

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvE 1/21 -

- 2 BvE 3/21 -



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren über die Anträge festzustellen,

I. dass der Antragsgegner die der Antragstellerin zustehenden, in Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes verbürgten Rechte auf Chancengleichheit der politischen Parteien verletzt oder unmittelbar gefährdet hat, indem er es unterließ, die Vorschriften des § 20 Abs. 2 Satz 2 und des § 27 Abs. 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes unter pflichtgemäßer Berücksichtigung der in der genannten Verfassungsnorm niedergelegten Rechte auf Chancengleichheit der politischen Parteien an die durch die COVID-19-Pandemie geänderten tatsächlichen Umstände anzupassen

Antragstellerin: Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands (MLPD),

- Bevollmächtigte: ... -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,
vertreten durch den Präsidenten Dr. Wolfgang Schäuble,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

- 2 BvE 1/21 -,

II. 1. dass der Antragsgegner die Beschwerdeführerin durch Nichteinfügung einer Ausnahmeregelung in § 20 Abs. 2 Satz 2 und § 27 Abs. 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes während des Vorliegens einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite in ihren Rechten, insbesondere aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 38 Abs. 2, zweiter Halbsatz und Art. 21 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verletzt hat,

2. dass die Anwendbarkeit von § 20 Abs. 2 Satz 2 und § 27 Abs. 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes bis zum 31.12.2021 ausgesetzt wird,
3. dass die Bundesrepublik der Beschwerdeführerin ihre notwendigen Auslagen zu erstatten hat

Antragstellerin: Bayernpartei e. V.,

- Bevollmächtigter: ... -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,
vertreten durch den Präsidenten Dr. Wolfgang Schäuble,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

- 2 BvE 3/21 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

Maidowski,

Langenfeld,

Wallrabenstein

am 13. April 2021 gemäß § 24 BVerfGG einstimmig beschlossen:

- 1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.**
- 2. Die Anträge werden verworfen.**
- 3. Mit der Verwerfung der Anträge in der Hauptsache werden die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos.**
- 4. Der Antrag der Antragstellerin zu II. auf Erstattung ihrer notwendigen Auslagen wird abgelehnt.**

G r ü n d e :

A.

Die Antragstellerinnen sind politische Parteien, die derzeit weder in einem Landtag noch im Deutschen Bundestag vertreten sind. Sie wenden sich im Wege des Organstreitverfahrens dagegen, dass der Deutsche Bundestag es bislang unter Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit unterlassen habe, wegen der geänderten Rahmenbedingungen politischer Kommunikation infolge der COVID-19-Pandemie die gesetzlichen Regelungen der Unterstützungsunterschriften in § 20 Abs. 2 Satz 2 und § 27 Abs. 1 Satz 2 Bundeswahlgesetz (BWahlG) im Hinblick auf die Bundestagswahl 2021 auszusetzen oder zu ändern.

1

I.

1. Am 11. März 2020 stufte die World Health Organization (WHO) COVID-19 als globale Pandemie ein. Die Bundesrepublik Deutschland reagierte ab Mitte März 2020 mit einer Vielzahl von Maßnahmen. Hierzu gehörten insbesondere der Erlass von Rechtsverordnungen auf der Grundlage von § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG) und die Anordnung einzelner Maßnahmen gemäß § 28 Abs. 1, § 28a IfSG, die unter anderem Abstandsgebote von mindestens 1,50 Metern sowie Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen, aber auch die Schließung von öffentlichen Einrichtungen, Betrieben und Gaststätten sowie die Untersagung religiöser Zusammenkünfte und Versammlungen und Besuchs- und Zugangsbeschränkungen für Krankenhäuser und Seniorenzentren zum Gegenstand hatten. Ende April 2020 wurde zudem erstmals die Verpflichtung eingeführt, in bestimmten Situationen (z.B. in Geschäften oder im Öffentlichen Personennahverkehr) eine Mund-Nase-Bedeckung zu tragen. Aufgrund des am 28. Oktober 2020 von Bund und Ländern wegen der gestiegenen Infektionszahlen beschlossenen erneuten „Teil-Lockdowns“ und darauf folgender weiterer Maßnahmen bestehen derartige Einschränkungen und Verpflichtungen derzeit in allen Ländern unter jeweils näher normierten Voraussetzungen.

2

2. Parteien, die nicht im Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, können gemäß § 18 Abs. 2 BWahlG nur dann an der Bundestagswahl teilnehmen, wenn der Bundeswahlausschuss ihre Parteieigenschaft festgestellt hat. Fällt eine Partei in den Anwendungsbereich dieser Norm, benötigt sie nach § 20 Abs. 2 Satz 2 BWahlG zudem Unterstützungsunterschriften für Kreiswahlvorschläge sowie nach § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG für die Aufstellung von Landeslisten. Parteien, die seit der letzten Wahl im Bundestag oder in einem Landtag ununterbrochen mit fünf Abgeordneten vertreten waren, müssen hingegen keine Unterstützungsunterschriften beibringen. Nach § 20 Abs. 2 Satz 2 BWahlG benötigen Kreiswahlvorschläge politischer Parteien im Sinne des § 18 Abs. 2 BWahlG die Unterstützung von 200 Wahlberechtigten des Wahlkreises, die den Kreiswahlvorschlag persönlich und handschriftlich unterzeichnen müssen. Landeslisten politischer Parteien im Sinne des § 18 Abs. 2 BWahlG sind gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG von 1 vom Tausend der Wahlberechtigten des Landes

3

bei der letzten Bundestagswahl, höchstens jedoch von 2.000 Wahlberechtigten, persönlich und handschriftlich zu unterzeichnen. Gemäß § 19 BWahlG sind Kreiswahlvorschläge dem Kreiswahlleiter, Landeslisten dem Landeswahlleiter spätestens am neunundsechzigsten Tage vor der Wahl bis 18 Uhr schriftlich einzureichen.

3. Daneben sieht das Bundeswahlgesetz vor, dass die Aufstellung der Bewerber zur Teilnahme an der Bundestagswahl in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung erfolgt (§ 21 Abs. 1 Satz 1, § 27 Abs. 5 BWahlG). Nach § 21 Abs. 3 Satz 4 BWahlG dürfen die Wahlen für die Aufstellung der Wahlkreisbewerber grundsätzlich frühestens 32 Monate, die Wahlen zu den Vertreterversammlungen frühestens 29 Monate nach Beginn der (laufenden) Wahlperiode des Deutschen Bundestages stattfinden. Nach § 34 Abs. 4 Nr. 5 Bundeswahlordnung (BWO) dürfen Kreiswahlvorschläge von Parteien erst nach Aufstellung des Bewerbers durch eine Mitglieder- oder Vertreterversammlung unterzeichnet werden. Vorher geleistete Unterschriften sind ungültig. Diese Regelung gilt gemäß § 39 Abs. 3 Satz 5 BWO für Landeslisten entsprechend.

4

4. Der 19. Deutsche Bundestag trat am 24. Oktober 2017 zu seiner ersten Sitzung zusammen. Die Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag erfolgte durch Artikel 1 des 24. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. Juni 2020; das Gesetz trat am 30. Juni 2020 in Kraft (BGBl I S. 1409). Jedenfalls ab diesem Zeitpunkt war nach vorheriger Durchführung der Aufstellungsversammlung die Einholung von Unterstützungsunterschriften möglich.

5

5. Da der Bundespräsident mit der Anordnung über die Bundestagswahl 2021 vom 8. Dezember 2020 (BGBl I S. 2769) den Termin für die Wahl des 20. Deutschen Bundestages auf den 26. September 2021 festgelegt hat, endet die Frist zur Vorlage der Kreiswahlvorschläge und Landeslisten gemäß § 19 BWahlG am 19. Juli 2021 um 18 Uhr.

6

6. Die Anpassung landeswahlrechtlicher Vorschriften zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften wegen geänderter Rahmenbedingungen aufgrund der COVID-19-Pandemie war Gegenstand von Entscheidungen der Verfassungsgerichtshöfe der Länder Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 88/20 -, juris), Baden-Württemberg (VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris) und Berlin (VerfGH Berlin, Beschlüsse vom 17. März 2021 - VerfGH 4/21; VerfGH 20/21, 20 A/21 -). Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vertrat dabei die Auffassung, dass der Landesgesetzgeber mit einer Absenkung der Unterschriftenquoten auf 60 % der bisherigen Höhe und einer um elf Tage verlängerten Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen für die Kommunalwahl am 13. September 2020 den pandemiebedingten Erschwernissen für die Beibringung von Unterstützungsunterschriften hinreichend Rechnung getragen habe (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 88/20 -, juris, Rn. 71 ff.). Der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg erachtete eine Anpassung der

7

Regelungen zu den Unterschriftenquoten bei der Landtagswahl am 14. März 2021 für verfassungsrechtlich geboten und erklärte, dass bei einer Reduzierung der Zahl der beizubringenden Unterschriften um 50 % kein Anlass zu erneuter verfassungsrechtlicher Beanstandung bestünde (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 72). Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin beurteilte demgegenüber eine gesetzgeberisch bereits erfolgte Absenkung der Unterschriftenquoten für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen am 26. September 2021 auf 50 % der ursprünglichen Höhe als unzureichend und regte eine Absenkung auf maximal 20 bis 30 % dieser Höhe an (vgl. VerfGH Berlin, Beschlüsse vom 17. März 2021 - VerfGH 4/21 -, S. 12; - VerfGH 20/21, 20 A/21 -, S. 11).

7. In den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurde die Zahl der für eine Wahlteilnahme beizubringenden Unterstützungsunterschriften für die in den Jahren 2020 und 2021 stattfindenden Kommunal- und Landtagswahlen in unterschiedlicher Höhe (auf 25 bis 60 % des Ausgangswertes) abgesenkt.

8

II.

1. a) Mit am 7. Januar 2021 beim Bundesverfassungsgericht eingegangenem Schriftsatz hat die Antragstellerin zu I. ein Organstreitverfahren wegen des Unterlassens einer Anpassung von § 20 Abs. 2 Satz 2 und § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG an die durch die COVID-19-Pandemie geänderten tatsächlichen Umstände eingeleitet und einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt, der auf eine Verpflichtung des Antragsgegners zur Neuregelung der Anzahl der vorzulegenden Unterstützungsunterschriften gerichtet ist.

9

b) Zur Begründung trägt die Antragstellerin zu I. vor:

10

aa) Durch die unveränderte Geltung von § 20 Abs. 2 Satz 2 und § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG unter den besonderen Bedingungen der COVID-19-Pandemie sei sie in ihrem Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der politischen Willensbildung aus Art. 21 Abs. 1 GG unverhältnismäßig beeinträchtigt. Die angesichts steigender Infektionszahlen ab Mitte Oktober 2020 angeordneten Maßnahmen wirkten auf die Möglichkeit zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften zurück. Wegen der auf unvorhersehbare Zeit fortbestehenden Kontaktbeschränkungen werde es kaum möglich sein, die erforderliche Zahl an Unterschriften fristgerecht zu sammeln. Zwar sei die weitere Entwicklung derzeit nicht absehbar. Es sei jedoch wahrscheinlich, dass die notwendigen Infektionsschutzmaßnahmen noch bis weit in den Sommer hinein und über den Tag des Ablaufs der Frist zur Einreichung der Landeslisten und Kreiswahlvorschläge hinaus fortgeführt werden müssten. Dies berge für die Antragstellerin zu I. die Gefahr, wegen einer unzureichenden Zahl an Unterstützungsunterschriften nicht zur Teilnahme an der Bundestagswahl zugelassen zu werden. Der Antragsgegner sei vor diesem Hintergrund verpflichtet, einen verfassungsgemäßen Zustand bei der Zulassung der sogenannten „kleinen Parteien“ zur Bundestagswahl

11

dadurch wiederherzustellen, dass er für die kommende Bundestagswahl von der Anwendung der Vorschriften zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften absehe. Zumindest sei es geboten, die Zahl der vorzulegenden Unterschriften erheblich zu reduzieren oder andere geeignete gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen.

bb) Das Bundesverfassungsgericht halte zwar wahlrechtliche Unterschriftenquoten für sachlich gerechtfertigt. Selbst nach dieser – kritisch zu bewertenden und korrekturbedürftigen – Rechtsprechung dürfe die Zahl der Unterschriften allerdings nur so hoch festgesetzt werden, wie es für die Erreichung ihres Zwecks erforderlich sei. Sie dürfe der Wählerentscheidung möglichst nicht vorgreifen und nicht so hoch sein, dass einem neuen Bewerber die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht werde. Die Veränderungen durch die COVID-19-Pandemie machten es daher erforderlich, die Vorschriften zu den Unterstützungsunterschriften bei der kommenden Bundestagswahl auszusetzen oder jedenfalls die Zahl der vorzulegenden Unterschriften anzupassen.

12

cc) Im Übrigen gibt die Antragstellerin zu I. zur Begründung ihres Antrags auszugsweise die Rechtsprechung der Verfassungsgerichtshöfe für die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen wieder und weist auf die Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 17. März 2021 hin. Nach den vorrangig zitierten Passagen aus der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 9. November 2020 sei nicht zu bezweifeln, dass die herkömmliche Art des Sammelns von Unterstützungsunterschriften im Wege der direkten Ansprache von Personen auf Straßen und Plätzen sowie an der Haus- oder Wohnungstür seit Ausbruch der Pandemie erheblich weniger Erfolg verspreche. Auch sei es plausibel, dass Parteien Schwierigkeiten hätten, ausreichend Parteimitglieder für das Werben um Unterstützungsunterschriften zu gewinnen. Die durch die COVID-19-Verordnungen angestrebte Reduzierung von persönlichem Kontakt und spontaner Gesprächsmöglichkeit treffe gerade auch die politische Kommunikation. In historisch einmaliger Weise sei der Urtypus der politischen Auseinandersetzung – das Gespräch im öffentlichen Raum – durch den Staat selbst erschwert worden. Die dadurch verursachte Verschärfung der Ungleichbehandlung der Parteien werde auch nicht durch neue Möglichkeiten der Ansprache und des Sammelns von Unterschriften unter Verwendung digitaler Formate kompensiert. Es sei daher Aufgabe des Gesetzgebers, eine Lösung zu finden, wie er der verschärften Ungleichbehandlung der Parteien begegne (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 58 ff., 71).

13

Im Anschluss daran führt die Antragstellerin zu I. aus, die in Bezug genommenen Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg betreffen zwar landesrechtliche Wahlrechtsnormen. Sie seien aber auf die anstehende Bundestagswahl übertragbar.

14

dd) Der Erlass einer einstweiligen Anordnung sei zur Vermeidung einer irreversiblen Verletzung der Rechte der Antragstellerin zu I. aus Art. 21 Abs. 1 GG geboten. Bei

15

Anwendung von § 20 Abs. 2 Satz 2 und § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG in der geltenden Fassung bestehe die konkrete Gefahr, dass sie nicht oder nicht mit allen aufgestellten Kandidaten zur Teilnahme an der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag zugelassen werde. Dies könne nicht durch die nachträgliche Feststellung eines verfassungswidrigen gesetzgeberischen Unterlassens ausgeglichen werden.

2. a) Die Antragstellerin zu II. hat mit am 3. Februar 2021 eingegangenem Schriftsatz ein Organstreitverfahren eingeleitet und ebenfalls einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Sie sieht sich als nicht im Bundestag oder in einem Landtag vertretene Partei mit circa 5.000 Mitgliedern durch die Nichteinfügung einer Ausnahmeregelung in § 20 Abs. 2 Satz 2 und § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG in ihrem passiven Wahlrecht verletzt, das als Ausfluss ihrer Parteieigenschaft verfassungsrechtlich geschützt sei, und begehrt eine Aussetzung der Anwendbarkeit dieser Normen bis zum 31. Dezember 2021. 16

b) Zur Begründung führt die Antragstellerin zu II. aus: 17

aa) Das passive Wahlrecht habe besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der verfassungsmäßigen Aufgabe der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, an der politischen Willensbildung des Volkes teilzunehmen. Insoweit ergebe sich die Notwendigkeit einer Gleichbehandlung der Parteien aus dem Prinzip der Gleichheit der Wahl. Daher sei der Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Festsetzung von Unterschriftenquoten begrenzt. Der Entscheidung des Wählers solle nicht vorgegriffen werden. Es dürfe nicht um die Vorauswahl etablierter oder „wünschenswerter“ Kandidaten gehen. 18

bb) Diesen Anforderungen genüge das Bundeswahlgesetz unter den aktuellen Bedingungen der COVID-19-Pandemie nicht. Die Höhe der Unterschriftenquoten sei auf normale Umstände zugeschnitten. Gerade unter den besonderen Bedingungen und Herausforderungen einer Pandemie belege schon die Beibringung einer geringeren Zahl an Unterstützungsunterschriften die Ernsthaftigkeit der Wahlteilnahme einer Partei. Dies gelte auch für die Antragstellerin zu II., die über circa 5.000 Mitglieder verfüge und eine parteitypische organisatorische Festigkeit aufweise. 19

Da bislang den Parteien nicht abverlangt werde, einen festen Unterstützerkreis aufzubauen, sei die für die Unterschriftenbeibringung zur Verfügung stehende Zeit darauf zugeschnitten, auch durch „Straßenwahlkampf“ Unterstützer gewinnen zu können. Entsprechende klassische Werbemaßnahmen wie Versammlungen oder Infostände seien in allen Ländern aber erheblich eingeschränkt. Abstandsgebot und Maskenpflicht erschwerten eine ernsthafte Kommunikation erheblich, insbesondere gegenüber unbekanntem Personen. Versammlungen seien nur eingeschränkt durchführbar; auch bestünden Ausgangssperren. Zahlreiche Gemeinden genehmigten aktuell keine Informationsstände. Abgesehen davon seien die Innenstädte deutlich weniger frequentiert. Alternative Möglichkeiten der Sammlung von Unterstützungsunterschriften könnten diese Erschwernisse nicht ausgleichen. Ein individuelles Sammeln von Unterschriften bei persönlichen Bekannten, Sympathisan- 20

ten oder Mitgliedern sei aktuell nicht zulässig oder im Sinne des Infektionsschutzes nicht ratsam. Die postalische Übersendung erfordere einen hohen Organisationsaufwand und verursache größere Kosten mit erheblichen Streuverlusten; dies könne kleineren Parteien nicht zugemutet werden. Eine internetgestützte oder vollständig elektronisch ablaufende Leistung der Unterstützungsunterschriften sei nicht vorgesehen.

Mit dem Sonderfall einer Neuwahl sei die Unterschriftensammlung in der Pandemie nicht vergleichbar. Bei einer im Falle von Neuwahlen verkürzten Frist zur Beibringung der Unterschriften sei es Parteien unverändert möglich, Unterstützer direkt anzusprechen. Auch könne in diesem Fall die zeitliche Straffung zu einer erhöhten Motivation der Mitglieder führen. 21

c) Außerdem erklärt die Antragstellerin zu II., ihre Anträge könnten unter Beachtung des dargestellten Rechtsschutzziels auch dahin ausgelegt werden, dass eine Rechtsverletzung lediglich festgestellt werde, soweit während des Vorliegens einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite mehr als 25 Unterstützungsunterschriften pro Wahlkreis beziehungsweise 250 Unterstützungsunterschriften pro Landesliste gefordert würden. 22

B.

Die Anträge sind unzulässig. Die Antragstellerinnen sind nicht antragsbefugt, da sie die Möglichkeit einer Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG nicht in einer den Begründungsanforderungen von § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG genügenden Weise dargelegt haben (I.). Weitere Zulässigkeitsbedenken (II.) können insoweit dahinstehen. 23

I.

Die Antragstellerinnen haben jeweils die Möglichkeit einer Verletzung ihres geltend gemachten Rechts auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG durch das Unterlassen einer Aussetzung der Anwendbarkeit von § 20 Abs. 2 Satz 1, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG oder einer Absenkung der Zahl der nach diesen Vorschriften für die Zulassung eines Kreiswahlvorschlags oder einer Landesliste beizubringenden Unterstützungsunterschriften bei der Bundestagswahl 2021 durch den Antragsgegner nicht hinreichend substantiiert dargelegt. 24

1. a) Nach § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG sind Anträge, die ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht einleiten, zu begründen; die erforderlichen Beweismittel sind anzugeben. § 23 Abs. 1 BVerfGG gilt als allgemeine Verfahrensvorschrift für alle Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, also auch für das Organstreitverfahren (vgl. BVerfGE 24, 252 <258>; 134, 141 <195 Rn. 161>; 136, 121 <124 f. Rn. 5>; vgl. implizit auch BVerfGE 151, 191 <199 Rn. 23>). Die Verletzung des geltend gemachten verfassungsmäßigen Rechts muss sich aus dem Sachvortrag des Antragstellers als mögliche Rechtsfolge ergeben (vgl. BVerfGE 57, 1 <5>; 60, 374 <381>; 82, 322 <336>; 134, 141 <195 Rn. 161>). Erforderlich, aber auch ausrei-

chend ist es, dass die von dem Antragsteller behauptete Verletzung oder unmittelbare Gefährdung seiner verfassungsmäßigen Rechte unter Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint (vgl. BVerfGE 134, 141 <195 Rn. 161>; 138, 256 <259 Rn. 6>; 140, 1 <21 f. Rn. 58>; 150, 194 <201 Rn. 20>; 151, 191 <199 Rn. 22>; stRspr).

b) Wird im Organstreitverfahren eine Verletzung organschaftlicher Rechte durch gesetzgeberisches Unterlassen gerügt, hat der Antragsteller die dafür geltenden besonderen Voraussetzungen substantiiert darzulegen.

26

aa) Dabei ist davon auszugehen, dass der Bund, soweit ihm die Gesetzgebung über eine bestimmte Materie gemäß Art. 70 ff. GG zugewiesen ist, grundsätzlich die Befugnis, nicht aber die Verpflichtung hat, Gesetze zu erlassen beziehungsweise zu ändern. Dies schließt indes nicht aus, dass ausnahmsweise Gesetzgebungspflichten bestehen, die sich aus einzelnen Vorschriften des Grundgesetzes (außerhalb der Art. 70 bis 82 GG) sowie aus Vorgaben des Unionsrechts ergeben können (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 41; siehe auch Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 71 Rn. 33; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/ Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Vorbemerkung vor Art. 70 Rn. 15 ff.; Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 71 Rn. 33 <März 2007>). Insoweit erscheint es zwar nicht ausgeschlossen, dass gesetzgeberische Handlungspflichten aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien folgen (vgl. BVerfGE 73, 40 <94>). Allerdings ist eine solche Handlungspflicht im jeweiligen Einzelfall gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG substantiiert darzulegen (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 41).

27

bb) Soweit dem Grunde nach eine Handlungspflicht des Gesetzgebers besteht, ist ihm bei der Wahrnehmung dieser Pflicht in der Regel ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet (vgl. BVerfGE 3, 19 <24, 29>; 77, 170 <214 f.>; 79, 174 <202>; 88, 203 <262>; 106, 166 <177>; 121, 317 <356>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 42). Es ist regelmäßig eine komplexe Frage, wie eine positive staatliche Schutz- oder Handlungspflicht durch gesetzgeberische Maßnahmen zu verwirklichen ist. Da je nach Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse, der konkreten Zielsetzungen und ihrer Priorisierung verschiedene Lösungen möglich sind, kann die nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dem demokratischen Prinzip in die Verantwortung des vom Volk unmittelbar legitimierten Gesetzgebers gelegte Entscheidung vom Bundesverfassungsgericht in der Regel nur begrenzt nachgeprüft werden (vgl. BVerfGE 56, 54 <81>). Unbenommen bleibt dem Gesetzgeber insbesondere, Interessen zu berücksichtigen, die gegenläufig zu dem von ihm verfolgten Gemeinwohlziel sind, und so eine Lösung durch Zuordnung und Abwägung kollidierender Rechtsgüter zu entwickeln (vgl. BVerfGE 121, 317 <356 f.> unter Bezugnahme auf BVerfGE 110, 141 <159>; 111, 10 <38 f., 43>). Nur in seltenen Ausnahmefällen lässt sich der Verfassung eine konkrete Handlungspflicht entnehmen, die zu einem bestimmten Tätigwerden zwingt.

28

cc) Verengt sich die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit nur ausnahmsweise darauf, dass allein durch eine bestimmte Maßnahme einer gesetzgeberischen Normsetzungspflicht Rechnung getragen werden kann, wirkt dies auf die Begründungsanforderungen gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG zurück (vgl. zur Verfassungsbeschwerde BVerfGE 77, 170 <215>; zur Wahlprüfungsbeschwerde BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 44; s.a. Hömig, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 92 Rn. 13 m.w.N. <Mai 2011>). Wird eine Rechtsverletzung in Form eines gesetzgeberischen Unterlassens geltend gemacht, genügen die Antragstellerinnen ihrer Begründungspflicht gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG nur, wenn dargelegt wird, dass der Gesetzgeber einer Normsetzungspflicht im behaupteten Sinne unterliegt und er dieser Pflicht nicht nachgekommen ist. Soweit der Erlass einer konkreten Regelung eingefordert wird, ist substantiiert zu begründen, warum der dem Gesetzgeber grundsätzlich zukommende Gestaltungsspielraum auf den Erlass der eingeforderten Regelung verengt ist (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 44).

c) Bei einem Antrag im Organstreitverfahren, mit dem ein gesetzgeberisches Unterlassen im Wahlrecht gerügt wird, bedarf es außerdem einer Auseinandersetzung mit dem Umstand, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GG lediglich die Grundzüge für das Wahlsystem vorgibt (vgl. hierzu BVerfGE 6, 104 <111>; 95, 335 <349>; 121, 266 <296>; 124, 1 <19>; 131, 316 <335>) und daher eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Vornahme einer bestimmten Wahlrechtsänderung regelmäßig nicht in Betracht kommt.

aa) Die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts hat der Verfassungsgeber bewusst offengelassen und in Art. 38 Abs. 3 GG dem Bundesgesetzgeber übertragen (vgl. BVerfGE 131, 316 <334 f.>). Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter und die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG – auch im Verhältnis zueinander – zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfGE 95, 408 <420>; 121, 266 <303>; 131, 316 <338>; 132, 39 <48 Rn. 26>) und dabei teilweise gegenläufigen Zielen Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 131, 316 <335>).

bb) Der Gesetzgeber hat eine die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn deren verfassungsrechtliche Rechtfertigung durch neuere Entwicklungen infrage gestellt wird (vgl. BVerfGE 146, 327 <353 Rn. 65>). Bei dem ihm gemäß Art. 38 Abs. 3 GG obliegenden Ausgleich der Wahlrechtsgrundsätze und der sonstigen Verfassungsgüter hat er sich an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (vgl. BVerfGE 120, 82 <107>; 129, 300 <321>; 135, 259 <287 Rn. 53>; 146, 327 <352 Rn. 63 f.>). Der Ausgestaltung des Wahlrechts sind die bestehenden tatsächlichen Verhältnisse und die Prognose ihrer künftigen Entwicklung zugrunde zu legen. Folglich ist der Gesetzgeber verpflichtet, bei neu auftretenden Entwicklungen, die unvorhergesehene Gefahren für die Integrität der Wahl als zentralem demokratischen Legitimationsvorgang mit sich bringen können, die von ihm geschaffenen Regelungen zu überprüfen

(vgl. BVerfGE 59, 119 <127>). In diesem Sinn hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass für Sperrklauseln im Verhältniswahlrecht die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden kann. Eine Wahlrechtsbestimmung kann mit Blick auf eine Repräsentativkörperschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein, mit Blick auf eine andere oder zu einem anderen Zeitpunkt jedoch nicht (vgl. BVerfGE 82, 322 <338 f.>; 120, 82 <108>; 129, 300 <322>; 135, 259 <288 Rn. 54>; 146, 327 <353 Rn. 65>). Ändern sich die vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder erweisen sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellten Prognosen als irrig, hat er im Rahmen des ihm verfassungsrechtlich zukommenden Spielraums darüber zu befinden, ob er am bestehenden Wahlrecht festhält oder eine Anpassung desselben vornimmt (vgl. BVerfGE 73, 40 <94>; 82, 322 <338 f.>; 107, 286 <294 f.>; 120, 82 <108>; 129, 300 <321 f.>; 135, 259 <287 Rn. 54>; 146, 327 <353 Rn. 65>).

cc) Demgemäß setzt eine den Anforderungen des § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG genügende Begründung der Möglichkeit, dass eigene organschaftliche Rechte durch das Unterlassen bestimmter Änderungen wahlrechtlicher Regelungen verletzt werden, voraus, dass die Antragsteller die Verpflichtung des Wahlgesetzgebers zu einem entsprechenden Tätigwerden trotz seines gemäß Art. 38 Abs. 3 GG weiten Gestaltungsspielraums substantiiert darlegen. Wird das Unterlassen einer konkret bezeichneten Wahlrechtsänderung geltend gemacht, ist aufzuzeigen, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers von Verfassungs wegen auf die begehrte Gesetzesänderung verengt ist.

33

2. Nach diesen Maßstäben haben die Antragstellerinnen die Möglichkeit einer Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG nicht hinreichend substantiiert begründet.

34

Sie führen zwar hinreichend aus, dass das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG einen Eingriff in ihr Recht auf Chancengleichheit beinhaltet (a). Auch weisen sie zutreffend darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung dieses Erfordernis als grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen hat (b). Sie legen ferner ausreichend dar, dass die pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen und -verbote zu einer Intensivierung des Eingriffs in das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zum Nachteil der nicht im Bundestag oder in einem Landtag vertretenen Parteien geführt haben (c). Soweit sie daraus aber eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Antragsgegners zur Aussetzung oder Absenkung der Unterschriftenquoten gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG bei der Bundestagswahl 2021 ableiten, genügen ihre Ausführungen den Anforderungen an die Begründung einer dahingehenden Verengung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums nicht (d).

35

a) Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit steht in engem Zu-

36

sammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren (vgl. BVerfGE 41, 399 <413 f.>; 71, 81 <94>; 120, 82 <105>; 140, 1 <23 Rn. 63>; 146, 327 <350 Rn. 60>). Deshalb muss es – ebenso wie die durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgte gleiche Behandlung der Wählerinnen und Wähler – in einem strikten und formalen Sinn verstanden werden. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (vgl. BVerfGE 146, 327 <350 Rn. 60> m.w.N.). Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG garantiert den politischen Parteien nicht nur die Freiheit ihrer Gründung und die Möglichkeit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, sondern auch, dass diese Mitwirkung auf der Basis gleicher Rechte und gleicher Chancen erfolgt (vgl. BVerfGE 135, 259 <285 Rn. 48>; 146, 327 <350 Rn. 60>). Dieses Recht gilt im gesamten Wahlverfahren, also nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern auch für die Wahlvorbereitung (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 103).

Demgemäß stellt sich das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften für parlamentarisch nicht vertretene Parteien als Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG dar. Das Unterschriftenquorum hat die Nichtberücksichtigung der Wahlvorschläge derjenigen Parteien zur Folge, die nicht die erforderliche Unterschriftenzahl aufbringen. In dieser Einschränkung der Möglichkeit zur Teilnahme an der Wahl liegt eine Benachteiligung betroffener Parteien und damit auch der Antragstellerinnen gegenüber den in den Parlamenten vertretenen Parteien (vgl. BVerfGE 60, 162 <167 f.>; 111, 289 <301>; VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 88/20 -, juris, Rn. 70).

37

b) aa) Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG unterliegt aber keinem absoluten Differenzierungsverbot. Zwar folgt aus dem formalen Charakter der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, dass dem Gesetzgeber nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt (vgl. BVerfGE 146, 327 <350 f. Rn. 61> m.w.N.). Differenzierungen im Wahlrecht können aber durch Gründe gerechtfertigt sein, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfGE 95, 408 <418>; 129, 300 <320>; 130, 212 <227 f.>; 146, 327 <350 f. Rn. 61> m.w.N.). Hierzu zählt die Verwirklichung der mit der Parlamentswahl verfolgten Ziele, zu denen insbesondere die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung gehören (vgl. BVerfGE 95, 408 <418>; 120, 82 <111>; 129, 300 <320 f.>; 135, 259 <286 Rn. 52>). Der Gesetzgeber kann daher im Rahmen des ihm eingeräumten Gestaltungsspielraums Regelungen treffen, die der Verfolgung dieser Ziele dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit liegt hingegen vor, wenn der Gesetzgeber ein Ziel verfolgt hat,

38

das er bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgen darf, oder wenn die getroffene Regelung nicht geeignet und erforderlich ist, um die zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen (vgl. BVerfGE 120, 82 <107>; 129, 300 <321>; 135, 259 <287 Rn. 53>; 146, 327 <352 f. Rn. 64>).

bb) Davon ausgehend hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung wahlrechtliche Unterschriftenquoten für sachlich gerechtfertigt erachtet, wenn und soweit sie dazu dienen, den Wahlakt auf ernsthafte Wahlvorschläge zu beschränken und so der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen (vgl. BVerfGE 1, 208 <247 ff.>; 3, 19 ff.; 4, 375 <383 f.>; 5, 77 <81 f.>; 6, 84 <98 f.>; 12, 135 <137>; 24, 300 <341>; 41, 399 <421>; 60, 162 <168 f., 172>; 71, 81 <96 f.>; 82, 353 <364>; 111, 289 <302>).

39

(1) Die Beschränkung des Wahlakts auf ernsthafte Wahlvorschläge ist auf den Schutz von Verfassungsgütern gerichtet, die der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten können. Sie zielt darauf ab, das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimmen zu sichern und die Wahlberechtigten davor zu bewahren, ihre Stimmen an aussichtslose Wahlvorschläge zu vergeben (vgl. BVerfGE 60, 162 <172>; 111, 289 <302>). Sie dient damit der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes (vgl. BVerfGE 95, 408 <418>) und beugt zugleich der Gefahr der Stimmenzersplitterung vor. Vergleichbar einer Sperrklausel (vgl. BVerfGE 3, 383 <393 f.>) verfolgt die Beschränkung des Kreises der Wahlvorschläge damit auch den Zweck, die Bildung handlungsfähiger und repräsentativer Verfassungsorgane zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 6, 84 <98 f.>), und ist folglich auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments gerichtet (vgl. BVerfGE 3, 19 <27>; 6, 84 <98>; 60, 162 <171 f.>; 71, 81 <97>; Lege, Unterschriftenquoten zwischen Parteienstaat und Selbstverwaltung, 1996, S. 30). Schließlich betrifft das Unterschriftenquorum auch die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl (vgl. BVerfGE 4, 375 <381 f.>; 5, 77 <82>; 12, 10 <27>; Lege, Unterschriftenquoten zwischen Parteienstaat und Selbstverwaltung, 1996, S. 26; Hahnen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 20 Rn. 8). Durch den Ausschluss aussichtsloser Kandidaturen soll vermieden werden, dass die Stimmzettel unübersichtlich oder unhandlich werden und die Auswertung dadurch übermäßig erschwert wird (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 18. Juli 1995 - Vf. 2-VII-95 -, juris, Rn. 46).

40

(2) Vor diesem Hintergrund umfasst der dem Gesetzgeber im Rahmen des Art. 38 Abs. 3 GG eingeräumte Gestaltungsspielraum die Möglichkeit, anzuordnen, dass nicht im Parlament vertretene Parteien den Nachweis der Ernsthaftigkeit ihrer Wahlteilnahme durch die Beibringung einer bestimmten Zahl an Unterstützungsunterschriften zu führen haben (vgl. BVerfGE 3, 19 <27>). Da der Nachweis der Ernsthaftigkeit der Wahlteilnahme bei Parteien, die in einem Parlament vertreten sind, aufgrund ihrer parlamentarischen Tätigkeit regelmäßig als erbracht angesehen werden kann (vgl. BVerfGE 12, 10 <27 f.>), ist die mit dem Unterschriftenquorum verbundene nachteilige Behandlung von Parteien, die nicht in einem Parlament vertre-

41

ten sind, verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich (vgl. BVerfGE 12, 135 <137>). Dabei kann von der Geeignetheit des Unterschriftenquorums zur Erbringung des Nachweises der Ernsthaftigkeit der Wahlteilnahme ausgegangen werden, wenn sich aus der Zahl der Unterschriften der Schluss ableiten lässt, dass hinter einem Wahlvorschlag eine politisch ausreichend verfestigte Gruppierung steht (vgl. BVerfGE 4, 375 <384>; 12, 10 <27>). Der Gesetzgeber darf das Recht, Wahlvorschläge zu unterbreiten, von einer ernst- und (in gewissem Umfang) dauerhaften Organisationstätigkeit abhängig machen (vgl. BVerfGE 71, 81 <99>).

(3) Der mit der Festsetzung von Unterschriftenquoren verbundene Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien darf allerdings die Grenzen des zum Schutz der bezeichneten Verfassungsgüter Erforderlichen nicht übersteigen und vor allem nicht dazu führen, dass die Parteien den ihnen durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Auftrag zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes nicht mehr erfüllen können. Dies hat zur Folge, dass die Zahl der beizubringenden Unterschriften nur so hoch festgesetzt werden darf, wie es für die Erreichung ihres Zwecks erforderlich ist (vgl. BVerfGE 71, 81 <96 f.>). Sie darf der Wählerentscheidung möglichst wenig vorgreifen und nicht so hoch sein, dass Bewerberinnen und Bewerber die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird (vgl. BVerfGE 6, 84 <98>; 41, 399 <421>; 111, 289 <303>). Im Sinne der Wahlfreiheit ist zu gewährleisten, dass die Gründung einer wahlvorschlagsberechtigten Organisation und deren Wahlteilnahme auch von einer kleinen Anzahl von Wahlberechtigten relativ einfach ins Werk gesetzt werden kann (vgl. BVerfGE 71, 81 <100 f.>).

42

(4) Dies in Rechnung stellend hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung betont, dass gegen das Erfordernis der Beibringung von Unterstützungsunterschriften angesichts des Gewichts der geschützten Gemeinwohlbelange selbst in Sonderkonstellationen grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken nicht bestehen.

43

So hat es mit Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Oktober 1990 (BVerfGE 82, 353) die Zulässigkeit von Unterschriftenquoren für parlamentarisch nicht vertretene Parteien unter den besonderen Bedingungen der ersten gesamtdeutschen Wahlen bestätigt. Die Erstreckung der für die Bundestagswahl geltenden Quoren auf das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik in der besonderen Situation der ersten gesamtdeutschen Wahlen verletzte die verfassungsmäßigen Rechte der damaligen Antragstellerinnen nicht schon deswegen, weil es ihnen aufgrund der kurzfristig vollzogenen Ausdehnung des Wahlgebietes nicht möglich gewesen wäre, in dessen neuen Teil die erforderliche Organisation für die Sammlung einer ausreichenden Zahl an Unterstützungsunterschriften aufzubauen. Der Ausschluss von der Wahlbewerbung aufgrund entsprechender organisatorischer Schwierigkeiten entspreche gerade dem Sinn der Unterschriftenquoren (vgl. BVerfGE 82, 353 <364>).

44

(5) Hinsichtlich der zulässigen Höhe von Unterschriftenquoren hat das Bundesver-

45

fassungsgericht in seinem Urteil des Ersten Senats vom 1. August 1953 (BVerfGE 3, 19) bei einem Unterschriftenquorum von mindestens 500 Wahlberechtigten für einen Kreiswahlvorschlag die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens als überschritten erachtet und einen Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG angenommen (vgl. BVerfGE 3, 19 <29>). Demgegenüber hat es das Erfordernis, dass eine Landesliste der Unterstützung durch 1 vom Tausend der Wahlberechtigten und höchstens 2.500 Unterschriften bedarf, nicht beanstandet (vgl. BVerfGE 3, 19 <30>). In einem nachfolgenden Urteil des Zweiten Senats vom 6. Februar 1956 stellte das Gericht mit Blick auf landeswahlrechtliche Regelungen in Baden-Württemberg fest, dass in Wahlkreisen mit durchschnittlich 67.000 Wahlberechtigten von den nicht im Landtag vertretenen Parteien höchstens 150 Unterstützungsunterschriften je Wahlkreisvorschlag gefordert werden dürfen (vgl. BVerfGE 4, 375, Leitsatz 3). Dies entspreche einer verfassungsrechtlich unbedenklichen Quote von 0,25 % der Wahlberechtigten (vgl. BVerfGE 4, 375 <386>).

Daran anschließend beurteilte das Gericht im Beschluss des Zweiten Senats vom 25. Januar 1961 (BVerfGE 12, 132) das im saarländischen Landtagswahlgesetz vorgesehene Unterschriftenquorum, das sich in den einzelnen Wahlkreisen zwischen einem Anteil von 0,18 % bis 0,26 % der Wahlberechtigten bewegte, als zulässig. Die Regelung überschreite nicht das dem Gesetzgeber eingeräumte Ermessen zur Fixierung der Höhe der Zahl der Unterschriften, derer es bedürfe, um die Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlags zu ermessen (vgl. BVerfGE 12, 132 <134>).

46

c) Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung, die auch die Realbedingungen einer Wahl berücksichtigt, haben die Antragstellerinnen hinreichend erläutert, dass die pandemiebedingten, auf nicht absehbare Zeit fortbestehenden Kontaktverbote und -beschränkungen eine Veränderung der tatsächlichen Rahmenbedingungen für das Sammeln der gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG erforderlichen Unterstützungsunterschriften darstellen, die zu einer Verschärfung des Eingriffs in ihr Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geführt haben.

47

aa) Die Antragstellerin zu I. beschränkt sich insoweit – abgesehen von dem Hinweis auf die Beschlüsse der Videoschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder vom 5. Januar 2021 – im Wesentlichen darauf, Ausführungen aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 - wörtlich wiederzugeben und zu behaupten, die zitierten Feststellungen seien auf die bevorstehende Bundestagswahl übertragbar. Sie unterzieht sich nicht der Mühe, die Pandemie-Verordnungen der einzelnen Länder und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Sammlung von Unterstützungsunterschriften darzulegen und einander gegenüberzustellen. Dass diese Regelungen auch bundesweit zu erheblichen Einschränkungen der Möglichkeit der Kontaktaufnahme und einer grundlegenden Veränderung der politischen Kommunikation im öffentlichen Raum geführt haben, liegt jedoch auf der Hand. Entsprechend den Feststellungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg ist offenkundig, dass die Beibringung der Unterstützungs-

48

unterschriften unter erheblich erschwerten Bedingungen stattfinden muss, da die herkömmliche Art des Sammelns von Unterschriften im öffentlichen Raum (direkte Ansprache, Infostände, Versammlungen) nur deutlich weniger effizient durchgeführt werden kann (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 59 ff.). Die in der Vergangenheit vorrangig eingesetzten Möglichkeiten des persönlichen Kontakts und der spontanen Gesprächsaufnahme auf der Straße, auf öffentlichen Plätzen oder bei Veranstaltungen mit dem Ziel, Personen zur Abgabe von Unterstützungserklärungen zu gewinnen, sind der Antragstellerin zu I. in erheblich geringerem Maße eröffnet als unter normalen Umständen. Auch ist es nicht fernliegend, dass aus Angst vor einer Infektion eine geringere Zahl an Parteimitgliedern für das Sammeln von Unterschriften im öffentlichen Raum zur Verfügung steht (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 62). Deshalb reicht der Sachvortrag der Antragstellerin zu I. zur Begründung ihrer Behauptung aus, die fristgemäße Sammlung der für eine Teilnahme an der Bundestagswahl 2021 erforderlichen Unterstützungsunterschriften sei aufgrund der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen deutlich erschwert.

bb) Gleiches gilt im Ergebnis auch für die Antragstellerin zu II. Auch sie legt hinreichend dar, dass klassische Maßnahmen zur Einwerbung von Unterstützungsunterschriften nur eingeschränkt möglich seien, zahlreiche Kommunen keine Infostände genehmigten und insbesondere Abstandsgebote und Maskenpflicht eine ernsthafte sachpolitische Kommunikation und das individuelle Einsammeln von Unterschriften erschweren.

49

d) Soweit die Antragstellerinnen aus der Veränderung der tatsächlichen Rahmenbedingungen für die Beibringung von Unterstützungsunterschriften eine Verpflichtung ableiten, die Anwendbarkeit von § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG nicht nur zu überprüfen (aa), sondern bis zum 31. Dezember 2021 auszusetzen (bb) oder zumindest die Höhe der Unterschriftenquoten für die kommende Bundestagswahl abzusenken (cc), und geltend machen, dass der Antragsgegner sie durch die Unterlassung dieser konkreten Maßnahmen in ihrem Recht auf Chancengleichheit gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt habe, genügen ihre Darlegungen den Begründungsanforderungen gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG jedoch nicht.

50

aa) Zwar stellen die pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen und die damit verbundene weitgehende Veränderung der politischen Kommunikation im öffentlichen Raum eine wesentliche Veränderung der tatsächlichen Ausgangslage dar, die der Gesetzgeber beim Erlass der Regelungen zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften in § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG zugrunde gelegt hat. Der Gesetzgeber ist daher gehalten zu prüfen (vgl. BVerfGE 146, 327 <353 Rn. 65> m.w.N.), ob eine unveränderte Beibehaltung der Unterschriftenquoten zum Nachweis der Ernsthaftigkeit der Wahlteilnahme einer nicht in den Parlamenten vertretenen Partei weiterhin erforderlich ist oder ob deren Wahlteilnahme hierdurch übermäßig erschwert wird (vgl. BVerfGE 6, 84 <98>; 41, 399 <421>; 111, 289 <303>).

51

bb) Daraus folgt indes nicht ohne Weiteres, dass der Antragsgegner auch verpflichtet ist, bei der Bundestagswahl 2021 die Anwendbarkeit von § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG auszusetzen. Eine dahingehende Verengung des dem Antragsgegner gemäß Art. 38 Abs. 3 GG eingeräumten Gestaltungsspielraums lässt sich dem Vortrag der Antragstellerinnen nicht hinreichend entnehmen. 52

(1) Soweit sich die Antragstellerin zu I. bereits dem Grunde nach gegen das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften als Voraussetzung der Wahlteilnahme von nicht im Parlament vertretenen Parteien wendet, setzt sie sich – ungeachtet des Bedenkens, dass sie mit diesem Vorbringen wegen fehlender Beachtung der Antragsfrist gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG ausgeschlossen sein dürfte – nicht hinreichend mit der vorstehend dargestellten (B. I. 2. b) bb) Rn. 39 ff.) ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Unterschriftenquoten auseinander. Es ist nicht ersichtlich, dass die vom Bundesverfassungsgericht ausgeführten Gesichtspunkte der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes, der Vermeidung der Stimmabgabe zugunsten aussichtsloser Wahlvorschläge und des daher gebotenen Nachweises der Ernsthaftigkeit der Wahlteilnahme unter den Bedingungen der Pandemie ihre grundsätzliche Berechtigung verloren haben könnten. Es hätte daher von der Antragstellerin zu I. dargelegt werden müssen, aus welchen Gründen die genannten Gemeinwohlbelange entweder von vornherein nicht geeignet sind, das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften als Voraussetzung der Wahlteilnahme von nicht in den Parlamenten vertretenen Parteien verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, oder warum unter Pandemie-Bedingungen diese Rechtfertigung bereits dem Grunde nach dauerhaft entfallen ist. 53

(2) Nichts Anderes ergibt sich, soweit die Antragstellerinnen geltend machen, dass der Antragsgegner verpflichtet sei, die Anwendbarkeit von § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 GG jedenfalls bei der kommenden Bundestagswahl beziehungsweise bis zum 31. Dezember 2021 auszusetzen. Zwar schildern sie die besonderen Schwierigkeiten, die sich beim Sammeln der erforderlichen Unterstützungsunterschriften aufgrund der pandemiebedingten Kontakteinschränkungen ergeben. Dass es vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich geboten ist, bei der bevorstehenden Bundestagswahl auf das Erfordernis der Beibringung von Unterschriften vollständig zu verzichten, ergibt sich damit aber noch nicht und wird von den Antragstellerinnen auch nicht nachvollziehbar dargelegt. Auch insoweit hätte es einer Begründung bedurft, warum die vom Bundesverfassungsgericht zur Rechtfertigung der Unterschriftenquoten angeführten Gründe unter den Bedingungen der Pandemie bei der Bundestagswahl am 26. September 2021 gänzlich zurückzutreten haben. 54

cc) Schließlich genügen die Ausführungen der Antragstellerinnen nicht, um zumindest die Möglichkeit einer Verengung des Gestaltungsspielraums des Antragsgegners auf eine Verpflichtung zur Absenkung der Zahl der gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG für eine Teilnahme an der Bundestagswahl erforderlichen Unterstützungsunterschriften zu begründen. Die Antragstellerinnen legen we- 55

der ausreichend dar, dass der Antragsgegner aufgrund der pandemiebedingten Veränderungen der Rahmenbedingungen politischer Kommunikation in der Öffentlichkeit dem Grunde nach zu einer Anpassung der Regelungen zur Wahlteilnahme nicht im Parlament vertretener Parteien verpflichtet ist (1.), noch setzen sie sich für diesen Fall mit der Verdichtung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums auf eine Absenkung der Unterschriftenquoten hinreichend auseinander (2.). Der Hinweis auf die Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 17. März 2021 - VerfGH 4/21; VerfGH 20/21, 20A/21 - gleicht diese Substantiierungsmängel nicht aus (3.).

(1) Den Ausführungen der Antragstellerinnen kann nicht in einer den Begründungsanforderungen gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG genügenden Weise entnommen werden, dass aufgrund der pandemiebedingten Erschwerung des Sammelns von Unterstützungsunterschriften eine verfassungsrechtliche Pflicht des Antragsgegners besteht, die Regelungen in § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG zu ändern. Es fehlt insoweit an einer ausreichenden Aufarbeitung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Zulässigkeit und den Grenzen wahlrechtlicher Unterschriftenquoten (a) sowie an einer das Antragsbegehren begründenden Übertragung dieser Maßgaben auf den vorliegenden Fall (b).

56

(a) Mit den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Maßstäben für die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit von Unterschriftenquoten für parlamentarisch nicht vertretene Parteien setzen sich die Antragstellerinnen nicht substantiiert auseinander. Die Antragstellerin zu I. beschränkt sich ohne nähere Begründung auf den Hinweis, dass die verfassungsgerichtliche Bewertung der Zulässigkeit von Unterschriftenquoten kritisch gesehen werde. Die Antragstellerin zu II. trägt lediglich vor, dass eine vorgezogene Neuwahl mit der jetzigen Situation nicht vergleichbar sei, da es sich um einen Fall handle, der ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehen sei. Eine substantiierte Infragestellung der in der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Maßstäbe zur Zulässigkeit von Unterschriftenquoten ergibt sich aus diesen Ausführungen nicht.

57

(b) Es fehlt bereits an einer substantiierten Darlegung, dass der Antragsgegner aufgrund der pandemiebedingten Veränderung der Rahmenbedingungen politischer Kommunikation in der Öffentlichkeit überhaupt zur Anpassung der Regelungen zur Wahlteilnahme von nicht in den Parlamenten vertretenen Parteien verpflichtet ist.

58

(aa) Angesichts der bisherigen Rechtsprechung des Gerichts, wonach die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes und das daraus sich ergebende Erfordernis des Nachweises der Ernsthaftigkeit der Wahlteilnahme unter normalen Umständen Unterschriftenquoten bis zu 0,25 % der Wahlberechtigten zu rechtfertigen vermögen, bleibt die gesetzliche Regelung in § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG deutlich hinter dieser Obergrenze zurück. Gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG bedürfen Landeslisten lediglich der Unterstützung von 1 vom Tausend, höchstens von 2.000 der Wahlbe-

59

rechtigten des jeweiligen Landes bei der letzten Bundestagswahl. Auch § 20 Abs. 2 Satz 2 BWahlG ist mit dem Erfordernis der Unterstützung durch mindestens 200 Wahlberechtigte des Wahlkreises an dieser Größenordnung orientiert, da sich die durchschnittliche Zahl der Wahlberechtigten pro Bundestagswahlkreis auf 206.000 beläuft (vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Wahlkreise im internationalen Vergleich - WD 1 - 3000 - 019/19 - vom 9. September 2019, S. 7) und gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 BWahlG die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises nicht um mehr als 15 vom Hundert von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise abweichen soll. Damit hätte der Gesetzgeber den Gestaltungsspielraum, der ihm von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Festsetzung der Höhe der Unterschriftenquoten unter normalen Umständen eingeräumt wird, bei weitem nicht ausgeschöpft. Folglich kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei einer Erschwerung der Beibringung der erforderlichen Unterstützungsunterschriften die Beibehaltung der gesetzlichen Quoren die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen ohne Weiteres überschreitet. Vielmehr wäre es erforderlich gewesen, nachvollziehbar zu begründen, dass aufgrund der pandemiebedingten Veränderungen der Rahmenbedingungen für das Sammeln von Unterstützungsunterschriften die Wahlteilnahme der nicht im Parlament vertretenen Parteien praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird und dass daher der Antragsgegner von Verfassung wegen zur Änderung der bestehenden gesetzlichen Regelungen verpflichtet ist.

(bb) Das kann dem Vortrag der Antragstellerinnen nicht in ausreichendem Maße entnommen werden. Sie beschränken sich insoweit im Wesentlichen auf die Behauptung, aufgrund der angeordneten Kontaktverbote und -beschränkungen sei die Beibringung der erforderlichen Unterschriften „massiv erschwert, wenn nicht gar im Einzelfall unmöglich“.

(cc) Dies ist trotz der erkennbar höheren Schwierigkeiten für das Einsammeln von Unterstützungsunterschriften im öffentlichen Raum nicht ohne Weiteres plausibel. So trägt etwa die Antragstellerin zu II. vor, sie verfüge in Bayern über ca. 5.000 Mitglieder. Warum sie angesichts dessen nicht in der Lage sein sollte, die gesetzlichen Unterschriftenquoten zu erfüllen, erschließt sich nicht. Daher hätten die Antragstellerinnen nachvollziehbar erläutern müssen, warum es ihnen trotz der Orientierung an lediglich einem Tausendstel der Wahlberechtigten in § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG aufgrund der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen nahezu unmöglich sein soll, die erforderliche Zahl an Unterstützungsunterschriften beizubringen. Zugleich wäre darzulegen gewesen, ob bei einer deutlichen Absenkung dieses Quorums das Ziel, durch die Vorlage der Unterschriften den Nachweis der Ernsthaftigkeit der Wahlteilnahme zu führen, noch als erreichbar angesehen werden könnte. Auch dazu verhalten die Antragstellerinnen sich nicht.

(dd) In diesem Zusammenhang fehlt es ferner an einer Auseinandersetzung mit dem zur Beibringung der Unterstützungsunterschriften zur Verfügung stehenden Zeitraum. Da die Durchführung der Aufstellungsversammlungen und die Sammlung

der Unterstützungsunterschriften für die Bundestagswahl 2021 spätestens mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (BGBl I 2020 S. 1409; s.o. A. I. 4. Rn. 5) ab dem 30. Juni 2020 möglich waren und Wahlvorschläge gemäß § 19 BWahlG spätestens am 69. Tag vor der Bundestagswahl einzureichen sind, ergibt sich für die Beibringung der erforderlichen Unterschriften ein Zeitraum von mehr als einem Jahr. Da aber die Anforderungen an die Erfüllung des Unterschriftenerfordernisses nicht unabhängig von dem Zeitraum beurteilt werden können, der zur Beibringung der Unterstützungsunterschriften zur Verfügung steht, hätten die Antragstellerinnen sich dazu verhalten müssen, inwieweit sich die Beibehaltung der Unterstützungsquoten trotz des verfügbaren Zeitrahmens aufgrund der pandemiebedingten Veränderung der Rahmenbedingungen politischer Kommunikation als eine unzumutbare Erschwerung ihrer Wahlteilnahme darstellt.

(ee) Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus den Verweisen der Antragstellerin zu I. auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 9. November 2020 und auf die Anpassung kommunal- und landtagswahlrechtlicher Quorenbestimmungen in einzelnen Ländern für in den Jahren 2020 und 2021 stattfindende Wahlen. Insoweit fehlt es bereits an einer Darlegung der Vergleichbarkeit der in Bezug genommenen Regelungen mit § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG. So lag der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg zugrunde, dass gemäß § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG jeder Wahlvorschlag der Unterstützungsunterschrift von mindestens 150 Wahlberechtigten bedurfte. Bei einer durchschnittlichen Größe der Landtagswahlkreise von 109.764 Personen entsprach dies einem durchschnittlichen Anteil von 0,137 % der Wahlberechtigten (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 5). Im kleinsten Wahlkreis betrug der Anteil sogar 0,17 % der Wahlberechtigten und lag damit deutlich höher als bei der Bundestagswahl gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG. Hinzu kommt, dass nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg der Zeitraum, der für die Sammlung der Unterstützungsunterschriften zur Verfügung stand, verkürzt war, da erst ab Mitte Mai 2020 mit der Durchführung von Aufstellungsversammlungen für die Landtagswahl am 14. März 2021 gerechnet werden konnte (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 67). Schließlich setzt sich die Antragstellerin zu I. nicht damit auseinander, dass es auf Ebene des Bundeswahlrechts im Gegensatz zum Landeswahlrecht in Baden-Württemberg ein Zwei-Stimmen-System gibt, welches Auswirkungen auf den Grad der Beeinträchtigung durch ein Quorum hat (vgl. diesbezüglich zum Zwei-Stimmen-Landtagswahlrecht in Rheinland-Pfalz und Thüringen VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 69). Diese Unterschiede lässt die Antragstellerin zu I. außer Betracht, wenn sie behauptet, die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg seien auf die Bundestagswahl übertragbar. Auch soweit sie auf die Anpassung von Unterschriftenquoten in einzelnen Ländern verweist, fehlt es an einer Darlegung der Höhe der jeweils geltenden Quoren und einer Berücksichtigung der Zeit, die für die Sammlung der erforderlichen Unterschriften in diesen Ländern zur Verfügung

63

stand beziehungsweise steht. Die Verweise der Antragstellerin zu I. genügen daher nicht, um substantiiert zu begründen, dass die Beibehaltung der Unterschriftenquoten gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG unter den gegenwärtigen Pandemie-Bedingungen zu einer übermäßigen Belastung der betroffenen Wahlbewerber führt.

(ff) Vor diesem Hintergrund kann dahinstehen, ob die nicht näher erläuterten Hinweise der Antragstellerinnen auf eine unzureichende Kompensation klassischer Möglichkeiten des Einwerbens von Unterstützungsunterschriften durch neue digitale Formate sowie auf einen erhöhten Organisations- und Kostenaufwand bei einem Rückgriff auf alternative Möglichkeiten der Ansprache potentieller Unterstützer zutreffen. Diese Hinweise vermögen jedenfalls für sich genommen die Behauptung einer unzumutbaren Erschwerung der Wahlteilnahme für die Antragstellerinnen bei einer unveränderten Fortgeltung der bestehenden Unterschriftenquoten und einer sich daraus ergebenden Handlungspflicht des Antragsgegners nicht zu tragen.

64

(2) Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen der politischen Kommunikation im öffentlichen Raum dem Grunde nach eine Pflicht des Gesetzgebers bestünde, die gesetzlichen Vorgaben für die Zulassung nicht in den Parlamenten vertretener Parteien zur Bundestagswahl anzupassen, wäre eine Verengung des insoweit bestehenden Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers gerade auf eine Pflicht zur Absenkung der Unterschriftenquoten gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG gesondert zu begründen. Auch insoweit genügen die Ausführungen der Antragstellerinnen den gesetzlichen Begründungsanforderungen jedoch nicht.

65

(a) Eine Auseinandersetzung mit Inhalt und Reichweite des dem Wahlgesetzgeber durch Art. 38 Abs. 3 GG zugewiesenen Regelungsauftrags findet seitens der Antragstellerinnen nicht statt. Sie behaupten schlicht, dass der Gesetzgeber unter den Bedingungen der Pandemie zur Anpassung von § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG durch eine Absenkung der Zahl der beizubringenden Unterstützungsunterschriften verpflichtet sei. Dass der Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers gemäß Art. 38 Abs. 3 GG trotz der pandemiebedingten Änderungen der tatsächlichen Ausgangslage fortbesteht und er sich auch auf die Frage erstreckt, ob und wie auf die pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen und die daraus resultierenden Veränderungen der Möglichkeiten zum Sammeln von Unterstützungsunterschriften zu reagieren ist, wird nicht erörtert.

66

(b) Hierzu hätte für die Antragstellerin zu I. bereits deshalb Veranlassung bestanden, weil sie in ihrer Antragschrift auch diejenigen Passagen des Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 9. November 2020 zitiert, in denen darauf hingewiesen wird, dass es Aufgabe des Gesetzgebers sei, eine Lösung zu finden, wie der eingetretenen Verschärfung der Ungleichbehandlung zum Nachteil politischer Parteien ohne parlamentarische Präsenz durch die Notwendigkeit der Beibringung von Unterstützungsunterschriften begegnet werden könne, und

67

dass dabei eine Herabsetzung der Zahl der notwendigen Unterschriften nur eine denkbare Lösung darstelle (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 71 f.). Gleichwohl geht die Antragstellerin zu I. ohne nähere Begründung davon aus, dass der von ihr unterstellten Pflicht zur Anpassung der Regelungen für die Wahlteilnahme parlamentarisch nicht vertretener Parteien durch eine Herabsetzung der Unterschriftenquoten Rechnung zu tragen sei. Sie verweist insoweit lediglich auf Änderungen einzelner Landeswahlgesetze. Sonstige Maßnahmen zur Erfüllung der behaupteten gesetzgeberischen Handlungspflicht, wie etwa ein Verzicht auf das Erfordernis der Eigenhändigkeit der Unterschrift oder die Schaffung der Möglichkeit zur Abgabe digitaler Erklärungen, werden nicht erörtert. Ungeachtet seiner neutralen Formulierung zielt ihr Antrag ausweislich seiner Begründung auf eine Absenkung der Zahl der gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG beizubringenden Unterstützungsunterschriften, ohne dass dargelegt wird, dass der Antragsgegner allein dadurch der behaupteten Pflicht zur Anpassung der Wahlvorschlagsregelungen an die pandemiebedingten Veränderungen der Rahmenbedingungen politischer Kommunikation Rechnung tragen könnte.

(c) Auch aus den Ausführungen der Antragstellerin zu II. erschließt sich nicht, warum selbst für den Fall einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Anpassung von § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG dieser – abgesehen von der befristeten Außervollzugsetzung der Regelungen – nur durch eine Absenkung der Unterschriftenquoten Rechnung getragen werden könnte. Eine dahingehende Verengung des Handlungsspielraums des Antragsgegners wird zwar geltend gemacht, aber nicht begründet. Eine Befassung mit denkbaren Handlungsalternativen für den Antragsgegner unterbleibt.

68

(3) Der nachträgliche Hinweis der Antragstellerin zu I. auf die Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 17. März 2021 - VerfGH 4/21; VerfGH 20/21, 20 A/21 - vermag die dargestellten Begründungsdefizite nicht auszugleichen. Diese Beschlüsse beziehen sich nicht auf die Regelungen zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften für die Bundestagswahl, sondern für die ebenfalls am 26. September 2021 stattfindenden Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin. Einer schlichten Übertragung der in den Beschlüssen zum Berliner Landeswahlrecht getroffenen Feststellungen auf § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG steht bereits entgegen, dass mit der Sammlung der Unterstützungsunterschriften für die Berliner Wahlen erst ab dem 27. September 2020 begonnen werden konnte (vgl. VerfGH Berlin, Beschlüsse vom 17. März 2021 - VerfGH 4/21 -, S. 10; - VerfGH 20/21, 20 A/21 -, S. 9), während dies mit Blick auf die Bundestagswahl bereits ab dem 30. Juni 2020 der Fall war (siehe oben A. I. 4. Rn. 5). Hinzu kommt, dass sich die Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin nicht dazu verhalten, dass der Gesetzgeber mit der Orientierung an 0,1 % der Wahlberechtigten den ihm unter normalen Umständen zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielraum zur Bestimmung der Höhe der Unterschriftenquoten nicht ausgeschöpft haben dürfte, so dass aus der pandemiebeding-

69

ten Erschwerung der Sammlung von Unterstützungsunterschriften nicht ohne Weiteres auf die Unzumutbarkeit des Festhaltens an diesen Quoren für nicht in den Parlamenten vertretene Parteien geschlossen werden kann. Auch fehlt in den Beschlüssen des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin eine nähere Begründung, warum bei einer Reduzierung der Unterschriftenquoten auf maximal 20 bis 30 % der vor der Pandemie geltenden Anzahl an beizubringenden Unterstützungsunterschriften (vgl. VerfGH Berlin, Beschlüsse vom 17. März 2021, - VerfGH 4/21 -, S. 12; - VerfGH 20/21, 20 A/21 -, S. 10 f.) der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes und der Beschränkung der Wahlteilnahme auf ernsthafte Wahlvorschläge noch hinreichend Rechnung getragen werden kann. Schließlich wird nicht erörtert, inwiefern der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers selbst für den Fall, dass eine Verpflichtung zur Anpassung der Regelungen für die Wahlteilnahme der nicht in den Parlamenten vertretenen Parteien dem Grunde nach bestehen sollte, gerade auf eine Absenkung der Unterschriftenquoten – noch dazu im behaupteten Umfang – verengt sein könnte.

II.

Angesichts der fehlenden Antragsbefugnis der Antragstellerinnen können weitere Bedenken gegen die Zulässigkeit der Anträge dahinstehen. Fraglich erscheint insbesondere, ob die Antragstellerinnen angesichts des kontradiktorischen Charakters des Organstreits (vgl. BVerfGE 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>; 126, 55 <67 f.>; 140, 1 <21 f. Rn. 58>; 143, 1 <8 Rn. 29>; 147, 31 <37 Rn. 17 f.>; 151, 191 <198 f. Rn. 20>; 152, 35 <45 f. Rn. 27>) vor dessen Einleitung der Obliegenheit Rechnung zu tragen hatten, den Antragsgegner mit ihrem Begehren zu konfrontieren, um ihm Gelegenheit zu geben, die behauptete Verletzung der geltend gemachten Rechte zu überprüfen und gegebenenfalls darauf zu reagieren (vgl. BVerfGE 147, 31 <37 f. Rn. 19>; 152, 35 <47 Rn. 31>). Insbesondere in Fällen der Geltendmachung eines gesetzgeberischen Unterlassens als Verletzung von organschaftlichen Rechten wird nicht ohne Weiteres unterstellt werden können, dass sich der Antragsgegner der behaupteten Handlungspflichten überhaupt bewusst ist und es an seiner Bereitschaft fehlt, diesen Rechnung zu tragen. Ob deshalb den Antragstellerinnen das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis fehlt, weil sie den Antragsgegner nicht zuvor mit der behaupteten Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG befasst haben, bedarf jedoch nach dem Vorstehenden keiner Entscheidung.

70

C.

Die Auslagenentscheidung beruht auf § 34a Abs. 3 BVerfGG. Über die Auslagenerstattung, auch im Verfahren nach § 32 BVerfGG, ist gemäß § 34a Abs. 3 BVerfGG nach Billigkeitsgesichtspunkten zu entscheiden (vgl. BVerfGE 82, 310 <315>; 89, 91 <97>). Hier sprechen keine Billigkeitsgründe für die Erstattung von Auslagen.

71

König

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

Maidowski

Langenfeld

Wallrabenstein

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. April 2021 -
2 BvE 1/21, 2 BvE 3/21**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. April 2021 - 2 BvE 1/
21, 2 BvE 3/21 - Rn. (1 - 71), [http://www.bverfg.de/e/
es20210413_2bve000121.html](http://www.bverfg.de/e/es20210413_2bve000121.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2021:es20210413.2bve000121