvorganges in unzulässiger Weise das Wahlverfahren gewechselt worden, erweist sich diese in Bezug auf die Listenplätze 19 bis 30 ebenfalls als klar rechtswidrig; in Bezug auf die Listenplätze 31 bis 61 ist sie demgegenüber jedenfalls vertretbar (hierzu 3.). Soweit die Entscheidung klar rechtswidrig war, begründet sie einen gewichtigen Wahlfehler von außerordentlichem Gewicht, der erst nach der Wahl beseitigt werden könnte, und zwar möglicherweise durch landesweite Neuwahlen (hierzu 4.).

1. Die Entscheidung des Landeswahlausschusses, die sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin zu 9) nicht lediglich auf Vorfragen oder Vorschläge bezog, sondern ausdrücklich die Streichung der Bewerber auf Listenplätzen 19 bis 61 der am 25. Juni 2019 von der Beschwerdeführerin zu 9) eingereichten (einheitlichen) Landesliste zum Gegenstand hatte, war jedenfalls nicht missbräuchlich. Auch in der mündlichen Verhandlung haben die Beschwerdeführer auf Nachfrage des Verfassungsgerichtshofes keinen tatsächlichen Anknüpfungspunkt für einen etwaigen Missbrauch, der zunächst – wenn auch nur im Rahmen eines „hypothetischen“ Extremfallbeispiels – behauptet worden war, benannt und sich auf nicht näher ausgeführte Andeutungen beschränkt. Für Willkür fehlt ebenfalls jeder Anhalt.
2. Die Entscheidung des Landeswahlausschusses erweist sich, soweit sie auf einem Verstoß gegen einen etwaigen Grundsatz der Einheitlichkeit der Aufstellungsversammlung gründet, als klar rechtswidrig.
  - a) Nach § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Satz 3 SächsWahlG hat der Landeswahlausschuss Landeslisten zurückzuweisen, wenn diese den Anforderungen nicht entsprechen, die das Sächsische Wahlgesetz und die Landeswahlordnung aufstellen; sind die Anforderungen nur hinsichtlich einzelner Bewerber nicht erfüllt, so werden ihre Namen aus der Landesliste gestrichen, und die folgenden Bewerber rücken nach. Der Landesgesetzgeber hat insofern dem Landeswahlausschuss die abschließende formale und materiell-rechtliche Kontrolle der eingereichten Landeslisten zugewiesen und ihm die Entscheidung über die Zulassung oder Zurückweisung der Wahlvorschläge übertragen. Die Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob die Landeslisten den normativen Anforderungen der §§ 21 ff. SächsWahlG entsprechen (vgl. auch § 27 Abs. 5 SächsWahlG). Dem Landeswahlausschuss kommt dabei in Bezug auf die rechtlichen



Grundsätze, die bei dieser Prüfung anzuwenden sind, kein Beurteilungsspielraum zu. Die Gestaltung des innerparteilichen Wahlrechts und die Einhaltung der satzungsrechtlichen Regelungen unterliegen nur dann der Überprüfung durch den Landeswahlausschuss, wenn insoweit gleichzeitig eine Verletzung zwingender gesetzlicher bzw. verfassungsrechtlicher Vorschriften über die Kandidatenaufstellung in Betracht kommt. Erst wenn eine Partei die – ihr in § 21 SächsWahlG abverlangten – demokratischen Kernanforderungen einer parteiinternen Kandidatenaufstellung nicht einhält, berührt das die Voraussetzungen einer Wahl und muss dies im Wahlzulassungsverfahren zur Beanstandung und ggf. zur Zurückweisung des Wahlvorschlags führen. Zweifeln hieran hat der Landeswahlausschuss nachzugehen; Prüfumfang und -tiefe hängen dabei von den Umständen des Einzelfalls ab (vgl. Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 26 Rn. 16 f.).

- b) Nicht abschließend zu entscheiden ist, ob sich § 21 Abs. 1 i.V.m. § 27 Abs. 5 SächsWahlG – wie vom Landeswahlausschuss zugrunde gelegt – mit der gebotenen Klarheit der Rechtsgrundsatz entnehmen lässt, die Aufstellung der Bewerber für den Wahlvorschlag einer Partei im Wege einer Landesliste habe in einer einheitlichen Versammlung zu erfolgen.
- aa) Für den rechtlichen Ansatz geht es im Kern um die Frage, ob § 21 Abs. 1 SächsWahlG (der § 21 Abs. 1 BWahlG inhaltlich entspricht), nach dem als Listenbewerber einer Partei nur benannt werden kann, „wer in einer Mitgliederversammlung [...] hierzu gewählt worden ist“, als Mitgliederversammlung nur eine gemeinsame (einzige) Versammlung der Mitglieder der Partei (Behl, Sächsisches Wahlgesetz und Landeswahlordnung, 2014, § 21 Rn. 2 a.E.; Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 21 Rn. 12), den Begriff „einer“ mithin als Zahlwort versteht, oder der Begriff „einer“ als unbestimmter Artikel verwendet wird, so dass Raum für eine Aufteilung des Aufstellungsaktes in mehrere, je für sich getrennte Mitgliederversammlungen bleibt (Schönberger/Schönberger, Demokratische Tragödie in Sachsen, Beitrag vom 9. Juli 2019, <https://verfassungsblog.de/demokratische-tragoedie-in-sachsen/>). Auch der zutreffende Hinweis darauf, dass nach der Entstehungsgeschichte (zur entsprechenden Regelung auf Bundesebene) die Wahl der Vertreter sowohl „in e i n e r Mitgliederversammlung als auch in m e h r e r e n Teilversammlungen“ statthaft sein sollte (BT-Drs. 7/3371, S. 3, Hervorhebung im Original), spricht nicht zwingend für die eine oder andere Auslegung. Ein Grundsatz der Einheitlichkeit gebietet jedenfalls nicht, die Aufstellungsversammlung notwendigerweise an nur einem einzigen Tag durchzuführen. Vielmehr kann diese aus sachlichen Gründen auch auf mehrere Tage verteilt werden, etwa wenn die Zeit am ersten Tag für die Aufstellung einer Vielzahl von Bewerbern auf einer Landesliste nicht ausreicht (vgl. auch Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 21 Rn. 10, § 27 Rn. 25; Entscheidung des Wahlprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten, BT-Drs. 18/5050 vom 27. Mai 2015 – Anlage 5 S. 42). Dies ermöglicht auch unterschiedliche Teilversammlungen, wenn ein hinreichender zeitlicher und sachlicher Zusammenhang gewahrt bleibt.

Wird ein solcher Grundsatz angenommen, ist angesichts der in der (verfassungsgerichtlichen) Rechtsprechung nicht eindeutig geklärten Rechtslage jedenfalls dann für die Frage, ob ein solcher Zusammenhang gewahrt ist, eine zulassungsfreundliche Betrachtung geboten; tatsächliche Grenz- oder Zweifelsfälle dürfen dann nicht zu Lasten der Wahlbewerber gehen (in diesem Sinne auch Morlok/Bäcker, NVwZ 2011, 1153 [1159]: „*in dubio pro libertate*“).

- bb) Folgte aus § 21 SächsWahlG das Gebot der „Einheit der Aufstellungsversammlung“, ist im rechtlichen Ausgangspunkt nicht zu beanstanden, dass der Landeswahlausschuss die Entscheidung der Frage, ob eine einheitliche, lediglich unterbrochene Aufstellungsversammlung vorlag oder zwei verschiedene Versammlungen, daran orientiert hat, ob die sachliche und zeitliche Einheit der Aufstellungsversammlung nach außen erkennbar gewahrt war oder nicht, und eine Gesamtschau der für und wider die Versammlungseinheit sprechenden Umstände vorgenommen hat.

Ausgehend davon, dass die Einheitlichkeit der Aufstellungsversammlung nicht erfordert, dass diese an einem oder an mehreren unmittelbar aufeinander folgenden Tagen durchzuführen ist, sondern jedenfalls aus sachlichem Grund auch für einen mehrwöchigen Zeitraum unterbrochen und dann fortgesetzt werden kann, ergeben sich indes Abgrenzungsfragen. Zu unterscheiden ist dann zwischen einer – statthaften – Unterbrechung und einer – für die Zulassung des Wahlvorschlages schädlichen – eigenständigen Folgeversammlung, ohne dass § 21 SächsWahlG hierfür ausdrückliche Anknüpfungspunkte regelt. Solche ergeben sich auch sonst nicht aus einer ausdifferenzierten, gefestigten Auffassung in Rechtsprechung oder Schrifttum oder einer für die listenaufstellende Partei klar erkennbaren Staatspraxis im Bund oder im Freistaat.

Diese hiermit verbundenen Auslegungs- und Abgrenzungsfragen berühren im Ergebnis zwar nicht die verfassungsgebote Bestimmtheit des § 21 SächsWahlG in Bezug auf ein etwaiges Erfordernis einer einheitlichen Aufstellungsversammlung. Die Unschärfen sowohl bei dem rechtlichen Maßstab als auch bei einer Rechtsanwendung, die auf einer Gesamtschau einer Vielzahl von Indizien gründet, gebieten dann aber, dass eine Verletzung eines Grundsatzes der Einheitlichkeit der Aufstellungsversammlung nur und erst dann festgestellt werden darf, wenn klar und eindeutig eine eigenständige, neue Versammlung vorliegt, die für sich auch in Anspruch nimmt, zur Neuaufstellung der gesamten Landesliste befugt und berufen zu sein. In Zweifelsfällen ist bei dieser besonderen Sachlage eine auf Zulassung gerichtete Würdigung der für und wider die „Einheitlichkeit“ streitenden Gesichtspunkte von Verfassungen wegen geboten. Ein etwa aus § 21 Abs. 1 SächsWahlG folgender Grundsatz der Einheitlichkeit der Wahlaufstellungsversammlung gehört zwar nicht zu dem „Verfahren für die Wahl der Bewerber“, das der Ausgestaltung durch die Parteien obliegt, kommt dem aber nahe; auch dies streitet einfachrechtlich dafür, in Zweifelsfällen für die Beurteilung auf die Selbstwahrnehmung der jeweiligen Partei abzustellen; denn zentraler Bezugspunkt der Einheitlichkeit der Aufstellungsversammlung ist der erkennbare Wille der Partei,

eine einheitliche Landesliste aufstellen zu wollen, mithin die Einheit des Aufstellungsverfahrens.

- c) Nach diesen Grundsätzen ist die Beurteilung des Landeswahlausschusses, die Landesliste sei tatsächlich nicht im Rechtssinne in einer als Einheit zu wertenden Aufstellungsversammlung aufgestellt worden, fehlerhaft und führt dazu, dass die hierauf gestützte Streichungsentscheidung klar rechtswidrig ist.
  
- aa) Allerdings ist die Beschwerdeführerin zu 9) selbst nach den von außen erkennbaren Umständen davon ausgegangen, dass die Aufstellung ihrer Landesliste auch sukzessive in zwei selbständigen Versammlungen erfolgen könne, und hat – von diesem vertretbaren Rechtsstandpunkt folgerichtig – zu der Versammlung vom 15. bis 17. März 2019 (13. Landesparteitag) gesondert eingeladen. Auch sonst ergeben sich eine Reihe von Anhaltspunkten, nach denen der Beschwerdeführerin zu 9) eine etwaige Notwendigkeit nicht bewusst war, zwischen der Fortführung einer unterbrochenen und der Durchführung einer weiteren Aufstellungsversammlung klar zu unterscheiden. So ist zu dem 13. Landesparteitag mit einer vollständigen Tagesordnung eingeladen worden, die Versammlungsleitung ist neu bestimmt worden, die Mandatsprüfungskommission bzw. die Wahlkommission sind neu gewählt worden, ebenso die Zeugen für die nach § 21 Abs. 5 Satz 2 SächsWahlG erforderliche Abgabe von Versicherungen an Eides statt bzw. die Vertrauenspersonen neu bestimmt worden. Diese Anhaltspunkte konnten dem Landeswahlausschuss zwar nicht für sich allein, aber doch in ihrer Gesamtschau Anlass geben, sich mit der Frage der Einheitlichkeit der Aufstellungsversammlung zu befassen.
  
- bb) Der Landeswahlausschuss hat bei seiner Bewertung allerdings den Anknüpfungspunkten, die für eine Einheitlichkeit sprechen, schon nicht das erforderliche Gewicht beigemessen und hat zudem nicht beachtet, dass bei den hier gegebenen, besonderen Zweifeln am Bestehen dieses Grundsatzes und den hieraus folgenden Anforderungen eine auf Zulassung gerichtete Würdigung geboten war.

Bereits die per E-Mail versandte Einladung zum 13. Landesparteitag enthält im Betreff den ausdrücklichen Hinweis darauf, dass bei der Aufstellungsversammlung nunmehr die Wahl der Landesliste „ab Listenplatz 19“ anstehe. Im Zusammenhang mit dem auf dem 12. Landesparteitag gefassten Beschluss, nach Wahl des Listenplatzes 18 die Aufstellungsversammlung zu unterbrechen und zu einem späteren Zeitpunkt fortzusetzen, war dies nach dem objektiven Empfängerhorizont der eingeladenen Mitglieder nur so zu verstehen, dass die bereits gewählten Bewerber auf den Listenplätzen 1 bis 18 nicht nochmals zur Disposition der Mitgliederversammlung stehen sollten, sondern die Aufstellung des Wahlvorschlags durch Wahl der übrigen Bewerber, deren Anzahl insgesamt durch Beschluss des Parteitags auf 61 festgelegt worden war, auf dem Stand aufbauen sollte, der bis zu der Unterbrechung am 10. Februar 2019 erreicht worden war. Zumindest für die Mitglieder der AfD war der 13. Landesparteitag erkennbar insoweit Teil eines einheitlichen Aufstellungsverfahrens, als weder rechtlich

noch politisch die Ergebnisse des 12. Landesparteitags in Frage gestellt und lediglich die auf dem 12. Landesparteitag noch nicht besetzten Listenplätze zur Beschlussfassung aufgerufen worden sind. Dies bekräftigt, dass der 13. Landesparteitag keine Veranlassung gesehen hat, sich die Besetzung der Listenplätze 1 bis 18 durch ausdrückliche, neuerliche Beschlussfassung zu eigen zu machen oder diese zu bestätigen.

Demgegenüber hat es keine gewichtige Bedeutung, dass für den Ablauf des 13. Landesparteitages im März nicht ausdrücklich an die Versammlung vom Februar 2019 angeknüpft wurde, sondern eine Reihe von Tagesordnungspunkten aufgerufen und behandelt wurden, die bei einer als Einheit gedachten Fortsetzungsversammlung nicht unbedingt hätten aufgerufen und behandelt werden müssen. Die vollständige personelle Identität der am Aufstellungsprozess Beteiligten ist schon bei einer eintägigen Aufstellungsversammlung nicht zu gewährleisten, soweit etwa einzelne Stimmberechtigte an einzelnen Wahlgängen nicht teilnehmen oder eher abreisen, und gilt in höherem Maße bei einer Mitgliederversammlung, die sich über mehrere Tage erstreckt. In Bezug auf die Wahrung personeller Identität macht es keinen entscheidungserheblichen Unterschied, ob dann, wenn eine Partei gezwungen ist, einen oder mehrere Versammlungstage anzuberaumen, um ihre Liste vollständig aufstellen zu können, die bisherige Aufstellungsversammlung im Rechtssinne (zulässigerweise) lediglich unterbrochen oder eine neue Versammlung einberufen wird, solange nur alle abstimmungsberechtigten Parteimitglieder hinreichend eingeladen sind und die Möglichkeit der Teilnahme haben; dies steht vorliegend nicht in Frage. Der Aufgabe der Wahl, ein funktionsfähiges Repräsentationsorgan des Volkes hervorzubringen, widerspräche es, wenn ihre Gültigkeit durch das Nichteinhalten von Verfahrensregeln in Frage gestellt wäre, deren lückenlose Befolgung den Parteien unmöglich oder unzumutbar ist (BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1993, BVerfGE 89, 243 [257]).

Die entgegenstehende Gesamtbeurteilung des Landeswahlausschusses verfehlt jedenfalls eindeutig den Grundsatz einer im Zweifel auf Zulassung einer nach demokratischen Grundsätzen aufgestellten Landesliste gerichteten Würdigung. Zwingende Gründe, eine als erforderlich erachtete Einheit der Aufstellungsversammlung zu verneinen, lagen offenkundig nicht vor. Dann aber war die auf diesen Gesichtspunkt gestützte Streichungsentscheidung klar rechtswidrig.

3. Demgegenüber liegt in der durch den Landeswahlausschuss ebenfalls beanstandeten Änderung des Wahlverfahrens während des Wahlvorganges nach jedenfalls vertretbarer Rechtsauffassung ein selbständiger, nach § 27 Abs. 5 i.V.m. § 21 Abs. 1 und 3 SächswahlG auch beachtlicher Wahlvorbereitungsfehler. Die Entscheidung des Landeswahlausschusses stellt sich insoweit in Bezug auf die Listenplätze 31 bis 61 nicht als klar rechtsfehlerhaft dar, während die Streichung der Listenplätze 19 bis 30 auch mit dieser Begründung nicht vertretbar ist.
  - a) Das auf die Aufstellung der Landesliste gerichtete, keiner staatlichen Aufsicht unterstehende Verfahren muss das Gebot innerparteilicher Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz

3 GG) und die sonstigen Grundprinzipien eines demokratischen Wahlakts wahren, also vor allem den Kernbereichen der in Art. 4 Abs. 1 SächsVerf verankerten Gebote der Freiheit und Gleichheit der Wahl Rechnung tragen (SächsVerfGH, Urteil vom 25. November 2005 – Vf. 67-V-05). Dies gilt vor allem für das Verfahren für die Wahl der Bewerber, das die Parteien durch ihre Satzung selbst regeln dürfen.

Die Aufstellung der Wahlbewerber bildet die Nahtstelle zwischen den von den Parteien weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem Wahlrecht des Staatsbürgers. Daher bedeutet die Regelung, dass die Wahlbewerber „gewählt“ werden müssen, zugleich, dass die Grundsätze eines demokratischen Wahlrechts, soweit sie sich zur Gestaltung der Wahlvorbereitung eignen, auch auf die innerparteiliche Kandidatenaufstellung Anwendung zu finden haben. Mit der Anforderung einer „Wahl“ ist folglich nicht nur, wie § 21 Abs. 3 Satz 1 SächsWahlG es fordert, eine geheime Abstimmung verlangt, sondern es ist weiterhin die Einhaltung derjenigen demokratischen Wahlgrundsätze geboten, ohne die ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorganges sein kann und deren Nichteinhaltung die legitimierende Wirkung der nachfolgenden Wahl in Frage stellen würde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1993, BVerfGE 89, 243 [252 f.]).

An das Verfahren der parteiinternen Kandidatenaufstellung können aber nicht jene Maßstäbe angelegt werden, die von Verfassungen wegen an den staatlichen Wahlakt zu stellen sind. Die Bildung der Landesliste ist der inneren Ordnung der Parteien zuzurechnen, so dass es grundsätzlich deren autonomer Entscheidung unterliegt, wie sie das Verfahren der Kandidatenaufstellung für staatliche Wahlen ausformen. Innerhalb der durch Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 SächsVerf gezogenen Grenzen muss den Parteien daher bei der Gestaltung des Aufstellungsverfahrens ein eigenverantwortlich auszufüllender Freiraum verbleiben, weil sie nur so vor unverhältnismäßiger staatlicher Einflussnahme auf den Ablauf innerparteilicher Willensbildungsprozesse bewahrt werden können. Dies schließt ein, dass die für das staatliche Wahlverfahren maßgeblichen Gebote der Freiheit und Gleichheit der Wahl nur in ihrem Kerngehalt auf das Verfahren zur Aufstellung der Landesliste einwirken. Solange diese elementaren Standards nicht unterschritten werden, gebührt der verfassungsrechtlich gewährleisteten Parteienautonomie selbst dann der Vorrang vor konkurrierenden verfassungsrechtlichen Prinzipien des staatlichen Wahlverfahrens, wenn – wie bei der Aufstellung der Landesliste – der Übergangsbereich vom rein innerparteilichen in den staatlichen Bereich betroffen ist (SächsVerfGH, Urteil vom 25. November 2005 – Vf. 67-V-05).

Halten die Parteien hingegen bei der Wahl der Listenkandidaten diese elementaren Regeln nicht ein, begründet das die Gefahr der Verfälschung des demokratischen Charakters der Wahl bereits in ihrer Grundlage, wird also die demokratische Legitimationswirkung staatlicher Wahlen schlechthin in Frage gestellt. Ohne Belang hierfür ist, ob der Verstoß dem Wahlorgan bekannt war oder nach zumutbarer Ermittlung hätte

bekannt sein können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1993, BVerfGE 89, 243 [253]). Ein so zustande gekommener Wahlvorschlag entspricht nicht den gesetzlichen Anforderungen und muss zur Vermeidung eines grundlegenden Wahlfehlers durch den Landeswahlausschuss zurückgewiesen werden (vgl. Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 21 Rn. 1).

Im Rahmen der Prüfung durch den Landeswahlausschuss beanstandungsfähig sind daher jedenfalls schwere Fehler bei der Auswahl, Aufstellung und Nominierung von Wahlbewerbern, die unter keinem demokratisch-rechtsstaatlichen Gesichtspunkt vertretbar sind (vgl. auch HVerfG, Urteil vom 4. Mai 1993 – 3/92 – juris; BerlVerfGH, Urteil vom 6. Dezember 2002 – 192/01 – juris Rn. 67; SaarlVerfGH, Urteil vom 29. September 2011 – Lv 4/11 – juris).

- b) Die Bewertung des Landeswahlausschusses, die Beschwerdeführerin zu 9) habe gegen diese Grundsätze verstoßen, weil während des bereits begonnenen Aufstellungsverfahrens der einzelnen Listenbewerber, in das mit der Wahl des Listenplatzes 1 eingetreten worden sei, der Abstimmungsmodus geändert worden sei, und habe damit einen zumindest abstrakten Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit begangen, der einen schweren Fehler bei der Auswahl, Aufstellung und Nominierung von Wahlbewerbern begründe, ist rechtlich vertretbar.
  - aa) Nach den Feststellungen des Landeswahlausschusses, welche auf den zu den Akten gereichten Niederschriften der Mitgliederversammlungen gründen und als Tatsachen auch von der Beschwerdeführerin zu 9) bestätigt werden, war auf dem 12. Landesparteitag am 8. Februar 2019 von der Mitgliederversammlung das Einzelwahlverfahren (§ 6 Abs. 1, 2 der Wahlordnung der AfD) für alle Listenplätze, und zwar bis Listenplatz 61, beschlossen worden (TOP 12). Auf dem 13. Landesparteitag am 15. März 2019 wurde dann erneut über das zugrunde zu legende Wahlverfahren abgestimmt und im Ergebnis das Einzelwahlverfahren lediglich für die Wahl der Listenplätze 19 bis 30, für die anschließenden Listenplätze indes eine Gruppenwahl in einem Block (§ 6 Abs. 3 der Wahlordnung der AfD) beschlossen (wiederum TOP 12).
  - bb) Der Landeswahlausschuss hat zu Recht einen Verstoß nicht schon darin gesehen, dass die in der Wahlordnung der AfD vorgesehenen Wahlverfahren der Einzelwahl und der Gruppenwahl in dem von dem 13. Landesparteitag gefassten Beschluss kombiniert worden sind. Dies ist statthaft und – in unterschiedlicher Ausformung – in der Aufstellungspraxis üblich; ein Wahlfehler liegt hierin für sich allein genommen nicht. So bestehen gegen eine Kombination der Abstimmungsmodelle Einzelabstimmung und Sammelabstimmung (etwa durch Blockwahl) keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken (BGH, Urteil vom 17. Dezember 1973 – II ZR 47/71 – juris; Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 27 Rn. 25; Wahlprüfungsentscheidung in BTDRs. 17/6300 vom 1. Juli 2011, Anlage 27, 33 und 43; Wahlprüfungsentscheidung in BTDRs. 18/1810 vom 26. Juni 2014, Anlage 16 S. 112). Sie mindert insbesondere nicht die Chancengleichheit der Beteiligten, sich als Bewerber aufzustellen, sofern

dieser Wahlmodus vor der Wahlhandlung feststeht. Auch das Blockwahlverfahren, von dem das angewendete Gruppenwahlverfahren eine Modifikation ist, ist allgemein anerkannt, soweit – wie durch das Gruppenwahlverfahren der Beschwerdeführerin zu 9) sichergestellt wird – die Abstimmungsberechtigten nicht gezwungen werden, auch Kandidaten (mit) zu wählen, denen sie bei der Einzelwahl ihre Stimme nicht gegeben hätten; andernfalls kann eine Blockwahl gegen die Verfassungsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl verstoßen (Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 21 Rn. 41 m.w.N.; kritisch Ipsen, DVBl. 2004, 532). Der Verweis der Beschwerdeführerin zu 9) auf das Aufstellungsverfahren der Partei DIE LINKE belegt daher keinen vergleichbaren Wahlfehler, weil nicht vorgetragen oder gar belegt worden ist, dass dieser Wahlmodus nicht vor Eintritt in die Wahlgänge, sondern ebenfalls erst in der Folgezeit festgelegt oder geändert worden sei.

cc) Nicht abschließend entschieden werden muss, ob der Wechsel des Wahlmodus während des laufenden Wahlverfahrens das Satzungsrecht der AfD, in dem das Nähere über das Verfahren für die Wahl der Landeslistenbewerber (u.a. die Bestimmung des Abstimmungssystems und die Entscheidung, ob Einzel- oder Globalabstimmung erfolgt) zu regeln ist (Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 27 Rn. 25), verletzt. Dies liegt allerdings mit Blick auf § 5 Abs. 2, § 6 Abs. 3 der Wahlordnung der AfD nahe. Denn Verstöße gegen das interne Satzungsrecht der Parteien sind wahlrechtlich grundsätzlich ohne Bedeutung (BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1993, BVerfGE 89, 243 [255]); die demokratische Grundlage der Wahl wird nicht allein dadurch verfälscht, dass eine Partei bei der Kandidatenaufstellung die Vorschriften ihrer Satzung, die sie aufgrund ihrer Autonomie zur Regelung ihrer inneren Ordnung aufgestellt hat, nicht einhält.

dd) Der Wechsel des Wahlverfahrens während des Wahlvorganges begründet einen zumindest abstrakten Verstoß gegen den Kerngehalt des Gebots der Gleichheit der Wahl und damit schon für sich genommen einen schweren Fehler bei der Auswahl, Aufstellung und Nominierung von Wahlbewerbern, und zwar unabhängig davon, ob auch konkret einzelne Bewerber in ihren Chancen tatsächlich erheblich beeinträchtigt und ob in der Aufstellungsversammlung gegen diesen Wechsel Einwendungen erhoben worden sind.

(1) Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebietet, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können (Kunzmann in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 4 Rn. 4; BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008, BVerfGE 121, 266 [295] m.w.N.; st. Rspr.). Er gehört zu jenen Wahlgrundsätzen, welche in ihrem elementaren Bereich bei der Aufstellung einer Landesliste zu beachten sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Juli 1960, BVerfGE 11, 266 [272]; Beschluss vom 9. März 1976, BVerfGE 41, 399 [417]; vgl. Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 21 Rn. 7).

Anders als beim staatlichen Wahlakt kann das Gleichheitsgebot bei dem parteiinternen Verfahren der Listenaufstellung jedoch nicht im Sinne strenger und formeller Gleichheit verstanden werden. Allerdings muss gewährleistet sein, dass jeder Stimmberechtigte eine angemessen gleiche Chance erhält, seinen Kandidatenvorschlag der Versammlung zur Wahl vorzulegen, und dass jeder Wahlbewerber eine angemessen gleiche Chance erhält, sich der Wahlentscheidung der Versammlung zu stellen. Dieses Vorschlagsrecht aller stimmberechtigten Teilnehmer (§ 21 Abs. 3 Satz 2 Sächs-WahlG) schließt das Recht eines jeden Versammlungsteilnehmers ein, sich selbst für einen oder – nacheinander – mehrere Listenplätze vorzuschlagen (Hahlen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., § 21 Rn. 29, § 27 Rn. 22), und ist unverzichtbares Element der demokratischen Kandidatenaufstellung; ein Verstoß kann zu einem relevanten Wahlfehler führen (Behl, Sächsisches Wahlgesetz und Landeswahlordnung, 2014, § 21 SächsWahlG Rn. 3). Differenzierungen, die sich aus dem Anliegen ergeben, entweder das Wahlverfahren verfahrensökonomisch und effizient zu strukturieren oder eine ausgewogene und erfolgversprechende Landesliste aufzustellen, überschreiten deshalb die Schwelle zum Kerngehalt der Wahlrechtsgleichheit erst, wenn sie mit gravierenden Privilegierungen bzw. Beeinträchtigungen der Erfolgsaussichten einzelner Bewerber oder Kandidatengruppierungen einhergehen oder erkennbar von Motiven getragen sind, die sich mit demokratischen Grundsätzen nicht vereinbaren lassen (SächsVerfGH, Urteil vom 25. November 2005, Vf. 67-V-05).

(2) Um die Wahlrechtsgleichheit zu gewährleisten, haben bei Wahlen dabei die Regeln, nach denen diese durchgeführt werden, von Anfang an festzustehen und müssen während des gesamten Wahlverfahrens unverändert bleiben. Es müssen sich alle aktiv und passiv Wahlberechtigten zu Beginn eines Kandidatenaufstellungs- bzw. Wahlverfahrens auf diese Regeln einstellen und ihr Verhalten davon abhängig machen können. Bei den Wahlen zu den Bewerber für eine Landesliste ist entscheidender Wahlvorgang dabei der gesamte Abstimmungsvorgang zu allen zu besetzenden Plätzen der Landesliste, nicht der jeweilige Teilbesetzungsakt.

Dass in dem Wechsel des einmal für ein Aufstellungsverfahren beschlossenen Wahlverfahrens während des Wahlaktes ein gewichtiger, auch im staatlichen Wahlzusatzungsverfahren beachtlicher Fehler gesehen werden kann, bestätigt auch die Satzungsregelung, die sich – wie hier die AfD – eine Partei gibt. Erfolgt auch hier eine Selbstbindung dahin, dass das Wahlverfahren „vor der Wahl“ zu bestimmen sei, bekräftigt diese Selbstfestlegung, dass die Beständigkeit des Wahlverfahrens zum „Demokratie-minimum“ zu werten und daher als Kernanforderung auch relevant ist (siehe etwa Morlok, NVwZ 2012, 913 [914]). Die Festlegung der Wahlregeln und deren Stabilität über den gesamten Wahlakt hinweg kann auch sonst als demokratischer Grundsatz für die Durchführung eines jeden ordentlichen Wahlverfahrens gelten. Seine Beachtung ist auch dann zu verlangen, wenn eine Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner (potentieller) Wahlbewerber konkret nicht nachgewiesen werden kann oder Einwendungen gegen die Wahl und das Wahlverfahren – weder auf der Versammlung selbst



noch in einem von den Satzungen der Partei vorgegebenen Kontrollverfahren – nicht erhoben werden.

(3) Die erneute Beschlussfassung zum Wahlverfahren auf dem 13. Landesparteitag vor Beginn der Teilwahlakte zu den Listenplätzen 19 bis 61 ist hiermit dem Grunde nach unvereinbar; denn sie ist nach Bestimmung der Listenplätze 1 bis 18 und damit nach Eintritt in die Wahl erfolgt. Auswirkungen auf und damit auch einen abstrakten Verstoß gegen den auch innerparteilich geltenden Grundsatz der Gleichheit der Wahl hatte dieser Beschluss indes nur hinsichtlich der Wahl der Listenplätze 31 bis 61. Nur insoweit stellt sich Entscheidung des Landeswahlausschusses, die Bewerber auf diesen Listenplätzen zu streichen, nicht als klar rechtswidrig dar; im Übrigen kann auch der Wechsel des Wahlverfahrens die Entscheidung nicht begründen.

(a) Gemäß Beschluss der Aufstellungsversammlung vom 15. März 2019 wurde der Übergang zum Gruppenwahlverfahren nicht schon für die Listenplätze ab 19, sondern nur für die Listenplätze 31 bis 61 beschlossen. Bewerber, die sich für einen bestimmten Listenplatz einer Einzelwahl stellen wollten, hatten hierzu auch auf dem 13. Landesparteitag noch bei zwölf Einzelwahlakten, die nach dem bereits auf dem 12. Landesparteitag beschlossenen Einzelwahlverfahren durchgeführt worden sind, die Möglichkeit. Der Beschluss des 13. Landesparteitages, die Listenplätze 19 bis 30 weiterhin im Einzelwahlverfahren zu besetzen, bewirkt insoweit der Sache nach keine Änderung des vom 12. Landesparteitag beschlossenen Wahlverfahrens; er bedeutet insoweit auch keinen Übergriff in die vom 12. Landesparteitag bindend für das gesamte Listenaufstellungsverfahren beschlossenen Wahlmodus, sondern kann auch als unschädliche (deklaratorische) Bestätigung des bereits Beschlossenen gewertet werden. Dann aber liegt auch insoweit kein Wahl(vorbereitungs)fehler vor, der eine Zurückweisung der Bewerber auf den Listenplätzen 19 bis 30 rechtfertigen könnte; in diesem Umfange erweist sich die auch hierauf gegründete Entscheidung des Landeswahlausschusses wiederum als klar rechtswidrig.

(b) Für die Bestimmung der Listenplätze ab Platz 31 bewirkt der nachträgliche Wechsel des Wahlverfahrens indes eine Veränderung der Bedingungen für das Listenaufstellungsverfahren. Diese abstrakte Beeinträchtigung des Grundsatzes der Wahlgleichheit schließt es jedenfalls aus, die Entscheidung des Landeswahlausschusses über die Zurückweisung der Listenplätze 31 bis 61 als klar rechtswidrig zu werten, ohne eine konkrete Beeinträchtigung der Wahlchancen einzelner potentieller Listen-Bewerber feststellen zu müssen. Dass die Teilnehmenden des 13. Landesparteitages und auch einzelne (potentielle) Bewerber Einwendungen gegen das Wahlverfahren und den Beschluss zur Änderung des Wahlverfahrens nicht erhoben haben, rechtfertigt keine andere Beurteilung; denn der Grundsatz der Beständigkeit des Wahlverfahrens steht nicht zu ihrer Disposition, zumal die Beweggründe für eine Hinnahme des Verfahrens nicht bekannt sind.

4. Der mit der Streichung der Bewerber auf Listenplätzen 19 bis 30 verbundene klare Rechtsfehler begründete hier auch einen Wahlfehler von außerordentlichem Gewicht, der erst nach der Wahl beseitigt werden könnte, und zwar möglicherweise durch landesweite Neuwahlen. Es liegt zumindest im Bereich des Möglichen, dass die Streichung der Bewerber ab Listenplatz 19 wegen des als solchem verfassungsrechtlich unbedenklichen Grundsatzes der Listenerschöpfung (§ 6 Abs. 5 Satz 4 SächsWahlG) Auswirkungen auf die Zusammensetzung des 7. Sächsischen Landtags hat, die Neuwahlen nach sich ziehen könnten. Die reale, nicht bloß theoretische Möglichkeit einer solchen Auswirkung reicht aus; eine weitergehende Prüfung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer solchen Situation verbietet sich, weil dies neben dem Zweitstimmenergebnis der Beschwerdeführerin zu 9) u.a. von der Zahl der Direktmandate, die Kandidaten ihrer Partei erlangen, abhängt – und damit von Umständen, die tragfähig zu prognostizieren nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes sein kann.

Bei Streichung der weiteren Listenplätze zur Wahl und einem Stimmergebnis für die Beschwerdeführerin zu 9), nach dem mehr Sitze nach der Landesliste zu besetzen sind als Listenbewerber zugelassen worden sind, könnte dieser Wahlfehler auch nicht durch eine nachträgliche Listenerweiterung behoben werden. Denn die Personen, die auf den nicht zugelassenen Listenplätzen vorgeschlagen waren, haben sich am Wahltag nicht der demokratischen Wahl stellen können und könnten die hierdurch vermittelte demokratische Legitimation auch nicht durch nachträgliche Zulassung erlangen (SächsVerfGH, Urteil vom 11. April 2018 – Vf. 108-V-17).

### III.

Die Verfassungsbeschwerden sind, soweit sie statthaft sind, auch im Übrigen nur zulässig, soweit eine Verletzung der Rechte aus Art. 4 Abs. 1 SächsVerf geltend gemacht wird.

1. Nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf i.V.m. § 27 Abs. 1 SächsVerfGHG kann die Verfassungsbeschwerde von jedermann mit der Behauptung erhoben werden, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem sonstigen verfassungsmäßigen Recht verletzt zu sein. Dabei hat der Beschwerdeführer das Recht, das verletzt sein soll, und die Handlung oder Unterlassung des Organs oder der Behörde, durch die er sich verletzt fühlt, zu bezeichnen (§ 28 SächsVerfGHG).
  - a) Die Verfassungsbeschwerden genügen (noch) diesen formellen Anforderungen, soweit sich die Beschwerdeführer damit gegen die Entscheidung des Landeswahlausschusses vom 5. Juli 2019 richten und eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 4 Abs. 1 SächsVerf geltend machen; die Beschwerdeführerin zu 9) hat ihre Verfassungsbeschwerde innerhalb der Frist des § 29 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGH unter dem 24. Juli 2019 in Reaktion auf den Beschluss des Bundesverfassungsgericht vom 18. Juli 2019 – 2 BvR 1301/19 – ergänzend begründet.

- b) Soweit die Beschwerdeführerin zu 9) eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 18 Sächs-Verf geltend macht, genügt sie den Darlegungsanforderungen hingegen nicht. Die Behauptung, dass die Entscheidung des Landeswahlausschusses auf einem bewussten Missbrauch von Entscheidungsgewalt beruhe, wie sich aufgrund von Zeugenaussagen ergebe, ist auch unter Berücksichtigung der in der mündlichen Verhandlung gemachten Angaben hierzu nicht ansatzweise dargelegt.
2. Die Verfassungsbeschwerden haben nach den Ausführungen zu I. und II. einen zulässigen Beschwerdegegenstand.
  3. Soweit sich Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 9) gegen § 48 Sächs-WahlG wendet, ist sie unzulässig, weil die Einlegungsfrist des § 29 Abs. 3 SächsVerfGHG versäumt wurde.

Verfassungsbeschwerden gegen Gesetze sind gemäß § 29 Abs. 3 SächsVerfGHG binnen eines Jahres seit Inkrafttreten des Gesetzes zu erheben. Gesetzesänderungen, die den bisherigen Norminhalt nur bestätigen, setzen die Jahresfrist nicht erneut in Lauf; anderes gilt nur, wenn durch die Gesetzesänderung die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm erst begründet oder aber intensiviert wird (Rozek in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 81 Rn. 123; vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2011, BVerfGE 129, 208 [234]; st. Rspr. zum inhaltsgleichen § 93 Abs. 3 BVerfGG). Ebenso hat die bloße Neubekanntmachung auf die Jahresfrist keinen Einfluss (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. November 1976, BVerfGE 43, 108 [115 f.]).

Diese Frist wird durch die erst am 12. Juli 2019 erhobene Verfassungsbeschwerde nicht gewahrt. Die angegriffene Regelung des § 48 SächsWahlG in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2003 war bereits wortgleich in der ursprünglichen Fassung des Sächsischen Wahlgesetzes vom 5. August 1993 (SächsGVBl. S. 723) enthalten und gilt seitdem unverändert fort.

### C.

Soweit die Verfassungsbeschwerden zulässig sind, sind sie auch begründet.

1. Die Entscheidungen des Landeswahlausschusses verletzen die Beschwerdeführer zu 1) bis 6) in ihrem Recht auf Gleichheit der Wahl nach Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 41 Abs. 2 SächsVerf und die Beschwerdeführerin zu 9) in ihrem Recht auf Gleichbehandlung nach Art. 4 Abs. 1 SächsVerf i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG, soweit die Listenplätze 18 bis 30 gestrichen wurden.
  - a) Nach Art. 4 Abs. 1 SächsVerf gelten für Landtagswahlen die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl. Diese Grundsätze, die auch allgemeine Rechtsprinzipien darstellen, gelten grundsätzlich für das gesamte Wahlverfahren, insbesondere auch für die Zulassung von Wahlvorschlägen (Kunz-

mann in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 4 Rn. 5).

- b) Art. 4 Abs. 1 SächsVerf i.V.m. Art. 41 Abs. 2 SächsVerf gewährleisten auch das subjektive Recht, als Bewerber um ein parlamentarisches Mandat an der Wahl teilzunehmen (passives Wahlrecht), und insoweit das Recht auf Chancengleichheit (Schulte/Kloos in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Art. 41 Rn. 4; BVerfG, Beschluss vom 9. März 1976, BVerfGE 41, 399 [413]) als eines speziellen Gleichheitssatzes (BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1998, BVerfGE 99, 1 [8 ff.]). Hieraus folgt u.a. die Chancengleichheit der Wahlbewerber als ein „unabdingbares Element“ des von der Verfassung gewollten „freien und offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes“ (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, BVerfGE 44, 125 [145]). Wegen dieses Zusammenhangs mit dem Demokratieprinzip ist die Wahlrechtsgleichheit eine formale Gleichheit (BVerfG, Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE 95, 408 [418]). Die staatlichen Organe sind deshalb verpflichtet, Rechtsvorschriften, die sich auf die Wahl beziehen, gleichmäßig zur Anwendung zu bringen und ihnen gleichmäßig zur Durchsetzung zu verhelfen (s.a. VG Dresden, Beschluss vom 17. August 1999, LKV 2000, 509 [Wahlwerbung]). Die Allgemeinheit der passiven Wahl verschafft wählbaren Personen zwar keinen verfassungsunmittelbaren Anspruch darauf, sich unabhängig von den Regelungen des Wahlrechts zur Wahl zu stellen. Die Ermächtigung des Art. 41 Abs. 3 SächsVerf, die Einzelheiten des Wahlrechts zum Sächsischen Landtag durch Gesetz zu regeln, bezieht sich auch auf Regelungen des passiven Wahlrechts und hier Anforderungen an Wahlvorschläge. Wählbare Wahlbewerber, die im Einklang mit den wahlrechtlichen Bestimmungen von wahlvorschlagsberechtigten Personen oder Parteien ordnungsgemäß nominiert worden sind und sich im Wahlvorbereitungsverfahren in einem chancengleichen Wettbewerb durchgesetzt haben, haben dann auch einen durch Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 41 Abs. 1 SächsVerf verfassungsrechtlich geschützten Anspruch auf Zulassung zur Wahl; Art. 42 Abs. 2 SächsVerf knüpft bereits an die Kandidatur verfassungsunmittelbare subjektive Rechte.
- c) Die Teilnahme der Parteien an Wahlen wird durch ihr Recht auf Chancengleichheit geprägt, das seine Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG findet (SächsVerfGH, Urteil vom 30. Januar 2009 – Vf. 74-I-08; vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008, BVerfGE 120, 82 [104] m.w.N.); eines Rückgriffs auf die Verbürgungen der Art. 15 bzw. Art. 18 Abs. 1 SächsVerf bedarf es insoweit nicht (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1998, BVerfGE 99, 1 [10, 17]). Beruht die Demokratie auf der freien Konkurrenz von Meinungen und Interessen, müssen die Parteien und Gruppen, die sich die unterschiedlichen Meinungen zu eigen machen, unter den gleichen Bedingungen, mit den gleichen Chancen am politischen Wettbewerb teilnehmen können. Diese statusrechtliche Gewährleistung hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl (Art. 4 Abs. 1 SächsVerf) zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip (Art. 1 Satz 2 SächsVerf) erfahren. Deshalb ist in diesem Bereich – ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl

verbürgten gleichen Behandlung der Wähler und Wahlbewerber (vgl. soeben) – Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn zu fordern (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. September 1990, BVerfGE 82, 322 [338]). Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren eingeräumt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. August 1953, BVerfGE 3, 19 [26 f.]; Beschluss vom 30. Mai 1962, BVerfGE 14, 121 [134]; Beschluss vom 15. Februar 1967, BVerfGE 21, 196 [199]; st. Rspr.). Da nicht nur die Vorschriften über die Wahldurchführung und die Feststellung des Wahlergebnisses, sondern bereits die gesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorbereitungsverfahrens, insbesondere des Wahlvorschlagsrechts, die Wahlchancen der Parteien beeinflusst, beanspruchen die Grundsätze des Art. 21 Abs. 1 GG schon in diesem Stadium Geltung (SächsVerfGH, Urteil vom 30. Januar 2009 – Vf. 74-I-08).

- d) Die Bedingungen, unter denen sich die Chancengleichheit der Parteien bzw. der einzelnen Wahlbewerber verwirklicht, werden durch das einfachgesetzliche Wahlrecht ausgeformt. Die Nichtbeachtung von – mit der Verfassung vereinbaren – Bestimmungen des Wahlrechts durch eine wahlvorschlagsberechtigte Partei oder einzelne Wahlbewerber und hierauf gestützte Entscheidungen der zur Anwendung und Auslegung des Wahlrechts berufenen Wahlorgane berühren die Chancengleichheit daher grundsätzlich nicht. Eine mit dem Wahlrecht unvereinbare, rechtswidrige Nichtzulassung von Wahlbewerbern indes verletzt sowohl die wahlvorschlagsberechtigte Partei also auch die jeweiligen Wahlbewerber selbst grundsätzlich in ihren Rechten aus Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 41 Abs. 2 SächsVerf oder Art. 4 Abs. 1 SächsVerf i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG. Nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf, § 27 SächsVerfGHG kann eine Verfassungsbeschwerde, soweit sie denn statthaft ist, auch auf eine Verletzung der Grundrechte aus Art. 4 und 41 SächsVerf gestützt werden.
- e) Die Beschwerdeführer zu 1) bis 6) und 9) sind hiernach durch die Entscheidung des Landeswahlausschusses vom 5. Juli 2019 in ihren Rechten aus Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 41 Abs. 2 SächsVerf bzw. Art. 4 Abs. 1 SächsVerf i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG verletzt, soweit sie selbst durch die Streichung der Listenplätze 18 bis 30 betroffen sind.
- aa) Die Entscheidung des Landeswahlausschusses, die Bewerber der AfD auf Listenplatz 19 bis 30 zu streichen, hat keine hinreichende Grundlage in § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Satz 3 i.V.m. § 27 Abs. 5 i.V.m. § 21 Abs. 1, 3 SächsWahlG. Sie kann weder damit begründet werden, bei der Aufstellung der Landesliste der AfD sei – jedenfalls in Bezug auf die Listenplätze 19 bis 61 – gegen den – etwa geltenden – Grundsatz der Einheit der Aufstellungsversammlung verstoßen worden (hierzu oben B. II. 2.), noch kann sie in Bezug auf die Listenplätze 19 bis 30 darauf gestützt werden, es habe ein unzulässiger Wechsel des Wahlverfahrens stattgefunden (hierzu oben B. II. 3.).
- bb) Die – hier nicht durch die Vorschriften des Sächsischen Wahlgesetzes getragene – Streichung der auf den Listenplätzen 19 bis 30 der Landesliste der Beschwerdeführerin zu 9) genannten Bewerber greift in das Recht auf Chancengleichheit der Be-

schwerdeführerin zu 9) gemäß Art. 4 Abs. 1 SächsVerf i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG ein. Sie stellt zugleich eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit und damit der passiven Wahlrechtsgleichheit der Beschwerdeführer zu 1) bis 6) aus Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 41 Abs. 2 SächsVerf dar. Nicht hingegen ist damit zugleich zwingend eine Delegation des Parlaments verbunden.

2. Mit der Aufhebung der Entscheidung des Landeswahlausschusses zur Streichung der Listenplätze 19 bis 30 der Landesliste ist nach den obwaltenden Umständen klarzustellen, dass die Landesliste der Beschwerdeführerin zu 9) in diesem Umfang auch ohne einen neuerlichen, ausdrücklichen Zulassungsbeschluss mit den Listenplätzen 1 bis 30 zugelassen ist.

Der Landeswahlausschuss hat die Landesliste der Beschwerdeführerin zu 9) zwar positiv nur in Bezug auf die Listenplätze 1 bis 18 zugelassen, in Bezug auf die Listenplätze 19 bis 30 aber aus Gründen eine Zulassung verweigert, die sich im Ergebnis als klar rechtsfehlerhaft erwiesen haben. Der Verfassungsgerichtshof versteht diese Beschlussfassung dahin, dass die Landesliste bei Wegfall der Streichungsgründe auch hinsichtlich der weiteren Listenplätze zugelassen ist, soweit nicht weitere Nichtzulassungsgründe im Raum stehen; solche Gründe sind zwar für die Listenplätze 54 und 60, nicht hingegen für die Listenplätze 19 bis 30 geltend gemacht worden, und auch sonst nicht erkennbar.

#### D.

Der Freistaat Sachsen hat den Beschwerdeführern die Hälfte ihrer entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten (§ 16 Abs. 3, 4 SächsVerfGHG).

gez. Munz

gez. Berlit

gez. Degenhart

gez. Grünberg

gez. Herberger

gez. Schurig

gez. Uhle

gez. Versteyl

gez. Wahl