

Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP)  
Pommerngasse 1  
97070 Würzburg

E-Mail: info@oedp.de  
Tel.: 0931-40486-0

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Postfach 1771  
76006 Karlsruhe

E I N S C H R E I B E N

*vorab per Fax:*  
0721- 9101-382

12. Dezember 2023

**Antrag auf Eröffnung eines Organstreitverfahrens nach  
Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit  
§§ 63 f. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)**

**gegen**

**den Deutschen Bundestag, Platz der Republik 1, 11011 Berlin**

Als Antragstellerin in diesem Organstreitverfahren beantragen wir festzustellen,  
dass der Antragsgegner

a) durch Änderung von § 1 Abs. 2 Satz 1 sowie § 1 Abs. 3 Satz 2 Bundeswahlgesetz (BWahlG) bei gleichzeitiger Unterlassung einer Anpassung von § 20 Abs. 2 Satz 3 BWahlG sowie

b) durch Einfügung von § 20 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 26 Abs. 1 Satz 3 BWahlG bei gleichzeitiger Unterlassung einer Anpassung von § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG

die Rechte der Antragstellerin auf allgemeine und gleiche Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 GG sowie auf Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verletzt hat.

Des Weiteren beantragen wir eine Erstattung der notwendigen Auslagen gemäß § 34a Abs. 3 BVerfGG.

## **Gliederung**

- A. **Zulässigkeit des Organstreitverfahrens**
  - I. Antragstellerin und Antragsgegner
  - II. Antragsgegenstand
  - III. Antragsfrist
  - IV. Antragsbefugnis
  - V. Rechtsschutzbedürfnis
- B. **Begründetheit des Antrags**
  - I. Kurze Darstellung der geänderten Gesetzeslage und ihrer Auswirkungen auf die Antragstellerin
  - II. **Zur grundsätzlichen Rechtfertigung von Unterschriftenquoren**
    - 1. Überblick: Vier mögliche Rechtfertigungsgründe
    - 2. **Schutz vor Stimmenzersplitterung im Parlament**
      - a) Die Nicht-Geeignetheit von Unterschriftenquoren
      - b) Die Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren bei Landeslisten
      - c) Die Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren bei Kreiswahlvorschlägen
      - d) Zwischenfazit
    - 3. **Verhinderung von Stimmenvergeudung**
      - a) Die weitgehende Nicht-Geeignetheit von Unterschriftenquoren
      - b) Die Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren
      - c) Zwischenfazit
    - 4. **Ausschluss von nicht-ernsthaften Wahlvorschlägen**
      - a) Die teilweise fehlende Legitimität des Zieles
      - b) Die teilweise Nicht-Geeignetheit von Unterschriftenquoren
      - c) Die Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren
        - i) Die Sicherstellung von Ernsthaftigkeit durch die Sperrklausel
        - ii) Die Sicherstellung von Ernsthaftigkeit durch das Parteiengesetz
      - d) Zwischenfazit
    - 5. **Sicherung eines ordnungsgemäßen Wahlablaufs**
      - a) Die grundsätzliche Legitimität des Zieles
      - b) Die derzeitige Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren für Landeslisten
      - c) Die Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren für Kreiswahlvorschläge
      - d) Zur Angemessenheit von Unterschriftenquoren
      - e) Zwischenfazit
  - III. **Zur zulässigen Höhe von Unterschriftenquoren**
    - 1. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
    - 2. Die Einschränkung des passiven Wahlrechts durch § 20 Abs. 2 S. 2 BWahlG
      - a) Der drohende Verlust der Sichtbarkeit
      - b) Der drohende Verlust der Parteieigenschaft
      - c) Kompensation durch Quoren-Absenkung
    - 3. Das Gebot einer degressiven Ausgestaltung von Unterschriftenquoren
  - IV. **Fazit**
  - V. **Zum Eilbedarf einer gerichtlichen Entscheidung**

**Begründung:**

Die gestellten Anträge sind zulässig und begründet.

**A. Zulässigkeit des Organstreitverfahrens**

Das angestrebte Organstreitverfahren ist zulässig.

**I. Antragstellerin und Antragsgegner**

Die Ökologisch-Demokratische Partei (Kurzbezeichnung: ÖDP) ist als Partei im Sinne des § 2 Abs. 1 S. 1 Parteiengesetz (PartG) eine mögliche Antragstellerin im Organstreitverfahren.

Ihre Fähigkeit, im Organstreitverfahren als Antragstellerin aufzutreten, ergibt sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, wonach oberste Bundesorgane „oder andere Beteiligte“, die durch das Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet sind, Streitbeteiligte sein können. Dies trifft auf die politischen Parteien, die gemäß Art. 21 Abs. 1 GG grundrechtsberechtigt sind, zu. Demgegenüber ist die Aufzählung in § 63 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) nicht abschließend, sondern lediglich beispielhaft zu verstehen.

Auch wenn Teile der Literatur die Verfassungsbeschwerde als geeigneteren Rechtsbehelf für politische Parteien ansehen (vgl. Tristan Barczak (Hg.): „BVerfGG: Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz“, § 63 Rn. 58 ff.), so folgt die Rechtsprechung weiterhin dem Grundsatzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts-Plenums von 1954, dass politische Parteien die Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch die rechtliche Gestaltung des Wahlverfahrens allein im Wege des Organstreits geltend machen können (BVerfGE 4, 27 [27]).

Auf Bundesebene wurde der ÖDP die Eigenschaft als politische Partei zuletzt bei der Zulassung zur Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021 bestätigt (vgl. Niederschrift über die 1. Sitzung des Bundeswahlausschusses für die Bundestagswahl 2021 am 8. und 9. Juli 2021, S. 40).

Auch der Deutsche Bundestag als oberstes Bundesorgan ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 63 BVerfGG beteiligtenfähig.

**II. Antragsgegenstand**

Gegenstand des Antrags ist ein Handeln des Gesetzgebers, nämlich die Änderung von § 1 Abs. 2 Satz 1 und von § 1 Abs. 3 Satz 2 BWahlG sowie die Einfügung von § 20 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 26 Abs. 1 Satz 3 BWahlG. Gesetzgeberisches Handeln ist ein anerkannter Gegenstand eines Organstreits. Als Maßnahme, die seitens der Antragsteller beanstandet werden kann, kommt nämlich jedes rechtserhebliche

Verhalten des Antragsgegners in Betracht, das geeignet ist, die Rechtsstellung der Antragsteller zu beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 118, 277 [317] bzw. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvE 5/18, Rn. 41).

Dazu, dass die gerügte Rechtsverletzung im Verein mit einem Unterlassen des Gesetzgebers eintritt, nämlich die durch die Gesetzesänderungen eingetretenen Beeinträchtigungen für die Antragstellerin in der erforderlichen Weise auszugleichen, wird später vorgetragen.

### III. Antragsfrist

Das Organstreitverfahren wird fristgerecht eingeleitet. Gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG muss der Antrag innerhalb von sechs Monaten nach Bekanntwerden der beanstandeten Maßnahme gestellt werden. Das ist hier geschehen, denn die Frist für die in diesem Organstreitverfahren gestellten Anträge währt bis zum 13. Dezember 2023. Der Deutsche Bundestag hat am 19. März 2023 Änderungen am Bundeswahlgesetz beschlossen, die der Bundesrat am 12. Mai 2023 durch Verzicht auf ein Vermittlungsverfahren gebilligt hat, woraufhin der Bundespräsident am 8. Juni 2023 das Gesetz unterschrieb, welches am 13. Juni 2023 im Bundesgesetzesblatt veröffentlicht wurde und am 14. Juni 2023 in Kraft getreten ist.

Zwar ist das mit dieser Klage angegriffene Erfordernis von Unterstützungsunterschriften für parlamentarisch nicht vertretene Parteien und die Höhe der Quoren bereits seit dem 7. Mai 1956 im Bundeswahlgesetz enthalten (damals als § 21 Abs. 2 S. 1 und § 28 Abs. 1 S. 2), ohne dass der Gesetzgeber bei der letzten Änderung des Gesetzes den Wortlaut dieser Normen verändert hätte. Doch durch die Einbettung der bisherigen Vorschriften in ein grundlegend verändertes gesetzliches Umfeld entfalten die Bestimmungen, obwohl sie textlich unverändert sind, nun eine andere, die Antragstellerin sehr viel stärker belastende Wirkung. Aufgrund dieses engen Wirkungszusammenhangs der vorgenommenen Gesetzesänderungen mit den angegriffenen Normen wird erst eine Verfassungswidrigkeit hervorgerufen, womit die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG erneut zu laufen beginnt (vgl. Beschluss des Zweiten Senats vom 23. August 2005, 2 BvE 5/05, Rn. 36, sowie BVerfGE 111, 382 [411] oder BVerfGE 137, 108 [139]).

Im Zuge der so gegebenen Zulässigkeit des Organstreitverfahrens können nun auch weitere Aspekte vorgetragen werden, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt (wie anlässlich der Einführung des Parteiengesetzes 1967, vgl. Abschnitt B.II.4.c.ii) die Sorge einer Verfassungswidrigkeit der Unterschriftenquoren begründeten, für die aber seinerzeit kein fristgerechtes Organstreitverfahren eingeleitet wurde und die deshalb *isoliert für sich betrachtet* die Zulässigkeitsprüfung des § 64 Abs. 3 BVerfGG nicht bestanden hätten. Die in § 64 Abs. 3 BVerfGG genannte Frist dient nämlich dem Rechtsfrieden bzw. der Rechtssicherheit; sie schützt die Gerichtsbarkeit vor einer zu hohen Zahl an Verfahren und die Antragsberechtigten vor der Versuchung, immer wieder aufs Neue gegen (vermeintlich) verfassungswidrige Zustände anzugehen. Die Regelung führt aber ausdrücklich nicht dazu, dass ein verfassungswidriger Zustand, der nicht zur rechten Zeit – im

genannten Beispiel im Jahr 1967 – gerügt worden ist, nun nie mehr gerügt werden könne. Vielmehr kann bei einem späteren Antrag, welcher das Kriterium der Zulässigkeit nunmehr an anderer Stelle erfüllt, jedes in der Sache berechnigte Argument wieder aufleben und als Nachweis der Verfassungswidrigkeit dienen. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung stets so gehalten. Beispielsweise hat es in der Rolle des schleswig-holsteinischen Landesverfassungsgerichts im Jahr 2003 eine Organklage gegen die Sperrklausel im Kommunalwahlrecht als verfristet angesehen und somit als unzulässig verworfen (BVerfGE 107, 286 = 2 BvK 1/02), wohingegen es im Jahr 2007 eine Organklage, die sich auf einen von den Antragstellern eigens provozierten „Zulässigkeits-Anlass“ stützte und ansonsten die fast gleichen Argumente wie die ältere Klage verwendete, nunmehr als zulässig und sogar als begründet bewertete (BVerfGE 120, 82 = 2 BvK 1/07).

#### **IV. Antragsbefugnis**

Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Wahlgesetze und wahlrechtlich bedeutsame Maßnahmen oder Unterlassungen des Gesetzgebers stets und unmittelbar den verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien betreffen (BVerfGE 107, 286 [298]; 103, 164 [170]; 92, 80 [88]).

Die angegriffenen Handlungen bewirken eine Verletzung der Rechte der Antragstellerin auf allgemeine und gleiche Wahl und auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, welche durch die vom Antragsgegner durchgeführte Novellierung des Bundeswahlgesetzes (vgl. Abschnitt B.II.1) ausgelöst wurde. Die Wahlrechtsgrundsätze, so auch die Gleichheit der Wahl, werden von Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistet. Insbesondere die Gleichheit der Wahl ist zudem eine Ausprägung des Demokratieprinzips (BVerfGE 124, 1 [18]). Die Gleichheit der Wahl fordert, dass jede politische Partei, die eigene Kandidaten für die Wahl aufstellt, im gesamten Wahlverfahren gleich zu behandeln ist und ihr in chancengleicher Weise die Teilnahme an Wahlen zu ermöglichen ist (BVerfG, Urteil vom 22. Oktober 2008 – 8 C 1/08, juris Rn. 26, 43; BVerfGE 129, 300 [319]; 120, 82 [104 f.]).

Auch das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien steht der Antragstellerin zu. Es ist Bestandteil des verfassungsrechtlichen Status politischer Parteien und ergibt sich aus Art. 21 Abs. 1 GG (so etwa BVerfGE 140, 1 [23]) und verlangt unter anderem, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und den von ihnen aufgestellten Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit letztlich gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden (so etwa BVerfGE 129, 300 [319]; 120, 82 [104 f.]; vgl. auch VerfGH NW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – 12/08, Rn. 43).

Davon umfasst ist auch die Möglichkeit, überhaupt bei Wahlen mit eigenen Kandidaten antreten zu können. Dies betrifft konkret auch jene Erfordernisse über die Beibringung von Unterstützungsunterschriften, die der Gesetzgeber in den

Wahlgesetzen festlegt (so schon BVerfGE 3, 19 [22 ff.]; VerfGH Berlin, Beschluss vom 8. September 2011 – 107/11, 107 A/11).

Die Antragstellerin ist auch in den genannten Rechten durch eine Maßnahme oder eine Unterlassung des Antragsgegners verletzt oder unmittelbar gefährdet; zumindest ist dies möglich, was für eine Zulässigkeit des Verfahrens hinreicht.

Denn es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Antragsgegner durch Änderung von § 1 Abs. 2 Satz 1 sowie § 1 Abs. 3 Satz 2 BWahlG bei gleichzeitiger Unterlassung einer Anpassung von § 20 Abs. 2 Satz 3 BWahlG sowie durch Einfügung von § 20 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 26 Abs. 1 Satz 3 BWahlG bei gleichzeitiger Unterlassung einer Anpassung von § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG die Rechte der Antragstellerin auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb und auf Gleichheit der Wahl verletzt hat.

Das Erfordernis, Unterstützungsunterschriften beizubringen, betrifft die Antragstellerin in den genannten, ihr zustehenden Rechten auf Gleichheit der Wahl und auf Chancengleichheit und verletzt sie möglicherweise in diesen Rechten.

Denn das Erfordernis einer gewissen Zahl von Unterstützungsunterschriften für die Einreichung gültiger Wahlvorschläge beschränkt die Möglichkeit der Bewerber und der Parteien, von denen sie aufgestellt werden, ihr passives Wahlrecht in möglichst gleicher Weise auszuüben. Es bewirkt, dass sich nicht alle wählbaren Personen, sondern nur diejenigen zur Wahl stellen können, die für ihre Kandidatur die vorherige schriftliche Unterstützung mehrerer anderer Wahlberechtigter finden; insoweit beschränkt es die Allgemeinheit der Wahl bei Durchführung der Wahl. Es führt außerdem zur Nichtberücksichtigung der Wahlvorschläge aller Parteien, potentiell auch der Antragstellerin, die nicht die erforderliche Unterschriftenzahl aufgebracht haben, und beschränkt insoweit die Gleichheit des Wahlvorschlagsrechts und die Chancengleichheit der Parteien, da diese sich nicht auf den eigentlichen Wahlakt beschränken, sondern auch die Wahlvorbereitungen umfassen, insbesondere das Recht, Wahlvorschläge zu unterbreiten. (So auf das Erfordernis der Beibringung von Unterstützungsunterschriften für die Teilnahme an Wahlen bezogen etwa BVerfGE 111, 289, [300 ff.]; 60, 162 [167f.]; 30, 227 [246]; 24, 300 [341]; 14, 121 [135]).

Dabei darf die Zahl der für eine Wahlteilnahme mit eigenen Kandidaten geforderten Zahl an Unterschriften nur so hoch festgesetzt werden, wie es für die Erreichung der verfolgten legitimen Zwecke erforderlich ist (BVerfGE 111, 289 [302]; 71, 81 [96 f.]; 60, 162 [168]).

Unterschriftenquoten sollen der Wählerentscheidung möglichst nicht vorgreifen und dürfen nicht so hoch sein, dass einem neuen Bewerber die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert würde (BVerfGE 111, 289 [303]; 71, 81 [97]; 60, 162 [168 f.]).

## **V. Rechtsschutzbedürfnis**

Die Antragstellerin verfolgt schutzwürdige Interessen. Sie kann ein Rechtsschutzbedürfnis an einem Organstreitverfahren geltend machen, weil ihr für die Verfolgung ihrer Rechte kein anderer Rechtsweg zur Verfügung steht.

Insbesondere wird das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin auch nicht durch eine etwaige Konfrontationsobliegenheit eingeschränkt, denn Antragstellerin und Antragsgegner sind nicht in einem geregelten politischen Verfahren miteinander verbunden. Vor der Einleitung des Organstreitverfahrens gab es für die Antragstellerin keinerlei Möglichkeit, auf die Gesetzgebung einen offiziellen Einfluss zu nehmen. Zwar wurde schon am 24. Januar 2023 ein erster Gesetzentwurf veröffentlicht, der in der Öffentlichkeit und in den politischen Gremien kontrovers diskutiert wurde; doch durch eine Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat kam es am 15. März 2023 – also nur knapp vier Tage(!) vor der Beschlussfassung im Bundestag – noch einmal zu einer sehr weitreichenden Überarbeitung des Gesetzentwurfs. Dass eine derart umfangreiche Änderung des wahlrechtlichen Rahmens auch zu Nebenwirkungen auf anderen, nicht direkt adressierten Gebieten führen kann, hätte dem Antragsgegner bewusst gewesen sein müssen. Es wäre sogar seine verfassungsrechtliche Pflicht gewesen, unabhängig von einer konkreten Kenntnis *prophylaktisch* zu prüfen, ob und wie sich die von ihm vorgenommenen Maßnahmen auf jene Tatbestände auswirken, die bisher schon in die Grundsätze der gleichen und allgemeinen Wahl und in die Chancengleichheit der Parteien eingegriffen haben. Jeder Gesetzgeber ist verpflichtet, eine die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird (BVerfGE 120, 82 [106]). Der Antragsgegner hätte also von sich aus – und nicht erst auf Aufforderung durch die Antragstellerin – im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens prüfen müssen, ob sich im Bereich der Unterschriftenquoren die Intensität der Grundrechtseingriffe verschärft hat bzw. ob die Gründe, die diese Eingriffe bisher rechtfertigen konnten, weiterhin Bestand haben. Dieser Prüfpflicht ist der Antragsgegner nicht nachgekommen.

## **B. Begründetheit des Antrags**

### **I. Kurze Darstellung der geänderten Gesetzeslage und ihrer Auswirkungen auf die Antragstellerin**

Zunächst soll in aller gebotenen Kürze dargestellt werden, in welchen konkreten Punkten die vom Antragsgegner durchgeführten Maßnahmen und die dadurch notwendig gewordenen, aber vom Gesetzgeber unterlassenen Anpassungen Auswirkungen auf die rechtliche Situation der Antragstellerin haben.

Der Gesetzgeber hat sich entschieden, das Personalwahl-Element des bisherigen kombinierten Wahlsystems namens „personalisierte Verhältniswahl“ nunmehr vollständig der Verhältniswahl unterzuordnen (siehe § 1 Abs. 2 Satz 1 BWahlG: „Für die Wahl zum Deutschen Bundestag gelten die Grundsätze der Verhältniswahl.“). Wahlkreiskandidaten und -kandidatinnen brauchen künftig nicht nur wie bisher eine relative Mehrheit in ihrem Wahlkreis, sondern zusätzlich auch in der Reihung der Wahlkreisgewinner/innen einen Platz, der von der Zahl der Sitze, die der Landesliste ihrer Partei zustehen, gedeckt ist (sogenannte „Zweitstimmendeckung“, § 1 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 1 BWahlG). Wenn Kandidaten nur die erste, nicht aber auch die zweite Bedingung erfüllen, wird das Mandat in diesem Wahlkreis nicht vergeben. Das Erfordernis der Zweitstimmendeckung ist „der entscheidende Paradigmenwechsel“ der beschlossenen Wahlrechtsreform (vgl. Friedrich Pukelsheim: „Stellungnahme für die 5. Sitzung am 19. Mai 2022: Verkleinerung des Bundestages“, Wahlrechtskommission Drucksache 20[31]09), welcher die Statik zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht und damit zwischen Parteien- und Personenwahl fundamental verändert.

Im neuen Wahlrecht gibt es keine mit der Erststimme direkt gewählten Abgeordneten mehr, sondern nur noch – bei hinreichender Zweitstimmendeckung – vorrangig zu berücksichtigende Wahlkreisbewerber. Diese „Entwertung“ des Personenwahl-Elements führt zwangsläufig auch zu einer gewissen Entwertung der Kandidaturen selbst. Würde z.B. die Bewerberin einer kleinen Partei, die bundesweit unterhalb der 5%-Hürde bleibt, eine relative Mehrheit in ihrem Wahlkreis erringen, so würde sie dennoch – anders als im bisherigen Wahlsystem – kein Mandat zugeteilt bekommen. Im Lichte solcher Verschärfungen ist das Unterschriftenquorum in § 20 Abs. 2 Satz 3 BWahlG nicht mehr verfassungsgemäß, weil einer seiner wesentlichen Rechtfertigungsgründe entfallen ist – nämlich der Grund, ggf. verhindern zu können, dass eine Kleinpartei trotz eines Scheiterns an der 5%-Hürde über im Wahlkreis gewonnene Mandate an der Regierung mitwirken kann.

Neben der Tatsache, dass die Sperrklausel nun bis auf die Wahlkreiskandidaturen durchschlägt, erhöht das veränderte normative Umfeld auch noch an anderer Stelle die vom Unterschriftenquorum ausgehende Erschwernis. Damit das Prinzip der Zweitstimmendeckung überhaupt anwendbar ist, musste in § 20 Abs. 2 S. 2 die Regelung eingeführt werden, dass Parteien, die in einem Wahlkreis einen Bewerber bzw. eine Bewerberin aufstellen möchten, dies nur bei gleichzeitiger Aufstellung einer Landesliste tun können. Aus dem Blickwinkel einer einzelnen Wahlkreiskandidatur heraus betrachtet würde sich die Zahl der beizubringenden Unterstützungsunterschriften also bis zu verelffachen(!), weil neben den 200 Unterschriften nach § 20 Abs. 2 Satz 3 auch noch die bis zu 2.000 Unterschriften gemäß § 27 Abs. 1 S. 2 BWahlG gesammelt werden müssten. Eine derartige Verschärfung der Erschwernis verstößt in einem ersichtlich höheren Maße als bisher gegen die Allgemeinheit der Wahl und die Gleichheit der Wahl bzw. die Chancengleichheit der Parteien.

Isoliert für sich betrachtet ist die Entscheidung des Gesetzgebers für ein Modell der reinen Verhältniswahl verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Gerade im



Bereich des Wahlrechts kommt dem Gesetzgeber aufgrund der ausdrücklichen Ermächtigung durch Art. 38 Abs. 3 GG ein grundsätzlich weiter Gestaltungsspielraum zu. Dennoch muss er sich bei dieser Aufgabe an dem Ziel orientieren, ein klares, in sich stimmiges, kohärentes, folgerichtig ausgestaltetes und im Zusammenspiel aller Komponenten verfassungskonformes Wahlrecht zu kreieren. Dies ist hier nicht gelungen sowohl in Bezug auf eine Verfassungskonformität der Wahlzulassungsbedingungen wie auch in Bezug auf diverse andere Nebenwirkungen (z.B. aus der Abschaffung der Grundmandatsklausel), die in der Öffentlichkeit breit diskutiert wurden und teilweise Gegenstand weiterer Organklagen sind.

Aufgrund des Wechsels hin zu einer „reinen“ Verhältniswahl verändern sich im Übrigen auch die Maßstäbe, anhand derer die Verfassungskonformität der Detailregelungen dieses Wahlrechts zu bewerten ist, fundamental (vgl. BVerfGE 3, 383 [394], Urteil v. 3.6.1954 = 1 BvR 183/54, Rn. 43). Oder wie es Matthias Rossi formuliert:

„Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine Neubestimmung des Verhältnisses von Mehrheits- und Verhältniswahl, [...] ist das Bundesverfassungsgericht an diese Entscheidung gebunden. Die Neugestaltung des Wahlrechts bewirkt insoweit – jedenfalls partiell – eine Nullung der bisherigen Wahlrechtsprechung.“

(Matthias Rossi: „Die Beeinflussung des Maßstabs durch den Gegenstand des Wahlrechts“, in: Björn Benken/ Alexander Trennheuser: „Mehr Demokratie dank Ersatzstimme? Neue Wahlrechts-Konzepte in der Diskussion“, Nomos 2023, S. 106).

Dieser Zusammenhang ist für dieses Organstreitverfahren wesentlich: Die Quellen aus Rechtsprechung und Fachliteratur, die im Folgenden zitiert werden, beziehen sich allesamt auf ein anderes, mittlerweile „historisch“ gewordenes Wahlrecht und sind deshalb nur bedingt auf die gegenwärtige gesetzliche Lage übertragbar.

## **II. Zur grundsätzlichen Rechtfertigung von Unterschriftenquoren**

### **1. Überblick: Vier mögliche Rechtfertigungsgründe**

Trotz der grundsätzlichen Richtigkeit des vorangegangenen Absatzes orientiert sich die Antragstellerin im weiteren Verlauf ihres Vortrags möglichst eng an der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Themenbereich Unterschriftenquoren, wird aber überall dort, wo sich deren Gültigkeit durch neue politische und rechtliche Entwicklungen verändert hat, explizit hierauf eingehen.

Ausgangspunkt dieses Abschnitts soll die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Themenbereich Unterschriftenquoren vom 13. April 2021 sein; anhand dieses Beschlusses soll die bisherige Verfassungsrechtsprechung auf diesem Gebiet komprimiert dargestellt werden.

Nach gefestigter Rechtsprechung steht das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit in einem engen Zusammenhang mit den Grundsätzen der All-

gemeinheit und Gleichheit der Wahl, die ihre Prägung wiederum durch das Demokratieprinzip erfahren:

„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. ...). Dieses Recht gilt im gesamten Wahlverfahren, also nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern auch für die Wahlvorbereitung (vgl. ...). 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.“  
(BVerfGE 157, 300 [314 f.], Urteil v. 13.4.2021 = 2 BvE 1/21, 3/21, Rn. 36 f.).

Hieraus ergibt sich allerdings kein absolutes 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. ...). 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. ...). 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. ...). 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, 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 157, 300 [315 f.], Urteil v. 13.4.2021 = 2 BvE 1/21, 3/21, Rn. 38).

Im Rahmen dieser Organklage soll dargelegt werden, dass der Gesetzgeber mit der Regelung der Unterschriftenquoten in den §§ 20 Abs. 2 Satz 3 und 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG zwar größtenteils Ziele verfolgt, die er zulässigerweise verfolgen darf, dass aber die getroffenen Maßnahmen weitestgehend nicht (oder nicht mehr) erforderlich und teils auch bereits nicht geeignet sind, um diese Ziele zu erreichen.

Deshalb sollen nachfolgend jene Ziele, die durch die Verfassung legitimiert und von einem solchen Gewicht sind, dass sie der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten können, daraufhin untersucht werden, ob bzw. in welchem Umfang sich mit ihnen Unterschriftenquoten rechtfertigen lassen. Die Rechtsprechung zählt insgesamt vier Gründe auf, die hierfür in Frage kämen: der Schutz vor Stimmenzersplitterung im Parlament, der Schutz der Wählenden vor Stimmenvergeudung,

die Beschränkung auf ernsthafte bzw. ernstzunehmende Wahlvorschläge und die Sicherung eines ordnungsgemäßen Wahlablaufs. Sämtliche vier Aspekte tauchen auch in der jüngsten Entscheidung des BVerfG zu Unterschriftenquoren vom April 2021 auf. Die beiden betreffenden Absätze sollen hier vollständig wiedergegeben werden; lediglich auf das Zitieren der Rechtsquellen bzw. Literaturnachweise wird verzichtet. Um die vier Ziele im Text besser identifizieren zu können, sind sie hier durch Fettdruck hervorgehoben:

„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. ...). Sie dient damit der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes (vgl. ...) und beugt zugleich der **Gefahr der Stimmenzer-splitterung** vor. Vergleichbar einer Sperrklausel (vgl. ...) verfolgt die Beschränkung des Kreises der Wahlvorschläge damit auch den Zweck, die Bildung handlungsfähiger und repräsentativer Verfassungsorgane zu ermöglichen (vgl. ...), und ist folglich auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments gerichtet (vgl. ...). Schließlich betrifft das Unterschriftenquorum auch die **ordnungsgemäße Durchführung der Wahl** (vgl. ...). Durch den Ausschluss aussichtsloser Kandidaturen soll vermieden werden, dass die Stimmzettel unübersichtlich oder unhandlich werden und die Auswertung dadurch übermäßig erschwert wird (vgl. ...).“

„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. ...). 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. ...), ist die mit dem Unterschriftenquorum verbundene nachteilige Behandlung von Parteien, die nicht in einem Parlament vertreten sind, verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich (vgl. ...). 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. ...). Der Gesetzgeber darf das Recht, Wahlvorschläge zu unterbreiten, von einer ernst- und (in gewissem Umfang) dauerhaften Organisationstätigkeit abhängig machen (vgl. ...).“

(BVerfGE 157, 300 [316 f.], Urteil v. 13.4.2021 = 2 BvE 1/21, 3/21, Rn. 40 f.).

In den folgenden Abschnitten soll vorrangig auf die drei frühen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus den Jahren 1953, 1954 und 1956 eingegan-

gen werden, die die Grundlage für alle späteren Entscheidungen bildeten und die zu dem Ergebnis kamen, dass Unterschriftenquoten – zumindest zum damaligen Zeitpunkt – geeignete und erforderliche Mittel zur Erreichung der vier genannten legitimierenden Ziele seien.

## 2.) Der Schutz vor Stimmenzersplitterung im Parlament

### a) Die Nicht-Geeignetheit von Unterschriftenquoten

Die früheste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Unterschriftenquoten erging am 1. August 1953 und stellte die These in den Vordergrund, dass das Unterschriften-Erfordernis der Gefahr einer (sich im Parlament manifestierenden) Stimmenzersplitterung begegnen würde:

„Es ist nichts dagegen einzuwenden, wenn der Gesetzgeber sicherstellen will, daß nur echte politische Parteien und keine Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer sich um die Stimmen der Wähler bewerben. Bestimmungen, die hierauf abzielen, wirken der Stimmenzersplitterung entgegen und dienen im Ergebnis der Bildung staatspolitisch erwünschter Mehrheits- und Regierungsverhältnisse. Sie sind von der Rechtsprechung immer als verfassungsrechtlich unbedenklich behandelt worden“.

(BVerfGE 3, 19 [27], Urteil vom 1.8.1953 = 1 BvR 281/53, Rn. 31).

Die Argumentation des Verfassungsgerichts folgte offensichtlich der Annahme, dass (a) eine Verkleinerung der Zahl der an der Wahl teilnehmenden Parteien auch (b) die Zahl der in das Parlament einziehenden Parteien – zumindest tendenziell – verringere und damit (c) für stabilere Mehrheits- und Regierungsverhältnisse Sorge. Die Schlussfolgerung von (a) zu (b) stellt sich jedoch bei näherer Betrachtung als Trugschluss heraus. Vielmehr ist es in Wirklichkeit so, dass die Anwendung von Unterschriftenquoten die Gefahr von Funktionsstörungen im Parlament allenfalls erhöhen, aber niemals reduzieren kann – wofür mathematische Gesetzmäßigkeiten verantwortlich sind, die im Folgenden beschrieben werden sollen. Unter dem Stabilitätsaspekt betrachtet wirken Unterschriftenquoten damit in die genau gegenteilige Richtung dessen, was von Seiten der Gerichte seit den 1950er Jahren prognostiziert wurde.

Unter der – auch von den Gerichten stets zugrundegelegten – Annahme, dass Unterschriftenquoten lediglich „aussichtslose“ Wahlvorschläge aussortieren sollen, ohne auf der anderen Seite aussichtsreiche Wahlvorschläge aus dem Rennen zu nehmen, führen die Quoten schon per Definition zu keiner *direkten* Mandatsrelevanz. Zu prüfen wäre allerdings, ob eine Ausdünnung des ursprünglichen Bewerberfeldes in der Folge eventuell *indirekt* eine Mandatsrelevanz entfalten kann; und falls ja, in welche Richtung diese wirkt.

In jedem Wahlsystem gibt es einen Schwellenwert, ab dem das erste Mandat erreicht wird; hierbei kann es sich entweder um eine explizite, d.h. „künstliche“ Sperrhürde handeln oder um eine faktische, „natürliche“ Sperrwirkung. Im Be-

reich der Mehrheitswahl kann ein solcher Schwellenwert beim Erreichen der relativen Mehrheit gesehen werden. Indem nun einzelne kleine Parteien wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit vorzeitig aus dem Rennen genommen werden, erhöhen sich automatisch die Stimmenanteile *aller* verbleibenden Parteien. Wären ohne diese Maßnahme eine oder mehrere kleine Parteien knapp unter dem Sperrquorum geblieben, könnten sie dank des Ausschlusses einiger direkter Konkurrenten die Sperrhürde unter Umständen überspringen. Auf diese Weise würde auch bei der Personenwahl im Wahlkreis die Wahrscheinlichkeit wachsen, dass der Kandidat einer nicht-etablierten Partei doch noch die relative Mehrheit erringen kann.

Der Effekt soll anhand des folgenden hypothetischen Wahlergebnisses in einem System mit 5%-Hürde und sieben antretenden Parteien [A] bis [G] verdeutlicht werden:

[A]: 40%, [B]: 30%, [C]: 24%, [D]: 4,95%, [E]+[F]+[G] zusammen: 1,05%.

Gemäß dieser Stimmen- und Präferenzverteilung würde drei Parteien der Sprung über die Sperrhürde gelingen. Würden jedoch die drei stimmschwächsten Parteien [E],[F] und [G] durch ein Unterschriftenquorum gar nicht erst zur Wahl zugelassen werden und blieben ihre Anhänger dann entweder der Wahl fern oder würden sie ihre Stimmen auf alle zugelassenen Parteien gemäß deren proportionaler Stärke verteilen, würde dies zu den folgenden Stimmenanteilen pro Partei führen: [A]: 40,43%, [B]: 30,32%, [C]: 24,25%, [D]: 5,00%.

Im Ergebnis wären nun also vier Parteien im Parlament vertreten und damit eine Partei *mehr* als in dem Szenario ohne Unterschriftenquoren. Auch in jenen Wahlsystemen, die ohne Sperrklausel auskommen (siehe z.B. das Europawahlrecht, wo nach derzeitiger Gesetzeslage zwischen 0,5 und 0,6 Prozent der Stimmen zum Gewinn des ersten Mandats ausreichen), würde es zu dem beschriebenen Effekt kommen, dass die Verringerung der Zahl der zur Wahl zugelassenen Parteien zu einer tendenziell *höheren* Zahl an Parteien führt, die in das Parlament einziehen. Und: Je mehr Kleinparteianhänger beim Nichtantritt ihrer Lieblingspartei dazu übergehen, eine andere kleine bzw. mittelgroße Partei statt eine der großen Parteien zu wählen, desto wahrscheinlicher wird das Eintreten dieses Effekts. Ein entgegengesetzter Effekt – dass Zulassungsbeschränkungen im Vorfeld der Wahl die Zahl der in das Parlament einziehenden Parteien *reduzieren* könnten – ist aus mathematischen Gründen ausgeschlossen.

Wenn wie bisher üblich die Stabilität demokratischer Systeme an der Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien gemessen werden soll und ein Mehr an Parteien als tendenzielle Gefährdung der Stabilität bewertet wird, wirkt die Existenz von Zulassungsbeschränkungen kontraproduktiv, weil sie die Wirksamkeit von – natürlichen oder künstlichen – Sperrklauseln unterläuft. Damit ist ein Unterschriftenquorum gerade kein geeignetes Mittel, um die Bildung handlungsfähiger und repräsentativer Verfassungsorgane zu ermöglichen und die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern.

## b) Die Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren bei Landeslisten

Im bundesdeutschen Wahlrecht ist traditionell der Sperrklausel die Aufgabe zugewiesen, im Rahmen der Sitzverteilung mittels der Nichtberücksichtigung der Stimmen der am Sperrquorum scheiternden Parteien einer Stimmenzersplitterung vorzubeugen und für stabile Mehrheits- und Regierungsverhältnisse zu sorgen. Zusätzlich generiert die Sperrklausel einen Druck auf Kleinparteienglieder, ihre Stimme nicht der eigentlich bevorzugten Partei zukommen zu lassen; dies ist die sogenannte psychologische Vorwirkung der Sperrklausel (vgl. Karl-Ludwig Strelen, in: Wolfgang Schreiber, „BWahlG Kommentar“, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 37).

Angesichts der Erfolge, die Sperrklauseln im Kampf gegen eine Zersplitterung der Parlamente zugeschrieben werden, drängt sich die Frage auf, inwieweit es dann überhaupt noch einer zweiten Maßnahme bedarf, um selbiges Ziel zu erreichen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat dieses potentielle Gegenargument gesehen und in seiner zweiten Entscheidung zum Thema Unterschriftenquoren hierzu Stellung bezogen:

„Der Umstand, daß ein Wahlgesetz Sperrklauseln für die Zuweisung der Parlamentssitze enthält, macht Zulassungsbeschränkungen der erwähnten Art nicht von vornherein unzulässig. Der im letzten gemeinsame Zweck bei der Differenzierung, nämlich die Bildung handlungsfähiger und wahrhaft repräsentativer Verfassungsorgane, soll auf zwei verschiedenen Stufen des Wahlvorgangs erreicht werden. Sperrklauseln verhindern den Einzug von Splitterparteien ins Parlament. Zulassungsbeschränkungen dagegen sollen schon der Stimmenzersplitterung entgegenwirken; darin liegt ihr legitimer Sinn. Andererseits werden durch Zulassungsbeschränkungen Sperrklauseln nicht überflüssig; denn Zulassungsbeschränkungen werden vor der Stimmabgabe der Wähler angewendet und müssen in einem engen Rahmen bleiben, um der Wählerentscheidung möglichst wenig vorzugreifen; dann aber können sie nicht verhindern, daß Parteien, die die Zulassungserfordernisse erfüllen, immer noch Splitterparteien bleiben. Ihnen entgegenzutreten, dient die Sperrklausel.“

(BVerfGE 3, 383 [393 f.], Urteil v. 3.6.1954 = 1 BvR 183/54, Rn. 42).

Es ist nicht ganz klar, ob das Bundesverfassungsgericht mit dem Satz, der legitime Sinn von Zulassungsbeschränkungen würde darin liegen, einer Stimmenzersplitterung entgegenzuwirken, an dieser Stelle tatsächlich auf die Zersplitterung der Stimmen im Parlament abstellt oder ob hier nicht vielmehr die Stimmenzersplitterung aus Sicht der Wählenden gemeint ist (zu letzterem vgl. Abschnitt 3). Zumindest liefert das Gericht keine nachvollziehbare Begründung, warum „die Bildung handlungsfähiger und wahrhaft repräsentativer Verfassungsorgane ... auf zwei verschiedenen Stufen des Wahlvorgangs erreicht werden“ soll. Vielmehr wäre es eine sehr berechtigte Frage, warum im Vorfeld der Wahl das stumpfe Schwert der Zulassungsbeschränkungen gebraucht werden sollte, wenn hinterher ohnehin das scharfe Schwert der Sperrklausel als das geeignetere Instrument

seine Arbeit tut. Was schon vor der Wahl als „gänzlich aussichtsloser“ Wahlvorschlag aussortiert wird, würde ja erst recht der Sperrklausel zum Opfer fallen.

Geht man hingegen davon aus, dass Fälle denkbar sind, bei denen der letzte Satz *nicht* gilt, würde dies ein Unterschriftenquorum auf Basis des Zersplitterungs-Arguments noch viel unhaltbarer machen. Denn wenn es wirklich einen Wahlvorschlag gäbe, der zwar an einem Unterschriftenquorum scheitern würde, aber nicht auch an der Sperrklausel, so hätte man damit den Wahlantritt einer Partei verhindert, die zweifelsfrei *keine* Splitterpartei ist (vgl. BVerfGE 1, 208 [252 ff.] = 2 BvH 1/52, Rn. 137 ff.), weil sie bei einer Wahl einen Rückhalt von mindestens fünf Prozent in der Bevölkerung erfährt. Ein derart starker Eingriff in den Grundsatz der gleichen Wahl und die Chancengleichheit der Parteien wäre verfassungswidrig. Eine Folgenabwägung für diesen hypothetischen Fall würde gebieten, auf das Unterschriftenquorum zu verzichten, weil dieser Verzicht zumindest keine Verfassungswidrigkeit zur Folge haben könnte.

Joachim Lege fasst den Sachverhalt sehr treffend wie folgt zusammen:

„Ist eine Wahlzulassungsbeschränkung zur Verhinderung der Parteienzersplitterung geeignet, so verstößt sie gegen das Übermaßverbot. Verstößt sie nicht gegen das Übermaßverbot, so ist sie zur Verhinderung der Parteienzersplitterung auch nicht geeignet.“

(Joachim Lege, „Unterschriftenquoren zwischen Parteienstaat und Selbstverwaltung, Berlin 1996, S. 30).

Jan Köhler beschreibt das gleiche Dilemma in etwas anderen Worten:

„Um eine Fraktionenzersplitterung wirksam zu unterbinden, müsste das Unterschriftenquorum in seiner Wirkung die Sperrklausel vorwegnehmen. Eine derartige Verschärfung des Unterschriftenquorums wäre aber verfassungswidrig, da die Sperrklausel im Vergleich zu einem Unterschriftenquorum das mildere Mittel ist. Während ein Unterschriftenquorum bereits den Zugang zur Wahl verhindert, lässt die Sperrklausel kleinen Parteien wenigstens noch die Chance, sich an der Wahl zu beteiligen (siehe Lege, S. 29 f.).“

(Jan Köhler: „Parteien im Wettbewerb“, Nomos 2005, S. 162).

In seiner dritten Entscheidung zum Thema Unterschriftenquoren im Jahr 1956 – mittlerweile galt die *bundesweite* Sperrklausel – hat das Bundesverfassungsgericht die hier dargelegten Zweifel selbst explizit aufgegriffen:

„Auch aus dem Nebeneinander von 5%-Klausel und Unterschriftenquorum lassen sich gegen letzteres rechtliche Bedenken nicht herleiten. Zwar mag es richtig sein, daß unter dem Gesichtspunkt ‚Bekämpfung von Splitterparteien‘ gegenüber der wirksameren 5%-Klausel das Unterschriftenquorum als ‚zusätzliche Sperre‘ keinen Sinn mehr hat. Das Unterschriftenquorum wird aber durch zwei andere Überlegungen gerechtfertigt: [...hier folgen die Argumente, die in den Abschnitten 3 und 4 dieses Schriftsatzes behandelt werden]“.

(BVerfGE 4, 375 [381], Urteil vom 6.2.1956 = 2 BvH 1/55, Rn. 26).

Der Einschätzung des Gerichts, dass Unterschriftenquoten keinerlei Stärkung der Handlungsfähigkeit des Parlaments *jenseits* der Sperrklausel-Wirkungen erreichen können und deshalb zumindest in dieser Hinsicht „keinen Sinn mehr“ haben, ist uneingeschränkt zuzustimmen. Diese Form der Zulassungsbeschränkung für Landeslisten ist also nicht nur nicht-geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen (siehe die Beweisführung des vorangegangenen Abschnitts), sondern sie ist auch in keiner Weise erforderlich.

### c) Die Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoten bei Kreiswahlvorschlägen

Einer gesonderten Untersuchung bedarf der Fall der Unterschriftenquoten bei Kreiswahlvorschlägen. Hierauf geht das Bundesverfassungsgericht in seiner ersten Entscheidung zum Thema Unterschriftenquoten – die sich ausschließlich mit Zulassungshürden für Wahlkreiskandidaten befasst – ein:

„Zweck des Unterschriftenquorums, wie es in § 26 Abs. 1 BWG gefordert wird, ist es, die an sich durch das System der relativen Mehrheitswahl ohne Stichwahl begünstigte Stimmenzersplitterung möglichst einzudämmen. Dieser Zweck würde es an sich rechtfertigen, für neue Parteien ein verhältnismäßig hohes Unterschriftenquorum vorzusehen, zumal die bei der Verhältniswahl häufig verwandte Sperrklausel, wie sie etwa auch § 9 Abs. 4 BWG vorsieht, bei der Mehrheitswahl nicht in Betracht kommt.“

(BVerfGE 3, 19 [27], Urteil vom 1.8.1953 = 1 BvR 281/53, Rn. 32).

Auch hier ist im ersten Satz zunächst unklar, ob das Gericht tatsächlich eine Stimmenzersplitterung im Parlament oder vielmehr eine Stimmenvergeudung auf Wählerseite im Moment der Stimmabgabe (vgl. unten Abschnitt 3) meint. Doch der im zweiten Satz getätigte Verweis auf die Sperrklausel beseitigt diese Zweifel. Das Gericht stellt also tatsächlich auf die Befürchtung ab, dass über Wahlerfolge bei der mittels Erststimme durchgeführten Mehrheitswahl die Zersplitterung des Parlaments begünstigt werden könnte. Ein solcher Effekt hätte dann eintreten können, wenn entweder Kandidaten von Parteien, die bundesweit die 5%-Hürde nicht überwinden konnten, oder aber Einzelbewerber/innen Wahlkreise gewinnen.

Als das Urteil 1953 verkündet wurde, handelte es sich bei diesen Überlegungen noch um ein realistisches Szenario. Bei der ersten Bundestagswahl waren 1949 insgesamt 4,8 % aller Stimmen auf parteilose Einzelbewerber entfallen und mit Eduard Edert, Franz Ott und Richard Freudenberg zogen drei von ihnen in den Deutschen Bundestag ein. Bei den nachfolgenden Bundestagswahlen pulverisierte sich die Bedeutung von Einzelbewerbern hingegen schnell. Seitdem gelang es keinem einzigen Einzelbewerber mehr, einen Sitz im Bundestag zu erringen, so dass es in dieser Hinsicht nicht mehr zu einer Zersplitterung des wichtigsten deutschen Parlaments kommen konnte.

Auch dass kleine Parteien, die einen Rückhalt von weniger als 5 Prozent in der Gesamtbevölkerung besitzen, dennoch in der Lage sind, Mandate zu holen, war



zur damaligen Zeit eine sehr reale Möglichkeit. Die Deutsche Partei z.B., die in den nördlichen Bundesländern ihren Schwerpunkt hatte, gewann im Jahr 1953 10 Direktmandate (bei 3,3% der Zweitstimmen); bei der Wahl 1957 schaffte sie es, noch einmal mit 6 Direktmandaten (bei 3,5%) in den Deutschen Bundestag einzuziehen. Der Zentrumsparterie hingegen gelang es 1953 durch Wahlabsprachen mit der CDU, ein Direktmandat in Oberhausen zu erringen und – trotz nur 0,8% der Zweitstimmen – dank der Grundmandatsklausel am Ende mit 3 Mandaten im Bundestag vertreten zu sein (vgl. Hans Meyer: „Wahlsystem und Verfassungsordnung – Bedeutung und Grenzen wahlsystemischer Gestaltung nach dem Grundgesetz“, 1973, S.239 f.).

In allen genannten Fällen konnte die Sperrklausel nicht verhindern, dass einer Zersplitterung der Stimmen im Parlament Vorschub geleistet wurde. In den 60er, 70er und 80er Jahren kam es jedoch nicht mehr zu derartigen Ereignissen. Die Grundmandatsklausel hatte erst 1994 ihren nächsten Einsatz, als die PDS mit einem Zweitstimmenanteil von 4,4% immerhin 4 Wahlkreise gewann und mit 30 Mandaten in den Bundestag einrückte. Im Jahr 2021 blieb Die Linke mit 4,9% erneut unter dem Sperrquorum, bekam dank des Gewinns von 3 Wahlkreisen aber 39 Bundestagssitze zugeteilt. Aufgrund der zahlenmäßigen Stärke der Fraktion kann man hier jedoch schwerlich von einer „Zersplitterung“ des Parlaments sprechen. Dieser Begriff wäre eher 2002 angebracht gewesen, als zwei Abgeordnete der PDS (Petra Pau und Gesine Löttsch) ein Direktmandat holten und damit knapp unter der Schwelle von drei Grundmandaten blieben, so dass sie vier Jahre lang als Einzelkämpferinnen ihre Partei im Bundestag repräsentieren mussten.

Zum Zeitpunkt der Abfassung des Urteils 1953 war die künftige Entwicklung noch nicht abzusehen und die dort vom Verfassungsgericht getroffene Feststellung, dass Sperrklauseln eine Zersplitterung von Stimmen im Parlament nicht verhindern könnten, soweit Mandatsgewinne aus der Mehrheitswahl-Komponente des Wahlsystems resultierten, war grundsätzlich berechtigt. Berechtigt wäre allerdings auch die Frage gewesen, ob denn dann überhaupt ein Unterschriftenquorum in der Lage gewesen wäre, diese befürchtete Entwicklung zu verhindern. Hierzu hätten zwei teils zueinander widersprüchliche Voraussetzungen vorliegen müssen: Einerseits hätte der fragliche Kandidat nicht die Ressourcen haben dürfen, das Unterschriftenquorum im Wahlkreis aus eigener Kraft zu erreichen, während andererseits für den Fall seines Wahlantritts hätte befürchtet werden müssen, dass er den Wahlkreis im Handstreich gewinnen würde. Das gleichzeitige Auftreten dieser beiden Voraussetzungen ist zwar nicht gänzlich ausgeschlossen, aber doch extrem unwahrscheinlich.

Doch durch die Novellierung des Bundeswahlgesetzes ist diese bisher zumindest noch theoretisch bestehende Möglichkeit endgültig obsolet geworden. Denn anders als bisher schlägt die Sperrklausel nun sehr wohl bis auf die Mehrheitswahl-Komponente des Wahlsystems durch; d.h. ein Antritt im Wahlkreis und ein darauffolgender eventueller Wahlerfolg sind jetzt nicht mehr unabhängig von der Sperrklausel-Drohung. Kandidaten und Kandidatinnen jener Parteien, die an der Sperrklausel scheitern, bekommen selbst im Falle einer relativen oder gar abso-

luten Mehrheit im Wahlkreis kein Mandat zugeteilt (vgl. oben Abschnitt I). Das vom Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 3, 19 (27) angenommene Argument zugunsten eines Unterschriftenquorums ist damit also nicht länger gültig.

Einzelbewerber/innen sind nach der aktuellen Gesetzeslage vom Erfordernis der Zweitstimmendeckung ausdrücklich ausgenommen. Der Gesetzentwurf vom 24. Januar 2023 begründet die Beibehaltung dieses eigentlich systemfremden Elements wie folgt:

„Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 41, 399, 416 f. [1976]) können weiterhin auch parteiunabhängige Kandidaten in Wahlkreisen antreten. Das Wahlvorschlagsrecht ist auch künftig nicht bei den Parteien monopolisiert.“

(BT-Drucksache 20/5370, S. 3; vgl. dazu kritisch u.a.: Fabian Michl/ Johanna Mittrop: „Abschied von der Personenwahl: Der Entwurf der Ampelkoalition zur Wahlrechtsreform“, Verfassungsblog 2023/1/17).

Trotz der dort zitierten BVerfG-Entscheidung dürfte eine solche Begünstigung von Einzelbewerbern in der Gesamtschau verfassungsrechtlich dennoch problematisch sein, zumal dem Gesetzgeber etwa auch die Option zur Verfügung gestanden hätte, als Ersatz für Einzelkandidaturen parteiunabhängige Listen zu ermöglichen, um der geforderten Nicht-Monopolisierung des Wahlvorschlagsrechts Genüge zu tun.

Die problematische Auswirkung der in § 1 Abs. 3 Satz 2 BWahlG definierten Zweitstimmendeckung auf Kleinparteienbewerber ohne Landesliste im Rücken im Vergleich zu parteilosen Einzelbewerbern war den Verfassern des Gesetzentwurfs offenbar bewusst gewesen. In der Wahlrechtskommission des Deutschen Bundestags hat sich z.B. Christoph Möllers hierzu geäußert:

„Werden erfolgreiche Erststimmenkandidatinnen im Eventualstimmensystem auf ihre Zweitstimmendeckung hin überprüft, so stellt sich die Frage, wie mit partei- und damit listenlosen Kandidatinnen zu verfahren ist. Die einzige Möglichkeit besteht in einer Ausnahmeregelung: Erlangt eine parteilose Kandidatin die relative Mehrheit im Wahlkreis, erhält sie damit das Mandat, ohne eine Rückkopplung an das Zweitstimmenergebnis vorzunehmen. [...] Ein weiterer Ausnahmefall besteht hinsichtlich solcher Kandidatinnen von Kleinstparteien, die ihren Wahlkreis mit relativer Stimmenmehrheit gewinnen, aber keine Deckung durch eine eventuell bestehende Landesliste haben. Besteht schon keine Landesliste, sind sie entsprechend des oben Gesagten wie parteilose Kandidatinnen zu behandeln. [...] Um die diffuse Gemengelage von Listendeckung und Grundmandatsklausel aufzulösen, bestehen zwei Möglichkeiten: die nicht gänzlich unumstrittene Grundmandatsklausel aus dem Bundeswahlrecht zu entfernen oder aber eine weitere Ausnahme, wodurch eine Überprüfung errungener Direktmandate auf die Listendeckung erst bei Überschreiten beispielsweise der Fünf-Prozent-Hürde erfolgt, zu etablieren.“

(Christoph Möllers/Lennart Kokott/Lukas Vogt: „Die Eventualstimme als

legitimierender Faktor – Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Eventualstimmenwahlrechts im Kontext der Diskussionen zur Wahlrechtsreform“, Kommissionsdrucksache 20(31)037 vom 21.7.2022, S. 11).

Am Ende hat der Gesetzgeber keine der beiden hier empfohlenen Varianten gewählt, um die „diffuse Gemengelage“ aufzulösen. Denn weder werden Bewerber von Kleinparteien ohne Landesliste wie Einzelbewerber behandelt (im Gegenteil sind nun Parteibewerber ohne Landesliste nach § 20 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 26 Abs. 1 Satz 3 BWahlG künftig gar nicht mehr zugelassen; vgl. unten Abschnitt III.2) noch wurde dem Bundeswahlgesetz eine Ausnahmeregel hinzugefügt, wonach für Parteien, die unterhalb des Sperrquorums bleiben, das Erfordernis zur Zweitstimmendeckung entfiel.

Es war das erklärte Ziel der Ampelkoalition, mit ihrem Gesetzentwurf das Bundestagswahlrecht konsequent auf seinen Grundcharakter der Verhältniswahl zurückzuführen (vgl. BT-Drucksache 20/5370, S. 3 u. 11), wie es auch gleich im zweiten Absatzes des Bundeswahlgesetzes mit der Formulierung „Für die Wahl zum Deutschen Bundestag gelten die Grundsätze der Verhältniswahl“ unmissverständlich deklariert wird. Indem also das Primat der Verhältniswahl künftig überall durchgesetzt wird (mit Ausnahme der Einzelbewerber), bedeutet dies gleichzeitig eine fast vollständige Degradierung des Personenwahl-Elements im Bundestagswahlrecht. Nach der Eliminierung der Überhangmandate und der Abschaffung der Grundmandatsklausel hat die Erststimme praktisch keinerlei Relevanz für die Sitzverteilung mehr. Eine eventuelle Mandatsrelevanz beschränkt sich allenfalls noch auf die Frage, von welchen Bewerbern die einer Partei zugeteilten Bundestagsmandate übernommen werden. Damit lassen sich Unterschriftenquoten bei Kreiswahlvorschlägen ab sofort nicht mehr mit dem Ziel der Eindämmung einer Stimmenzersplitterung im Parlament rechtfertigen. Jedenfalls ist seit der letzten Änderung des Bundeswahlgesetzes die vorher zumindest noch theoretisch denkbare Auswirkung einer solchen Wahlzulassungsbeschränkung auf eine Verschiebung der Sitzverteilung zwischen den Parteien nun sowohl de facto wie auch de jure ausgeschlossen.

#### **d) Zwischenfazit**

Laut bisheriger Rechtsprechung soll mit der Beschränkung des Kreises der Wahlvorschläge unter anderem der Zweck verfolgt werden, die Bildung handlungsfähiger und repräsentativer Verfassungsorgane zu ermöglichen und die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern (BVerfGE 157, 300 [315 f.]). Ein Unterschriftenquorum ist jedoch nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen – denn wie in Abschnitt a) gezeigt wurde, kann diese Form einer selektiven Wahlzulassung allenfalls zu einer Erhöhung der Zahl der im Parlament vertretenen Parteien führen, niemals jedoch zu ihrer Reduzierung.

Darüber hinaus sind Unterschriftenquoten weder bei Landeslisten-Wahlvorschlägen noch bei Wahlkreisvorschlägen ein erforderliches Mittel, um eine Zersplitterung der Stimmen und Sitze im Parlament zu unterbinden. Denn die bundesweite

Sperrklausel sorgt bereits seit 1956 dafür, dass Landeslistenbewerber/innen, deren Partei an der 5%-Hürde scheitert und die aus diesem Grund für die Stabilität des politischen Systems als nicht zuträglich angesehen werden, vom Parlament ferngehalten werden. Mit der letzten Änderung des Bundeswahlgesetzes schlägt die Sperrklausel nunmehr bis auf die Erststimme durch, da Wahlkreisbewerber/innen, deren Partei an der 5%-Hürde scheitert, unter keinen Umständen mehr ein Mandat erlangen können. Damit haben Unterschriftenquoren zumindest mit Blick auf den angestrebten Schutz vor parlamentarischer Stimmenzersplitterung auch jegliche Erforderlichkeit verloren.

### 3.) Verhinderung von Stimmenvergeudung

#### a) Die weitgehende Nicht-Geeignetheit von Unterschriftenquoren

Nachdem das Bundesverfassungsgericht im Urteil von 1956 feststellte, dass Unterschriftenquoren unter dem Gesichtspunkt einer Bekämpfung von Splitterparteien als zusätzliche Sperre zur wirksameren 5%-Klausel „keinen Sinn mehr“ hätten (vgl. oben Abschnitt 2.b), führten sie einen neuen Rechtfertigungsgrund in die Diskussion ein, der das Thema Stimmenzersplitterung quasi aus Wählersicht beleuchtete:

„Es ist ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, zu versuchen, den Wähler davor zu schützen, daß er einem aussichtslosen Bewerber oder Wahlvorschlag seine Stimme gibt und sie damit "wegwirft". Unter diesem Gesichtspunkt – Sicherung des Stimmgewichts der einzelnen Wählerstimme – erhält die Vorschrift über das Unterschriftenquorum ihren Sinn.“

(BVerfGE 4, 375 [381], Urteil vom 6.2.1956 = 2 BvH 1/55, Rn. 27).

Unglücklich ist an dieser Stelle die gewählte Bezeichnung „Stimmgewicht“, die normalerweise etwas anderes meint, so dass im Folgenden besser von „Erfolgswert“ die Rede sein soll (zum Unterschied zwischen beiden Konzepten vgl. Björn Benken: „Integrative Wahlsysteme“, Nomos, 2022, S. 28 ff.). Dass das Ziel einer Sicherung des Erfolgswerts von Wählerstimmen ein legitimes staatliches Ziel ist, hat das Bundesverfassungsgericht im obigen Zitat explizit erklärt. Fraglich ist jedoch, ob ein Unterschriftenquorum überhaupt in der Lage ist, den Erfolgswert von Wählerstimmen zu sichern. Auf den ersten Blick erscheint dies so: Indem mit Hilfe des Quorums einige „aussichtslose“ Wahlvorschläge vor Beginn des Wahlakts aussortiert werden, besteht eine gewisse Chance, dass die Wählerinnen und Wähler ihre Stimme nun stattdessen einem/einer erfolgreichen Kandidaten/Kandidatin bzw. einer erfolgreichen Partei zukommen lassen.

Einen solchen Zustand hat Nohlen in seinem „Proporzparadox“ beschrieben:

„Wird der Wähler... durch effektive Hürden, die die Erfolgswertgleichheit erkennbar einschränken, angehalten, ‚nützlich‘ zu stimmen, also seine Stimme Parteien oder Kandidaten zu geben, die Aussicht haben, gewählt zu werden, so reduziert sich die Anzahl der Stimmen, die ohne Erfolg bleiben. [...] Es ist

also möglich, dass bei Ausstattung eines Wahlsystems mit mehr theoretischer Erfolgswertgleichheit weniger effektive Erfolgswertgleichheit herauskommt.“

(Dieter Nohlen: „Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3.Juli 2008“, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 1/2009, S.188).

Bezeichnenderweise hantiert Nohlen hier mit *zwei* Definitionen von Erfolgswertgleichheit: einer „theoretischen“ und einer „effektiven“. Alternativ hätte er auch von einer „subjektiven“ und einer „objektiven“ Erfolgswertgleichheit sprechen können. Denn subjektiv sehen sich diejenigen Wähler/innen, deren bevorzugte Partei an einem Unterschriftenquorum scheitert, einer Einschränkung ihrer Auswahlmöglichkeiten und einem Verlust an Erfolgswertgleichheit ihrer Stimmen gegenüber. Entscheiden sie sich angesichts dieser Situation, ihre Stimme an eine andere Partei zu vergeben, so ist es nicht mehr die gleiche Stimme, die nun – objektiv gesehen – einen möglicherweise positiven Erfolgswert erhält. Die ursprünglich geplante Stimme ist durch das Eingreifen des Gesetzgebers unwiederbringlich verloren gegangen. Das Unterschriftenquorum ist somit nicht der Retter des Stimmenerfolgswerts für die subjektiv bevorzugte Partei, sondern im Gegenteil ihr Zerstörer.

Heutzutage sind sich die allermeisten Wählenden über die Erfolgsaussichten der von ihnen bevorzugten Parteien sehr im Klaren. Während manche als Folge dieses Wissens darauf verzichten, eine kleine, wenn auch eigentlich bevorzugte Partei zu wählen, weil sie ihre Stimme nicht „verschenken“ möchten, so entscheiden sich andere ganz bewusst für die Wahl einer kleinen Partei – zwar ohne die Aussicht auf einen Erfolgswert, aber in dem guten Gefühl, ihre Stimme für genau die Partei abgegeben zu haben, die sie für die unterstützenswerteste halten. Hierin eine angebliche „Vergeudung“ von Stimmen zu sehen und diese staatlicherseits unterbinden zu wollen ist ein außerordentlich paternalistischer Ansatz, der in der Literatur zu Recht stark kritisiert wird:

„Was das Bestreben angeht, Wähler vor dem ‚Wegwerfen‘ ihrer Stimmen zu bewahren, so zeugt diese (falsche) Fürsorglichkeit von wenig Vertrauen in die Mündigkeit der Wähler. Abgesehen davon, dass Gründe für ein solches Misstrauen nicht ersichtlich sind, finden freiwillige und unfreiwillige ‚Stimmenvergeudung‘ bei fast jeder Wahl statt, sei es aufgrund von Sperrklauseln bei der Verhältniswahl oder bei der Mehrheitswahl, wenn die Stimmen für erfolglose Kandidaten unberücksichtigt bleiben. ‚Stimmenvergeudung‘ verhindern zu wollen liefe letztlich auf den Wunsch hinaus, der Wähler möge von vorneherein nur die erfolgreichen Bewerber unterstützen. Ein ganz wesentliches Kennzeichen demokratischer Wahlen ist es aber, dass aus ihnen nicht nur Wahlgewinner, sondern auch Wahlverlierer hervorgehen.“

(Jan Köhler: „Parteien im Wettbewerb“, Nomos 2005, S. 161. Ähnlich auch Joachim Lege, a.a.O., S. 33).

Auch das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt teilt mit, es sehe

„...den verfassungsmäßigen Zweck des Unterschriftenquorums nicht darin, den Wähler vor sich selbst zu schützen und ihn gleichsam fürsorgerisch anzuhalten, seine Stimme nicht ‚wegzuwerfen‘. Gerade bei einer Mehrheitswahl kann dieser Gesichtspunkt keine Bedeutung erlangen; denn es liegt im Wesen dieser Wahlart, dass letztlich alle Stimmen, die nicht auf den Gewinner abgegeben werden, ‚vergeudet‘ sind, weil nur eine Stelle zu vergeben ist und deshalb nicht einmal ‚Gegengewichte‘ durch weitere ‚ernsthafte‘ Bewerber geschaffen werden können“.

(VerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 27.03.2001 - LVG 1/01, Rn. 45).

Während Unterschriftenquoren bei der Sicherung des subjektiven Stimmgewichts also auf ganzer Linie versagen, sieht es beim Versuch der Sicherung des objektiven Erfolgswerts nicht viel besser aus. Bei der Zweitstimme bleiben all jene Stimmen ohne Erfolgswert, die an der Sperrklausel scheitern. Bei der Erststimme hingegen kommt all jenen Stimmen kein Erfolgswert zu, die für unterlegene Kandidaten und Kandidatinnen abgegeben worden sind – was so gut wie immer die Mehrheit der Stimmen betrifft. In der folgenden Tabelle sind exemplarisch drei Wahlkreise aufgeführt, für die das Ausmaß an „vergeudeten“ Stimmen dargestellt wird – nämlich die Wahlkreise der siegreichen Bewerber mit dem jeweils höchsten bzw. niedrigsten Erststimmenanteil bei der Bundestagswahl 2021 und der in dieser Hinsicht durchschnittlichste (Median-)Wahlkreis.

**Tabelle 1:** „Vergeudete“ Erststimmen bei der Bundestagswahl 2021

<u>Wahlkreis</u>	<u>Erststimmenanteil des Siegers</u>	<u>„vergeudete“ Erststimmen</u>
024 Aurich – Emden	52,8 %	47,2 %
146 Soest	33,1 %	66,9 %
160 Dresden II – Bautzen II	18,6 %	81,4 %

(Quelle: Bundeswahlleiterin.de: „Ergebnisse der Gewählten in den Wahlkreisen nach Stimmenanteilen“, [https://bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/ed6a2fed-42ac-4c35-87c6-dfb056e85818/btw21\\_arbtab3.pdf](https://bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/ed6a2fed-42ac-4c35-87c6-dfb056e85818/btw21_arbtab3.pdf) ).

Die Situation bei den Zweitstimmen soll in der folgenden Aufstellung anhand der Ergebnisse der vergangenen drei Bundestagswahlen gezeigt werden. Als „vergeudet“ werden dabei die Stimmen für Parteien gewertet, die an der Sperrklausel gescheitert sind (letzte Spalte):

**Tabelle 2:** „Vergeudete“ Zweitstimmen bei den Bundestagswahlen 2013–2021

<u>Jahr der Wahl</u>	<u>berücksichtigte Zweitstimmen</u>	<u>„vergeudete“ Zweitstimmen</u>
2013	84,3 %	15,7 %
2017	95,0 %	5,0 %
2021	91,4 %	8,6 %

(Quelle: Bundeswahlleiterin.de).

Um diese Zahlen in ein Verhältnis zu setzen zu der Zahl an Stimmen, die durch die Unterschriftenquoten mutmaßlich vor „Vergeudung“ gerettet worden sind, bedarf es eines genaueren Blickes in die Niederschriften der Kreiswahl- und Landeswahlausschüsse über die Anzahl der eingereichten Wahlvorschläge im Vergleich zu den zurückgewiesenen Wahlvorschlägen. In den drei ausgewählten Musterwahlkreisen zum Beispiel sah die Situation wie folgt aus:

Aurich – Emden: Neben 6 Parteien, die vom Unterschriftenquorum befreit waren (inkl. Freie Wähler), wurden 3 weitere Parteien zugelassen. Kein Kreiswahlvorschlag wurde zurückgewiesen.

Soest: Neben 7 Parteien, die vom Unterschriftenquorum befreit waren (inkl. Freie Wähler), wurde 1 weitere Partei (dieBasis) zugelassen. Kein Kreiswahlvorschlag wurde zurückgewiesen.

Dresden II – Bautzen II: Neben 7 Parteien, die vom Unterschriftenquorum befreit waren (inkl. Freie Wähler), wurden 7 weitere Parteien zugelassen sowie 2 Einzelbewerber. 1 Kreiswahlvorschlag der Deutschen Friedens-Union (DFU) wurde zurückgewiesen aufgrund einer nicht festgestellten Partei-Eigenschaft (vgl. Niederschrift über die 1. Sitzung des Bundeswahlausschusses für die Bundestagswahl 2021 am 8. und 9. Juli 2021, S. 30).

(Quellen: Eigene Recherchen – Veröffentlichungen der Kreiswahlleiter sowie telefonische Auskünfte der Wahlbehörden).

Die angetretenen Kandidaten erhielten teilweise eine recht geringe Zahl an Stimmen. Im Dresdner Wahlkreis konnte der ÖDP-Kandidat Florian Busch 1.054 Stimmen auf sich vereinen. Hinter ihm rangierten ein Einzelbewerber mit 497 Stimmen sowie die Bewerber von MLPD (298 Stimmen) und BüSo (210 Stimmen). Im Wahlkreis Aurich-Emden erhielt der letztplatzierte Bewerber des Internationalistischen Bündnisses 112 Stimmen. Im Wahlkreis Soest entfielen auf die Bewerberin der Freien Wähler 2.017 Stimmen (1,1%) und auf den Bewerber von dieBasis 2.507 Stimmen (1,4%).

Wie die obige Auflistung zeigt, wurde in keinem der oben genannten, willkürlich ausgewählten Musterwahlkreise ein Kreiswahlvorschlag aufgrund einer unzureichenden Zahl an Unterstützungsunterschriften zurückgewiesen. Entgegen der faktischen Situation soll im Folgenden hypothetisch angenommen werden, dass es in einem der drei Wahlkreise einen weiteren Wahlvorschlag gegeben hätte, der das Unterschriftenquorum verfehlte und der im Falle seiner Nicht-Zurückweisung 400 Stimmen erhalten hätte, was ca. 0,2 Prozent der im Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen entsprochen hätte (also ca. 0,067 Prozent über die Gesamtheit der drei Wahlkreise berechnet).

Damit würde der Anteil der „erfolgswertgeretteten Stimmen“ genau ein Tausendstel an den durchschnittlich 67 Prozent der „vergeudeten“ Stimmen laut Tabelle 1 ausmachen. Doch selbst diese Zahl ist noch zu optimistisch geschätzt, weil sie davon ausgeht, dass alle 400 Wähler/innen, die den nicht zugelassenen Wahlvorschlag im Falle seiner Zulassung gewählt hätten, nunmehr einem erfolgreichen

Wahlvorschlag ihre Stimme gegeben hätten. Dies ist schon rein statistisch nicht zu erwarten, denn dann hätten alle diese Wähler/innen für den Gewinner des Wahlkreises stimmen müssen. Es ist auch deshalb nicht zu erwarten, weil Kleinparteianhänger/innen keine große Nähe zu den etablierten Parteien aufweisen, sondern vielmehr überproportional oft andere kleine Parteien wählen, wenn ihre Lieblingspartei nicht auf dem Stimmzettel zu finden ist, oder der Wahl in diesem Fall ganz fernbleiben. Somit kann grob geschätzt werden, dass in dem hier hypothetisch diskutierten Fall eines am Unterschriftenquorum gescheiterten Wahlvorschlags der Erfolgswert ungefähr jeder fünftausendsten Stimme hätte gesichert werden können – ein wahrhaft dürftiges Ergebnis, welchem angesichts des hochtrabenden Ziels nur das Prädikat „nicht geeignet“ verliehen werden kann.

Im Bereich der Landeslisten fällt die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit zwar nicht ganz so desaströs, aber immer noch enttäuschend aus. Nach einer Simulationsstudie würden 58 Prozent aller Kleinparteienwähler/innen in einem Ersatzstimmensystem als Zweitpräferenz eine der Parlamentsparteien wählen (vgl. Frederic Graeb/Angelika Vetter: „Ersatzstimme statt personalisierter Verhältniswahl: Mögliche Auswirkungen auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag“, ZParl Heft 2/2018, S. 558 [2,31% von 4% = 58 Prozent]). Wenn man also hypothetisch davon ausgeht, dass man bei Bundestagswahlen mittels eines Unterschriftenquorums für Landeslisten in der Summe 0,2 Prozent der ansonsten auf Kleinstparteien entfallenden Stimmen herausfiltern könne, würde man damit (gemessen an dem sich aus Tab. 2 ergebenden Durchschnittswert und unter Berücksichtigung der erwähnten 58%igen Übertragungsrate) für etwa jede vierundachtzigste der ansonsten an der Sperrklausel scheiternden Stimmen den objektiven Erfolgswert retten, indem einzelne Wähler/innen als Folge der Nicht-Zulassung ihrer favorisierten Kleinpartei nunmehr eine Partei wählen würden, die in das Parlament einzieht. Auch auf diesem Gebiet kann man dem Unterschriftenquorum also nicht wirklich eine Geeignetheit bei der Sicherung vergeudeter Stimmen attestieren bzw. müsste diese in kleinsten Spuren vorhandene Geeignetheit in ein Verhältnis setzen zu den starken Eingriffen in die allgemeine und gleiche Wahl bzw. die Chancengleichheit der Parteien auf der anderen Seite.

## **b) Die Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren**

Würde der Gesetzgeber es mit dem Bestreben, die Anzahl der „vergeudeten“ Stimmen zu minimieren, wirklich ernst meinen, so müsste er eine Integrierte Stichwahl (bei der Erststimme) bzw. eine Ersatzstimme (für die Zweitstimme) einführen. Bei diesen Wahlverfahren könnten die Wähler/innen auf dem Stimmzettel eine weitere Partei bzw. weitere Kandidaten/Kandidatinnen benennen, an die die Stimme fallen soll, wenn die Partei der ersten Wahl an der Sperrhürde scheitert bzw. wenn der/die Kandidat/in der ersten Wahl nicht mehr in der (virtuellen) Stichwahl vertreten ist.

Beide Rangwahlverfahren sorgen dafür, dass die Stimmen der Wähler/innen automatisch immer denjenigen von den noch im Rennen befindlichen Alternativen



zugutekommen, die auf der Präferenzskala der Wähler/innen am weitesten oben liegen. Damit wird eine „Vergeudung“ an Stimmen so weit wie nur irgend möglich minimiert – und zwar nicht nur für eine zahlenmäßig geringe Wählergruppe wie im Falle von Unterschriftenquoren, sondern für die Gesamtheit aller Wähler/innen. Und anders als bei der ungefragt einsetzenden Wirkung der Unterschriftenquoren bleibt es jedem Wähler und jeder Wählerin selbst überlassen, ob er/sie an diesem „Erfolgswert-Rettungsprogramm“ teilnehmen möchte oder nicht. Wer keine von den in das Parlament einziehenden Parteien für wählbar erachtet oder keine Wahl treffen möchte zwischen den beiden stärksten Konkurrenten im Wahlkreis, der kann sich damit begnügen, einzig und allein für seine (kleine) Lieblingspartei bzw. für seinen (aussichtslosen) Lieblingskandidaten im Wahlkreis zu stimmen.

Integrierte Stichwahl und Ersatzstimme sind somit mildere Mittel gegenüber Unterschriftenquoren. Anders als jene greifen sie nicht in die Gleichheit und die Allgemeinheit der Wahl ein und erreichen die Sicherung des Erfolgswerts von Stimmen (als eines der Teilziele der Unterschriftenquoren) viel wirkungsvoller und effektiver. Nennenswerte Praktikabilitätsprobleme sind nicht zu erwarten. So ist insbesondere der Grad an Komplexität bei Rangwahlverfahren deutlich geringer als gemeinhin befürchtet (vgl. Björn Benken: „Integrative Wahlsysteme – Ersatzstimme, Dualwahl, Integrierte Stichwahl: Verfassungsrechtliche Herausforderung und politische Chance“, Nomos, 2022, S. 68 f.). Die Zahl ungültiger Stimmen liegt z.B. beim Single Transferable Vote-Verfahren, welches seit über 100 Jahren in Irland praktiziert wird, bei durchschnittlich lediglich 1,0 Prozent und damit in einer Größenordnung, die mit Bundestagswahlen vergleichbar ist. Eine andere Variante eines Rangwahlverfahrens – das Supplementary Vote – kam bei den Oberbürgermeisterwahlen in London von 2000 bis 2021 erfolgreich zum Einsatz, bevor die beiden größten Parteien aus politischem Kalkül auf ein System der relativen Mehrheitswahl wechselten.

Die Möglichkeit des Gesetzgebers, Rangwahlverfahren zum Zwecke einer zuverlässigen Sicherung des Stimmen-Erfolgswerts einzuführen, macht Unterschriftenquoren aus diesem Grund nicht mehr erforderlich. Das vom Bundesverfassungsgericht noch konstatierte Manko einer „relativen Mehrheitswahl ohne Stichwahl“ (BVerfGE 3, 19 [27]), an welchem ein Unterschriftenquorum ansetzen müsste, würde damit hinfällig werden, weil mit der Integrierten Stichwahl eine relative Mehrheitswahl *mit* Stichwahl implementiert würde.

### **c) Zwischenfazit**

Wie in Abschnitt a) gezeigt werden konnte, sind Unterschriftenquoren zur Vermeidung von Stimmenvergeudung nur höchst unvollkommen geeignet. Das anvisierte Ziel kann mit der Maßnahme weder vollständig noch regelmäßig, sondern allenfalls in sporadisch auftretenden Einzelfällen erreicht werden und der „Erfolg“ der Maßnahme betrifft nur einen winzigen Bruchteil (geschätzt ein Fünfzigstel bis Fünftausendstel) aller stattfindenden Vorgänge, wobei dieser „Erfolg“ oft noch nicht einmal im Sinne derjenigen ist, die vom Staat als schützenswerte Objekte

identifiziert worden sind. Ein derart minimaler Ertrag in Hinsicht auf die Rettung von Stimmen-Erfolgswerten steht jedenfalls in keinem angemessenen Verhältnis zu den gravierenden Auswirkungen dieser Maßnahme auf die Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl bzw. auf die Chancengleichheit der Parteien, so dass hierin keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für diese Maßnahme erkennbar ist.

Im Weiteren sind Unterschriftenquoren zur Vermeidung von Stimmenvergeudung auch deshalb nicht verfassungskonform, weil ihnen die Erforderlichkeit fehlt. Vielmehr stellen die Wahlverfahren der Integrierten Stichwahl bzw. der Ersatzstimme mildere Mittel dar, um den Erfolgswert von Stimmen zu sichern.

#### **4.) Ausschluss von nicht-ernsthaften Wahlvorschlägen**

##### **a) Die teilweise fehlende Legitimität des Zieles**

Seit dem ersten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Unterschriftenquorum vom 1. August 1953 taucht in der Rechtsprechung immer wieder die Forderung auf, Wahlvorschläge müssten „ernsthaft“ sein, um zugelassen werden zu können. Da es für diesen Begriff in der deutschen Sprache unterschiedliche Bedeutungen gibt, muss zunächst eine Fallunterscheidung durchgeführt werden, bezüglich welcher Bedeutungen der Nachweis von „Ernsthaftigkeit“ tatsächlich ein legitimes Ziel ist, welches der Gesetzgeber verfolgen darf.

Das Adjektiv „ernsthaft“ kann zum einen für „von Ernst zeugend, von Sachlichkeit bestimmt“ stehen, zum anderen für „gewichtig und nicht leicht zu nehmend“. Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat hieraus (im Kontext von Bürgermeister-Direktwahlen) eine Abgrenzung zwischen einer subjektiven und einer objektiven Dimension des Begriffs Ernsthaftigkeit hergeleitet:

„Das Unterschriftenquorum kann [...] damit gerechtfertigt werden, dass durch eine ‚Vorauswahl‘ solche Kandidaten von der Wahl ausgeschlossen werden, die objektiv erkennbar offensichtlich keinerlei Chancen haben. Darin kann eine Eignungsanforderung im Hinblick auf die Fähigkeit zur Repräsentation der wahlberechtigten Bürger gesehen werden [...]. Wer durch die Vorlage von Unterschriften belegen kann, dass eine bestimmte Anzahl von Wählern mit seiner Kandidatur einverstanden ist, begründet dadurch die Vermutung, dass er bei der Wahlhandlung überhaupt Stimmen auf sich ziehen kann. Das Quorum macht zugleich deutlich, dass sich ein beachtlicher Bevölkerungsteil durch die Kandidatur repräsentiert sieht, und lässt auf einen Bekanntheitsgrad des Kandidaten schließen, welcher für ihn notwendig ist, um nicht ohne jede Aussicht zu sein. Diese objektive, an der Repräsentationseignung orientierte Betrachtungsweise unterscheidet sich deutlich von einer rein subjektiven, die auf den inneren Willen des Bewerbers abstellt und ihn als ‚Jux- und Spaßkandidaten‘ fernhalten will. Eine solche Rechtfertigung birgt zugleich die Gefahr, dass sich jeder Bewerber - auch der subjektiv ‚ernsthafte‘ -, der die notwendige Zahl von Unterschriften nicht erreicht, dem Vorwurf mangelnder Ernsthaftigkeit und damit einer für illegitim erklärten Motivation ausgesetzt sieht.“

(VerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 27.03.2001 - LVG 1/01, Rn. 46).

Ein subjektiver Ansatz wäre auch, die von den Parteien vertretenen inhaltlichen Positionen einer Bewertung unterziehen zu wollen. Es besteht Einigkeit in der Literatur und in der Rechtsprechung, dass sich keine externe Stelle ein Urteil darüber anmaßen darf, ob diese Positionen „ernsthaft“ sind. Vielmehr gelten uneingeschränkt die folgenden vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze:

„Die Entscheidung über den Wert des Programms einer politischen Partei und über ihr Recht, an der Bildung des Staatswillens mitzuwirken, kann allein von den Wählern getroffen werden; hier liegt die ursprünglichste und wichtigste Äußerungsform der repräsentativen Demokratie überhaupt. Damit diese Entscheidung in voller Freiheit getroffen werden kann, ist es nötig, daß die Parteien, soweit irgend möglich, mit gleichen Aussichten in den Wahlkampf eintreten, daß ihnen jedenfalls der Zutritt zum Wahlvorgang nicht sachwidrig erschwert wird.

(BVerfGE 3, 19 [26 f.] Urteil vom 1.8.1953 = 1 BvR 281/53, Rn. 31).

Der Versuch, mittels eines Unterschriftenquorums Kandidaturen zu verhindern, denen eine (angeblich) unernste Motivation zugrundeliegt, ist nicht nur verfassungswidrig – er dürfte auch von Vorneherein zum Scheitern verurteilt sein. Denn in der Realität finden sich zahlreiche Beispiele für sogenannte „Spaßparteien“, die in Parlamente gewählt worden sind. So hat es „Die PARTEI“ des Satirikers Martin Sonneborn mit einer bekennend nicht-ernsthaften Agenda sogar bis in das Europaparlament geschafft.

Letztlich würde allein schon der Gedanke, dass es die in den Wahlvorschlägen genannten Bewerber/innen sind, von denen eine bestimmte, wie auch immer definierte *persönliche* „Ernsthaftigkeit“ verlangt werden darf bzw. verlangt werden muss, in die Irre führen. Aber selbst die Zuschreibung einer „Ernsthaftigkeit“ für Wahlvorschläge oder Wahlvorschlagsträger anhand objektiver – vielleicht auch nur vermeintlich objektiver – Kriterien führt noch nicht zwangsläufig zu einem legitimen Zweck, wie weiter unten dargestellt werden soll.

Der Blick in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigt, dass der Begriff der Ernsthaftigkeit in sehr unterschiedlichen Schattierungen verwendet wird. Dessen ungeachtet scheint das Gericht davon auszugehen, dass die Bedeutung des Begriffs eindeutig und allgemein bekannt sei, so dass auf eine präzise Definition verzichtet wird. In dem Urteil von 1954 beispielsweise wird es als eine „seit langem... unangefochtene Praxis“ (BVerfGE 3, 383 [392 f.]) dargestellt, dass mittels bestimmter Zulassungsbedingungen die Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen geprüft wird. Doch ein derartiger Verweis auf eine ständig geübte Gewohnheit kann lediglich eine Beschreibung des Status quo sein und noch keine Begründung für dessen Zweck- oder Rechtmäßigkeit.

In seinem Urteil von 1956 hat das Bundesverfassungsgericht sich ausführlicher zu der Frage geäußert, was der Begriff Ernsthaftigkeit im Zusammenhang mit

Unterschriftenquoren bedeuten könnte. Dort wird auf Basis vieler normativer, in ihrer Pauschalität kaum widerlegbarer Annahmen argumentiert:

„Ein Wahlsystem, das Wahlvorschläge vorsieht, kann nur funktionieren, wenn die Einreichung eines Wahlvorschlages nicht jedem ohne weiteres zugestanden wird. Sinnvoll ist nur ein Vorschlag, der ernst zu nehmen ist. Dafür kann allerdings nicht maßgebend sein, daß zu erwarten ist, es würde ein Abgeordneter dieser Liste gewählt werden. Aber es muß immerhin eine gewisse Vermutung dafür bestehen, daß hinter dem Vorschlag eine politische Gruppe steht, die sich mit diesem Vorschlag am Wahlkampf zu beteiligen wünscht, oder daß politisch Interessierte, auch wenn sie sich nicht zu dem Wahlvorschlag bekennen, ihm ernsthaft die Chance einräumen wollen, die in der Beteiligung am Wahlkampf liegt. Eine solche Vermutung für die Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlages wird dadurch begründet, daß die vom Gesetz geforderte Zahl von Unterschriften beigebracht wird.

(BVerfGE 4, 375 [381 f.], Urteil vom 6.2.1956 = 2 BvH 1/55, Rn. 28).

Bereits die im Eingangssatz getroffene Behauptung darf angezweifelt werden. So fanden z.B. die Wahlen zur DDR-Volkskammer am 18. März 1990 ohne Sperrklausel und ohne Unterschriftenquorum statt und auch bei der Wahl zum ersten Deutschen Bundestag am 14. August 1949 gab es kein Unterschriftenquorum für teilnehmende Parteien. Es gibt jedoch keine Berichte, dass die damals angewandten Wahlsysteme in irgendeiner Form „nicht funktioniert“ hätten.

Der im Urteil zu findende Hinweis, sinnvoll könne „nur ein Vorschlag [sein], der ernst zu nehmen ist“, hat allenfalls minimale Aussagekraft. Auch dürfte es eine völlig selbstverständliche Annahme sein, dass hinter jedem Wahlvorschlag „eine politische Gruppe steht, die sich mit diesem Vorschlag am Wahlkampf zu beteiligen wünscht“. Was sonst sollte das Ziel eines Wahlvorschlages sein? Gegen Ende des Zitats wird der Begriff „ernsthaft“ gar in zwei gänzlich verschiedenen Bedeutungen verwendet: zunächst adverbisch in der Bedeutung „tatsächlich“ aus Sicht der politisch interessierten Unterstützer, woraus dann substantivisch die mutmaßliche Ernsthaftigkeit der so unterstützten Wahlvorschläge hergeleitet wird.

In der Literatur wird das Erfordernis der Ernsthaftigkeit aus der Rechtsprechung meist ungeprüft übernommen. Diese Passagen gehen dabei über bloße Postulate nicht hinaus. So ist z.B. im Kommentar von Schreiber et. al zum Bundeswahlgesetz zu lesen:

„Wer als Wahlkreisbewerber einer Partei nicht 200 ‚Anhänger‘ nachweisen kann, die bereit sind, seine Kandidatur mit ihrer Unterschrift zu unterstützen, kann nicht als ernsthafter Bewerber für das Direktmandat in diesem Wahlkreis angesehen werden.“

(Thomas Wolf, in Wolfgang Schreiber: „BWahlG Kommentar“, 11. Auf. 2021, § 20 Rn. 8).

Oder wenn es heißt:

„Unterschriftenquoten dienen dem Nachweis der Ernsthaftigkeit der Bewerbung und dem Ausscheiden nicht ernst gemeinter und aussichtsloser Wahlvorschläge“

(Thomas Wolf, in Wolfgang Schreiber, a.a.O., § 20 Rn. 11),

so könnten hier anstelle von „Ernsthaftigkeit“ auch viele andere Begriffe wie z.B. „Glaubwürdigkeit“, „Belastbarkeit“ oder „Überzeugungskraft“ verwendet werden, die mit grundsätzlich gleicher Berechtigung zu einem für die Wahlzulassung konstituierenden Merkmal umgewidmet werden könnten.

Umgekehrt könnte das Erfordernis der Ernsthaftigkeit auch problemlos mit weiteren bzw. alternativen Inhalten gefüllt werden. So gibt es z.B. in den Niederlanden die Vorschrift, dass für jeden Wahlvorschlag zusätzlich zum Erfordernis von 30 zu erbringenden Unterstützungsunterschriften eine Kautionshöhe von 11.250 EUR bei der zuständigen Wahlbehörde zu hinterlegen ist; bei Nicht-Erreichung eines Mindestquorums wird diese Kautionshöhe einbehalten (vgl. Rudy B. Andeweg/ Josje Den Ridder/ Galen A. Irwin: „The Netherlands“, in: Dieter Nohlen/ Philip Stöver [Hg.]: „Elections in Europe – A Data Handbook“, S. 1388); auch eine solche Regelung ließe sich damit begründen, dass man nur „ernsthafte“ Wahlvorschläge zulassen möchte.

Dem Ernsthaftigkeits-Begriff wohnt somit eine gewisse Beliebigkeit und Austauschbarkeit inne. Hierzu passt, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Zusammenfassung der Rechtsprechung zu Unterschriftenquoten gleich dreimal auf das Ziel einer

„...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...“

(BVerfGE 157, 300 [324], Urteil v. 13.4.2021 = 2 BvE 1/21, 3/21, Rn. 59)

abstellt. Der Begriff des „Integrationsvorgangs“ hat in der Verfassungsrechtsprechung nämlich eine sehr wechselvolle Geschichte hinter sich. Erstmals im Urteil vom 23. Januar 1957 (BVerfGE 6, 84 [92f.]) und bis in die Mitte der 90er Jahre hinein hat das Bundesverfassungsgericht diesen Terminus im Sinne eines „Konzentrationsvorgangs“ aufgefasst, der dafür sorgen sollte, dass aussichtslose Stimmen in aussichtsreichere Stimmen überführt werden. Der „Integrationsvorgang“ war also jahrzehntelang eine wohlfeile Rechtfertigung für Wahlzulassungsbeschränkungen und Sperrklauseln. Mit Urteil vom 10. April 1997 (BVerfGE 95, 408 [419]) erfuhr die Bedeutung dieses Begriffs jedoch eine 180-Grad-Wendung: denn nun wurde der Integrationsvorgang der politischen Willensbildung als Integration einer möglichst großen Zahl politischer Kräfte beschrieben, die ein wichtiges Korrektiv gegenüber unumgänglichen Differenzierungen bei der Wahlgleichheit sei. Damit besann man sich wieder auf das im Verhältniswahlrecht angelegte Ziel, „eine Volksrepräsentation zu schaffen, die ein Spiegelbild der im Volk vorhandenen politischen Meinungen darstellt“ (BVerfGE 6, 84 [92]), und konzentrierte sich auf die Aufgabe, dass „gewichtige Anliegen im Volk nicht von der Volksvertretung

ausgeschlossen bleiben [sollen]" (vgl. BVerfGE 95, 408 [419]). In *diesem* Sinne kann die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes sicherlich kein Ziel sein, mit dem sich Unterschriftenquoten begründen ließen, weil mit letzteren ja gerade nicht die Inklusion, sondern die Exklusion eines Teils der politischen Kräfte angestrebt wird.

Insgesamt scheint das Kriterium der „Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen“ oft als eine Art Platzhalter oder Chiffre verwendet zu werden für alles, was ein Gesetzgeber für die Zulassung zum Wahlantritt verlangen darf. Darauf bezieht sich wohl auch Joachim Lege, wenn er vermutet, dass allein schon

„... die Fähigkeit, Wahlzulassungsvoraussetzungen zu erfüllen und insbesondere Unterstützungsunterschriften beizubringen, als Indiz für ‚Ernsthaftigkeit‘ betrachtet werden“ könne.

(Joachim Lege, „Unterschriftenquoten zwischen Parteienstaat und Selbstverwaltung, Berlin 1996, S. 28).

Wenn jedoch die Erfüllung der Voraussetzungen für die Zulassung zur Wahl Indiz für Ernsthaftigkeit ist und Ernsthaftigkeit wiederum eine Voraussetzung für die Zulassung zur Wahl darstellt, dann liegt ein klassischer Zirkelschluss vor: Der Wahlvorschlag ist als ernsthaft zu klassifizieren, wenn er die Voraussetzungen für die Zulassung zur Wahl erfüllt, und weil er ernsthaft ist, ist er zur Wahl zuzulassen.

Das Erfordernis der Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen als verfassungsrechtliche Begründung von Unterschriftenquoten stellt so gesehen überhaupt kein Erfordernis dar, sondern umschreibt nur unter dem vermeintlich werthaltigen Begriff der „Ernsthaftigkeit“ die handlungspraktische Verpflichtung, Unterschriften zu sammeln. Das Erfordernis der Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen ist damit mit jenen Anforderungen verwandt, die so allgemein sind, dass sie immer passen und die deshalb in der Rechtsprechung und rechtswissenschaftlichen Literatur als „Leerformel-Begründungen“ beschrieben werden (vgl. Beate Kutschke: „Universell einsetzbare Leerformelbegründungen in Entscheidungen mit erhöhten Begründungsanforderungen“, in Rechtswissenschaft 2/2022, S. 264).

Dort, wo aus dem Leerformel-Begriff einer „Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen“ andere konkrete Ziele abgeleitet werden, müssen diese wiederum auch für sich selbst auf ihre verfassungsrechtliche Legitimität hin geprüft werden. Wenn z.B. die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, dass Parteien und Wahlvorschläge „Ausdruck eines ernsthaften, in nicht zu geringem Umfang im Volke vorhandenen politischen Willens“ sein müssen (BVerfGE 3, 19 [27], Urteil vom 1.8.1953 = 1 BvR 281/53, Rn. 31), in dem Sinne verstanden wird, dass die Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen an deren tatsächlich erzielten Wahlergebnissen in der Vergangenheit oder an vermuteten Ergebnissen der aktuell anstehenden Wahl gemessen wird, wäre dies eine unzulässige Vorwegnahme des Wahlergebnisses. Das Ziel, „schlechte“ Wahlergebnisse zu verhindern, ist für sich genommen kein Ziel, welches der Gesetzgeber legitimerweise verfolgen darf.

Zu fragen wäre vielmehr, welche *eigenständige* Bedeutung – jenseits einer Vorhersage von Wahlchancen – das Merkmal bzw. Erfordernis eines gewissen Rückhalts in der Bevölkerung hätte und mit welchem konkreten, von der Verfassung vorgegebenen Ziel dieses Merkmal in einer kausalen Verbindung stünde. Weder die auferlegte Aufgabe, eine bestimmte Zahl an Unterschriften beizubringen, noch das oben erwähnte Erfordernis einer Kautionszahlung noch andere alternative Auflagen zur Ermittlung einer „Ernsthaftigkeit“ können ein Selbstzweck sein. Sie können nur durch übergeordnete Ziele gerechtfertigt werden. Als ein solches übergeordnetes Ziel käme vor allem das Bestreben in Frage, die Zahl der an einer Wahl teilnehmenden Parteien zu begrenzen, um die Stimmzettel nicht zu unübersichtlich werden zu lassen (so auch Joachim Lege, a.a.O., S. 27 f.). Dieses Ziel ist grundsätzlich legitim, wie in Abschnitt 5.a) näher diskutiert werden soll.

### **b) Die teilweise Nicht-Geeignetheit von Unterschriftenquoten**

Wie schon im vorangegangenen Abschnitt erwähnt wurde, wäre es kein legitimes Ziel, einen gewissen Rückhalt in der Bevölkerung an Wahlergebnissen der Vergangenheit oder an erwarteten Ergebnissen der anstehenden Wahl festzumachen, weil eine solche Verknüpfung im ersteren Fall eine Zementierung des Status quo zur Folge hätte bzw. im letzteren Fall – sofern die Prognose zutreffend wäre – eine unzulässige Vorwegnahme des Wahlergebnisses darstellen würde. Wenn es sich jedoch im Gegenteil als unmöglich herausstellen sollte, aus der Anzahl der vorgelegten Unterschriften auf den Rückhalt in der Bevölkerung zu schließen, so wäre das Unterschriften-Erfordernis kein geeignetes Mittel, um die Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen im Sinne ernsthafter Wahlchancen feststellen zu können.

Tatsächlich ist die Prognose-Qualität der Unterschriftenzahl in Bezug auf die späteren Wahlergebnisse offenbar äußerst gering. Bei jeder Bundestagswahl gibt es nämlich Parteien, die am Ende weniger Stimmen auf sich vereinen, als sie Unterstützer/innen für ihren Wahlvorschlag mobilisieren konnten. Bei der Bundestagswahl 2017 – der bislang letzten Bundestagswahl, bei der die regulären Unterschriftenquoten der §§ 20, 27 BWahlG galten – gab es in 14 der 16 Bundesländer mindestens eine Partei, auf die diese Aussage zutraf. Dies ist in Tabelle 3 (siehe nächste Seite) dargestellt.

Die Entkopplung der Zahl der Wähler/innen von der Zahl der Unterstützer des Wahlvorschlags ist in Wahrheit noch viel stärker, als diese Zahlen vermuten lassen. Denn nur ein Teil jener 473 Wähler/innen zum Beispiel, die in Berlin ihre Stimme der SGP gegeben haben, werden gleichzeitig auch eine Unterstützungsunterschrift geleistet haben. Es kann ausgeschlossen werden, dass die SGP alle 2,47 Mio. Wahlberechtigten in Berlin bezüglich einer Unterschrift angesprochen hat. Vielmehr wird vermutlich schon etwa ein Hundertstel dieser Zahl (also knapp 25.000 Kontakte) ausgereicht haben, um 2.000 Unterschriften zu generieren, so dass nur ein Bruchteil der 473 Wähler/innen der SGP tatsächlich Teil der Unterstützerguppe dieser Partei war. Deshalb lässt die Zahl der eingereichten Unterschriften keinen verlässlichen Rückschluss auf die Chancen eines Wahlvorschlags

**Tabelle 3:** Parteien mit weniger Stimmen als UU bei der Bundestagswahl 2017

<b>Nordrhein-Westfalen</b>	<u>2.000</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
SGP:	818 Stimmen
<b>Bayern</b>	<u>2.000</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
BüSo:	1.284 Stimmen
DKP:	1.213 Stimmen
<b>Baden-Württemberg</b>	<u>2.000</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
DKP:	1.006 Stimmen
<b>Niedersachsen</b>	<u>2.000</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
MLPD:	1.616 Stimmen
DKP:	1.100 Stimmen
<b>Hessen</b>	<u>2.000</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
MLPD:	1.627 Stimmen
DKP:	1.138 Stimmen
BüSo:	721 Stimmen
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<u>2.000</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
MLPD:	842 Stimmen
<b>Berlin</b>	<u>2.000</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
DKP:	1.685 Stimmen
MLPD:	1.617 Stimmen
BüSo:	1.198 Stimmen
B* (Bergpartei):	911 Stimmen
SGP:	473 Stimmen
<b>Schleswig-Holstein</b>	<u>2.000</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
MLPD:	823 Stimmen
<b>Brandenburg</b>	<u>2.000</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
MLPD:	1.277 Stimmen
<b>Sachsen-Anhalt</b>	<u>1.931</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
MLPD:	1.847 Stimmen
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<u>1.351</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
ÖDP:	1.205 Stimmen
<b>Hamburg</b>	<u>1.282</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
MLPD:	688 Stimmen
DKP:	511 Stimmen
<b>Saarland</b>	<u>796</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
PDV (Partei der Vernunft):	533 Stimmen
MLPD:	427 Stimmen
<b>Bremen</b>	<u>484</u> Unterstützungsunterschriften erforderlich
MLPD:	273 Stimmen
DKP:	174 Stimmen



zu. Würde sich die Prüfung der Ernsthaftigkeit eines Wahlantritts allein auf dieses Kriterium beschränken, so wäre es gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein ungeeignetes Mittel:

„Das Erfordernis einer bestimmten Unterschriftenzahl ist nur sinnvoll, wenn sich aus der Zahl der Unterschriften der Schluß auf die Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags rechtfertigt. Das ist jedenfalls dann nicht mehr der Fall, wenn ‚jedermann‘ unschwer imstande wäre, für einen von ihm beabsichtigten Wahlvorschlag die vom Gesetzgeber verlangte Zahl von Unterschriften beizubringen.“

(BVerfGE 4, 375 [384], (Urteil vom 6.2.1956 = 2 BvH 1/55, Rn. 33).

Der im zweiten Satz vorgenommene argumentative Schwenk birgt allerdings wiederum eigene Probleme. Wenn auch vielleicht im wörtlichen Sinne nicht „jedermann“ ohne Weiteres imstande wäre, für einen von ihm betreuten Wahlvorschlag die vom Gesetzgeber verlangte Unterschriftenzahl beizubringen, so trifft dies dennoch auf viele Bürger/innen zu. Entscheidend ist allein eine gewisse „Kampagnenfähigkeit“: Mit genug Geld und/oder genug freier Zeit sind die wichtigsten Voraussetzungen gegeben, um ein Wahlantrittsprojekt zum Erfolg zu führen. In der Praxis sind deshalb für die Erfüllung des Unterschriftenquorums in erster Linie die finanzielle Schlagkräftigkeit sowie die personellen und organisatorischen Ressourcen derjenigen ausschlaggebend, die hinter dem Wahlvorschlag stehen, und weniger der politische Rückhalt in der Bevölkerung, den die Rechtsprechung als so wichtig erachtet.

Nun lässt es das Bundesverfassungsgericht für den Nachweis einer Ernsthaftigkeit auch gelten, wenn nicht nur spätere Wähler und Wählerinnen der Partei, sondern ganz allgemein politisch Interessierte dem betreffenden Wahlvorschlag die Chance auf eine Beteiligung am Wahlkampf einräumen möchten und dies mit ihrer Unterstützungsunterschrift bestätigen (BVerfGE 4, 375 [382]). Aber selbst der Gedanke, hinter den Wahlvorschlägen würden lockere Sympathisantenkreise stehen, ist eine unangemessen romantisierende Vorstellung. In Wirklichkeit unterzeichnet die überwältigende Mehrheit der Unterstützungswilligen nicht etwa deshalb das Formular, weil sie speziell diejenige Partei, die um eine Unterschrift bittet und die sie in der Regel bis vor wenigen Minuten noch gar nicht kannten, als Bereicherung für den Wahlkampf ansehen. Die meisten Unterstützer/innen sind vielmehr der Überzeugung, dass Parteienvielfalt auf dem Stimmzettel ein Wert an sich ist und sind deshalb grundsätzlich bereit, verschiedenartige Parteien zu unterstützen. Aus einer Unterstützungsunterschrift lässt sich deshalb typischerweise lediglich eine generelle Sympathie für kleine Parteien herauslesen und nur im Ausnahmefall eine exklusive Sympathie für jene Partei, auf die die Unterstützungsunterschrift ausgestellt ist. Deshalb sind Unterschriftenquoten nicht geeignet, den spezifischen Rückhalt bestimmter Wahlvorschläge in der Bevölkerung zu ermitteln.

## c) Die Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren

### i) Die Sicherstellung von Ernsthaftigkeit durch die Sperrklausel

Die Entstehungsgeschichte des Kriteriums der Ernsthaftigkeit ist eng verzahnt mit dem unter 2.) dargestellten Kriterium der Vermeidung von Stimmenzersplitterung zwecks Sicherstellung stabiler Regierungsmehrheiten. In der ersten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Unterschriftenquoren taucht der Begriff „ernsthaft“ nur ein einziges Mal auf im Zusammenhang mit einem „ernsthaften politischen Willen“, der dort umschrieben wird als ein „in nicht zu geringem Umfang im Volke vorhandener politische Wille“:

„Es ist nichts dagegen einzuwenden, wenn der Gesetzgeber sicherstellen will, daß nur echte politische Parteien und keine Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer sich um die Stimmen der Wähler bewerben. Bestimmungen, die hierauf abzielen, wirken der Stimmenzersplitterung entgegen und dienen im Ergebnis der Bildung staatspolitisch erwünschter Mehrheits- und Regierungsverhältnisse. Sie sind von der Rechtsprechung immer als verfassungsrechtlich unbedenklich behandelt worden (BVerfGE 1, 208 [249]). Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber von den Parteien den Nachweis fordert, daß sie Ausdruck eines ernsthaften, in nicht zu geringem Umfang im Volke vorhandenen politischen Willens sind.“

(BVerfGE 3, 19 [27], Urteil vom 1.8.1953 = 1 BvR 281/53, Rn. 31).

Wenn dies bereits alles wäre, was unter dem Konstrukt der Ernsthaftigkeit zu subsumieren wäre, so wäre damit den Ausführungen des 2. Abschnitts nichts Neues hinzugefügt worden. Vielmehr gilt auch hier das schon oben Gesagte: Ein Unterschriftenquorum ist nicht erforderlich, wenn eine bundesweit geltende Sperrklausel (die es zum Zeitpunkt des zitierten Urteils freilich noch nicht gab) alle politischen Willensbekundungen aussortiert, die „nicht ernsthaft“ – weil in zu geringem Umfang im Volke vorhanden – sind.

### ii) Die Sicherstellung von Ernsthaftigkeit durch das Parteiengesetz

Wenn weder die Intentionen der Bewerber/innen noch die programmatischen Inhalte der Parteien auf ihre Ernsthaftigkeit hin überprüft werden dürfen (vgl. Abschnitt a) und auch eine Nicht-Zulassung von Wahlvorschlägen aufgrund der Befürchtung schlechter Wahlchancen kein verfassungskonformes sowie kein geeignetes Ziel ist (vgl. Abschnitt b), kommt einzig und allein noch die Überprüfung der Ernsthaftigkeit der Wahlvorschlagsträger (also der Parteien) als legitimes Ziel in Betracht. In seiner Entscheidung von 1954 hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt,

„dass Zulassungsbedingungen ... nur solchen Parteien auferlegt werden dürfen, bei denen Zweifel bestehen können, ob sie nach ihrer zahlenmäßigen Bedeutung und Beständigkeit in dem jeweils in Betracht kommenden politischen Raum geeignet sind, bei der Bildung funktionsfähiger Mehrheiten und Regie-

rungen mitzuwirken.“

(BVerfGE 3, 383 [393], Urteil v. 3.6.1954 = 1 BvR 183/54, Rn. 39).

Dahinter steht offenbar der Gedanke, dass ein Mindestmaß an organisatorischer Festigkeit vorhanden sein muss, damit die Partei für den Fall, dass sie tatsächlich in das Parlament einrücken sollte, dort nicht hoffnungslos überfordert wäre. Die Abwendung eines derartigen Szenarios – egal wie wahrscheinlich oder unwahrscheinlich dessen Eintreten auch sein mag – ist zweifellos ein Ziel, welches der Gesetzgeber verfolgen darf.

Im selben Urteil greift das Bundesverfassungsgericht auf das Demokratieprinzip zurück, um daraus nicht nur die Zulässigkeit, sondern auch die Erforderlichkeit von Zulassungsbedingungen herzuleiten:

„Diese Grundsätze entsprechen auch dem Sinn des Art. 21 GG. Das Mitwirkungsrecht der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, daß die Parteien in dem jeweils in Betracht kommenden Lande bereits als gesellschaftliche Gruppen existieren, also dem Prozeß der Willensbildung des Volkes vorgegebene Faktoren sind, nicht aber solche, die sich hier erst mit Hilfe des Wahlkampfes als ernsthafte politische Gruppen durchsetzen wollen. Der in gesetzlichen Zulassungsbeschränkungen zum Ausdruck kommende Gedanke ist hiernach grundsätzlich nichts anderes als die rechtliche Sicherung des in Art. 21 GG selbst vorausgesetzten Sachverhalts.“

(BVerfGE 3, 383 [393], Urteil v. 3.6.1954 = 1 BvR 183/54, Rn. 40; kritisch gegenüber dieser Argumentation Hanns-Rudolf Lipphardt: „Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt: kritische Studie zur Wahl- u. Parteienrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts“, 1975, S. 202 ff.).

Die Mitwirkungsrechte nach Art. 21 GG werden den Parteien also dann gewährt, wenn sie in der Lage sind, auch ihren Mitwirkungspflichten nach Art. 21 GG in angemessener Form nachzukommen. Doch auch hier stellt sich die Frage von Huhn und Ei: Was von beidem muss zuerst da sein? Wenn Zulassungsbeschränkungen zu hoch sind, werden Parteien möglicherweise niemals in der Lage sein, ihre Bereitschaft, aktiv an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, tatsächlich unter Beweis zu stellen.

Namentlich werden in der Entscheidung von 1954 die zahlenmäßige Bedeutung einer Partei (womit offensichtlich die Mitgliederzahlen gemeint sind) und ihre Beständigkeit im Zusammenhang mit dem Kriterium der Ernsthaftigkeit aufgeführt sowie das Erfordernis, dass die Parteien „bereits als gesellschaftliche Gruppen existieren“ müssen. Für eine solche Prüfung war damals allein das Unterschriftenquorum zuständig. Seit 1967 gibt es jedoch das Parteiengesetz, das ebenfalls eine Prüfung der Ernsthaftigkeit durch die Bundeswahlleitung bzw. den Bundeswahlausschuss vorschreibt.

Dem 1956 über die Vereinbarkeit einer Vorschrift des damaligen baden-württembergischen Landtagswahlrechts mit dem Grundgesetz entscheidenden Zweiten Senat war sehr bewusst, dass nach der Einführung eines Parteiengesetzes ein Un-

terschriftenquorum nicht mehr – oder zumindest *möglicherweise* nicht mehr – für die Überprüfung der Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen bzw. Wahlvorschlags-trägern erforderlich wäre. So hat er dies auch in seinem Urteil formuliert:

„Ein differenzierendes Unterschriftenquorum findet seine besondere Rechtfertigung durch die oben unter V.2 dargelegten Gründe. Ob allerdings ein Unterschriftenquorum, das nicht von allen, sondern nur von neuen politischen Parteien gefordert wird, mit den genannten Gründen noch gerechtfertigt werden kann, wenn das Parteiengesetz den Begriff und Status der politischen Partei einmal umschrieben haben wird, mag dahingestellt bleiben. Einstweilen bietet sich dem, der die um die Mitbestimmung des politischen Willens unseres Volkes ringenden Gruppen betrachtet, folgendes Bild: Gegen jede ernsthafte Anzweiflung, daß es sich um eine politische Partei handle, sind nur diejenigen Gruppen gefeit, die im Parlament (des Bundes oder eines Landes) schon durch Abgeordnete vertreten sind. Von den dort noch nicht vertretenen Gruppen mag die eine oder andere ebenfalls eine politische Partei sein, selbst wenn ihr dieser Rang in der politischen Auseinandersetzung bestritten werden sollte; die Grenze zwischen einer "neuen" (vielleicht im Entstehen begriffenen) politischen Partei und einer Wählergruppe ist aber heute jedenfalls unsicher und flüchtig. Wenn unter solchen Umständen der Gesetzgeber bei der Forderung eines Unterschriftenquorums nicht differenziert zwischen politischen Parteien (alten und neuen) einerseits und Wählergruppen andererseits, sondern zwischen Wahlvorschlägen von politischen Parteien, die an der Willensbildung des Volkes in einem Parlament bereits teilnehmen, und Wahlvorschlägen von anderer Seite (neuen Parteien und Wählergruppen), kann das noch nicht als willkürlich bezeichnet werden. Zwar stellt die unterschiedslose Forderung eines Unterschriftenquorums für Wahlvorschläge von neuen Parteien und Wählergruppen ein verhältnismäßig grobes Mittel dar, die Ernsthaftigkeit eines solchen Wahlvorschlags festzustellen, aber es ist ein brauchbares und nach Lage der augenblicklichen Verhältnisse das einzig praktikable Mittel zur Erreichung der genannten Zwecke.

(BVerfGE 4, 375 [383 f.], Urteil vom 6.2.1956 = 2 BvH 1/55, Rn. 31).

Nach der Lage der augenblicklichen Verhältnisse des Jahres 1956 konnte ein Unterschriftenquorum also noch gerechtfertigt werden, weil zu dem Zeitpunkt kein Parteiengesetz existierte, das eine genauere Prüfung der Parteieigenschaft ermöglicht hätte. Inwieweit sich durch die Einführung eines solchen Gesetzes diese Beurteilung ändern und der Zweck eines Unterschriftenquorums hinfällig werden würde, hatte das Gericht damals nicht zu entscheiden. Dennoch ist bezeichnend, dass die Verfassungsrichter diese Frage überhaupt anschnitten. Schon 1954 hatten sie sich bemüht gefühlt, festzuhalten, dass ein Unterschriftenquorum keinesfalls „eine unzulässige Vorwegnahme des in Art. 21 Abs. 3 GG dem Bundesgesetzgeber vorbehaltenen Parteiengesetzes“ darstellen würde (BVerfGE 3, 383 [404], Urteil v. 3.6.1954 = 1 BvR 183/54, Rn. 67).

Als der Gesetzgeber im Jahr 1967 das Parteiengesetz einführte, hat er in § 2 Abs. 1 Satz 1 erneut den Begriff der Ernsthaftigkeit aufgegriffen und diesmal konkrete Kriterien festgelegt, anhand derer sich diese Ernsthaftigkeit prüfen lässt:

„Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1 PartG).

Um die Parteieigenschaft attestiert zu bekommen, müssen zunächst drei subjektive Merkmale erfüllt sein: Die Partei muss an Wahlen auf Bundes- und Landesebene teilnehmen wollen und sie muss das Ziel haben, auch darüber hinaus (also inhaltlich) an der politischen Willensbildung teilzunehmen – und zwar beides mit einer gewissen Dauerhaftigkeit. Die Erreichung dieser Ziele wiederum muss „ernsthaft“ angestrebt werden, wofür der Gesetzgeber drei objektive Kriterien heranzieht: Zum ersten das Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse gemessen am Umfang bzw. der Festigkeit der Organisation, zum zweiten die Zahl ihrer Mitglieder und zum dritten ihr Hervortreten in der Öffentlichkeit. Diese Aufzählung der Indizien einer ernsthaften politischen Zielsetzung ist nicht erschöpfend (vgl. BVerfGE 91, 262 [270 ff.]).

Das Bundesverfassungsgericht rechtfertigt die Differenzierung, dass gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 BWahlG die Feststellung der Parteieigenschaft nur für parlamentarisch nicht vertretene politische Vereinigungen, nicht aber auch für Parlamentsparteien vorgeschrieben ist, damit, dass

„[gewährleistet werden soll], daß sich nur ernsthafte politische Vereinigungen und keine Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer um Wähler bewerben (vgl. auch BVerfGE 3, 19 [27]; 12, 10 [27]).“

(BVerfGE 89, 266 [270], Beschluss vom 21.10.1993 = 2 BvC 7, 8, 9, 10, 11, 12/91, Rn. 14; ähnlich auch BVerfGE 89, 291 [300 f.]).

Wie das Zitat zeigt, setzt das Bundesverfassungsgericht hier also den Ernsthaftigkeitsbegriff des Parteiengesetzes mit jenem Ernsthaftigkeitsbegriff gleich, der als Rechtfertigungsgrund für Unterschriftenquoten verwendet wurde. Dies liegt auch nahe, da die Festigkeit einer Parteiorganisation, ihre Beständigkeit, ihre Mitgliederzahl und ihre „Kampagnenfähigkeit“ einerseits relevante Indizien bei der Feststellung der Parteieigenschaft nach § 2 PartG sind und andererseits eine auffallende Ähnlichkeit zu jenen Kriterien aufweisen, welche nach herkömmlicher Argumentation durch das Unterschriften-Erfordernis abgeprüft werden sollen. Damit aber ist belegt, dass in beiden Fällen tatsächlich ein und derselbe Sachverhalt überprüft wird. Jan Köhler beispielsweise kommt deshalb zu dem Schluss, dass

„sich das Unterschriftenquorum mithin als eine Doppelüberprüfung und damit Doppelbelastung nicht-etablierter Parteien [erweist]. Hans Meyer spricht in diesem Zusammenhang von ‚Schikane‘ und führt aus, dass die Ernsthaftigkeit politischer Parteien, die sich regelmäßig – und sei es auch ohne Erfolg – an den Bundestagswahlen beteiligen, ohnehin nicht ernsthaft in Frage gestellt werden könne. Wenn schon der Gesetzgeber bei einem Wahlerfolg von 0,5 Prozent eine Wahlkampfkostenerstattung vorsehe, sei nicht zu sehen, wie es einen zwingenden Grund dafür gebe, dass dieselbe Partei bei der nächsten Wahl wiederum 2.000 Unterschriften beibringen müsse. Dass ein Wahlvorschlag, der bei der vorhergehenden Wahl etwa vier Prozent aller Stimmen bekommen hat, kein ernsthafter sein soll, ist nicht zu begründen‘ (Ernst Gottfried Mahrenholz, *Wahlgleichheit im parlamentarischen Parteienstaat der Bundesrepublik*, S. 88).“

(Jan Köhler: a.a.O., S. 163).

Die im ersten Satz des Zitats erwähnte Doppelanknüpfung zweier Maßnahmen an einen identischen Sachverhalt ist auch im Bereich des Wahlrechts problematisch (vgl. BVerfGE 41, 399 [421 f.]). Sofern eingewandt würde, dass der vom Bundesausschuss angewendete Prüfungsmaßstab im Laufe der Zeit immer weiter geworden ist, so dass zur Bundestagswahl 2021 sogar zwei Parteien, die bundesweit nur jeweils 53 Mitglieder aufwiesen, die Parteieigenschaft zugesprochen wurde (vgl. Niederschrift über die 1. Sitzung des Bundesausschusses für die Bundestagswahl 2021 am 8. und 9. Juli 2021, S. 22 und 45), so ist zunächst zu fragen, ob diese Entscheidungen zutreffend waren. Zudem stünde es dem Bundesausschuss frei, im Falle eines entfallenden oder abgesenkten Unterschriftenquorums wieder engere Prüfungsmaßstäbe anzuwenden.

Das Unterschriftenquorum ist auch keineswegs immer das „schärfere Schwert“. Vielmehr sind auch Fälle denkbar, in denen alle erforderlichen Unterschriften für einen Wahlkreisbewerber gesammelt worden sind, aber dennoch die Parteieigenschaft nicht anerkannt wird. Der Gesetzgeber eröffnet für diesen Fall den Unterstützern die Möglichkeit, auf dem Unterschriftenformular der Umdeutung des ursprünglich beabsichtigten Partei-Kreiswahlvorschlags in einen anderen Kreiswahlvorschlag zuzustimmen (Anlage 14 BWO: „Ich unterstütze hiermit durch meine Unterschrift für den Fall der Nichtanerkennung der oben unter A genannten Vereinigung als Partei den obigen Kreiswahlvorschlag als anderen Kreiswahlvorschlag unter dem Kennwort \_\_\_“). Die Gültigkeit der gesammelten Unterschriften bleibt auf diese Weise erhalten und ein Antritt im Wahlkreis ist weiterhin möglich.

Erwähnt sei schließlich auch, dass eine Prüfung der Ernsthaftigkeit politischer Ziele nach dem Parteiengesetz zu offenbar sinnvolleren Ergebnissen führt als die Anwendung des Unterschriftenquorums. Der Satz aus der Urteilsbegründung von 1956, dass „gegen jede ernsthafte Anzweiflung, dass es sich um eine politische Partei handle, nur diejenigen Gruppen gefeit [sind], die im Parlament des Bundes oder eines Landes schon durch Abgeordnete vertreten sind“ (BVerfGE 4, 375 [383]), klingt im Jahr 2023 seltsam anachronistisch. Die ÖDP beispielsweise ist seit mehr als 40 Jahren eine feste Größe im bundesdeutschen Parteienspektrum

und hat neben mehr als 500 Mandaten auf kommunaler Ebene (siehe hierzu <https://oedp.de/partei/kommunale-mandatstraeger>) seit 2014 sogar einen Sitz im Europaparlament inne. Weder in den Reihen des Bundeswahlausschuss noch außerhalb des Gremiums gibt es Stimmen, die den Status der ÖDP als politische Partei ernsthaft anzweifeln. Dennoch muss die ÖDP immer wieder erfahren, dass ihre engagierte und dauerhafte Mitwirkung an der politischen Willensbildung (vgl. <https://oedp.de/partei/geschichte/erfolge>) nicht durch eine Befreiung von den Unterschriftenquoten honoriert wird. Die ÖDP ist jedenfalls alles andere als eine der „Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer“, die das Bundesverfassungsgericht noch in den 1950er Jahren als Adressatinnen der Unterschriftenquoten bezeichnet hat.

Aus dem hier Dargelegten ergibt sich, dass die Anwendung der Unterschriftenquoten gemäß §§ 20, 27 BWahlG zumindest unter dem Aspekt der Sicherstellung der Ernsthaftigkeit der Wahlvorschlagsträger nicht erforderlich ist, weil die Prüfung der Parteieigenschaft, die der Zulassung der Wahlvorschläge um vier Wochen vorgelagert ist (vgl. § 18 vs. § 19 Abs. 2 BWahlG), bereits eine ausgiebige Prüfung der Ernsthaftigkeit der Wahlvorschlagsträger umfasst.

#### **d) Zwischenfazit**

Das Ziel, nicht-ernsthafte Wahlvorschläge von der Teilnahme an einer Wahl auszuschließen, ist bei geeigneter Definition des Begriffs „Ernsthaftigkeit“ ein legitimer Zweck, den der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlzulassungsverfahrens verfolgen darf. Überprüft werden darf insbesondere, ob eine Partei hinsichtlich der Zahl ihrer Mitglieder und der Festigkeit ihrer Organisation in der Lage ist, zielgerichtet und dauerhaft im Sinne des Art. 21 GG an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Nicht legitim wäre es hingegen, wenn unter „Ernsthaftigkeit“ eine bestimmte Motivation der Bewerber/innen und/oder eine bestimmte inhaltliche Positionierung der Parteien und/oder bestimmte Mindest-Erfolgsaussichten bei der Teilnahme an Wahlen verstanden würden. Insbesondere sind Unterschriftenquoten nicht geeignet, die Wahlaussichten von Wahlvorschlägen zu prognostizieren und eine bestimmte Mindest-Wählerschaft zu garantieren, da die Zahl der erhaltenen Unterstützungsunterschriften oft deutlich oberhalb der Zahl der erhaltenen Wählerstimmen liegt.

Legitim ist allein die Überprüfung der Ernsthaftigkeit der Wahlvorschlagsträger. Hierfür sind Unterschriftenquoten aber mittlerweile nicht mehr erforderlich, weil diese Aufgabe seit 1967 durch das im Parteiengesetz geregelte Zulassungsverfahren übernommen wird. Die Rechtsprechung hat beiden Instrumenten attestiert, dass der Bedeutungsgehalt des Begriffs Ernsthaftigkeit in den zwei Anwendungsfällen identisch ist. Eine Doppelüberprüfung der Parteien anhand des jeweils gleichen Maßstabs ist unnötig. Durch die Anwendung des Parteiengesetzes durch den Bundeswahlausschuss vier Wochen vor der Einreichungsfrist der Wahlunterlagen bedarf es nicht mehr des „verhältnismäßig groben Mittels“ (BVerfGE 4, 375

[383]) der Unterschriftenquoren, um die Ernsthaftigkeit der Wahlvorschlags-träger bzw. der von ihnen eingereichten Wahlvorschläge festzustellen.

## 5.) Sicherung eines ordnungsgemäßen Wahlablaufs

### a) Die grundsätzliche Legitimität des Zieles

Nachdem sich von den vier üblicherweise aufgeführten Rechtfertigungsgründen von Unterschriftenquoren die drei bisher untersuchten Gründe als nicht geeignet und/oder als nicht erforderlich erwiesen haben, erscheint es zumindest bezüglich des vierten Grundes auf Anhieb einleuchtend, dass der Gesetzgeber dieses Ziel – nämlich die Sicherung eines ordnungsgemäßen Ablaufs der Wahl – legitimerweise verfolgen darf und dass Unterschriftenquoren auch grundsätzlich geeignet sind, ihren Beitrag zur Erreichung dieses Zieles zu leisten.

So kommt z.B. Jan Köhler – wie viele andere Autoren ebenso – zu dem Schluss, dass „der Sinn des Unterschriftenquorums ... allein darin besteht, den praktischen Ablauf der Wahl zu sichern“ (Jan Köhler, a.a.O., S. 162). Auch Joachim Lege äußert sich in diesem Sinne:

„Unproblematisch legitim ist allein die Erwägung, dass die Zahl der Wahlbewerber begrenzt werden muß, um die Durchführung der Wahl nicht organisatorisch unmöglich werden zu lassen. ‚Ein Wahlsystem, das Wahlvorschläge vorsieht, kann nur funktionieren, wenn die Einreichung eines Wahlvorschlags nicht jedem ohne weiteres zugestanden wird‘ (BVerfGE 4, 375 [381]). Wollte man alle Wahlbewerber zulassen, so würden jedenfalls in größeren Gemeinden ‚die Stimmzettel völlig unübersichtlich und unhandlich und ihre Auswertung schwierig‘ (BayVerfGH v. 18.7.1995, sub V 1 b [...]), es käme zu ‚unerträglichen Erschwerungen des Wahlgeschäftes‘ (BayVerfGH 3, 11 [124]). Dieses Praktikabilitätsargument, daß die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl noch möglich sein muß, läßt sich kaum widerlegen.“

(Joachim Lege, „Unterschriftenquoren zwischen Parteienstaat und Selbstverwaltung, Berlin 1996, S. 30).

Das Argument an sich, dass Wahlvorgänge und ihre Vorbereitung praktikabel bleiben müssen, lässt sich tatsächlich nicht widerlegen. Hingegen ist es nicht von vorneherein klar, ob ohne Unterschriftenquoren überhaupt Probleme bei der Wahldurchführung auftreten würden und ob dieses gleichheits-einschränkende Instrument somit überhaupt erforderlich ist. Dieser Frage soll in den nächsten beiden Absätzen nachgegangen werden.

### b) Die derzeitige Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren für Landeslisten

Nach herrschender Rechtsprechung soll durch den Ausschluss aussichtsloser Kandidaturen vermieden werden, dass die Stimmzettel unübersichtlich oder un-



handlich werden und die Auswertung dadurch übermäßig erschwert wird. Zumindest das Merkmal der „Unhandlichkeit“ ist dabei in dem Sinne zu verstehen, dass die Stimmzettel aus nicht zu vielen Einträgen bestehen sollten, oder schlicht gesagt: dass die Stimmzettel nicht zu lang werden dürfen. Das führt zu der nächsten Frage: Wie lang ist zu lang?

Würden für den Fall, dass Wahlkreisbewerber oder Landeslisten bei Bundestagswahlen künftig keine Unterstützungsunterschriften mehr beibringen müssten, ein paar Zeilen mehr auf dem Stimmzettel überhaupt zu spürbaren oder gar nennenswerten Einschränkungen bei der praktischen Durchführung der Wahl führen? Analog zu der von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Linie, dass die bloße „Erleichterung“ oder „Vereinfachung“ der Beschlussfassung in einem Parlament mit Sperrklausel noch keinen Eingriff in die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit rechtfertigen kann, sondern erst die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane (BVerfGE 120, 82 [114]), kann auch der Einsatz von Unterschriftenquoten nur durch eine konkret drohende Funktionsbeeinträchtigung beim Wahlvorgang oder in der Wahlvorbereitung gerechtfertigt werden, noch nicht aber durch eventuelle, lediglich punktuell auftretende „Erschwernisse“.

„Wollte man alle Wahlbewerber zulassen...“, so spekuliert Lege oben unter Zitierung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, käme man am Ende zu „völlig unübersichtlichen Stimmzetteln“. Diese Prognose bezog sich allerdings auf die großen Gemeinden bei den bayerischen Kommunalwahlen und ist nicht ohne Weiteres auf andere Wahlen übertragbar. So maß zum Beispiel der Stimmzettel zur letzten Stadtratswahl in der Landeshauptstadt München am 15.3.2020 stolze 164 x 60 cm und enthielt insgesamt 1.357 Kandidatenfelder, wohingegen anderthalb Jahre später die Wähler/innen in den Münchner Bundestagswahlkreisen 219 (München Süd) und 220 (München West/Mitte) Stimmzettel der Größe 21 x 69 cm mit nur 39 bzw. 42 Kandidatenfeldern vor sich hatten. Wenn die tischtuchgroßen Stimmzettel, die bei der letzten Münchener Stadtratswahl zum Einsatz kamen, noch handhabbar sind (und das scheint ganz offenbar der Fall zu sein), dann sollte es auch bei den Bundestagswahlen noch „Luft nach oben“ geben.

In Tabelle 4 auf der nachfolgenden Seite ist aufgelistet, wie viele Parteien auf den Stimmzetteln der letzten drei Bundestagswahlen zu finden waren.

Auffällig ist ein Anstieg der Zahl der Wahlvorschläge im Jahr 2021. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass der Gesetzgeber zum Ausgleich der Erschwernisse aufgrund der Corona-Pandemie für die Dauer der Bundestagswahl 2021 die Unterschriftenquoten vorübergehend auf ein Viertel ihrer regulären Werte abgesenkt hatte (vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 4.5.2021, Drucksache 19/29281). Allerdings war bei der Europawahl 2019 ein ähnlicher Sprung gegenüber den vorangegangenen Wahlen zu beobachten gewesen, ohne dass dies mit einer Änderung von Quoten in Verbindung stand.

**Tabelle 4: Anzahl der Parteien auf den Stimmzetteln, nach Bundesländern**

Bundesland Bundestagswahl:	Erststimme (maximal):			Zweitstimme:		
	2013	2017	2021	2013	2017	2021
Bayern	20	17	24	20	21	26
Baden-Württemberg	16	18	23	20	21	24
Berlin	18	21	24	17	24	24
Brandenburg	11	12	18	12	15	19
Bremen	11	11	16	14	16	18
Hamburg	12	11	15	13	16	22
Hessen	13	14	19	15	18	23
Mecklenburg-Vorpommern	9	12	13	12	13	18
Niedersachsen	14	13	17	14	18	21
Nordrhein-Westfalen	17	14	22	22	23	27
Rheinland-Pfalz	16	14	18	14	14	20
Saarland	10	12	11	12	15	15
Sachsen	13	13	19	12	17	22
Sachsen-Anhalt	11	12	14	12	14	19
Schleswig-Holstein	10	11	16	12	12	21
Thüringen	12	13	15	12	15	19
Durchschnitt:	13,3	13,6	17,8	14,6	17,0	21,1

*Zum Vergleich:*

*Anzahl der Parteien auf Stimmzettel bei Europawahl:*  
 2009 2014 2019  
 31 24 40

Überhaupt liegt die Zahl der Parteien, die an Europawahlen mit einer Bundesliste teilnehmen, deutlich oberhalb der Höchstzahl der in einem Bundesland zur Bundestagswahl antretenden Landeslisten (vgl. die letzte Zeile der Tab. 4). Das Stimmzettel-Rekordmaß von 29,7 mal 86,5 Zentimetern bei der Europawahl 2019 wurde gelegentlich von Medienvertretern erwähnt und kommentiert, ohne dass jedoch von gravierenden Problemen aufgrund der Stimmzettel-Größe berichtet wurde. In der Niederschrift der 3. Sitzung des Bundeswahlausschusses finden sich hingegen zwei Berichte aus Dresden und Jena, wo aufgrund der Kombination aus langen EU-Stimmzetteln und mehreren weiteren Kommunalwahlgängen nicht alle Wähler/innen bis 18 Uhr ihre Stimme abgeben konnten:

„In Dresden kam es im Verlauf der Wahlzeit am 26. Mai zu einer teils erheblichen Bildung von Schlangen wartender Wahlberechtigter in und vor ca. 25 Wahlräumen. Teilweise entstanden Wartezeiten von weit über einer Stunde und dies über den ganzen Tag. Ein Ausweichen von Wahlberechtigten auf ruhigere Zeiten sei nicht möglich gewesen. Auch zum Ende der Wahlzeit um 18 Uhr existierten in einigen Stimmbezirken noch Schlangen von Wahlberechtigten vor den Wahlräumen, die noch ihre Stimme abgeben wollten. Es wurde durch die Stadtwahlleitung empfohlen, die um 18 Uhr noch vorhandene

Schlange durch Mitglieder des Wahlvorstandes abzusichern, die in der Schlange stehenden Personen noch wählen zu lassen und von später hinzukommenden Wahlberechtigten zu separieren. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen wurde von den Wahlvorständen jedoch in eigener Verantwortung getroffen. In insgesamt 20 Wahlbezirken wurde die Wahlhandlung nach 18:30 Uhr für beendet erklärt. In acht Wahlbezirken wurde die Wahlhandlung nach 19 Uhr beendet, davon in vier bis 19:05, in zwei bis 19:15 und in den letzten beiden um 19:47 bzw. 19:48 Uhr. Als Ursachen wurden in der Niederschrift des Stadtwahlausschusses Dresden die im Vergleich zu anderen Wahlen höhere Wahlbeteiligung benannt, zum anderen die deutlich längere Verweildauer von Wählerinnen und Wählern in der Wahlkabine aufgrund des sehr langen Stimmzettels für die Europawahl sowie die umfangreichen Stimmzettels für die zeitgleich stattfindenden Stadtrats- und Stadtbezirksbeiratswahlen.

Auch in Jena befanden sich um 18 Uhr vor einigen Wahlräumen noch Schlange von Wahlberechtigten. Hier kam es zu unterschiedlichem Verhalten der Wahlvorstände, überwiegend wurden die in der Schlange wartenden Personen noch zur Wahl zugelassen, in 2 Wahlbezirken jedoch nicht. Auf diese Weise konnten dort ca. 150 bis 160 Wahlberechtigte von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machen. Ursächlich für die teils langen Wartezeiten sei auch die Kombinationen aus vier Wahlen (EU, Stadtrat, Ortsteilbürgermeister und Ortsteilrat) gewesen, die mit einer Fülle an Informationen für die Wähler einherging, sowie die große Zahl an Wahlvorschlägen. Dies habe zu längeren Verweildauern in den Wahlkabinen geführt.“

(Niederschrift über die Sitzung des Bundeswahlausschusses zur Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses im Wahlgebiet der Wahl zum Europäischen Parlament am 24.06.2019, Anlage C, S. 3).

Die Wahlbehörden und der Gesetzgeber sind gehalten, derartige Schwierigkeiten nach Möglichkeit im Vorfeld zu erkennen und mit adäquaten Maßnahmen hierauf zu reagieren. Ein Unterschriftenquorum ist jedoch nur eine von mehreren Optionen, um eine ordnungsgemäße Durchführung von Wahlen zu gewährleisten. Nach den Pannen bei der Durchführung der Bundestagswahl 2021 im Land Berlin ist z.B. ein starkes Bewusstsein dafür entstanden, dass die Termine unterschiedlicher Wahlen nur dann zusammengelegt werden dürfen, wenn ausreichende organisatorische Vorkehrungen getroffen werden können, dass innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit tatsächlich alle erschienenen Wahlberechtigten ihre Stimmen abgeben können. Soweit wie möglich sollte sich die Wahlorganisation dabei an die demokratisch vorgegebenen Variablen anzupassen versuchen. Erst wenn dieses Vorgehen an seine definitiven Grenzen stößt, sollte eine Beeinflussung der demokratischen Variablen – wie z.B. eine Reduzierung die Zahl der zur Wahl antretenden Parteien – an etwaige wahlorganisatorische Sachzwänge in Erwägung gezogen werden.

Zumindest angesichts der derzeit gegebenen Rahmenbedingungen erscheint ein Unterschriftenquorum für Landeslisten nicht erforderlich. Aus der bloßen, sich nicht auf Fakten stützenden Angst heraus, dass Probleme auftauchen könnten,

dürfen jedenfalls keine Grundrechtseingriffe aufrechterhalten werden. Aktuell gibt es keine Indizien, dass der Verzicht auf ein Unterschriftenquorum für Landeslisten tatsächlich zu größeren Schäden bei der Durchführung der Bundestagswahlen führen würde.

### c) Die Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren für Kreiswahlvorschläge

Wie Tabelle 4 zeigt, gibt es im Durchschnitt deutlich weniger Bewerber/innen, die für ihre Partei um die Erststimme im Wahlkreis antreten, als Landeslisten auf dem Stimmzettel. Die Angaben in der Spalte „Erststimme“ sind dabei Maximalzahlen, weil die meisten Kleinparteien nicht in jedem Wahlkreis ihres Bundeslands Direktkandidaten aufgestellt haben. Es gab 2021 bezogen auf die 299 Bundestagswahlkreise die folgende Anzahl von Wahlkreiskandidaturen der jeweiligen Parteien:

299 = *jeweils*: CDU/CSU, SPD, FDP, Bündnis90/Grüne

296 = Die Linke

293 = AfD

286 = dieBasis

270 = Freie Wähler

200 = Die Partei

124 = ÖDP

111 = MLPD

64 = Volt

52 = LKR

48 = Tierschutzpartei

47 = Piraten

26 = Humanisten

24 = Bayernpartei

23 = DKP

17 = V<sup>3</sup>-Partei

11 = *jeweils*: Bündnis C, Unabhängige

9 = BüSo

7 = KlimalisteBW

6 = *jeweils*: Demokratie in Bewegung, die urbane

5 = *jeweils*: NPD, SSW

3 = *jeweils*: Gesundheitsforschung, Bürgerbewegung, Team Todenhöfer

2 = *jeweils*: Tierschutzallianz, Menschliche Welt, Bündnis21, Volksabstimmung

1 = *jeweils*: Die Grauen, Gartenpartei, III. Weg, LIEBE, Bergpartei, sonstige, Familienpartei, Graue Panther, THP

0 (*d.h. ausschließlich Antritt mit Landeslisten*) = *jeweils*: SGP, PdF, LfK.

unterstrichen: Diese Parteien sind ausschließlich mit Kreiswahlvorschlägen angetreten, was nach dem derzeit geltenden Bundeswahlgesetz nicht mehr möglich wäre.

(Quelle: Bundeswahlleiterin.de: „Erststimmenergebnisse in den Wahlkreisen nach Parteien und Stimmenanteilen“, [https://bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/fb7e192b-1ca4-40b8-93a0-733d8b61474c/btw21\\_arbtav5.pdf](https://bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/fb7e192b-1ca4-40b8-93a0-733d8b61474c/btw21_arbtav5.pdf) )

Bei einem kompletten Verzicht des Gesetzgebers auf ein Unterschriftenquorum für Kreiswahlvorschläge würde mit Sicherheit nur ein kleiner Teil der bisher nicht besetzten Wahlkreise von den Parteien mit Kandidaten aufgefüllt werden. Oft scheitert der Wahlantritt im Wahlkreis daran, dass die Partei den Aufwand scheut, eine Aufstellungsversammlung zu organisieren bzw. sich der erforderlichen Kommunikation mit den Wahlbehörden zu stellen. Oft gibt es auch schlichtweg zu wenig Kandidierwillige – und/oder zu wenig Mitglieder, die an einer Aufstellungsversammlung teilnehmen würden. Selbst in einer mitgliederstarken Partei wie der ÖDP gibt es dutzende Wahlkreise, in denen schon rein theoretisch gar keine Kandidaten aufgestellt werden können, weil in diesen Gebieten weniger als jene drei Mitglieder wohnen, die für die Durchführung einer geheimen Wahl zwingend benötigt werden. Manche Kleinparteien stellen auch bewusst kaum Direktkandidaten auf, weil sie befürchten, dass sich ihre Zweitstimmenergebnisse verschlechtern, wenn Splitting-Wähler/innen mit der „falschen“ Stimme ihre Co-Präferenz für eine kleine Partei ausdrücken wollen.

Vor allem aber ist es nach dem neuen Bundeswahlgesetz ausgeschlossen, dass ein Unterschriftenquorum für Kreiswahlvorschläge von Parteien eine Auswirkung auf die Länge des Stimmzettels haben kann. Die Länge des Stimmzettels wird vielmehr durch den rechten Teil des Stimmzettels bestimmt, in welchem die Landeslisten aufgeführt sind. Nur wessen Partei dort rechts zu finden ist, darf im linken Teil des Stimmzettels als Wahlkreisbewerber/in auf Stimmenfang gehen. Der neu in das Bundeswahlgesetz eingefügte § 20 Abs. 2 Satz 2 verhindert i.V.m. § 26 Abs. 1 Satz 3, dass Kreiswahlvorschläge von Parteien, für die nicht gleichzeitig eine Landesliste zugelassen worden ist, auf dem Stimmzettel erscheinen.

Da diese Einschränkung nicht für Einzelbewerber/innen gilt, wäre es ggf. zulässig, diese Gruppe weiterhin mit einem Unterschriftenquorum zu konfrontieren. Dass parteilosen Kandidaten bzw. Kandidatinnen und parteifreien Wählergruppen generell ein zahlenmäßig höheres Quorum als politischen Parteien auferlegt werden darf, hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 13.6.1956 bereits festgestellt (BVerfGE 5, 77 [81 f.] = 1 BvR 315/53, 1 BvR 309/53, 1 BvR 286/53, Rn. 16).

Folglich dürfen alle Parteien, die die Wahlzulassungsbedingungen im rechten Teil des Stimmzettels erfüllt haben, nicht noch einmal im linken Teil überprüft werden. Da die Länge des Stimmzettels nicht betroffen ist, ist kein Grund erkennbar, der eine solche Doppelbelastung rechtfertigen könnte. Auch bei den Wahlbehörden entstünden durch den Verzicht auf ein Unterschriftenquorum keine Probleme. Zwar könnte dadurch die Zahl der eingereichten Wahlvorschläge steigen, was zu einer höheren Bearbeitungszeit führen würde. Gleichzeitig entfielen aber die bisher erforderliche Prüfung der Gültigkeit der Unterstützungsunterschriften, so dass unter dem Strich vermutlich eine Entlastung der Wahlämter stattfände.

Ein Indiz für die Richtigkeit dieser Annahme kann sein, dass sich der Bundeswahlleiter 2022 dafür ausgesprochen hat, bei vorgezogenen Bundestagswahlen infolge einer Auflösung des Deutschen Bundestags die Zahl der erforderlichen Un-

terstützungsunterschriften zu verringern, weil den Parteien und Einzelbewerbern in einem solchen Fall erheblich weniger Zeit für die Unterschriftensammlung zur Verfügung stünde als sonst (vgl. Georg Thiel: „Wahlrechtliche Anpassungsbedarfe aus Erfahrungen der Bundestagswahl 2021“ destatis.de, Dez. 2022, Punkt 13). Hätte er befürchtet, dass eine solche Maßnahme seine Behörde über Gebühr belastet (statt entlastet), hätte er diesen Vorschlag sicherlich nicht unterbreitet.

Es bleibt also dabei, dass das Unterschriftenquorum für Kreiswahlvorschläge sich auch durch wahlorganisatorische Überlegungen nicht rechtfertigen ließe, da es zu keinem kürzeren Stimmzettel führen würde – höchstens zu einem etwas leereren Stimmzettel, was an dieser Stelle aber nicht relevant ist.

#### **d) Zur Angemessenheit von Unterschriftenquoren**

Wie oben in Abschnitt b) gezeigt wurde, ist der einzig denkbare Grund, mit dem ein Unterschriftenquorum – unter Umständen – gerechtfertigt werden könnte, die Begrenzung der Länge des Stimmzettels. Ob dieser Zweck allerdings in einem angemessenen, von der Verfassung gedeckten Verhältnis zu jenen starken Grundrechtseingriffen steht, die mit einem solchen Unterschriftenquorum - und zwar für die Zulassung von Landeslisten, denn wie soeben gezeigt sind Unterschriftenquoren für Kreiswahlvorschläge bereits nicht erforderlich - verbunden sind, bedarf einer genaueren Untersuchung. Zu berücksichtigen wäre dabei, dass der Antritt zu Wahlen der eigentliche Lebenszweck einer jeden Partei ist, der sich nicht zuletzt auch in dem Mitwirkungsrecht bzw. der Mitwirkungspflicht des Art. 21 GG manifestiert. Ob der Gewinn einer einzigen Zeile auf dem Stimmzettel es rechtfertigen kann, einer Partei dieses elementare Mitwirkungsrecht zu verweigern, muss sorgfältigst abgewogen werden. Auch wenn ihr das Mitwirkungsrecht nicht per se verweigert wird, so wird die Partei doch gezwungen, hohe personelle und finanzielle Leistungen aufzuwenden, die ihren von der Unterschriftenpflicht verschonten Konkurrenten nicht auferlegt werden. So schreibt z.B. Jan Köhler:

„Das Sammeln von Unterstützungsunterschriften ist für die nicht-etablierten Parteien mit einem hohen personellen und zeitlichen Aufwand verbunden. Während sich etablierte Parteien bereits ungehindert dem Wahlkampf zuwenden können, müssen Kleinparteien ihre ohnehin spärlichen Ressourcen zunächst dem Unterschriftenquorum widmen. Hierdurch werden Kräfte gebunden, die im Wahlkampf für andere Tätigkeiten fehlen.“

(Jan Köhler: „Parteien im Wettbewerb“, Nomos 2005, S. 156).

Auch Manfred Rowold kommt nach Auswertung mehrerer Wahlen zu dem Ergebnis,

„dass die Wirkung des Unterschriftenquorums weniger darin besteht, eine Kandidatur parlamentarisch nicht-etablierter Parteien zu verhindern, sondern eher darin, dass diesen Parteien eine zeitraubende Tätigkeit aufgelastet wird, die Kräfte für den Wahlkampf an eine andere Aufgabe bindet.“

(Manfred Rowold: „Im Schatten der Macht – Zur Oppositionsrolle der nicht-etablierten Parteien in der Bundesrepublik“, 1974, S. 107 f.).

Nicht nur für die Folge eines etwaigen Ausschlusses von der Wahl, sondern auch für die hier geschilderten Nebenwirkungen muss also die Verhältnismäßigkeit von Unterschriftenquoten geprüft werden. Der Antragsgegner hat eine entsprechende Prüfung und Abwägung bei der Neuformulierung des Bundeswahlgesetzes leider pflichtwidrig unterlassen, so dass nunmehr das Bundesverfassungsgericht aufgerufen ist, die Verhältnismäßigkeit von Unterschriftenquoten für Landeslisten zu bewerten. Nach Ansicht der Antragstellerin jedenfalls besteht bei den herrschenden politischen Rahmenbedingungen kein Grund für irgendeine Form eines Unterschriftenquorums, mit welchem die tiefen Eingriffe in die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl bzw. in die Chancengleichheit der Parteien gerechtfertigt werden könnten.

Wenn überhaupt ein Unterschriftenquorum zur Anwendung kommen sollte, so müsste der Gesetzgeber es auf jene Parteien begrenzen, die im wörtlichen Sinne „neue Parteien“ sind, die also bisher noch zu keiner Wahl angetreten oder die zumindest bei der letzten Bundestagswahl in dem jeweiligen Bundesland nicht in Erscheinung getreten sind. Diese „fluktuierenden, keine konstante und dauerhafte Größe darstellenden Parteien“ (BVerfGE 3, 383 [398]) sind es, die der Gesetzgeber vorrangig in den Blick nehmen müsste, wenn er die Durchführbarkeit von Wahlen durch eine zu große Zahl an teilnehmenden Parteien gefährdet sieht.

Eine solche Differenzierung wäre auch deshalb überzeugend, weil der Nachweis der Ernsthaftigkeit gemäß § 2 PartG bei echten neuen Parteien gewisse Schwierigkeiten bereitet. Während für Parteien, die schon mehrere Jahre lang im Parteienverzeichnis der Bundeswahlleitung geführt werden, eine große Menge an belastbaren „historischen“ Daten verfügbar ist, ist die Beurteilung einer gerade erst gegründeten Partei naturgemäß mit einer viel größeren Unsicherheit behaftet. Hier könnte es geboten sein, zum Ausgleich der dürftigen Datenlage ein zusätzliches Unterschriftenerfordernis aufzuerlegen. Gleiches könnte für Parteien sinnvoll sein, die zwar schon länger existieren, aber bei der letzten Wahl im Wahlgebiet nicht mit einer eigenen Landesliste angetreten sind.

Doch auch in diesen Fällen müsste die Höhe der Quoren dem Zweck angemessen sein. Der Frage, was eine angemessene und zulässige Höhe für ein Landeslisten-Quorum ist, soll in Abschnitt III ausführlicher nachgegangen werden.

### **e) Zwischenfazit**

Die Sicherung einer ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl bezieht sich im Zusammenhang mit dem Unterschriftenquorum vor allem darauf, dass der Stimmzettel eine noch überschaubare und handhabbare Größe behalten muss.

Ein Unterschriftenquorum für Kreiswahlvorschläge kann hierzu im neuen Wahlsystem keinen Beitrag mehr leisten, weil gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 BWahlG keine Kreiswahlvorschläge zugelassen werden dürfen, für die nicht auch gleich-

zeitig eine Landesliste der gleichen Partei zugelassen ist. Ein Unterschriftenquorum für Kreiswahlvorschläge könnte also allenfalls Wahlvorschläge aus dem inneren Teil des Stimmzettels eliminieren, aber keine einzelstehenden Kreiswahlvorschläge am Ende des Stimmzettels, die es im neuen Wahlrecht nicht mehr geben wird.

Somit bleibt nur das Unterschriftenquorum für Landeslisten als potentiell zulässige Wahlzulassungsbeschränkung. Angesichts der aktuellen politischen Rahmenbedingungen erscheint ein solches Unterschriftenquorum als nicht angemessen, wenn der eher kleine potentielle Nutzen in ein Verhältnis zum doch sehr großen Grundrechtseingriff gesetzt wird. Allenfalls eine Beschränkung des Unterschriftenquorums auf genuin „neue“ Parteien“, die sich erst kürzlich gegründet haben und bisher noch zu keiner Wahl angetreten sind, sowie ggf. zusätzlich auf schon länger existierende Parteien, die bei der letzten Bundestagswahl im jeweiligen Bundesland nicht angetreten sind, könnte verfassungsrechtlich vertretbar sein.

### **III. Zur zulässigen Höhe von Unterschriftenquoren**

Auch wenn eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Unterschriftenquoren für Kreiswahlvorschläge nicht existiert und Unterschriftenquoren für Landeslisten nur für bestimmte Gruppen von Parteien gerechtfertigt wären (vgl. Kapitel II), soll in diesem Kapitel der Frage nachgegangen werden, wie hoch Unterschriftenquoren in diesen Ausnahmefällen zu bemessen wären, wenn sie dem Aspekt der Angemessenheit genügen sollen. Zur Orientierung soll zunächst die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgestellt werden, auch wenn diese vor allem von historischem Interesse und für das neue Wahlsystem letztlich in weiten Teilen obsolet ist.

#### **1. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**

In seinem ersten Urteil zum Themenkomplex „Unterschriftenquoren“ hatte das Bundesverfassungsgericht 1953 über die Frage zu befinden, ob ein Quorum von 500 Unterschriften für einen Kreiswahlvorschlag verfassungsrechtlich zulässig sei. Eingangs der Urteilsbegründung gab das Gericht zunächst einen Überblick über die historische Entwicklung dieser Norm:

„Das Erfordernis von 500 Unterschriften für einen Kreiswahlvorschlag findet sich bereits in § 15 Abs. 3 des Reichswahlgesetzes in der Fassung des Gesetzes v. 13. März 1924 (RGBl. I S. 173). Schon damals wurden gegen diese Bestimmung Bedenken erhoben, u. a. mit der Begründung, sie müsse bei den kleinen Parteien das Gefühl ungerechter und undemokratischer Behandlung erwecken (Kaisenberg, Die Wahl zum Reichstag, 4. Aufl. 1930, S. 9). Für die damaligen Verhältnisse hat der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich diese Unterschriftenzahl als die zulässige Höchstgrenze bezeichnet, dabei jedoch ausgeführt, daß in kleineren Wahlkreisen unter diese Grenze entsprechend



heruntergegangen werden müßte (Entscheidung vom 17. Dezember 1927 in Lammers-Simons I, 398 [409]).

Die Unterschriftenklausel für Kreiswahlvorschläge erscheint wieder in § 11 Abs. 1 des Wahlgesetzes zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Juni 1949 (BGBl. S. 21). Dort galt sie freilich nur für die Wahlvorschläge unabhängiger Kandidaten, während Parteien allgemein davon befreit waren. Bemerkenswert ist, daß der Parlamentarische Rat in dem von ihm beschlossenen Wahlgesetz ein Unterschriftenquorum von nur 100 bestimmt hatte. Die Konferenz der Ministerpräsidenten schlug den Militärgouverneuren jedoch vor, die Zahl 100 durch 500 zu ersetzen. Da die Militärgouverneure hiergegen keine Einwendungen erhoben, verkündeten die Ministerpräsidenten das Wahlgesetz mit diesem Unterschriftenquorum. Von dort ist diese Zahl sowohl in den Regierungsentwurf (BT-Drucks. Nr. 4090) als auch in den Entwurf der SPD-Fraktion (BT-Drucks. Nr. 4062) für das neue Bundeswahlgesetz übernommen worden. Der Entwurf Wuermeling, Strauß und Genossen (BT-Drucks. Nr. 3636) forderte dagegen nur 100 Unterschriften. Der Wahlrechtsausschuß des Bundestages (BT-Drucks. Nr. 4450) entschied sich insoweit für die Aufrechterhaltung des Regierungsentwurfs. Anträge der Gruppe der KPD und des fraktionslosen, der GVP seit ihrer Gründung angehörigen Abgeordneten Bodensteiner, die Zahl von 500 auf 100 zu ermäßigen, wurden abgelehnt.“

(BVerfGE 3, 19 [25 f.], Urteil vom 1.8.1953 = 1 BvR 281/53, Rn. 28 f.).

Um die angemessene, noch zulässige Unterschriften-Höhe für Kreiswahlvorschläge zu ermitteln, nimmt das Bundesverfassungsgericht eine einschlägige Entscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich als Grundlage und überträgt diesen Wert durch eine mathematische Überlegung auf die aktuellen Verhältnisse:

„Die Feststellung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, daß ein Unterschriftenquorum von 500 die zulässige Höchstgrenze darstelle, könnte deshalb – selbst unter der theoretischen Voraussetzung gleich großer Wahlkreise – auf das gegenwärtige Wahlsystem nicht ohne weiteres übertragen werden; vielmehr wäre eine Erhöhung dieses Quorums grundsätzlich gerechtfertigt. Auf der anderen Seite ist aber im Zusammenhang mit dem veränderten Wahlsystem die Zahl der Wahlkreise gegenüber der Weimarer Zeit erheblich erhöht worden (von 35 auf 242); damit hat sich die Zahl der Stimmberechtigten im einzelnen Wahlkreis beträchtlich verringert (von durchschnittlich 1.400.000 auf durchschnittlich 140.000). Dies würde, für sich betrachtet, erfordern, daß das Unterschriftenquorum gegenüber früher stark herabgesetzt würde. Wenn auch im Hinblick auf das veränderte Wahlsystem nicht zu verlangen wäre, daß eine im genauen arithmetischen Verhältnis stehende Verminderung des Quorums (d. h. hier von 500 auf etwa 50) einträte, so rechtfertigt der Unterschied im Wahlsystem doch keinesfalls die Beibehaltung des früheren Quorums von 500.“

Eine andere Betrachtungsweise führt zu demselben Ergebnis. In der Weimarer Republik hatte eine Partei für die Sammlung von 500 Unterschriften den sehr weiten Kreis von 1.400.000 Stimmberechtigten zur Verfügung. Es leuchtet ein, daß es unvergleichlich schwieriger ist, dieselbe Zahl von Unterschriften aus einem Kreis von nur 140.000 Stimmberechtigten zu gewinnen. Diese zehnfache Erschwerung wird durch keinen sachlichen Grund, namentlich auch nicht durch den Unterschied im Wahlsystem, gerechtfertigt - dies um so weniger, als angesichts der aus den Erfahrungen der Nachkriegszeit herrührenden Scheu vor politischer Festlegung die Neigung, eine politische Partei offen zu unterstützen, gegenüber der Zeit der Weimarer Republik merklich vermindert ist. Selbst Parteien von mittlerer Größe würden bei dieser Sachlage in vielen Wahlkreisen kaum imstande sein, die geforderten Unterschriften beizubringen.

Diese absolute Überspannung des Unterschriftenquorums wird in ihrer praktischen Auswirkung besonders dadurch verschärft, daß die Vergünstigung einer parlamentarisch vertretenen Partei selbst dann zugute kommt, wenn sie auch nur im Landtag des kleinsten Landes mit mindestens fünf Abgeordneten oder in Fraktionsstärke vertreten ist, während eine möglicherweise gleich große neue Partei von der Vergünstigung ausgeschlossen ist.

Selbst wenn also eine unterschiedliche Behandlung parlamentarisch verteilter gegenüber neuen Parteien im Verfahren der Zulassung zur Wahl mit dem Prinzip der Gleichheit grundsätzlich vereinbar ist, so überschreitet doch das hier verfügte Maß der Zugangerschwerung zu Lasten neuer Parteien die Grenzen des dem Gesetzgeber eingeräumten Ermessens.

§ 26 Abs. 1 BWG ist daher wegen Verstoßes gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG insoweit für nichtig zu erklären, als er für Wahlvorschläge von ‚neuen‘ Parteien über die Unterschrift der Landesleitung hinaus mindestens 500 Unterschriften von Wahlberechtigten des Wahlkreises verlangt. [...] Das Bundesverfassungsgericht muß sich auf den Ausspruch der Nichtigkeit beschränken. Es kann nicht an die Stelle des Unterschriftenquorums von 500 ein anderes, von ihm für angemessen erachtetes Quorum setzen. Dies ist allein Aufgabe des Gesetzgebers.“

(BVerfGE 3, 19 [27 f.], Urteil vom 1.8.1953 = 1 BvR 281/53, Rn. 32 f.).

In Hinsicht auf die Regelung des damaligen § 34 Abs. 4 BWahlG, demzufolge eine Landesliste nur zugelassen werden konnte, wenn sie 1 vom Tausend der Wahlberechtigten, jedoch mindestens 500 und höchstens 2500 Unterschriften beibrachte, kam das Gericht aufgrund eines Vergleichs mit dem Reichstagswahlsystem zu dem Schluss, dass der Gesetzgeber bei der Normierung des § 34 Abs. 4 BWahlG noch im Rahmen des Zumutbaren geblieben sei:

„Der Bundesgesetzgeber hat ... zwar die Anforderungen für die Einreichung von Landeslisten im Verhältnis zur früheren Zeit für die neuen Parteien etwas erschwert; angesichts der Grenzen, die dem Bundesverfassungsgericht bei

der Nachprüfung des gesetzgeberischen Ermessens, wie erörtert, gezogen sind, kann nicht festgestellt werden, daß diese Erschwerung das Maß des Zulässigen schon überschreite.“

(BVerfGE 3, 19 [31], Urteil vom 1.8.1953 = 1 BvR 281/53, Rn. 44).

In der zweiten Entscheidung von 1954 zum Thema Unterschriftenquoren ging es um die Frage, ob ein Erfordernis von jeweils 100 Kreiswahlvorschlägen im nordrhein-westfälischen Landeswahlgesetz verfassungsgemäß sei – was die Verfassungsrichter bejahten. Hierbei ist zu beachten, dass sich dieses Wahlrecht vom Bundestagswahlrecht insofern unterschied, als die Wähler/innen nur eine einzige Stimme zur Verfügung hatten. Das Bundesverfassungsgericht führte hierzu aus:

„Man kann im Wahlsystem des Bundes ein Verhältniswahlsystem mit Vorschaltung einer Wahl in Ein-Mann-Wahlkreisen sehen, dagegen im System von Nordrhein-Westfalen umgekehrt ein auf Mehrheitswahl in Ein-Mann-Wahlkreisen beruhendes System, ergänzt nur durch einen Verhältnisausgleich über Landesreservelisten. [...] Hat der Gesetzgeber – wie in Nordrhein-Westfalen – einmal das Schwergewicht der Wahl in die Wahlkreise und auf das dort erzielte Ergebnis gelegt, so ist es nur folgerichtig, daß auch die Zulassungsvorschriften für Kreiswahlvorschläge darauf abstellen, ob eine Partei überhaupt eine ernstliche Chance im Wahlkreis besitze. Wenn also der GB/BHE und die DRP geltend machen, daß sie in Nordrhein-Westfalen schlechter gestellt seien als im Bund, weil sie wegen Fehlens einer Zweitstimme gezwungen seien, unter Zulassungserschwerungen in sämtlichen Wahlkreisen Vorschläge einzureichen, so trifft dies zwar zu, beruht aber auf der verfassungsrechtlich möglichen stärkeren Betonung des Mehrheitsprinzips in den Wahlkreisen gegenüber dem Verhältnisprinzip der Landeslisten.“

(BVerfGE 3, 383 [395 f.], Urteil v. 3.6.1954 = 1 BvR 183/54, Rn. 47 f.).

In seiner dritten Unterschriftenquoren-Entscheidung von 1956 schließlich baute das Bundesverfassungsgericht auf der für Nordrhein-Westfalen als zulässig beurteilten Situation auf:

„Bei der Ermittlung der nach den dargelegten Grundsätzen vertretbaren Zahl der Unterschriften stand der Gesetzgeber von Baden-Württemberg vor einer schwierigen Aufgabe, weil weder die nach 1945 erlassenen Wahlgesetze der Länder und des Bundes noch die Rechtsprechung der Landesstaatsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts, an denen er sich orientieren konnte, einen eindeutigen Anhalt für die im konkreten Falle ‚richtige‘ Zahl abgaben.“

In einem Urteil vom 3. Juni 1954 (BVerfGE 3, 383) hat der Erste Senat entschieden, daß das Erfordernis von 100 Unterschriften für Kreiswahlvorschläge nach dem Wahlgesetz von Nordrhein-Westfalen bei der besonderen Ausgestaltung des Wahlsystems nicht die Grenze des Zulässigen überschreitet. Wendet man den dieser Entscheidung zugrunde liegenden Maßstab auf die Verhältnisse in Baden-Württemberg an, so ergibt sich, daß ein Quorum von

rund 110 Unterschriften ‚nicht als übermäßig hoch‘ zu betrachten wäre. Damit ist nicht gesagt, daß diese Unterschriftenzahl schon die Höchstgrenze darstellt. In dem Urteil vom 1. August 1953 (BVerfGE 3, 28) hat der Erste Senat den § 26 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes wegen Verstoßes gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG insoweit für nichtig erklärt, als er für Wahlvorschläge von ‚neuen‘ Parteien über die Unterschrift der Landesleitung hinaus mindestens 500 Unterschriften von Wahlberechtigten des Wahlkreises verlangt. Geht man von dem in diesem Urteil enthaltenen Maßstab aus, so ergibt sich für die Verhältnisse in Baden-Württemberg, daß die Forderung von rund 240 Unterschriften je Wahlkreis unzweifelhaft zu hoch wäre. Der Gesetzgeber von Baden-Württemberg hat sich, wie die Protokolle ergeben, insbesondere an der Entscheidung vom 3. Juni 1954 orientiert. Die Landesregierung hat sich mit dem Hinweis, daß die Zahl 150 das Äußerste sei, was mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Einklang gebracht werden könnte, mit Erfolg gegen die Anträge auf weitere Erhöhung des Unterschriftenquorums zur Wehr gesetzt.

Unter diesen Umständen läßt sich nicht mit der notwendigen Evidenz feststellen, daß die vom Gesetzgeber geforderte Zahl von Unterschriften jenseits der Grenze liegt, die durch die oben dargelegten Grundsätze gezogen wird. Allerdings hat der Gesetzgeber damit auch die äußerste Grenze erreicht. Das gewonnene Ergebnis wird unterstützt durch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 4. Juni 1950 (Entsch. OVG Münster und Lüneburg 2, 187). Dort wird ein Quorum von 300 Unterschriften in Wahlkreisen, in denen mit etwa 30 000 abgegebenen Stimmen gerechnet wird, verworfen, weil damit 20% der für die Überwindung der 5 v. H.-Klausel benötigten Wähler ihre Unterschrift unter den Wahlvorschlag setzen müßten. Überträgt man diese Überlegung auf die Verhältnisse in Baden-Württemberg, so ergibt sich, daß hier nur rund 7% der Wähler, die zur Überwindung der 5 v. H.-Klausel notwendig sind, ihre Unterschrift geben müssen.

Geht man schließlich für den hier streitigen Fall bei der Berechnung statt von der voraussichtlichen Wahlbeteiligung von der Zahl der im Wahlkreis Wahlberechtigten (rund 67 000) aus – eine jedenfalls nicht minder vertretbare Berechnungsart, so ergibt sich, daß die geforderten 150 Unterschriften nur rund 0,25% der Wahlberechtigten ausmachen, oder rund 5% der zur Überwindung der 5 v. H.-Klausel erforderlichen Stimmen.“

(BVerfGE 4, 375 [385 f.], Urteil vom 6.2.1956 = 2 BvH 1/55, Rn. 35 ff.).

Die in diesem letzten Absatz erwähnten 0,25 Prozent, die vom Gericht aufgerundet worden waren (bei genauer Berechnung liegt der Wert bei nur 0,224 Prozent) wurden im weiteren Verlauf immer wieder von der Rechtsprechung aufgegriffen; so zuletzt in der Entscheidung von 2021, als das Bundesverfassungsgericht die Klagen von MLPD und Bayernpartei zugunsten einer pandemiebedingten Absenkung der Unterschriftenquoren als unzulässig verwarf, weil beide Antragstellerinnen zwar die Erschwernisse des Unterschriftensammelns während der Covid19-Pandemie glaubhaft dargelegt hätten, sich aber nach Ansicht des Gerichts nicht

substantiiert mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und insbesondere nicht mit der angeblichen 0,25%-Regel auseinandergesetzt hätten:

„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 Wahlberechtigten 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 Quoten die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen ohne Weiteres überschreitet.“

(BVerfGE 157, 300 [324 f.], Urteil v. 13.4.2021 = 2 BvE 1/21, 3/21, Rn. 59).

Auf die angebliche „verfassungsrechtlich unbedenkliche Quote von 0,25 % der Wahlberechtigten“ (BVerfGE 157, 300 [319]), welche vom Gesetzgeber „ausgeschöpft“ werden dürfe, wird noch zurückzukommen sein. Dass es eine solche, für alle Wahlsysteme und alle Wahlgebiete gleichermaßen geltende Quote aus der Natur der Sache heraus nicht geben kann, wird in Abschnitt 3 näher dargelegt.

## **2. Die Einschränkung des passiven Wahlrechts durch § 20 Abs. 2 Satz 2 BWahlG**

### **a) Der drohende Verlust der Sichtbarkeit**

Seit der mit dieser Organklage angegriffenen Änderung des Bundeswahlgesetzes in § 20 Abs. 2 Satz 2 ist für Bewerber/innen von Parteien ein Antritt im Wahlkreis allenfalls noch als Nebenprodukt eines Landeslisten-Antritts ihrer Partei, aber nicht mehr als eigenständige Maßnahme möglich. Ohne die gleichzeitige Aufstellung einer Landesliste – eine Maßnahme, auf die die örtlichen Parteigliederungen in der Regel keinen Einfluss haben – sind Wahlkreiskandidaturen künftig ausgeschlossen.

Das bringt für viele kleine Parteien erhebliche Nachteile mit sich. Regionale Untergliederungen von Parteien nutzen Direktkandidaturen oft bewusst dazu, um ihre Sichtbarkeit vor Ort zu erhöhen. Hierzu waren sie bisher nicht auf das Wohlwollen bzw. die konkrete Unterstützung durch ihre Landesorganisationen angewiesen. Als sich zum Beispiel der Landesvorstand der ÖDP Niedersachsen 2022 gegen die Aufstellung einer Landesliste zur niedersächsischen Landtagswahl entschied, konnte der Kreisverband Braunschweig dennoch eine Teilnahme in den drei Braunschweiger Landtagswahlkreisen realisieren. Nur dank dieser Kandidaturen gelang es dem Kreisverband, im Wahlkampf eine gewisse mediale Aufmerksamkeit zu erzielen, indem man sich z.B. im Kandidaten-Check des NDR präsentierte; vgl.

[https://ndr.de/nachrichten/niedersachsen/landtagswahl\\_2022/kandidatencheck/liebing170.html](https://ndr.de/nachrichten/niedersachsen/landtagswahl_2022/kandidatencheck/liebing170.html)

Der einzige Weg für örtliche Parteigliederungen, auch weiterhin auf der Grundlage des neuen Bundeswahlgesetzes eigenständige Wahlkreis-Kandidaturen durchzuführen, würde darin bestehen, die zusätzliche Zulassung einer Landesliste der Partei zu erreichen. Dies wäre jedoch nicht nur mit einem hohen organisatorischen Aufwand bezüglich der Listenaufstellung selbst verbunden, sondern würde nach herrschender Rechtslage auch die Vorlage von bis zu 2.000 weiteren gültigen Unterstützungsunterschriften erfordern, was gegenüber dem bisher im Wahlkreis geltenden Quorum eine Erhöhung der Erschwernis auf das Elffache bedeuten würde.

Damit führt das neue Bundeswahlgesetz auch zu einer deutlichen Benachteiligung von Parteibewerbern gegenüber Einzelbewerbern, da letztere für ihre Kandidatur im Wahlkreis weiterhin nur 200 Unterstützungsunterschriften wie bisher beibringen müssen. Wenn in dieser Hinsicht jedoch Differenzierungen erlaubt sind, dann allenfalls in umgekehrter Richtung. So hat z.B. das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 13.6.1956 entschieden, dass den parteifreien Wählergruppen ein höheres Unterschriftenquorum auferlegt werden dürfe als Parteien, bei denen „schon ihrem Begriff nach eine gewisse Anhängerschaft vorausgesetzt werden“ dürfe (BVerfGE 5, 77 [82]).

Auch gibt es künftig keine Rückfallposition mehr für den Fall, dass die Landesliste einer Partei z.B. wegen Formmängeln nicht zugelassen wird oder bewusst zurückgezogen wird. Dies passierte z.B. der Piratenpartei Brandenburg bei der Bundestagswahl 2017, als Thomas Goede, Kandidat auf Platz 10 der Landesliste, durch menschenverachtende Äußerungen nach den Kopfschüssen auf eine Polizistin einen bundesweiten „Shitstorm“ auslöste und die Brandenburger Piratenpartei daraufhin auf eine Einreichung der Landesliste verzichtete. Immerhin konnten in fünf Brandenburger Wahlkreisen die dort aufgestellten Direktkandidaten der Piratenpartei aufgrund des damaligen Wahlrechts wie geplant zur Wahl antreten. Sie erreichten jeweils zwischen 0,5 und 0,7 Prozent der Stimmen, was der Landespartei zumindest eine gewisse Mindest-Sichtbarkeit bei der Wahl bescherte. Nach dem jetzt geltenden Wahlrecht hätten diese Kandidaturen ausfallen müssen.

## b) Der drohende Verlust der Parteieigenschaft

Eine noch gravierendere Folge aus der Änderung des Bundeswahlgesetzes ergibt sich für Parteien, die Wahlantritte im Wahlkreis nutzen, um ihre Eigenschaft als politische Partei im Sinne des Parteiengesetzes zu verteidigen. § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG legt fest, dass eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei verliert, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.

Zur Erfüllung dieser Vorgabe reichte bislang die Einreichung einzelner (Kreiswahl-) Vorschläge. So hat z.B. die Feministische Partei – Die Frauen bei der Bundestagswahl 2017 ausschließlich im Wahlkreis 079 Berlin-Steglitz-Zehlendorf kandidiert, wo ihre Kandidatin Anna Christine Kuhlmann 439 Erststimmen (0,25%) holte. An der Abgeordnetenhauswahl 2021 nahm die Partei mit ebenfalls nur einem Wahlvorschlag teil – diesmal im Wahlkreis Mitte 4 Nördliches Moabit Westhafen, wo sie 111 Stimmen (= 0,7%) errang.

Durch § 20 Abs. 2 Satz 2 BWahlG gelten künftig sehr viel höhere Anforderungen bezüglich einer Teilnahme an der Bundestagswahl, da allein die Erfüllung eines Unterschriftenquorums keine hinreichende Bedingung für die Wahlzulassung mehr ist. Dies erschwert kleinen und vor allem neuen Parteien die Wahrnehmung ihres Rechts auf eine Teilnahme an politischen Wahlen. Gerade die kleinen und neuen Parteien sind jedoch ermutigende Beispiele für gelebte und lebendige Demokratie, die die Gesellschaft derzeit so dringend nötig hat. Denn wie das Bundesverfassungsgericht formuliert hat:

„Auch kleine Parteien sind für den politischen Prozess und die politische Landschaft von Bedeutung. Das institutionalisierte politische System, das auf politische Parteien und effektiven Wettbewerb zwischen ihnen setzt, braucht die Mitwirkung neuer Konkurrenten, aber auch der bestehenden kleinen Parteien. Der Wettbewerb zwischen den Parteien kann auf Dauer nur wirken, wenn er nicht auf die Konkurrenz zwischen den bereits existierenden und erfolgreichen beschränkt bleibt, sondern durch das Hinzutreten neuer Wettbewerber und die anhaltende Herausforderung durch die kleinen Parteien erweitert, intensiviert und gefördert wird.“

Kleine Parteien können die Lernfähigkeit des politischen Systems eher stärken, wenn sie eine realistische Chance haben, selbst politische Erfolge zu erzielen. Für das Mehrparteiensystem politisch bedeutsam und für den Wettbewerb förderlich erweisen sich vor allem auch die Resonanzen bei den Parlamentsparteien, die im Hinblick auf Wahlerfolge der kleinen Konkurrenten häufig gezwungen werden, sich mit den von diesen Parteien in den Mittelpunkt gestellten Themen auseinanderzusetzen. Aber auch schon die potentielle Konkurrenz, also die Chance neuer und kleiner Wettbewerber, für überzeugende Lösungskonzepte bei Wahlen belohnt zu werden, zwingt die etablierten Parteien zu einer Rückkopplung mit dem Volk, um dem Aufkommen neuer Konkurrenten und einem Erfolg kleiner Wettbewerber nach Möglichkeit entgegenzutreten.“

(BVerfGE 111, 382 [404 f.], Urteil v. 26.10.2004 = 2 BvE 1, 2/02, Rn. 83 ff.).

### c) Kompensation durch Quoren-Absenkung

Mit der am 13. Juni 2023 im Bundesgesetzesblatt verkündeten Modifikation des Bundeswahlgesetzes sind die Voraussetzungen für eine wirkungsvolle und gleichberechtigte Teilnahme an der politischen Mitwirkung, wie sie von der Rechtsprechung verlangt wird, nicht mehr gegeben:

„Der mit der Festsetzung von Unterschriftenquoren verbundene Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien darf ... 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.]).“

(BVerfGE 157, 300 [317 f.], Urteil v. 13.4.2021 = 2 BvE 1/21, 3/21, Rn. 42).

Unterschriftenquoren dürfen nicht so rigide sein, dass sie Bewerberinnen und Bewerber die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren. Genau dies geschieht allerdings durch § 20 Abs. 2 Satz 2 BWahlG. Diese Regelung ist systemimmanent und ihre Rücknahme nicht möglich, solange der Gesetzgeber an dem neuen Wahlsystem mit Zweitstimmendeckung festhält. Würde der Satz isoliert gestrichen werden, könnten Bewerber/innen auf dem Stimmzettel stehen, die noch nicht einmal theoretisch (also unabhängig von der erreichten Stimmenzahl!) den Wahlkreis für sich gewinnen könnten, da sie die geforderte „Zweitstimmendeckung“ gem. § 1 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 1 BWahlG nicht erfüllen könnten. Das wiederum würde gegen das im Demokratieprinzip verankerte Prinzip der Klarheit des Wahlvorgangs verstoßen.

Der Gesetzgeber war und ist somit gehalten, als Kompensation für die den kleinen Parteien aus § 20 Abs. 2 S. 2 BWahlG entstehenden Nachteile eine angemessen reduzierte Höhe für das Landeslistenquorum festzulegen (sofern ein solches Quorum überhaupt noch als erforderlich angesehen wird, vgl. Kapitel II). Beispielsweise könnte das in § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG normierte Unterschriftenquorum für Landeslisten auf ein Viertel seiner bisherigen Werte abgesenkt werden, wie dies auch während der Corona-Pandemie geschah (vgl. den Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 4.5.2021, Drucksache 19/29281). Diese Lockerung des Quorums führte damals offenbar zu einem leichten Anstieg der Zahl der teilnehmenden Parteien (vgl. Tab. 4), doch



der um durchschnittlich 4 zusätzliche Zeilen erweiterte Stimmzettel rief keine wahlorganisatorischen Probleme hervor. Einen Sonderfall gab es lediglich in Berlin, wo die Wähler/innen neben dem Stimmzettel zur Bundestagswahl weitere vier Stimmzettel (Abgeordnetenhauswahl Erststimme und Zweitstimme, BVV-Wahlen und Volksentscheid zur Wohnungspolitik) ausfüllen mussten und der Berlin-Marathon zudem wichtige Logistikwege abschnitt. Hier wurde im Nachhinein ein großflächiges Versagen der mit der Wahlvorbereitung befassten Institutionen festgestellt. Insbesondere stellte sich die vorab geschätzte durchschnittliche Verweildauer von knapp drei Minuten in der Wahlkabine für die Abgabe von bis zu sechs verschiedenen Stimmen als völlig unzureichend heraus (vgl. VerfGH Berlin, Urteil 154/21 vom 16.11.2023, Rn. 73 f.). Der evtl. minimal verlängerte Stimmzettel hingegen war angesichts der massiven Probleme rund um fehlende bzw. falsche Stimmzettel und zu wenige Wahlkabinen mit Sicherheit kein Faktor, der nennenswert ins Gewicht fiel. Da auch aus anderen Bundesländern keinerlei Schwierigkeiten aufgrund zu langer Stimmzettel gemeldet wurden (vgl. Niederschrift vom 15.10.2023 über die 3. Sitzung des Bundeswahlausschusses zur Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses im Wahlgebiet der Wahl zum Deutschen Bundestag), kann deshalb die zeitweilige Reduzierung der Unterschriftenquoten auf 25 Prozent in der Corona-Pandemie als erfolgreicher Praxistest für generell niedrigere Unterschriftenquoten angesehen werden.

### **3. Das Gebot einer degressiven Ausgestaltung von Unterschriftenquoten**

Die Erforderlichkeit von Unterschriftenquoten muss sich an der politischen Wirklichkeit messen lassen. Stellt sich dabei heraus, dass diese Zulassungsbeschränkungen in ihrer Höhe tatsächlich nicht erforderlich sind, um eine ordnungsgemäße Wahl zu gewährleisten, dann sind sie auch nicht verfassungsgemäß. Die Zahl der Unterschriften darf stets nur so hoch festgesetzt werden, wie es für die Erreichung dieses Zwecks erforderlich ist. Das derzeit geltende Bundeswahlgesetz verstößt in § 20 Abs. 2 Satz 3 sowie § 27 Abs. 1 Satz 2 gegen diese Maxime und ist deshalb verfassungswidrig.

Dazu im Einzelnen:

Anders als es sich in der Rechtsprechung (vgl. Abschnitt 1) eingebürgert hat, ist die schematische Anwendung eines festen Prozentsatzes für ein Unterschriftenquorum nicht sachgerecht und widerspricht auch explizit dem Inhalt des ersten Urteils des Bundesverfassungsgerichts im Bereich Unterschriftenquoten. Es ergibt sich vielmehr bereits aus der Natur der Sache, dass prozentuale Unterschriftenhürden zwingend von den institutionellen Ebenen bzw. von der Größe der Wahlkreise abhängig sein müssen, in denen sie zum Einsatz kommen. Das zeigt sich schon an folgender Überlegung: Das Wahlgebiet bei der Europawahl ist ungefähr 300mal so groß wie ein Wahlkreis bei der Bundestagswahl. Würde man hier den vom Bundesverfassungsgericht favorisierten Wert von 0,25% ansetzen, müssten alle bei der Europawahl sammelpflichtigen Parteien mehr als 150.000 Unterschriften beibringen. Dies würde die zulässige Sperrwirkung jedoch um ein Vielfaches

überschreiten. Würde man hingegen eine ähnliche Skalierung um den Faktor 300 in die umgekehrte Richtung vornehmen, so würde ein starrer Satz von 0,25% dazu führen, dass in einer kleinen Gemeinde mit 700 Wahlberechtigten bereits zwei Unterschriften zum Wahlantritt für Bürgermeister- oder Kreisratswahlen ausreichen würden. In der Praxis sind hier jedoch weitaus höhere Quoren üblich und auch verfassungsrechtlich zulässig. Je kleiner die Wahlkreise sind, desto größer ist die Nähe zwischen Kandidierenden und Unterstützern und desto einfacher ist die Erfüllung einer bestimmten, prozentual festgelegten Unterschriftenquote.

Erhellend ist ein Blick auf (willkürlich) ausgewählte Unterschriftenhürden von der kommunalen bis hin zur europäischen Ebene:

**Tabelle 5: Beispiele für Unterschriftenquoren auf verschiedenen politischen Ebenen**

Bereich	Wahl	Stand	Wahlberechtigte*	UU	Prozent
Bayern	Bürgermeister/innen	2020	800–2.000	40	2,0–5,0
Sachsen	Bürgermeister/innen	2023	1.600–4.000	40	1,0–2,5
Sachsen-Anhalt	Bürgermeister/innen	2023	4.000	40	1,0
Sachsen-Anhalt	Bürgermeister/innen	2023	10.000	100	1,0
Bayern	Bürgermeister/innen	2020	8.000–20.000	180	0,9–2,3
Sachsen	Bürgermeister/innen	2023	16.000–40.000	100	0,25-0,6
NRW	Landtag Erststimme	1956	ca. 67.000	<b>150</b>	<b>0,224</b>
NRW	Landtag Erststimme	2022	ca. 101.000	100	0,099
Deutschland	Bundestag Erststimme	1953	ca. 140.000	<b>200</b>	<b>0,143</b>
Deutschland	Bundestag Erststimme	2021	ca. 204.000	200	0,098
Deutschland	Reichstag	1924	ca. 1.400.000	<b>500</b>	<b>0,036</b>
Europa	Europaparlament	2019	ca. 61.600.000	4.000	0,006

**fett:** Quoren, die aufgrund von Gerichtsurteilen als (maximale) Hürde festgelegt wurden

\*Anmerkung zu „Wahlberechtigte“: In den Kommunalwahlgesetzen von Bayern und Sachsen sind statt Wahlberechtigten Einwohner genannt. Um möglichst runde Zahlen zu erhalten, erfolgte die Umrechnung der Einfachheit halber durchgehend im Verhältnis 4:5.

Wie Tab. 5 zu entnehmen ist, orientiert sich die Höhe von Unterschriftenquoren in der Praxis anscheinend nur selten an einem starren Prozentsatz, sondern folgt eher einem logarithmischen Muster: Erhöht sich die Anzahl der Wahlberechtigten um eine Zehnerpotenz, so erhöht sich die Zahl der verlangten Unterschriften ungefähr um das 2,5fache.

Auch das Bundesverfassungsgericht ist in seiner ersten Entscheidung 1953 von einem degressiven Charakter der Unterschriftenquoren ausgegangen, wie dem Zitat in Abschnitt 1 zu entnehmen ist. Die Verfassungsrichter strebten trotz der Verkleinerung der Wahlkreise um den Faktor 10 keine „im genauen arithmetischen Verhältnis stehende Verminderung des Quorums“ an. Einerseits betonten sie, dass der Unterschied im Wahlsystem und die deutlich unterschiedlichen Wahlkreisgrößen unter keinen Umständen die Beibehaltung des bei Reichstagswahlen geltenden 500er Quorums für Kreiswahlvorschlägen erlauben würde;

andererseits bestanden sie aber auch nicht auf einer proportionalen Absenkung des Quorums auf nur 50 Unterschriften, sondern akzeptierten die schließlich vom Gesetzgeber vorgenommene Reduzierung auf 200 Unterschriften pro Wahlkreis. Einer Reduzierung auf 350 Unterschriften hingegen hätten die Richter vermutlich eine Absage erteilt, weil in diesem Fall das Gebot einer degressiven Abstufung gemäß der Wahlkreisgröße nicht ausreichend berücksichtigt worden wäre.

Auf der anderen Seite würden 350 Unterschriften pro Bundestagswahlkreis exakt jener angeblich „verfassungsrechtlich unbedenklichen Quote von 0,25 % der Wahlberechtigten“ entsprechen, auf die sich das Bundesverfassungsgericht in späteren Jahrzehnten – in offenbar falscher Auslegung seiner frühesten Rechtsprechung – berufen hat.

Aber nicht nur durch eine streng proportionale Ausgestaltung von Unterschriftenquoten kann es zu einem Verstoß gegen den Degressivitätsgrundsatz kommen, sondern auch durch eine im Gegenteil fixe, d.h. gedeckelte Zulassungshürde, wie sie in § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG implementiert ist. Dort wird die persönliche und handschriftliche Unterzeichnung „von 1 vom Tausend der Wahlberechtigten des Landes bei der letzten Bundestagswahl, jedoch höchstens 2.000 Wahlberechtigten“ verlangt. Diese Regelung führt dazu, dass in einem Land wie Nordrhein-Westfalen mit 13,04 Millionen Wahlberechtigten die exakt gleiche Anzahl an Unterstützungsunterschriften gesammelt werden muss wie im Land Brandenburg mit seinen nur 2,05 Millionen Wahlberechtigten. Dadurch ergibt sich eine Ungleichbehandlung der betroffenen Landesverbände der Parteien, weil im obigen Beispiel der Brandenburger Landesverband mit seinen sehr viel geringeren personellen und finanziellen Ressourcen den gleichen Aufwand wie der große NRW-Landesverband betreiben muss, um an der Wahl teilzunehmen. Dies verzerrt die innerparteilichen Kräfteverhältnisse und widerspricht dem föderalen Gedanken.

Und noch eine andere Schlussfolgerung lässt sich aus dieser Situation herleiten: Wenn in Nordrhein-Westfalen jahrzehntelang ein Unterschriftenquorum zum Einsatz kam, welches die „Ein Tausendstel der Wahlberechtigten“-Quote noch nicht einmal zu einem Sechstel ausnutzte, es andererseits aber trotz dieses prozentual sehr niedrigen Quorums anscheinend niemals zu ernsthaften Problemen bei der Wahlvorbereitung und Wahldurchführung gekommen ist, muss die Frage diskutiert werden, ob prozentual deutlich höhere Unterschriftenquoten in Ländern wie Brandenburg, Schleswig-Holstein oder Berlin dann überhaupt erforderlich sind oder ob diese nicht in degressiver Weise angepasst werden müssten. Nochmals niedrigere Quoren bestehen übrigens bei Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen, wo 1.000 Unterstützungsunterschriften für eine Wahlteilnahme ausreichend sind, oder in Mecklenburg-Vorpommern, wo eine Partei bereits mit 100 Unterstützungsunterschriften auf dem Stimmzettel zur Landtagswahl steht. Nirgendwo haben diese niedrigen Quoren bisher für Probleme gesorgt. An der letzten Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern z.B., wo ein pandemiebedingt reduziertes Quorum von nur noch 30 Unterschriften galt, nahmen 24 Parteien teil; bei der am gleichen Tag stattfindenden Bundestagswahl hingegen, wo das reduzierte Quorum bei 331 Unterschriften lag, traten 18 Parteien im Bundesland an.

#### IV. Fazit

Wie oben unter II. und III. belegt wird, verletzen die Auswirkungen der vom Antragsgegner vorgenommenen und nicht anderweitig kompensierten Änderungen der §§ 1 Abs. 2, 3 sowie § 20 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 26 Abs. 1 S. 3 Bundeswahlgesetz die Antragstellerin in ihren verfassungsrechtlich verbrieften Rechten und sind deshalb verfassungswidrig.

Aufgrund des Wechsels des Wahlsystems von einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl hin zu einer reinen Verhältniswahl (§§ 1 Abs. 2, 3) gibt es für das Unterschriftenquorum für Kreiswahlvorschläge (§ 20 Abs. 2 Satz 3 BWahlG) keinerlei Rechtfertigung mehr. Dieses Unterschriftenquorum ist aus mathematischen Gründen weder geeignet, eine Zersplitterung von Stimmen im Parlament zu verringern, noch ist es für diesen Zweck überhaupt erforderlich, da im neuen Wahlsystem die Sperrklausel bis auf die Erststimme durchwirkt. Auch für die Verringerung einer wählerseitigen Stimmenvergeudung ist dieses Instrument extrem schlecht geeignet; es ist angesichts des geeigneteren und milderen Mittels einer Integrierten Stichwahl auch nicht erforderlich. Zudem ist ein Unterschriftenquorum auch nicht erforderlich, um die Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlagsträgern zu prüfen, da diese Aufgabe bereits vollumfänglich durch den Bundeswahlausschuss in Umsetzung von § 2 Abs. 1 PartG erledigt wird. Auch für eine ordnungsgemäße Durchführung der Wahl bedarf es keines Unterschriftenquorums für Kreiswahlvorschläge. Ein solches würde die Länge des Stimmzettels nicht verändern, weil neuerdings § 20 Abs. 2 Satz 2 BWahlG isolierte Wahlkreis-antritte ohne eine zugehörige Landesliste derselben Partei verhindert.

Prinzipiell ähnlich sieht es für ein Unterschriftenquorum für Landeslisten gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG aus. Auch bezüglich dieses Instruments wird in den Kapiteln II und III nachgewiesen, dass weder das denkbare Ziel einer Verhinderung von Stimmenzersplitterung noch der Schutz vor Stimmenvergeudung noch der Ausschluss nicht-ernsthafter Wahlvorschläge bzw. Wahlvorschlagsträger diese Form der Wahlzulassungsbeschränkung rechtfertigen kann, weil das Instrument entweder nicht geeignet oder nicht erforderlich ist, diese Ziele zu erreichen. Einzig und allein bezüglich des Ziels einer ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl sind die konkret zu befürchtenden Schäden bei Verzicht auf ein Unterschriftenquorum in ein Verhältnis zu setzen zum Ausmaß der Eingriffe in die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sowie in die Chancengleichheit der Parteien bei Anwendung des Instruments. Hier erscheint eine Beschränkung des Unterschriftenanfordernisses auf eine spezielle Untergruppe von Parteien geboten – nämlich auf solche, die bisher noch bei keiner Wahl in Erscheinung getreten sind und deren Ernsthaftigkeit deshalb auch nicht ohne Weiteres mit den Mitteln des Parteiengesetzes geprüft werden kann. Des Weiteren könnte eine Ausweitung der Pflicht zum Unterschriftensammeln auf Parteien, die bei der vorangegangenen Bundestagswahl im betreffenden Bundesland nicht mit einer Landesliste angetreten sind, gerade noch verhältnismäßig sein.

Für diese Gruppen von Parteien darf ein Unterschriftenquorum für Landeslisten in angemessener Höhe angesetzt werden. Die neu eingeführte Regelung, dass Kreiswahlvorschläge von Parteien nur noch dann zugelassen werden können, wenn für die Partei im betreffenden Land eine Landesliste zugelassen ist (§ 20 Abs. 2 S. 2 BWahlG), muss zu einer angemessenen Absenkung des in § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG normierten Quorums führen. Auch sind bei der Entscheidung für ein neues, niedrigeres Quorum die Erfahrungswerte aus der Covid19-Pandemie und des seinerzeit auf 25 Prozent verringerten Quorums zu berücksichtigen; ebenso die Erfahrungen aus Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen oder Mecklenburg-Vorpommern, die im Vergleich zu ihrer Bevölkerungszahl schon seit Jahrzehnten mit sehr niedrigen Unterschriftenquoren bei Landtagswahlen auskommen.

Unter all dem möge der warnende Hinweis stehen, den das Bundesverfassungsgericht den politischen Akteuren anlässlich der ersten gesamtdeutschen Wahl ins Stammbuch geschrieben hat:

„Die Demokratie kann nicht funktionieren, wenn nicht die Parteien grundsätzlich unter gleichen rechtlichen Bedingungen in den Wahlkampf eintreten.“  
(BVerfGE 82, 322 [337], Beschluss vom 29.9.1990 = 2 BvE 1, 3, 4/90, 2 BvR 1247/90, Rn. 48).

## V. Zum Eilbedarf einer gerichtlichen Entscheidung

Ist die Beibehaltung der in § 20 Abs. 2 Satz 3 BWahlG sowie § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG normierten Unterschriftenquoren verfassungswidrig, so hätte die Antragstellerin spätestens ab dem 27. Juni 2024 konkrete Benachteiligungen gegenüber den von den Unterschriftenquoren befreiten politischen Parteien hinzunehmen. Ab diesem Datum ist es den zur Wahl antretenden Parteien erlaubt, Wahlkreisbewerber und Landeslisten aufzustellen (§ 21 Abs. 3 Satz 4 i.V.m. § 27 Abs. 5 BWahlG).

In der Vergangenheit sah sich die ÖDP gezwungen, gerade in ihren kleinen Landesverbänden möglichst frühzeitig mit den Wahlvorbereitungen zu starten. So stellte z.B. im Zuge der letzten Bundestagswahl der Landesverband Sachsen bereits am 26. Juni 2020 seine Landesliste auf und der ÖDP-Landesverband Berlin am 27. Juni 2020, jeweils unter den Rahmenbedingungen der Corona-Pandemie. Ein derart früher Start in den Wahlkampf ist zwar einerseits erforderlich, um den für das Unterschriftensammeln zur Verfügung stehenden Zeitraum bestmöglich auszunutzen, bringt aber handfeste Nachteile für die betroffenen Verbände mit sich. So müssen sie sich bei der Herstellung von Werbematerialien (die bei der Ansprache von Interessenten zum Einsatz kommen) schon frühzeitig auf bestimmte Themen festlegen. Auch muss bereits 15 Monate vor der Bundestagswahl die endgültige Zusammensetzung der Landesliste feststehen. Stoßen in den Folgemonaten weitere interessierte Mitglieder hinzu (wie es zum Beispiel beim Landesverband der ÖDP Berlin 2020 der Fall war), so können diese nicht mehr auf der Landesliste kandidieren.

Vor allem aber müssen die betroffenen Parteien und ihre Untergliederungen erhebliche finanzielle Aufwendungen treffen, um ihre Wahlantrittskampagnen überhaupt durchführen zu können. So müssen z.B. Parteimitglieder bezüglich der Aufgabe des Unterschriftensammelns geschult werden und gemeinsame Sammeleinsätze organisiert werden. Zudem haben die beauftragten Parteimitglieder gemäß § 7 Abs. 5 der Finanzordnung der ÖDP einen Anspruch auf Auszahlung von bis zu 3,00 Euro pro gesammelter gültiger Unterschrift. Ein derartiger Anreiz ist nötig, um für die kräftezehrende Arbeit des Unterschriftensammelns überhaupt eine ausreichende Zahl an Aktiven akquirieren zu können.

Da die Erschwernisse, die für die Antragstellerin durch eine Aufrechterhaltung der ggf. verfassungswidrigen Unterschriftenquoten verbunden sind, sich bereits ab dem Sommer 2024 manifestieren werden, ist zur Abwendung einer rechtlichen Benachteiligung eine möglichst frühzeitige gerichtliche Entscheidung erforderlich.

Würzburg, den 12. Dezember 2023

Charlotte Schmid  
Bundesvorsitzende

Helmut Scheel  
2. Stellv. Bundesvorsitzender