



Verkündet am 9. November
2020

Stuttgart, den 17. November
2020
Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

- Kirsch -
Justizinspektorin

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Organstreitverfahren

1. des Landesverbandes Baden-Württemberg von Die Linke, vertreten durch Kathleen Kamprath, Mitglied des Geschäftsführenden Landesvorstandes, und Bernhard Strasdeit, Mitglied des Geschäftsführenden Landesvorstandes, Falkertstraße 58, 70176 Stuttgart
2. des Landesverbandes Baden-Württemberg von Die Partei-BW, vertreten durch Jörg Lesser, Politischer Geschäftsführer und Mitglied im Landesvorstand
3. des Landesverbandes Baden-Württemberg der ÖDP, vertreten durch Guido Klamt, Landesvorsitzender, und Monika Diez, Erstestellvertretende Vorsitzende, Bismarckplatz 4, 70197 Stuttgart
4. des Landesverbandes Baden-Württemberg der Piratenpartei, vertreten durch Borys Sobieski, Landesvorsitzender, Stöckachstraße 53, 70190 Stuttgart
5. der Freien Wähler Landesvereinigung Baden-Württemberg, vertreten durch Klaus Wirthwein, Landesvorsitzender, Antonio Falla, Beisitzer, Kay-Olaf Ballerstädt, IT-Beauftragter, Vorstandsmitglied und Landesgeschäftsstellenleiter, Bernd Barutta, Vorstands- und Pressesprecher und Vorstandsmitglied, und Dursun Dayi, Beisitzer, Panoramstraße 20, 88142 Achberg

- Antragsteller -

verfahrensbevollmächtigt:

- zu 1, 2, 3, 4, 5 -

gegen

den Landtag von Baden-Württemberg,
vertreten durch die Präsidentin des Landtags Muhterem Aras,
Haus des Landtags, Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

- Antragsgegner -

verfahrensbevollmächtigt:

wegen Landtagswahlrecht

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 9. November 2020

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof
Vizepräsident Dr. Mattes
Gneiting
Prof. Dr. Seiler
Fridrich
Leßner
Prof. Dr. Behnke
Prof. Dr. Jäger
Reger

für Recht erkannt:

1. Der Antragsgegner verletzt die Antragsteller in ihrem Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus Art. 26 Abs. 4, Art. 27 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland dadurch, dass er es unterlassen hat, das Unterschriftenerfordernis des § 24 Abs. 2 Satz 2 des Landtagswahlgesetzes an die anhaltende Sars-CoV-2-Pandemie anzupassen.

Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

2. Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei.

Der Antragsgegner hat den Antragstellern ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe

Die Antragsteller sind Landesverbände politischer Parteien, die derzeit nicht im Landtag von Baden-Württemberg vertreten sind. Sie streben in erster Linie die Feststellung des Verfassungsgerichtshofs an, dass der Landtag (im Folgenden auch: Antragsgegner) dadurch gegen ihre Rechte aus der Landesverfassung verstößt, dass er das im Landtagswahlrecht vorgesehene Erfordernis von 150 Unterstützungsunterschriften für einen Wahlvorschlag nicht an die durch die Sars-CoV-2-Pandemie veränderten Verhältnisse angepasst hat. Die Antragsteller haben einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt.

A.

I.

1. Die Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg werden nach einem Verfahren gewählt, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet (Art. 28 Abs. 1 LV).

Das Gesetz über die Landtagswahlen (LWG) in der Fassung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 15. Oktober 2020 (GBl. S. 910) geändert worden ist, regelt zu Beginn, dass sich der Landtag aus mindestens 120 Abgeordneten zusammensetzt, die in 70 Wahlkreisen nach Wahlvorschlägen von Parteien oder von Wahlberechtigten für Einzelbewerber gewählt werden (§ 1 Abs. 1). Jeder Wähler hat eine Stimme (§ 1 Abs. 3 Satz 1 LWG). Die Summe der Stimmzahlen der Bewerber einer Partei in den Wahlkreisen ergibt die Gesamtstimmzahl der Partei im Land (§ 1 Abs. 3 Satz 2 LWG).

Parteien, die während der letzten Wahlperiode im Landtag nicht vertreten waren, bedürfen für ihre Wahlvorschläge der Unterschriften von mindestens 150 Wahlberechtigten des Wahlkreises (§ 24 Abs. 2 Satz 2 LWG). Die Unterschriften müssen persönlich

und handschriftlich geleistet werden (§ 24 Abs. 2 Satz 4 LWG). Die Wahlberechtigung der Unterzeichner ist bei Einreichung des Wahlvorschlags, spätestens bis zum Ablauf der Einreichungsfrist, nachzuweisen (§ 24 Abs. 2 Satz 5 LWG). Eingereicht werden müssen Wahlvorschläge schriftlich spätestens am 59. Tag vor der Wahl bis 18 Uhr beim zuständigen Kreiswahlleiter (§ 26 Abs. 1 LWG). Unterstützungsunterschriften nach § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG dürfen erst nach der Aufstellung des Bewerbers durch eine Mitglieder- oder Vertreterversammlung nach § 24 Abs. 1 LWG gesammelt werden (§ 23 Abs. 4 Nr. 5 Satz 1 der Landeswahlordnung - LWO -). Der Nachweis der Wahlberechtigung des Unterzeichners erfolgt mittels einer Bescheinigung des Bürgermeisters der Gemeinde, bei der er im Wählerverzeichnis eingetragen ist (vgl. § 23 Abs. 4 Nr. 3 LWO).

2. Bei der Wahl des 16. Landtags von Baden-Württemberg im Jahr 2016 waren in Baden-Württemberg insgesamt 7.683.464 Personen wahlberechtigt (s. den Statistischen Bericht des Statistischen Landesamts vom 1. April 2016 [B VII 2 -5j/2016(2)]). In einem Wahlkreis waren es durchschnittlich 109.764 Personen; 150 Wahlberechtigte eines Wahlkreises machten damit durchschnittlich 0,137 Prozent aus. Im nach der Zahl der Wahlberechtigten kleinsten Wahlkreis, dem Wahlkreis Freudenstadt, waren 86.449 Personen wahlberechtigt; 150 Wahlberechtigte machten 0,17 Prozent aus.

3. Die Wahlperiode des 16. Landtags von Baden-Württemberg endet am 30. April 2021. Die Wahl des 17. Landtags von Baden-Württemberg ist auf der Grundlage von § 19 Satz 1 LWG auf den 14. März 2021 festgesetzt (s. Staatsanzeiger für Baden-Württemberg vom 27. März 2020, S. 21). Der 59. Tag vor der Wahl (§ 26 Abs. 1 LWG) ist davon ausgehend der 14. Januar 2021 (vgl. die Bekanntmachung der Landeswahlleiterin des Landes Baden-Württemberg vom 15. April 2020 [Az. 2-1055.-21/12]). Mitglieder- und Vertreterversammlungen nach § 24 Abs. 1 LWG durften frühestens am 1. Februar 2020 stattfinden.

4. Seit Mitte März 2020 ist das öffentliche und private Leben in Baden-Württemberg durch die Sars-CoV-2-Pandemie und die zu ihrer Bekämpfung erlassenen Verordnungen der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 geprägt (zunächst Corona-Verordnung vom 16. März 2020 [GBl. S. 117], dann Corona-Verordnung vom 17. März 2020 [GBl. S. 120] und

Corona-Verordnung vom 9. Mai 2020 [GBl. S. 266] und derzeit Corona-Verordnung vom 23. Juni 2020 [GBl. S. 483], zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung zuletzt geändert durch Verordnung vom 1. November 2020 [GBl. S. 959]). Gegenstand der Corona-Verordnungen waren und sind vielfältige Einschränkungen, die darauf zielen, das Infektionsrisiko gering zu halten. So gilt etwa seit 27. April 2020 in bestimmten Situationen die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (s. Art. 1 Nr. 3 und Art. 3 der Sechsten Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 23. April 2020 [GBl. S. 192]). Ganz erhebliche Einschränkungen erfuhren das öffentliche und private Leben wieder mit der Verordnung der Landesregierung vom 1. November 2020; ausweislich einer auf der Internetseite des Ministeriums für Soziales und Integration Baden-Württemberg veröffentlichten Begründung zu dieser Änderungsverordnung verfolgt die Landesregierung das Ziel, „die Anzahl physischer Kontakte in der Bevölkerung signifikant und in einem Maß zu reduzieren, das die drohende Überlastung des Gesundheitssystems und die damit einhergehende Gefahr für Leib und Leben abzuwenden vermag“.

II.

1. Sämtliche Antragsteller traten bereits bei der letzten Wahl des Landtags im Jahr 2016 an. In wie vielen der insgesamt 70 Wahlkreisen sie einen gültigen Wahlvorschlag hatten und welches Ergebnis sie erzielten, ergibt sich aus der folgenden Zusammenstellung (s. den Statistischen Bericht des Statistischen Landesamts vom 1. April 2016 [B VII 2 -5j/2016(2)]):

	Gültige Vorschläge in Wahlkreisen	Stimmen	Stimmenanteil (landesweit)
Antragsteller zu 1. (Die Linke)	70	156.240	2,9 Prozent
Antragsteller zu 2. (Die Partei)	25	17.048	0,3 Prozent
Antragsteller zu 3. (ÖDP)	65	38.517	0,7 Prozent
Antragsteller zu 4. (Piraten)	31	21.775	0,4 Prozent
Antragsteller zu 5. (Freie Wähler)	5	4.647	0,1 Prozent

2. Die Antragsteller haben am 16. September 2020 ein Organstreitverfahren gegen den Antragsgegner beim Verfassungsgerichtshof eingeleitet.

Die Antragsteller beantragen,

festzustellen, dass der Antragsgegner die ihnen zustehenden, in der Landesverfassung verbürgten Rechte auf gleiche Wahlen sowie auf Chancengleichheit der politischen Parteien verletzt oder unmittelbar gefährdet hat, indem er es unterließ, die Vorschrift des § 24 Abs. 2 Satz 2 des Landtagswahlgesetzes unter pflichtgemäßer Berücksichtigung der in der Landesverfassung verbürgten Rechte auf gleiche Wahlen sowie auf Chancengleichheit der politischen Parteien an die durch die COVID-19 Pandemie geänderten tatsächlichen Umstände anzupassen,

hilfsweise festzustellen, dass der Antragsgegner die ihnen zustehenden, in der Landesverfassung verbürgten Rechte auf gleiche Wahlen sowie auf Chancengleichheit der politischen Parteien verletzt oder unmittelbar gefährdet hat, indem er es unterließ, die Vorschrift des § 24 Abs. 2 Satz 2 des Landtagswahlgesetzes am Maßstab der genannten verfassungsrechtlichen Rechte daraufhin zu überprüfen, ob sie den durch die COVID-19 Pandemie geänderten tatsächlichen Umständen angepasst werden muss.

Zur Begründung tragen die Antragsteller im Wesentlichen vor:

Die Kombination von einschränkenden rechtlichen Regeln für das soziale Miteinander, die mittlerweile auch im Bewusstsein der Bürger fest verankert seien, und von einer generellen Sorge um die eigene Gesundheit wegen der Pandemie, die sich auf die mediale Berichterstattung und wissenschaftliche Erkenntnisse über COVID-19 gründe, führe zu vielfältigen Beschränkungen der politischen Aktionsfähigkeit kleinerer Parteien. Diese seien bei der Verabschiedung des Landtagswahlgesetzes schlicht nicht vorhersehbar gewesen. Die neuen Beschränkungen wirkten sich gerade auch auf Unterschriftensammlungen zugunsten von Wahlbewerbern aus, die nach § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG erforderlich seien.

Die COVID-19-Pandemie habe zu einer planwidrigen weiteren Verkürzung des gesetzlich vorgesehenen Zeitraums für das Sammeln von Unterstützungsunterschriften geführt; erst ab 15. Mai 2020 seien wieder Aufstellungsversammlungen möglich gewesen. Kleinere Parteien seien in besonderer Weise auf persönliche Kontakte mit aufgeschlossenen Personen angewiesen; dies gelte in gesteigerter Form, wenn es darum gehe, wahlberechtigte Bürger dazu zu bewegen, zugunsten der jeweiligen Partei ein amtliches Formular von Hand auszufüllen und zu unterschreiben. Die Abstandsregel hindere die Bemühungen in ganz erheblicher Weise. Auch die Zusendung des Formblatts an Mitglieder und Sympathisanten mit der Bitte um Rücksendung nach dem Ausfüllen stoße auf Schwierigkeiten. Ein besonderes Problem stelle es generell dar, dass der Zugang zu älteren Menschen wegen der Gesundheitsrisiken erschwert sei. Ein weiteres erhebliches Problem bestehe darin, unter den Bedingungen der Pandemie eigene Mitglieder zu finden, die bereit seien, Unterschriften zu sammeln, und denen dies zugemutet werden könne.

Ihnen gegenüber bestehe eine verfassungsrechtliche Pflicht des Antragsgegners, § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG zu überprüfen und unter Berücksichtigung der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien anzupassen. Die Unterlassung des Antragsgegners verzerre den politischen Wettbewerb. Die zusätzlichen Belastungen, welche die Pandemie bewirke, wirkten sich in der Summe und in ihrem Zusammenwirken mit den Eigentümlichkeiten des Landtagwahlrechts in Baden-Württemberg für ihre Rechte auf Chancengleichheit und Gleichheit der Wahl erdrückend aus. Die Teilnahme an der Wahl werde praktisch unmöglich gemacht oder zumindest übermäßig erschwert.

3. Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge abzulehnen.

Zur Begründung trägt der Antragsgegner im Wesentlichen vor:

Die geltende Normlage überschreite auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen von Corona unter keinem denkbaren Gesichtspunkt verfassungsrechtliche Grenzen, die sich aus eigenen Rechten der Antragsteller unter dem Aspekt der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit ergeben könnten. Dies zeige sich eindrucksvoll,

wenn die Belastungswirkungen der geltenden Rechtslage einschließlich möglicher Erschwernisse unter dem Aspekt von Corona mit dem verglichen würden, was von Verfassungen wegen an Belastungswirkungen zulässig wäre. Der Antragsgegner könne als Gesetzgeber des Landtagswahlgesetzes ohne Weiteres ein Unterschriftenquorum von 0,25 Prozent der Wahlberechtigten in einem Wahlkreis verlangen, müsse dafür keinesfalls mehr als vier Monate zur Verfügung stellen und könne für das Verfahren der Unterschriftenbeibringung auf eine vollständig analoge Abwicklung mit persönlicher Anwesenheit des Unterstützungsleistenden bestehen. Die geltende Gesetzeslage halte davon unter jedem der drei Aspekte einen deutlichen Abstand. Etwaige Auswirkungen von Corona würden durch den bestehenden Sicherheitsabstand aufgefangen.

Das Einwerben von Unterstützungsunterschriften im unmittelbaren physischen Kontakt sei nicht der einzige Weg zur Einwerbung von Unterstützungsunterschriften. Die Zusendung der Unterschriftenformblätter per Post sowie die digitale Zurverfügungstellung der Unterschriftenformblätter, die telefonische oder digitale Hilfestellung beim Ausfüllen der Formblätter und die postalische Rücksendung seien so einfach, dass sie ähnlich wie die Briefwahl kompensierend wirkten. Selbst wenn man unterstelle, dass sich die von den Antragstellern behaupteten Nachteile bei der Einwerbung von Unterstützungsunterschriften im physischen Kontakt auch außerhalb des Zeitraums von Mitte März bis Mitte Mai 2020 nicht durch die Einwerbung über Brief oder digital kompensieren ließen, werde ein solches Delta höchstens ein Gewicht haben, welches bezogen auf den Erfüllungszeitraum dem Verlust eines Monats entspreche.

4. Die Landesregierung hat von einer Stellungnahme abgesehen.

5. Der Verfassungsgerichtshof hat am 9. November 2020 über das Organstreitverfahren mündlich verhandelt.

B.

Der im Organstreitverfahren gestellte Hauptantrag ist zulässig und begründet. Einer Entscheidung über den Hilfsantrag bedarf es nicht.

I.

Der Hauptantrag ist zulässig.

1. Die Antragsteller und der Antragsgegner sind in einem Organstreitverfahren beteiligtenfähig.

a) Die Antragsteller sind andere Beteiligte im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 LV. Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs sind die Landesverbände politischer Parteien taugliche Beteiligte eines Organstreitverfahrens (Urteil vom 27.2.1981 - GR 1/80 -, ESVGH 31, 81 f.). Der Staatsgerichtshof hat sich insoweit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG angeschlossen. Danach sind politische Parteien „andere Beteiligte“, wenn und soweit sie um Rechte kämpfen, die sich aus ihrem besonderen verfassungsrechtlichen Status ergeben (BVerfGE 44, 125, 136 f. - Juris Rn. 39).

b) Der Antragsgegner ist in § 44 VerfGHG ausdrücklich als möglicher Beteiligter eines Organstreitverfahrens genannt.

2. Das Organstreitverfahren hat einen tauglichen Gegenstand.

Antragsgegenstand im Organstreit kann nach § 45 Abs. 1 VerfGHG (nur) eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners sein (vgl. Staatsgerichtshof, Urteil vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, ESVGH 60, 3, 5 - Juris Rn. 75 [auch zum Folgenden]). Der Organstreit zielt auf eine Verhaltens-, nicht aber auf eine Normenkontrolle. Deswegen kann auch gegenüber dem Gesetzgeber nicht die Verfassungswidrigkeit eines durch eine Norm geschaffenen Rechtszustands geltend gemacht werden. Als rechtserhebliche Maßnahme kommt insoweit der Erlass eines Gesetzes in Betracht.

Tauglicher Gegenstand eines Organstreits kann aber auch eine Unterlassung des Gesetzgebers sein. Eine Untätigkeit steht einem positiven Tun nur dann gleich, wenn eine - verfassungsrechtlich begründete - Rechtspflicht zum Handeln besteht. Dies ist insbesondere dann zu erwägen, wenn den Gesetzgeber von Verfassung wegen im

Sinne einer Nachbesserungspflicht die Pflicht zur Anpassung der Rechtslage an geänderte tatsächliche oder neue bzw. klargestellte rechtliche Vorgaben trifft.

Die Antragsteller wenden sich dagegen, dass der Antragsgegner, obwohl hierzu ihrer Auffassung nach eine verfassungsrechtliche Pflicht besteht, kein Gesetz erlassen hat, mit dem das Unterschriftenerfordernis des § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG hinsichtlich der Wahl des Landtags am 14. März 2020 im Hinblick auf die SARS-CoV-2-Pandemie wenigstens abgeschwächt worden ist.

Eine Festlegung auf den Inhalt des begehrten Gesetzes kann von den Antragstellern nicht verlangt werden. Besteht eine Pflicht des Gesetzgebers zum Erlass oder zur Änderung einer gesetzlichen Regelung, kann diese Verpflichtung regelmäßig nicht nur durch eine Regelung mit einem ganz bestimmten Inhalt erfüllt werden. Dies gilt auch im vorliegenden Fall. Auf den ersten Blick mag zwar eine Regelung, dass im Fall der kommenden Landtagswahl nicht 150 Unterstützungsunterschriften für einen Wahlkreisvorschlag erforderlich sind, sondern eine geringere Anzahl ausreicht, naheliegen. Denkbar ist aber auch, dass der Gesetzgeber seine verfassungsrechtliche Pflicht auf andere Weise erfüllt. So käme möglicherweise eine Ergänzung des Landtagswahlrechts um eine Regelung des Inhalts in Betracht, dass eine Partei in allen Wahlkreisen mit einem Wahlvorschlag antreten darf, wenn sie landesweit eine bestimmte Anzahl an Unterschriften gesammelt hat oder wenn sie für eine bestimmte Anzahl von Wahlvorschlägen eine bestimmte Anzahl an Unterschriften beigebracht hat. Auch mit solchen Regelungen würde das Unterschriftenerfordernis abgeschwächt; je nach Ausgestaltung wäre aber die Ernsthaftigkeit des Anliegens einer Partei dennoch bezeugt.

3. Der Antragsgegner ist für die von den Antragstellern begehrte Änderung des Landtagswahlgesetzes zuständig und damit auch in prozessualer Hinsicht der richtige Antragsgegner. Dies kann auch nicht mit der Erwägung verneint werden, dass Gesetzentwürfe nach § 59 Abs. 1 LV von Abgeordneten - nach § 53 Abs. 1 LTGO von (mindestens) acht Abgeordneten oder durch eine Fraktion - eingebracht werden. Der Antragsgegner muss sich - gegebenenfalls - die Untätigkeit der Abgeordneten oder Fraktionen zurechnen lassen.

4. Die Antragsteller sind antragsbefugt.

a) Nach § 45 Abs. 1 VerfGHG ist der Antrag in einem Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners in der Wahrnehmung seiner ihm durch die (Landes-)Verfassung übertragenen Rechte und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet sei. § 45 Abs. 2 VerfGHG bestimmt zudem, dass der Antrag die Bestimmung der Verfassung bezeichnen muss, gegen welche die beanstandete Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners verstößt.

Eine Rechtsverletzung ist im Sinne von § 45 Abs. 1 VerfGHG geltend gemacht, wenn nach dem Vorbringen des Antragstellers eine Rechtsverletzung zumindest möglich ist (vgl. VerfGH, Urteil vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 52). Sie darf - anders gewendet - nicht von vornherein ausgeschlossen sein. Die mögliche Verletzung ist schlüssig darzulegen (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 2 und § 45 Abs. 2 VerfGHG).

b) Die Antragsteller können sich zur Begründung ihrer Antragsbefugnis jedenfalls auf eine (mögliche) Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit bei Wahlen (vgl. dazu bereits Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.2.1981 - GR 1/80 -, ESVGH 31, 81) berufen. Sie sind der Auffassung, dass der Antragsgegner an dem Unterschriftenerfordernis des § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG für die Landtagswahl im Jahr 2021 wegen der Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 nicht festhalten darf, ohne damit gegen die Landesverfassung zu verstoßen. Das Bestehen einer solchen verfassungsrechtlichen Pflicht des Antragsgegners erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen.

5. Die Antragsfrist des § 45 Abs. 3 VerfGHG war bei Einleitung des Verfahrens am 16. September 2020 gewahrt.

Die Antragsfrist des § 45 Abs. 3 VerfGHG ist nach ihrem Wortlaut auch auf Unterlassungen anwendbar (Staatsgerichtshof, Urteil vom 9.3.2009 - GR 1/08 -, ESVGH 60, 3, 6 f. - Juris Rn. 79). Dies gilt nicht nur dann, wenn das vom Antragsgegner verlangte Handeln zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erfüllen war, sondern grundsätzlich auch dann, wenn der Antragsgegner der behaupteten Verpflichtung zum Handeln über eine längere Zeit hinweg nicht nachgekommen ist. Der Beginn der Sechsmonatsfrist bei so

genanntem fortdauernden Unterlassen lässt sich nicht generell und für alle Fallgestaltungen einheitlich festlegen. Die Frist wird aber spätestens dadurch in Lauf gesetzt, dass sich der Antragsgegner erkennbar eindeutig weigert, in der Weise tätig zu werden, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält. In einer derartigen Weigerung liegt zugleich ein Geschehen, das im Sinne der Fristvorschrift als Bekanntwerden des Unterlassens zu werten ist und an das deshalb - trotz fortdauernden Unterlassens - für den Fristbeginn anzuknüpfen ist.

Ausgehend hiervon begann die Frist frühestens zu laufen, als sich abzeichnete, dass die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 kein kurzfristiges Phänomen sein und das öffentliche Leben zumindest mittelfristig - wohl bis zu dem Zeitpunkt, zu dem ein wirksamer Impfstoff vorhanden sein würde - nicht unerheblich einschränken würde. Dieser Zeitpunkt lag, ohne dass es einer exakten Festlegung bedarf, sicherlich deutlich nach dem 16. März 2020, dem Tag des Erlasses der ersten Corona-Verordnung der Landesregierung, auf den die Antragsteller als frühest möglichen Fristbeginn abstellen.

6. Die Antragsteller haben ihren Antrag in einer den Anforderungen von § 15 Abs. 1 Satz 2, § 45 Abs. 2 VerfGH genügenden Weise begründet. Sie haben insbesondere ausführlich dazu vorgetragen, dass die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 die Erfüllung des Unterschriftenerfordernisses des § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG ihrer Auffassung nach in einer Weise erschwert, dass der Antragsgegner an ihm hinsichtlich der Wahl des Landtags im Jahr 2021 nicht festhalten darf. Soweit der Antragsgegner den Vortrag der Antragsteller zu den Erschwernissen in Frage stellt und weitergehenden Vortrag der Antragsteller vermisst, betrifft dies nicht die Substantiierungsanforderungen, sondern die Begründetheit des Antrags.

7. Den Antragstellern fehlt nicht das im Organstreitverfahren erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Auch nachdem die Antragsteller sich, wenn auch nach Einleitung des vorliegenden Verfahrens, an die Präsidentin des Landtags und die Fraktionsvorsitzenden gewandt haben, plant der Antragsgegner zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung keine Änderung des Wahlrechts, mit der dem Anliegen der Antragsteller Rechnung getragen werden soll.

II.

Der Hauptantrag ist auch begründet. Dass der Antragsgegner an dem Erfordernis von 150 Unterstützungsunterschriften nach § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG festhält, verletzt die Antragsteller in ihrem Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen. § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG ist wegen der Veränderung der tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Landtagswahl, die durch die Sars-CoV-2-Pandemie und die zu ihrer Bekämpfung getroffenen Maßnahmen eingetreten ist, hinsichtlich der im kommenden Frühjahr anstehenden Landtagswahlen verfassungswidrig geworden.

1. a) Die Landesverfassung enthält in Art. 26 Abs. 4, Art. 27 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.2.1981 - GR 1/80 -, ESVGH 31, 81; vgl. auch Urteil vom 14.6.2007 - GR 1/06 -, ESVGH 58, 1, 3 - Juris Rn. 45; siehe auch BVerfGE 120, 82, 104 - Juris Rn. 103).

Dieses Recht gilt im gesamten Wahlverfahren, also nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern auch für die Wahlvorbereitung und die Wahlwerbung (Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.2.1981 - GR 1/80 -, ESVGH 31, 81, 85; vgl. auch BVerfGE 135, 259 Rn. 48 - Juris Rn. 50; BVerfGE 146, 327 Rn. 60 - Juris Rn. 60; BVerfG, Kammerbeschluss vom 3.4.2019 - 2 BvQ 28/19 -, Juris Rn. 7). Es verlangt, dass jeder Partei grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden (vgl. BVerfGE 146, 327 Rn. 60 - Juris Rn. 60).

Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen (BVerfGE 120, 82, 105 - Juris Rn. 104; BVerfGE 146, 327 Rn. 60 - Juris Rn. 60; zur Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl vgl. Staatsgerichtshof, Urteil vom 1.7.1985 - GR 1/84 -, ESVGH 35, 244, 246; auch Urteil vom 22.5.2012 - GR 11/11 -, Juris Rn. 31) . Deshalb muss in diesem Bereich - ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler - Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn verstanden werden. Wenn die öffentliche Gewalt in

den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändert, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (vgl. BVerfGE 146, 327 Rn. 60 - Juris Rn. 60 m. w. N.).

Die Chancengleichheit der Parteien unterliegt wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit aber keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfGE 146, 327 Rn. 61 f. - Juris Rn. 61 f.; vgl. zum Ganzen in Übernahme der Rechtsprechung des BVerfG auch StGH, Urteil vom 22.5.2012 - GR 11/11 -, Juris Rn. 38). Allerdings folgt aus dem formalen Charakter der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, dass bei der Prüfung, ob eine Differenzierung innerhalb der Wahlrechtsgleichheit gerechtfertigt ist, grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen ist. Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Das bedeutet nicht, dass sich die Differenzierung als von Verfassungs wegen notwendig darstellen muss. Differenzierungen im Wahlrecht können vielmehr auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann. Hierzu zählen insbesondere die mit der Wahl verfolgten Ziele, namentlich die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes sowie die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung.

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, kollidierende Ziele mit Verfassungsrang und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfGE 146, 327 Rn. 63 - Juris Rn. 63 m. w. N.). Der Verfassungsgerichtshof prüft lediglich, ob die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat. Allerdings verbleibt dem Gesetzgeber für Differenzierungen im Rahmen der Wahlrechtsgleichheit nur ein eng bemessener Spielraum. Da mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von Gemeinwohlerwägungen von dem Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt, unterliegt die Ausgestaltung des Wahlrechts einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen infrage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat (BVerfGE 135, 259 Rn. 54 - Juris Rn. 56, 146, 327 Rn. 65 - Juris Rn. 65).

b) aa) Das Erfordernis einer bestimmten Unterschriftenzahl für Wahlvorschläge gilt nur für bislang nicht im Landtag vertretene Parteien und führt dadurch zu einer Ungleichbehandlung der Parteien. Parteien, die nach § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG für ihre Wahlvorschläge der Unterschriften von mindestens 150 Wahlberechtigten bedürfen, haben zunächst einen höheren Aufwand bei der Vorbereitung der Wahl. Bevor sie für eine Stimmabgabe zu ihren Gunsten werben können, müssen sie - nicht zuletzt im Hinblick auf die Einreichungsfrist des § 26 Abs. 1 LWG - schon weit im Vorfeld des unmittelbar vor dem Wahltag stattfindenden Wahlkampfes die erforderlichen Unterstützungsunterschriften sammeln, damit überhaupt Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber für sie antreten können.

Weiterhin können Parteien, die das Quorum des § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG nicht erreichen, nach dem in Baden-Württemberg geltenden Wahlrecht, das ausschließlich auf Wahlkreisvorschläge abstellt und auf Landeslisten verzichtet, in den betroffenen Wahlkreisen nicht gewählt werden, so dass diese Wahlkreise für eine Erhöhung ihrer Gesamtstimmenanzahl nach § 1 Abs. 3 Satz 2 LWG ausfallen und damit auch nicht zur Überwindung der 5-Prozent-Sperrklausel nach § 2 Abs. 1 Satz 2 LWG beitragen können. Zutreffend weisen die Antragsteller darauf hin, dass die Verweigerung der Teilnahme an einer Wahl für eine politische Partei eine besonders einschneidende Maßnahme ist. Das (Bundes-)Gesetz über die politischen Parteien sieht in § 2 Abs. 1 dementsprechend als notwendiges Merkmal einer Partei vor, dass diese an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken will.

bb) Die in einem Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge von bislang nicht im Parlament vertretenen Parteien liegende Ungleichbehandlung kann aber gerechtfertigt werden, weil und soweit das Quorum dazu dient, den Wahlakt auf ernsthafte Bewerber zu

beschränken, dadurch das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimmen zu sichern und so indirekt der Stimmenzersplitterung vorzubeugen (BVerfGE 3, 19, 26 ff. - Juris Rn. 31 ff.; BVerfGE 3, 383, 393 ff. - Juris Rn. 42 ff.; BVerfGE 4, 375, 381 ff. - Juris Rn. 27 ff.; BVerfGE 12, 132, 133 ff. - Juris Rn. 6 ff.; BVerfGE 60, 162, 168 f. - Juris Rn. 20; BVerfGE 82, 353, 364 - Juris Rn. 34). Die Zahl der Unterschriften darf aber nur so hoch festgesetzt werden, wie es für die Erreichung dieses Zweckes erforderlich ist. Sie darf der Wählerentscheidung möglichst wenig vorgreifen und nicht so hoch sein, dass einem neuen Bewerber die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird.

Bereits im Jahr 1956 hat das Bundesverfassungsgericht das schon damals im baden-württembergischen Landtagswahlrecht geltende Erfordernis von 150 Unterstützungsunterschriften je Wahlkreisvorschlag als verfassungsgemäß angesehen (BVerfGE 4, 375 - Juris). Der Staatsgerichtshof hat sich im Jahr 1960 der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1956 angeschlossen (Urteil vom 9.4.1960 - GR 2/60 -, BWVBI 1960, 122). Es könne nicht festgestellt werden, dass der Gesetzgeber mit dem Verlangen eines Unterschriftenquorums von 150 Unterschriften je Wahlvorschlag in einem Wahlkreis die Grenze des ihm zustehenden Ermessens überschritten habe (a. a. O. S. 125).

Anders als der Antragsgegner meint, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht, dass das Landtagswahlgesetz dergestalt geändert werden dürfte, dass das vor mehr als einem halben Jahrhundert als zulässig angesehene Quorum von 0,25 Prozent der Wahlberechtigten (vgl. BVerfGE 4, 375, 386 - Juris Rn. 38) ohne weitere Begründung ausgereizt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat damals die mathematische Betrachtung in erster Linie als Mittel eines Vergleichs mit dem Weimarer Rechtszustand verwendet und dann in den ersten Jahren der Bundesrepublik unter Orientierung an diesem Prozentwert auf eine kohärente Rechtsprechung zum Erfordernis des Unterschriftenquorums geachtet. Es hat aber keinen absoluten Grenzwert aufgestellt, der neben dem eigentlichen Maßstab für die Zulässigkeit des Quorums - der Verhältnismäßigkeit mit Blick auf das mit ihm verfolgte Ziel - eigenständige Bedeutung besitzt.

Der Antragsgegner hat nichts dazu vorgetragen und es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass das Erfordernis der Beibringung von 150 Unterschriften je Wahlvorschlag nicht dazu ausreicht, den Wahlakt auf ernsthafte Bewerber zu beschränken. Eine Verschärfung des Erfordernisses auf 275 Unterschriften (0,25 Prozent der Wahlberechtigten) wäre daher unter normalen Bedingungen entgegen der Auffassung des Antragsgegners verfassungsrechtlich derzeit nicht gerechtfertigt. Diese Zahl kann infolgedessen auch nicht Ausgangspunkt der Prüfung sein, ob die Sars-CoV-2-Pandemie den Antragsgegner zu einer Änderung des § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG hätte veranlassen müssen.

2. Das Festhalten an dem Erfordernis, dass Wahlvorschläge von Parteien, die während der letzten Wahlperiode im Landtag nicht vertreten waren, von mindestens 150 Wahlberechtigten des Wahlkreises unterzeichnet sein müssen, auch unter den Bedingungen der Sars-CoV-2-Pandemie verletzt die betroffenen Parteien in ihrer Chancengleichheit, weil es die in dem Erfordernis des Unterschriftenquorums angelegte Ungleichbehandlung deutlich verstärkt (a), ohne dass hierfür eine Rechtfertigung besteht (b). Diese Beeinträchtigung muss der Antragsgegner zum Anlass für eine Änderung des Landtagswahlrechts nehmen (c).

a) Das Erfordernis des § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG verschärft unter den derzeit herrschenden Pandemie-Bedingungen die Ungleichbehandlung der Parteien in erheblicher Weise.

aa) Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Wahlvorbereitung haben sich in diesem Jahr in außergewöhnlicher Weise geändert. Seit Mitte März zielen die Corona-Verordnungen der Landesregierung auf eine Reduzierung sozialer Kontakte. Es sollen insbesondere enge Begegnungen zwischen einander unbekanntem Personen, die sich im öffentlichen Raum begegnen, verringert werden. Die Reduzierung soll erreicht werden mittels Abstandsgeboten, Einschränkungen von Veranstaltungen, Verpflichtungen zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sowie Aufrufen zu Hygienemaßnahmen und einem grundsätzlich vorsichtigen Verhalten. Die angestrebte Reduzierung von persönlichem Kontakt und spontaner Gesprächsmöglichkeit durch die Landesregierung trifft gerade auch die politische Kommunikation. Diese wird aber durch das Erfor-

dernis eines Unterschriftenquorums in besonderer Weise vorausgesetzt. Denn das öffentliche Werben um Unterstützung und die direkte, persönliche Ansprache anderer Bürger vor Ort stellen die jedenfalls bislang allgemein übliche Grundform eines politischen Handelns dar, das auf eine individuelle Unterstützung in Form einer Unterschrift abzielt. Die Maßnahmen gegen die Verbreitung des Virus Sars-CoV-2 haben daher zu der in der Geschichte des Landes einmaligen Situation geführt, dass der Urtypus der politischen Auseinandersetzung - das Gespräch im öffentlichen Raum - durch den Staat selbst zielgerichtet erschwert worden ist. Zwar besteht das eigentliche Ziel darin, die zwischenmenschliche Begegnung und Kommunikation zu verringern, um das Infektionsrisiko zu senken. Betroffen ist aber zwangsläufig auch die politisch motivierte Begegnung und Kommunikation.

Geht aber die von der Landtagsmehrheit getragene Landesregierung davon aus, dass ihre dem Schutz vor einer Verbreitung des Virus Sars-CoV-2 dienenden Maßnahmen zur Einschränkung öffentlicher Kontakte eine relevante Wirkung zeigen, kann der Antragsgegner dies bei der ihm obliegenden Überwachung des Unterschriftenquorums nicht ignorieren. Er muss vielmehr entweder das Wahlrecht an diese Veränderung seiner rechtlichen Rahmenbedingungen anpassen oder überzeugend darlegen, dass sich diese Maßnahmen, obwohl sie einen Kernbereich politischer Kommunikation berühren, doch nicht in einer ungleichen Weise auswirken. Letzteres ist dem Antragsgegner nicht gelungen.

bb) Der Antragsgegner hat letztlich nicht in Frage gestellt, dass die herkömmliche Art des Sammelns von Unterstützungsunterschriften im Wege der direkten Ansprache von Personen auf Straßen und Plätzen sowie an der Haus- oder Wohnungstüre seit Ausbruch der Pandemie erheblich weniger Erfolg verspricht. Es liegt auf der Hand und entspricht der derzeitigen allgemeinen Lebenserfahrung, dass in der Pandemie-Situation deutlich mehr Personen schon dem Versuch einer Kontaktaufnahme aus dem Weg gehen. In der Folge müssen deutlich mehr Personen angesprochen werden, obwohl der öffentliche Raum seit Pandemiebeginn auch typischerweise von weniger Personen als zuvor frequentiert wird und Veranstaltungen, in deren Zusammenhang um Unterschriften gebeten werden kann, nicht oder mit weniger Besuchern stattfinden. Gespräche über die Abgabe einer Unterstützungsunterschrift einschließlich der Auf-

klärung der Wahlberechtigten darüber, was dazu erforderlich ist, gestalten sich ebenfalls regelmäßig erheblich schwieriger. Denn nach wie vor gilt etwa die Empfehlung der Landesregierung, einen Mindestabstand zu anderen Personen von 1,5 Metern einzuhalten (§ 2 Abs. 1 der Corona-Verordnung vom 23. Juni 2020). Zudem erschwert das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, selbst wenn sie in der konkreten Situation nicht vorgeschrieben ist, die Gesprächsführung erheblich. Vor dem Ausfüllen eines bereit gelegten Formulars, unter Umständen mit einem ebenfalls zur Verfügung gestellten Stift, schrecken auch nicht wenige Personen zurück. Es ist zudem plausibel, dass jedenfalls manche Parteien in Pandemie-Zeiten Schwierigkeiten haben, ausreichend Parteimitglieder für das Werben um Unterstützungsunterschriften zu gewinnen.

Auch die Erwägungen des Antragsgegners, dass Parteimitglieder „zusätzliche, für Parteiarbeit zur Verfügung stehende Zeit gewonnen haben, sei es durch Homeoffice, Kurzarbeit oder gar Arbeitslosigkeit, sei es infolge von Unmöglichkeiten, bisherige selbstständig ausgeübte berufliche Leistungen erbringen zu können“ und dass „der zeitweise Wegfall des Präsenzunterrichts an den Schulen und der anhaltende Umstieg auf Online-Formate an den Hochschulen [...] bei den Betroffenen ganz überwiegend zusätzliche zeitliche Spielräume für eine parteipolitische Betätigung geschaffen [hat]“, sind nicht geeignet, die Verschärfung der Ungleichbehandlung in Abrede zu stellen. Insbesondere die Vorstellung, dass Arbeitslose oder Selbständige, deren Berufsausübung infolge von Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung unmöglich geworden ist, ansonsten untätig sind und daher mehr Zeit für Parteiarbeit haben, trifft die Realität des plötzlichen Verlusts der beruflichen Lebensgrundlage nicht. Der Wegfall des Präsenzunterrichts in Schulen hat für viele betroffenen Eltern zu massiven Problemen bei der erforderlichen Kinderbetreuung geführt und dient daher allenfalls als Argument für die Erschwerung der ehrenamtlichen Parteiarbeit.

Die Verschärfung kann schließlich nicht mit dem Hinweis auf Alternativen zur herkömmlichen Art des Sammelns von Unterstützungsunterschriften in Abrede gestellt werden. Zwar können andere Möglichkeiten der Kontaktaufnahme in einem bestimmten Ausmaß an die Stelle der direkten persönlichen Ansprache von Personen, die möglicherweise eine Unterstützungsunterschrift abgeben, treten. Denkbar erscheint etwa eine Aufforderung einer Partei in sozialen Medien, für sie zu unterschreiben. Das Formular, das nicht zwingend in Anwesenheit eines Vertreters der Partei ausgefüllt und

unterzeichnet werden muss, kann zum Download bereitgestellt oder potentiellen Unterzeichnern per Mail oder ausgedruckt per Post mit der Bitte um Rücksendung übermittelt werden. Es liegt allerdings nahe, dass solche andere Arten der Ansprache und die Modalitäten der Unterzeichnung nicht in gleicher Weise wie der persönliche Kontakt Erfolg versprechen. Jedenfalls in aller Regel dürfte eine gezielte Ansprache potentieller Unterstützer erforderlich sein, um diese davon zu überzeugen, ihre Unterstützung eines Wahlvorschlags durch eine Unterschrift und die Angabe ihrer Personalien gegenüber den Wahlbehörden zu manifestieren. Die gezielte Ansprache in anderer Weise dürfte aber vor allem gerade den Parteien, für die das Erfordernis gilt, also „kleineren“ Parteien, die ohnehin nicht so sehr in der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen, ebenfalls erhebliche Probleme bereiten. Für die Abgabe einer Unterschrift unter Einsatz finanzieller Mittel öffentlich zu werben bedeutet für die betroffenen Parteien und dabei vor allem diejenigen, die nicht oder nur geringfügig in den Genuss der staatlichen Parteienfinanzierung gelangen, eine gravierende Belastung; nicht zuletzt müssten hierzu wohl Mittel aufgewendet werden, die dann im Wahlkampf unmittelbar vor der Landtagswahl fehlen.

Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass die Sars-CoV-2-Pandemie mittel- und langfristig zu einer Veränderung der Kommunikationsformen führt und nach einer Phase der Umstellung die persönliche Werbung um Unterstützungsunterschriften adäquat durch digitale Formate ersetzt werden kann. Es bestehen aber keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass dies bereits jetzt in nennenswertem Umfang der Fall sein könnte. Dies entspricht auch den nachvollziehbaren Ausführungen der Antragsteller in der mündlichen Verhandlung.

cc) Soweit der Antragsgegner darauf verweist, dass es bei der Oberbürgermeisterwahl in Stuttgart, deren erster Durchgang am Tag vor der mündlichen Verhandlung stattgefunden hat, einem breiten Bewerberfeld gelungen sei, die erforderlichen Unterstützungsunterschriften beizubringen, kann daraus nicht geschlossen werden, dass die besonderen Bedingungen der Sars-CoV-2-Pandemie tatsächlich keine relevanten Auswirkungen auf die Sammlung von Unterstützungsunterschriften für die Landtagswahl haben. (Ober-)Bürgermeisterwahlen sind stark personalisiert. Die Wahl als solche sowie (potentielle) Kandidatinnen und Kandidaten erfahren - jedenfalls in größeren

Städten und gerade in der Landeshauptstadt - eine breite Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und in den Medien. Hiervon unterscheidet sich die Lage kleinerer, bislang nicht im Landtag vertretener Parteien im Vorfeld einer Landtagswahl erheblich. Zudem führt die Regelung des § 10 Abs. 3 Satz 1 Alt. 4 KomWG, wonach das Unterschriftenquorum in allen Gemeinden über 200.000 Einwohner bei 250 Unterschriften liegt, in Stuttgart mit knapp 450.000 Wahlberechtigten (s. die vom Antragsgegner in der mündlichen Verhandlung vorgelegte Zusammenstellung der Ergebnisse des ersten Wahlgangs) dazu, dass für eine Bewerbung zur Oberbürgermeisterwahl nur Unterschriften von knapp 0,06 Prozent der Wahlberechtigten erforderlich sind. In einem durchschnittlich großen Wahlkreis bei der Landtagswahl (Wahlkreis mit ungefähr 110.000 Wahlberechtigten) beträgt der Prozentsatz bei 150 Unterschriften etwa 0,137 Prozent und liegt damit doppelt so hoch. Hinzu kommt, dass die Wahlkreise in Baden-Württemberg nur zu einem kleineren Teil großstädtisch, überwiegend jedoch ländlich geprägt sind, wodurch das Sammeln von Unterschriften zusätzlich erschwert wird.

dd) Zu der dargelegten Erschwerung der Sammlung von Unterschriften infolge der Sars-CoV-2-Pandemie tritt hinzu, dass sich die hierfür zur Verfügung stehende Zeit im Verhältnis zu dem Normalzustand verringert hat. Jedenfalls im Zeitraum zwischen Mitte März und Mitte Mai 2020 konnte die Durchführung von Mitglieder- bzw. Vertreterversammlungen nach § 24 Abs. 1 Satz 1 LWG realistischere nicht erwartet werden (vgl. Verfassungsgerichtshof NRW, Beschluss vom 7.7.2020 - VerfGH 88/20 -, Juris Rn. 72). Ob sie, wie der Antragsgegner behauptet, rechtlich zulässig waren oder hätten zugelassen werden können, kann daher dahinstehen. Da die Pandemie-Situation, jedenfalls in ihrem Ausmaß, bis Anfang März 2020 nicht vorhersehbar war, hatten die betroffenen Parteien auch keinen Anlass, die notwendigen Versammlungen schon zu Beginn des möglichen Zeitraums und mithin noch vor Mitte März 2020 abzuhalten. In der Abhaltung von Mitglieder- bzw. Vertreterversammlungen erst ab Mitte Mai 2020 liegt auch kein Verstoß gegen eine rechtlich relevante Obliegenheit, die ihre Position weniger schutzwürdig machen könnte; sie durften die wahlrechtlichen Fristen im Rahmen des Üblichen ausschöpfen.

Der Antragsgegner kann sich in diesem Zusammenhang auch nicht darauf berufen, dass § 58 LWG bei einer Auflösung des Landtags vor Ablauf der Wahlperiode das Innenministerium ermächtigt, die für die Landtagswahl geltenden Fristen und Termine

durch Rechtsverordnung abzukürzen oder zu ändern, was zu einem noch kürzeren Zeitraum für die Unterschriftensammlung führen könne. Mit dieser Abkürzungsmöglichkeit wird auf die Vorgabe des Art. 30 Abs. 2 LV reagiert, wonach die Neuwahl des Landtags im Fall der Auflösung des Landtags binnen 60 Tagen stattfinden muss. Dass in einer solchen politischen Sondersituation die Frist für die Sammlung von Unterstützungsunterschriften stark verkürzt werden kann, bedeutet nicht, dass diese verkürzte Frist als der verfassungsrechtlich zulässige Regelfall angesehen werden muss. Die Situation einer vorgezogenen Neuwahl unterscheidet sich grundsätzlich von einer regulären Landtagswahl und ist mit ihr nicht vergleichbar.

ee) Soweit der Antragsgegner darauf verweist, dass hinsichtlich der ebenfalls im kommenden Frühjahr voraussichtlich stattfindenden Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz und Thüringen keine Anpassung des Unterschriftenerfordernisses für Wahlkreisvorschläge erfolgt sei, ist Folgendes anzumerken: In Rheinland-Pfalz und Thüringen haben Wahlkreisvorschläge wegen des dort geltenden Zwei-Stimmen-Landtagswahlrechts (s. § 27 des Landeswahlgesetzes Rheinland-Pfalz [LWG RP] und § 3 des Thüringer Wahlgesetzes [ThürWG]) gerade für Parteien, die erfahrungsgemäß wenige bis keine erfolgreichen Wahlkreisbewerber haben, bei Weitem nicht die Bedeutung wie in Baden-Württemberg. Hat eine Partei in einem baden-württembergischen Wahlkreis keinen gültigen Wahlkreisvorschlag, so kann für sie in diesem Wahlkreis überhaupt keine Stimme abgegeben werden. In Rheinland-Pfalz und Thüringen hingegen bleibt noch eine Stimmabgabe für die Landesliste möglich. Landeslisten bedürfen in diesen beiden Bundesländern auch deutlich weniger Unterstützungsunterschriften als erforderlich sind, damit eine Partei in Baden-Württemberg in allen Wahlkreise antreten kann. In Rheinland-Pfalz sind 2.080 und in Thüringen 1.000 Unterschriften wahlberechtigter Bürger erforderlich (s. § 35 Abs. 4 Satz 3 in Verbindung mit § 26 Abs. 2 LWG RP und § 29 Abs. 1 Satz 2 ThürWG), was ausgehend von der Zahl der Wahlberechtigten bei der jeweils letzten Landtagswahl im Jahr 2016 bzw. 2019 (s. die auf den Internetseiten der beiden Landtage angegebenen Zahlen) einen Anteil von 0,07 bzw. 0,06 Prozent aller Wahlberechtigten ausmacht. In Baden-Württemberg sind hingegen mindestens 10.500 Unterschriften wahlberechtigter Bürger erforderlich, was etwa 0,137 Prozent aller Wahlberechtigten ausmacht. Die Eigenart des baden-württembergischen Landtagswahlrechts führt also zu deutlich höheren Anforderungen an eine (umfassende)

Teilnahme an der Wahl, als dies in Rheinland-Pfalz und Thüringen der Fall ist. Im Übrigen liegt zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nunmehr in Rheinland-Pfalz ein von den dortigen Regierungsfractionen erstellter Gesetzentwurf vor, wonach für die ebenfalls am 14. März 2021 stattfindenden Wahlen nur noch 520 Unterschriften erforderlich sind, was einer Reduzierung um 75 Prozent entspricht.

b) Die Anwendung des § 24 Abs. 2 Satz 2 LWG unter den außergewöhnlichen Bedingungen der Sars-CoV-2-Pandemie belastet daher die betroffenen Parteien deutlich mehr als zuvor. Für die darin liegende Verstärkung der Ungleichbehandlung von bereits im Landtag vertretenen und sonstigen Parteien ist kein sachlicher Grund ersichtlich. Die Gefahren, denen mit dem Unterschriftenquorum begegnet werden soll, haben sich in der letzten Zeit nicht wahrnehmbar erhöht. Dies wird durch den Antragsgegner auch nicht vorgetragen.

c) Es ist Aufgabe des Antragsgegners, eine Lösung zu finden, wie er der nicht gerechtfertigten Verschärfung der Ungleichbehandlung begegnet und damit seiner verfassungsrechtlichen Pflicht zur Anpassung des Wahlrechts an eine Veränderung seines tatsächlichen und rechtlichen Kontextes nachkommt. Wie bereits im Zusammenhang mit dem Antragsgegenstand ausgeführt, ist die Herabsetzung der Zahl notwendiger Unterschriften nur eine denkbare Lösung.

Die vom Antragsgegner zu erlassende Regelung muss so wirken, dass die pandemiebedingte gesteigerte Beeinträchtigung des Rechts auf Chancengleichheit jedenfalls kompensiert wird. Allerdings ist es nicht möglich, die erforderliche Kompensation objektiv zu ermitteln, also die verstärkte Ungleichbehandlung in eine konkrete Zahl von Unterschriften umzurechnen. Der Antragsgegner darf daher eine relativ grobe Wertung vornehmen. Einerseits kann er dabei berücksichtigen, dass auch unter den derzeitigen Bedingungen die Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen gesichert sein soll. Andererseits hat er darauf zu achten, dass keine durch die Pandemie-Lage verursachte Benachteiligung kleinerer Parteien eintritt. Dem würde eine nur geringfügige Verminderung der beizubringenden Unterschriften nicht entsprechen. Angesichts des kurzen Zeitraums, der für eine Neuregelung zur Verfügung steht, weist der Verfassungsgerichtshof darauf hin, dass er, sollte sich der Antragsgegner für eine Verringerung des Unterschriften-

quorums entscheiden, nach dem derzeitigen Erkenntnisstand und unter Berücksichtigung möglicher weiterer gradueller Verschärfungen der Schutzmaßnahmen jedenfalls bei einer Reduzierung um 50 Prozent keinen Anlass für eine erneute verfassungsrechtliche Beanstandung sähe. Eine entsprechende Änderung könnte auch nur für die nächste Landtagswahl gelten.

C.

Mit der Entscheidung über die Hauptsache erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG kostenfrei.

Die Entscheidung über die Anordnung der notwendigen Auslagen beruht auf § 60 Abs. 4 VerfGHG. Zwar kommt eine solche Anordnung im Organstreitverfahren nur ausnahmsweise in Betracht (vgl. VerfGH, Urteil vom 27.10.2017 - 1 GR 35/17 -, Juris Rn. 67 im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. jüngst Urteil vom 9.6.2020 - 2 BvE 1/19 -, Juris Rn. 97). Im vorliegenden Fall ist die Anordnung indes aus Billigkeitsgründen angezeigt. Die Antragsteller haben durch die Vorbereitung und Durchführung der Verfahren zur Klärung von Fragen beigetragen, die im Hinblick auf die anstehende Landtagswahl von besonderer verfassungsrechtlicher Tragweite sind.

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting

gez. Prof. Dr. Seiler

gez. Fridrich

gez. Leßner

gez. Prof. Dr. Behnke

gez. Prof. Dr. Jäger

gez. Reger