



VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn

- Beschwerdeführer -

verfahrensbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

gegen § 32 Abs. 2 Satz 1 des Landtagswahlgesetzes in der Fassung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384), geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (GBl. S. 1147, 1154), und § 32 Abs. 2 Satz 2 und 3 des Landtagswahlgesetzes in der Fassung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384)

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg gemäß § 58 Abs. 1 VerfGHG ohne mündliche Verhandlung am 15. Februar 2016

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Stilz
Vizepräsident Dr. Mattes
Gneiting
Prof. Dr. Mailänder
Prof. Dr. Seiler
Fridrich
Breymaier
Prof. Dr. Behnke
Prof. Dr. phil. Dr. h.c. Jäger

für Recht erkannt:

1. Die Verfassungsbeschwerde wird als unzulässig zurückgewiesen.
2. Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.
3. Das Verfahren ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

A.

I.

Gegenstand der mit einem Eilantrag verbundenen Verfassungsbeschwerde ist § 32 Abs. 2 Satz 1 bis 3 des Landtagswahlgesetzes (LWG) in der Fassung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384), geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (GBl. S. 1147, 1154). Die Vorschriften betreffen die Reihenfolge der Wahlvorschläge in der amtlichen Veröffentlichung des Kreiswahlleiters (§ 32 LWG). Sie haben nach 37 Abs. 2 Satz 3 LWG damit auch Auswirkung auf die Reihenfolge der Wahlvorschläge auf den Stimmzetteln.

1. Die bis einschließlich 18. Dezember 2015 gültige Fassung von § 32 LWG lautete:

„§ 32 Bekanntmachung der Wahlvorschläge

(1) Der Kreiswahlleiter macht die zugelassenen Wahlvorschläge wie die amtlichen Veröffentlichungen der Stadt- oder Landkreise im Wahlkreis spätestens am 34. Tag vor der Wahl bekannt.

(2) Die Reihenfolge der Wahlvorschläge in den Bekanntmachungen der Kreiswahlleiter richtet sich bei den im Landtag vertretenen Parteien nach der Stimmenzahl dieser Parteien bei der letzten Landtagswahl. Im Anschluss hieran sind sonstige Parteien in der alphabetischen Reihenfolge ihrer ausgeschriebenen Parteinamen aufzuführen. Sodann folgen die übrigen Wahlvorschläge in der Reihenfolge ihres Eingangs beim Kreiswahlleiter. Die Wahlvorschläge sind in der angegebenen Reihenfolge fortlaufend zu nummerieren. Hat in einem Wahlkreis eine in anderen Wahlkreisen vertretene Partei keinen Wahlvorschlag eingereicht oder ist ihr Wahlvorschlag zurückgewiesen worden, so fällt die Nummer dieser Partei aus.“

Artikel 14 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (GBl. S. 1147, 1154), der am 19. Dezember 2015 in Kraft getreten ist, lautet:

„Artikel 14
Änderung des Landtagswahlgesetzes

§ 32 Absatz 2 Satz 1 des Landtagswahlgesetzes in der Fassung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GBl. S. 320, 323) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

»Die Reihenfolge der Wahlvorschläge in den Bekanntmachungen der Kreiswahlleiter richtet sich bei Wahlvorschlägen von Parteien nach den Stimmzahlen, die sie bei der letzten Landtagswahl erreicht haben.«

II.

Der in Heidelberg wohnhafte Beschwerdeführer hat am 26. Januar 2016 Verfassungsbeschwerde erhoben und den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt. Er rügt die Verletzung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 26 Abs. 4 LV sowie der Chancengleichheit der Wahlbewerber. Der Beschwerdeführer beantragt, festzustellen, dass § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG in der Fassung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384), geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (GBl. S. 1147, 1154), und § 32 Abs. 2 Satz 2 und 3 LWG in der Fassung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384) ihn in seinem Recht aus Art. 26 Abs. 4 LV verletzen, und diese daher aufzuheben. Zudem beantragt er, die genannten Normen im Rahmen einer einstweiligen Anordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen. Schließlich beantragt er den Erlass einer Vollstreckungsregelung nach § 28 VerfGHG.

1. Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Er sei beschwerdebefugt. Art. 26 Abs. 4 LV gewährleiste jedem Wahlberechtigten das Recht, dass bei der Durchführung der Landtagswahl der Gleichheitssatz eingehalten werde. Durch Bestimmungen, die eine Partei benachteiligten, seien auch deren Wähler möglicherweise in ihrem Grundrecht auf Gleichbehandlung verletzt.

Die Verfassungsbeschwerde genüge der Frist des § 56 Abs. 4 VerfGHG. Die Regelungen in § 32 Abs. 2 Satz 2 und 3 LWG hätten durch die Änderung des § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG eine neue belastende Wirkung erhalten. Parteilose Bewerber müssten nun dulden, dass Bewerber, die bei der letzten Wahl an der 5 %-Hürde gescheitert seien, immer automatisch „ganz vorne“ in der ersten Gruppe gelistet würden. Im Übrigen müsse bei der Veränderung einer Gruppe diese immer mit den anderen, unver-

ändert bleibenden Gruppen verglichen werden, so dass das Änderungsgesetz erneut am Gleichheitssatz gemessen werden könne.

2. Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet.

a) § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG verstoße gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Diese Norm behandle in Verbindung mit § 32 Abs. 2 Satz 3 LWG ohne hinreichend erkennbaren Grund die Reihung der Parteibewerber gegenüber den parteifreien Bewerbern völlig unterschiedlich. Die Norm sehe nur für parteigebundene Bewerber das Kriterium der Stimmenzahl bei der letzten Landtagswahl vor, nicht jedoch für die ungebundenen Einzelbewerber. Die Neuregelung führe zu dem Ergebnis, dass der parteifreie Einzelbewerber hinter dem Kandidaten einer Partei erscheine, der bei der letzten Landtagswahl weniger Stimmen als er selbst erreicht oder an dieser gar nicht teilgenommen habe. Dies sei eine nicht zu rechtfertigende Diskriminierung parteifreier Bewerber.

Zudem würden parteifreie Bewerber, die bereits 2011 angetreten seien, sachgrundlos gegenüber erstmalig 2016 antretenden unabhängigen Bewerbern diskriminiert. Vor dem bereits 2011 angetretenen Kandidaten erschienen neue Einzelbewerber, deren Bewerbung zeitlich vor der Bewerbung des - möglicherweise wiederholt antretenden - Bewerbers eingegangen sei. Dies gelte selbst dann, wenn sie weniger Unterstützungsunterschriften als dieser eingereicht hätten. Diese Diskriminierung sei nicht gerechtfertigt. Das Kriterium des Eingangs beim Kreiswahlleiter sei absurd. Es dränge sich auf, dass für alle Partei- und Einzelbewerber das gleiche Kriterium gelten müsse. Jedenfalls für Einzelbewerber, die bereits an einer Landtagswahl teilgenommen hätten, müsse wie für Parteibewerber das Kriterium der erzielten Stimmenzahl gelten.

Aber auch die neuen, erstmals 2016 antretenden Parteien würden durch § 32 Abs. 2 Satz 2 LWG ohne hinreichenden Grund gleichbehandelt und damit diskriminiert. Nach der Neuregelung seien allein aufgrund der alphabetischen Reihenfolge die Kandidaten der Allianz für Fortschritt und Aufbruch (ALFA) vor der Alternative für Deutschland (AfD) zu listen, auch wenn die letztere für ihre Wahlvorschläge mehr Unterstützungsunterschriften gesammelt hätte. Verfassungswidrig sei es weiter,

wenn die alphabetische Reihung nach dem ausgeschriebenen Parteinamen und nicht nach der allseits bekannten Abkürzung erfolge. Es komme dabei nicht darauf an, ob die Kandidaten der AfD tatsächlich mehr Unterstützungsunterschriften gesammelt hätten als Kandidaten der ALFA und ob Einzelbewerber tatsächlich erneut anträten. Denn entscheidend sei, dass die Norm in sachlich nicht gerechtfertigter Weise differenziere.

Entgegen der Behauptung des Innenministeriums halte er auch § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG für verfassungswidrig. Wenn sich der Gesetzgeber für eine Reihung nach der Bedeutung der Bewerber entscheide, müsse er dieses Kriterium konsequent anwenden. Werde zur Bestimmung der Bedeutung auf das Ergebnis der letzten Wahl abgestellt, seien für alle Bewerber die Ergebnisse im Wahlkreis maßgeblich. Werde § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG für Parteibewerber so verstanden, dass es auf das landesweite Ergebnis ankomme, sei dies verfassungswidrig. Dass es im Rahmen von § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG nicht auf das Landes-, sondern nur auf das Kreisergebnis ankomme, ergebe sich schon daraus, dass auch Parteien nicht immer landesweit anträten. Es sei auch gleichheitswidrig, wenn beispielsweise ein Bewerber der Grünen, der bei der letzten Wahl den Wahlkreis gewonnen habe, nach dem Bewerber der CDU gelistet werde. Sachgerecht wäre es zum Beispiel, wenn für Partei- und Einzelbewerber, die an der letzten Wahl teilgenommen hätten, die dabei erreichte Stimmenzahl im Wahlkreis und für neue Partei- oder Einzelbewerber die Anzahl der Unterstützungsunterschriften maßgeblich wäre.

Aufgrund des Wahlheimnisses sei er auch nicht verpflichtet anzugeben, ob und gegebenenfalls welchen Bewerber er zu wählen gedenke. Die Listung der Bewerber auf dem Stimmzettel könne - entgegen der Behauptung des Innenministeriums - wahlentscheidend sein. Bei der Wahl 2011 hätten im Wahlkreis 62 (Tübingen) der Bewerber der CDU und derjenige der Grünen nur wenige Stimmen auseinander gelegen. Dies zeige, dass auch wenige Stimmen wahlentscheidende Bedeutung haben könnten.

b) Der durch § 32 Abs. 2 Satz 1 LV bewirkte Eingriff in seine Wahlrechtsgleichheit aus Art. 26 Abs. 4 LV sei zudem formell verfassungswidrig. Das Gesetz sei unter Verstoß gegen Art. 71 Abs. 4 LV zu Stande gekommen. Die neue Fassung betreffe

die Gemeinden und Gemeindeverbände. Denn über die Zulässigkeit von Wahlvorschlägen und über die Reihenfolge der Wahlvorschläge entscheide der Kreiswahlleiter, der meist der Bürgermeister sei. Jedenfalls habe die Neuregelung schon aufgrund des § 12 Abs. 4 LWG Auswirkungen auf die Kompetenzen, Pflichten und Zuständigkeiten der Gemeindebediensteten.

3. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei begründet. Würde die einstweilige Anordnung ergehen, obwohl die Verfassungsbeschwerde später nicht erfolgreich sei, wäre das Land für einen vermutlich nur wenige Monate dauernden Zeitraum gehindert, rechtspolitisch höchst fragwürdige Stimmzettel-Reihungskriterien anzuwenden. Die Landtagswahl würde wohl nach einer vom Verfassungsgerichtshof festzusetzenden Stimmzettel-Reihenfolge stattfinden. Da dies verfassungskonform sei, drohe nach der Wahl insoweit keine Wahlanfechtung. Daher seien die Folgen einer einstweiligen Anordnung gering einzuschätzen. Werde der Erlass der einstweiligen Anordnung dagegen abgelehnt, obwohl die Verfassungsbeschwerde später Erfolg habe, müsste die Landtagswahl aller Voraussicht nach wiederholt werden. Dies könne das Vertrauen des Bürgers in die Demokratie erschüttern und würde zu erheblichen Mehrkosten führen. Außerdem wäre die Gesetzgebung wegen des dann erneut notwendigen Wahlkampfes beeinträchtigt. Schließlich könne eine Wiederholungswahl nicht die gleiche Legitimität erlangen wie die ursprüngliche Wahl, da sie zu einem späteren Zeitpunkt und in Kenntnis des zuletzt erzielten Wahlergebnisses stattfände. Diese Folgen seien gravierender als die oben genannten, die beim Erlass einer einstweiligen Anordnung eintreten.

B.

Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß § 57 Abs. 4 in Verbindung mit § 48 Abs. 1 VerfGHG dem Landtag und der Landesregierung Gelegenheit zur Stellungnahme bis 3. Februar 2016 gegeben. Der Landeswahlleiterin (§§ 10 und 11 LWG) wurde das Verfahren mit der Bitte um Kenntnisnahme übermittelt.

1. Der Präsident des Landtags hat mit Schreiben vom 3. Februar 2016 mitgeteilt, dass der Landtag keine Stellungnahme abgeben werde.

2. Für die Landesregierung hat das Innenministerium am 3. Februar 2016 Stellung genommen:

Die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig. Hinsichtlich § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG fehle es an einer hinreichend substantiierten Begründung. Der Beschwerdeführer wende sich allein gegen § 32 Abs. 2 Satz 2 und 3 LWG. Sein Vortrag verkenne auch, dass Einzelbewerber nur in einem Wahlkreis anträten, wohingegen Stimmen für Parteibewerber im Rahmen der Verhältniswahl für das landesweite Wahlergebnis von Bedeutung seien. Soweit der Beschwerdeführer § 32 Abs. 2 Satz 2 und 3 LWG angreife, genüge die Verfassungsbeschwerde nicht der Frist des § 56 Abs. 4 VerfGHG. Die genannten Wahlrechtsbestimmungen bestünden der Sache nach bereits seit 1955. § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG habe an der Bildung von drei Bewerbergruppen und der Ordnung der Einzelbewerber nichts geändert. Beides ergebe sich aus den unveränderten Sätzen 2 und 3 von § 32 Abs. 2 LWG.

Im Übrigen sei die Verfassungsbeschwerde auch unbegründet. Die Annahme des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes und des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, wonach ein Eingriff in den Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber bereits dann vorliege, wenn eine Ungleichbehandlung von Wahlbewerbern durch Regeln über die Reihenfolge auf dem Stimmzettel vorliege, werde nicht geteilt. Das Innenministerium folge der überwiegend im Schrifttum und der Rechtsprechung vertretenen Auffassung, wonach der Gesetzgeber vom Leitbild des mündigen, verständigen und sein Wahlrecht verantwortungsbewusst ausübenden Wahlbürger ausgehen dürfe, für den die Reihenfolge auf dem Stimmzettel unbedeutend sei. Ein Verstoß liege danach nur im Falle von Willkür vor, welche ersichtlich nicht gegeben sei.

Abgesehen davon beruhten die in § 32 Abs. 2 Satz 1 bis 3 LWG verwendeten Kriterien auf gewichtigen Gründen. Die Verwendung des Alphabets sei allgemein anerkannt. Der Grund dafür, dass die Einzelbewerber seit langer Zeit unverändert als dritte Gruppe den Parteibewerbern folgten, liege darin, dass eine für diese abgegebene Stimme im Rahmen der Verhältniswahl keine Rolle spiele. Es widerspreche auch der allgemeinen Lebenserfahrung, dass Passagen am Ende eines Textes schlechter wahrgenommen würden als solche in der Mitte. Soweit auf den Eingang des Wahlvorschlags und nicht auf das Alphabet abgestellt werde, habe dies für die Einzelbe-

werber den Vorteil, dass sie Einfluss auf die Ordnung hätten. Im Übrigen komme das derzeit normierte Ordnungskriterium bei Einzelbewerbern nur äußerst selten zur Anwendung. Bei den letzten drei Wahlen seien nur wenige Einzelbewerber angetreten (zwischen drei und acht) und diese in aller Regel in verschiedenen Wahlkreisen. Nur 2001 und 2011 seien jeweils in einem Wahlkreis zwei Einzelbewerber angetreten. Es erscheine auch ausgeschlossen, dass Wähler bei der Wahl eines Einzelbewerbers dessen Rang auf dem Stimmzettel berücksichtigten. Soweit der Beschwerdeführer die Anzahl der Unterstützungsunterschriften für ein geeignetes Ordnungskriterium halte, sei dem zu widersprechen. Die nach dem derzeitigen Recht notwendige Zahl von 150 Unterstützungsunterschriften diene allein der Zulassung eines Wahlvorschlages. Sei sie auch für die Reihenfolge auf dem Stimmzettel maßgeblich, entstehe ein „Wettlauf“ um die Einholung solcher Unterschriften, mit der Gefahr, dass hier zu unlauteren Mitteln gegriffen werde, dass die Gemeinden in großer Zahl weitere Wahlrechtsbescheinigungen ausstellen müssten, dass die Kreiswahlleiter innerhalb einer kurzen Frist von Donnerstag 18 Uhr bis Dienstag der darauffolgenden Woche eine erhebliche Zahl von Unterschriften prüfen müssten und dass die Wahl dann aufgrund der 70 Wahlkreise einem erheblichen Fehlerrisiko unterliege. Im Übrigen gehe auch der Beschwerdeführer selbst davon aus, dass das in § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG enthaltene Ordnungskriterium verfassungsgemäß sei.

Art. 71 Abs. 4 LV sei nicht verletzt. Eine Anhörung der Gemeinden und Kreise oder ihrer Zusammenschlüsse sei nicht notwendig gewesen. Die Belange der Gemeinden und Kreise sei durch die Änderung von § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG nicht berührt

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei unzulässig. Sie würde in eine laufende Landtagswahl eingreifen und sei somit nach § 54 LWG ausgeschlossen. Zudem falle die nach § 25 VerfGHG zu treffende Folgenabwägung zulasten des Beschwerdeführers aus. Die Wahl könnte dann nicht am 13. März 2016 stattfinden. Im Übrigen sei offen, welche Reihungskriterien dann gälten.

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig.

I.

Soweit sie sich gegen § 32 Abs. 2 Satz 3 LWG und das in § 32 Abs. 2 Satz 2 LWG normierte Kriterium für die Reihung der Parteibewerber richtet, genügt die Verfassungsbeschwerde nicht dem Fristerfordernis des § 56 Abs. 4 VerfGHG.

1. Nach § 56 Abs. 4 VerfGHG kann eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten des Gesetzes erhoben und begründet werden. Wird ein bestehendes Gesetz geändert, gilt § 56 Abs. 4 VerfGHG - wie der im Wesentlichen wortlautgleiche § 93 Abs. 3 BVerfGG - prinzipiell nur für die geänderten Vorschriften. Für die nach Form, Inhalt und materiellem Gewicht unverändert gebliebenen Bestimmungen beginnt hingegen die Frist nicht neu zu laufen. Die Ausschlussfrist wird nicht neu eröffnet, wenn die unverändert gebliebene oder nur redaktionell veränderte Norm vom Gesetzgeber lediglich neu in seinen Willen aufgenommen wird und keinen neuen oder erweiterten Inhalt erlangt (vgl. BVerfGE 129, 208 - Juris Rn. 168 m.w.N., st. Rspr.). Die bloße Neubekanntmachung einer Vorschrift hat keinen Einfluss auf die Jahresfrist. Die Neubekanntmachung ist kein Akt der Rechtsetzung, der Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein könnte. Sie schafft kein neues Recht, sondern stellt rein deklaratorisch den nunmehr geltenden Wortlaut in übersichtlicher Form und ohne inhaltliche Änderung dar (vgl. BVerfGE 43, 108 - Juris Rn. 18).

Ausnahmsweise beginnt die Frist des § 56 Abs. 4 VerfGHG erneut zu laufen, obwohl die angegriffene Norm in ihrem Wortlaut unverändert geblieben ist, wenn die Veränderung anderer Vorschriften den angegriffenen Vorschriften eine neue materiell beschwerende Bedeutung beimisst, insbesondere wenn der Anwendungsbereich erweitert wird oder wenn die Gesetzesänderung die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm erst begründet oder aber verstärkt (vgl. BVerfGE 11, 351 - Juris Rn. 24; BVerfGE 111, 382 - Juris Rn. 110; BVerfGE 120, 274 - Juris Rn. 154; BVerfGE 127, 87 - Juris Rn. 71; BVerfGE 131, 316 - Juris Rn. 49; Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 93 Rn. 101 ff.; Hammer, in: Burkizcak/Dollinger/Schorkopf <Hrsg.>, BVerfGG, 2015, § 93 Rn. 70 f.).

2. Ausgehend hiervon ist die Frist nur insoweit gewahrt, als sich die Verfassungsbeschwerde gegen § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG und den geänderten Anwendungsbereich

von Satz 2 in der seit 19. Dezember 2015 geltenden Fassung richtet. Soweit sich die Verfassungsbeschwerde gegen das in § 32 Abs. 2 Satz 2 LWG enthaltene Ordnungskriterium für die Reihung der Parteibewerber sowie gegen § 32 Abs. 2 Satz 3 LWG wendet, ist die Beschwerdefrist bereits abgelaufen.

a) § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG wurde durch Art. 14 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (GBl. S. 1147, 1154) neugefasst. Die Anwendung des Reihungskriteriums der bei der letzten Landtagswahl erreichten Stimmenzahl wurde von den im Landtag vertretenen Parteien auf alle Parteien erweitert, die an der letzten Landtagswahl teilgenommen haben. Die Gesetzesänderung ist am 19. Dezember 2015 in Kraft getreten. Die Jahresfrist war bei Einlegung der Verfassungsbeschwerde am 26. Januar 2016 noch nicht abgelaufen.

b) § 32 Abs. 2 Satz 2 LWG ist dagegen seinem Wortlaut nach durch Art. 14 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (GBl. S. 1147, 1154) nicht geändert worden. Die Norm besteht mit diesem Wortlaut, wenn auch ursprünglich redaktionell als „Art. 33 Abs. 2 Satz 2 des Landtagswahlgesetzes“ bezeichnet, unverändert seit dem Gesetz vom 9. Mai 1955 (GBl. S. 71). Durch das Änderungsgesetz vom 15. Dezember 2015 wurde zwar ihr Anwendungsbereich deutlich verkleinert. Sie findet nur noch auf diejenigen Parteien Anwendung, die an der letzten Landtagswahl nicht teilgenommen haben. Diese rücken nun hinter andere Parteien, vor denen sie nach der alten Regelung gestanden hätten. Nach der alten Regelung wären alle Parteien, die nicht im Landtag vertreten sind, nach dem Alphabet geordnet worden. Daher hat die Änderung des Anwendungsbereichs von § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG eine neue beschwerende Wirkung für Parteien, die auch nach der neuen Regelung in die zweite Gruppe fallen.

Dagegen fehlt es an einer neuen Beschwer durch § 32 Abs. 2 Satz 2 LWG, soweit darin eine Reihung der sonstigen Parteibewerber in der alphabetischen Reihenfolge ihrer ausgeschriebenen Parteinamen vorgeschrieben ist, die anders als Kurzbezeichnungen für Parteien gesetzlich zwingend vorgeschrieben sind (vgl. § 4 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 Nr. 1 des Parteiengesetzes und § 37 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 LWG). Denn auch dieses Kriterium gilt unverändert bereits seit dem Gesetz vom 9. Mai 1955.

c) § 32 Abs. 2 Satz 3 LWG hat durch die Änderung von § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG keinen materiell beschwerenden Bedeutungswandel erfahren. Auch diese Norm besteht - abgesehen von der redaktionellen Umbenennung von Art. 33 Abs. 2 Satz 3 in § 32 Abs. 2 Satz 3 LWG (vgl. Art. 5 des Gesetzes 11. April 1983 <GBl. S. 161, 173>) - seit dem Gesetz vom 9. Mai 1955 (GBl. S. 71) unverändert. § 32 Abs. 2 Satz 3 LWG benennt für die Reihenfolge der Wahlvorschläge wie bisher die nicht parteigebundenen Einzelbewerber als dritte Gruppe. Weiterhin sind Einzelbewerber im Anschluss an sämtliche Wahlvorschläge von Parteien aufzuführen. Auch das für sie geltende Ordnungskriterium - der Eingang des Wahlvorschlags beim Kreiswahlleiter - gilt seit 1955 unverändert. Die sich aus dem Gesetz vom 15. Dezember 2015 ergebende Änderung des Anwendungsbereichs der ersten Gruppe der Parteibewerber zulasten der zweiten Gruppe der Parteibewerber bewirkt für die Einzelbewerber keine neue Beschwer.

Auch der Gesetzgeber hatte bei der Änderung des § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG durch das Gesetz vom 15. Dezember 2015 nur zum Ziel, das durch die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 29. September 2011 (NVwZ-RR 2012, S. 169) und des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 9. Juli 2015 (VerfGH 9/15 - Juris) entstandene „verfassungsrechtliche Risiko“ einer Beanstandung von § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG auszuschließen, das geltende Landtagswahlrecht insoweit an die entsprechenden Regelungen für die Bundestags- und die Europawahl sowie an die Regelungen in den meisten übrigen Bundesländern anzugleichen und damit die Übersichtlichkeit des Stimmzettels zu verbessern (vgl. LT-Drs. 15/7610, S. 25 f. und 63). Eine entsprechende Motivation für die Änderung wurde auch vom Innenminister am 18. November 2015 im Landtag geäußert (LT-Protokoll 15/142, S. 8484). Die genannten Landesverfassungsgerichtsentscheidungen hatten festgestellt, dass aufgrund der unterschiedlichen Kriterien für im Landtag vertretene Parteien und für nicht im Landtag vertretene Parteien bei der Festlegung der Reihenfolge der Wahlkreisvorschläge auf dem Stimmzettel das Gebot der Wahlrechtsgleichheit und der Grundsatz der Gleichbehandlung der Parteien verletzt seien. Zu Einzelbewerbern haben sie keine Aussage getroffen.

An dem Fristablauf der gegen § 32 Abs. 2 Satz 3 LWG gerichteten Verfassungsbeschwerde ändert sich auch nichts, wenn man die Auffassung vertritt, der Gesetzge-

ber habe bei der Änderung von § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG durch Gesetz vom 15. Dezember 2015 eine Änderung von § 32 Abs. 2 Satz 3 LWG bewusst unterlassen und damit die bereits vorhandene Differenzierung zwischen Parteibewerbern und Einzelbewerbern bestätigt. Denn allein durch den Umstand, dass der Gesetzgeber eine Norm erneut in seinen Willen aufnimmt und sie im Übrigen materiell unverändert lässt, wird die Frist des § 56 Abs. 4 LWG nicht erneut in Gang gesetzt.

II.

Soweit sich der Beschwerdeführer gegen § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG sowie den dadurch geänderten Anwendungsbereich von § 32 Abs. 2 Satz 2 LWG wendet und eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 26 Abs. 4 LV sowie der Verfahrensnorm des Art. 71 Abs. 4 LV geltend macht, genügt dieser Vortrag nicht dem Substantiierungserfordernis aus § 15 Abs. 1 Satz 2 und § 56 Abs. 1 VerfGHG.

1. Die Möglichkeit einer Verletzung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 26 Abs. 4 LV ist hinsichtlich dieser Normen nicht hinreichend dargetan.

a) Soweit der Beschwerdeführer hinsichtlich § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG vorbringt, es sei verfassungswidrig, wenn diese Vorschrift so verstanden würde, dass für die Reihung der Parteien, die an der letzten Landtagswahl teilgenommen hätten, das von diesen Parteien landesweit erreichte Stimmenergebnis und nicht das Ergebnis des jeweiligen Parteibewerbers im Wahlkreis maßgeblich sei, legt er keine Gründe für eine daraus resultierende Ungleichbehandlung dar.

Es trifft zwar zu, dass die Landtagswahl Elemente der Persönlichkeitswahl enthält. So werden auch Zweitmandate für Parteien nicht nach einer Landesliste verteilt, sondern nach den Ergebnissen in den Wahlkreisen. Doch verkennt der Beschwerdeführer, dass die Landtagswahl nach der Vorgabe in Art. 28 Abs. 1 LV die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet. Bei der Verhältniswahl ist das Parlament im Grundsatz ein getreues Spiegelbild der parteipolitischen Gruppierung der Wählerschaft, in dem jede politische Richtung in der Stärke vertreten ist, die dem Gesamtanteil der für sie im Wahlgebiet abgegebenen Stimmen entspricht (vgl. StGH, Urteil vom 22.5.2012 - GR 11/11 -, Juris Rn. 34). Nach Art. 21 GG, der

unmittelbarer Bestandteil der Landesverfassung ist, wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit (vgl. StGH, ESVGH 31, 81 <84>). Dementsprechend werden nach § 2 Abs. 1 Satz 1 LWG die Abgeordnetensitze auf die Parteien im Verhältnis ihrer Gesamtstimmenzahlen im Land verteilt. Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass für manche Parteien nicht landesweit Bewerber antreten.

Einzelbewerber werden dagegen nach § 2 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 Satz 1 LWG nur unmittelbar gewählt und sind von der Vergabe von Mandaten nach den Grundsätzen der Verhältniswahl nicht betroffen. Für sie gilt bezogen auf ihren Wahlkreis allein das Mehrheitsprinzip (§ 2 Abs. 3 Satz 1 LWG). Demzufolge haben die Einzelbewerber für die Verteilung der Mandate und die Zusammensetzung des Landtags in verfassungsrechtlich zulässiger Weise eine andere Bedeutung als von Parteien vorgeschlagene Wahlbewerber.

b) Weitere substantiierte Angriffe gegen die mit Art. 14 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 erlassene Änderung von § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG wurden vom Beschwerdeführer nicht vorgebracht. Auch die durch die Änderung bewirkte Verkleinerung des Anwendungsbereichs von § 32 Abs. 2 Satz 2 LWG wird als solche von ihm nicht beanstandet.

Die Angriffe des Beschwerdeführers beziehen sich im Wesentlichen darauf, dass der Gesetzgeber die in § 32 Abs. 2 Satz 2 und 3 LWG enthaltenen Regelungen unverändert gelassen hat. So rügt er lediglich, dass für die Partei- und Einzelbewerber, die an der letzten Wahl nicht teilgenommen haben, keine einheitliche Reihung nach der Zahl der Unterstützungsschriften vorgeschrieben worden sei, sondern dass für sie weiter die bisher geltenden Regelungen der § 32 Abs. 2 Satz 2 und 3 LWG Anwendung finden. Ferner beanstandet er, dass Einzelbewerber, die an der letzten Wahl teilgenommen haben, nicht in § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG einbezogen wurden, sondern weiter nach dem unverändert gebliebenen § 32 Abs. 2 Satz 3 LWG geordnet werden.

Auch diese Angriffe sind nach § 56 Abs. 4 VerfGHG verfristet. Sie richten sich gegen Regelungen, die seit 1955 in der Sache unverändert bestehen.

Abgesehen davon geht der Beschwerdeführer nicht auf den Umstand ein, dass der Gesetzgeber wegen Art. 28 Abs. 1 LV die Bedeutung von Parteibewerbern auch nach dem Erfolg der jeweiligen Partei auf Landesebene bestimmen darf, was zur Folge hat, dass Einzelbewerber in die Regelung des § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG nicht integriert werden können. Die Bedeutung von Wahlbewerbern stellt ein verfassungsrechtlich zulässiges Ordnungskriterium für deren Reihung auf den Stimmzetteln dar (vgl. BVerfGE 24, 300 - Juris Rn. 175 f.; VerfGH Saarl., Urteil vom 29.9.2011 - Lv 4/11 -, Juris Rn. 179; ThürVerfGH, Beschluss vom 9.7.2015 - 9/15 -, Juris Rn. 50; siehe auch § 5 Abs. 1 Satz 3 des Parteiengesetzes).

2. Auch in formell-rechtlicher Hinsicht zeigt der Beschwerdeführer die Möglichkeit einer Rechtsverletzung durch die Veränderung des Anwendungsbereichs von § 32 Abs. 2 Satz 1 und 2 LWG nicht substantiiert auf. Dies gilt insbesondere, soweit der Beschwerdeführer vorbringt, dass vor Erlass des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 eine Anhörung nach Art. 71 Abs. 4 LV hätte stattfinden müssen. Dabei kann dahin gestellt bleiben, ob sich ein Individualbeschwerdeführer zur Begründung seiner Verfassungsbeschwerde überhaupt auf Art. 71 Abs. 4 LV berufen kann. Denn ein Verstoß gegen Art. 71 Abs. 4 LV wird von ihm nicht aufgezeigt.

Es ist nicht erkennbar, dass die Änderung von § 32 Abs. 2 Satz 1 LWG die Gemeinden oder Gemeindeverbände (Kreise) in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht in ihren Interessen berührt. Der Kreiswahlleiter ist ein Wahlorgan und in dieser Funktion - rechtlich - kein Organ des Stadt- oder Landkreises (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 und § 12 Abs. 1 LWG). Auch in Ansehung von § 12 Abs. 4 Satz 2 LWG, wonach die Landkreise und Stadtkreise verpflichtet sind, dem Kreiswahlleiter die erforderlichen Hilfskräfte und Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen, lässt sich keine Betroffenheit der Landkreise oder Stadtkreise feststellen. Die sich aus § 32 Abs. 2 LWG ergebende Reihenfolge der Wahlvorschläge von Parteien muss der Kreiswahlleiter nicht selbst ermitteln. Sie wird ihm gemäß § 27 Abs. 1 LWO vom Landeswahlleiter mitgeteilt, wenn feststeht, für welche Parteien Wahlvorschläge zugelassen worden sind. Nach § 27 Abs. 2 LWO ordnet der Kreiswahlleiter die zugelassenen Wahlvorschläge unter Beachtung der Regelung in § 32 Abs. 2 LWG und der vom Landeswahlleiter mitgeteilten Nummernfolge und macht sie in der für öffentliche Bekanntmachungen der Stadt- oder Landkreise im Wahlkreis bestimmten Form bekannt. Ob der Kreiswahlleiter zusammen mit

den ihm vom Kreis gestellten Hilfskräften die Wahlvorschläge der Parteien nach Maßgabe der Mitteilung des Landeswahlleiters entsprechend dem Ergebnis der letzten Landtagswahl oder nach dem Alphabet ordnet, ist für den dadurch verursachten Aufwand unerheblich. Die bei der letzten Landtagswahl erzielten Stimmen der Parteien auf Landesebene stehen zudem fest. Sie wurden bei der letzten Landtagswahl gemäß § 44 Abs. 1 LWG vom Landeswahlausschuss festgestellt und vom Landeswahlleiter nach § 45 LWG bekannt gemacht. Im Übrigen hat sich an dem Umstand, dass der Kreiswahlleiter zusammen mit den ihm zur Verfügung gestellten Hilfskräften die Wahlvorschläge nach § 32 Abs. 2 LWG ordnen und bekannt machen muss, nichts geändert.

D.

Das Verfahren ist nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG kostenfrei. Eine Auslagenerstattung nach § 60 Abs. 3 oder 4 VerfGHG kommt nicht in Betracht.

Stilz

Dr. Mattes

Gneiting

Prof. Dr. Mailänder

Prof. Dr. Seiler

Fridrich

Breymaier

Prof. Dr. Behnke

Prof. Dr. Dr. h. c. Jäger