

Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP)
Pommergasse 1
97070 Würzburg

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

An das
Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

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

vorab per Fax:
030-18109101-382

1. Juli 2024

Antwort auf die Stellungnahmen des Antragsgegners und der Bundesregierung

In dem Organstreitverfahren

2 BvE 15/23

nehmen wir als Antragstellerin Stellung zu dem Schriftsatz des Deutschen Bundestages (Antragsgegner) vom 15. April 2024 sowie zu dem Schriftsatz der Bundesregierung vom 12. April 2024.

Der besseren Übersichtlichkeit halber stellen wir unserer Stellungnahme eine Gliederung voran.

Gliederung	Seite
A. Zulässigkeit	
I. Antragsgegenstand: Handlung und Unterlassung in Einheit	3
II. Antragsfrist: Neue Frist durch Wirkungszusammenhang	6
III. Antragsbefugnis: Hinreichend substantiierte Begründung	8
IV. Rechtsschutzbedürfnis: Keine Konfrontationsobliegenheit	12
V. Substantiierungs-Pflicht bei Prognosen: Auch für den Gesetzgeber	14
VI. Zusammenfassung: Fünf Tatsachen	17
B. Begründetheit	
I. Systemwechsel: Keine Relevanz für Wahlzulassungsregeln	19
II. Ernsthaftigkeitsprüfung: Unterstützungsunterschriften kein Indiz für gesellschaftliche Verankerung	20
III. Ernsthaftigkeitsprüfung: Nicht für Wahlvorschläge, sondern Parteien	26
IV. Ernsthaftigkeitsprüfung: Verfassungsrechtlicher Zweck oder nur Mittel?	27
V. Stimmenvergeudung als Hindernis für Integration und Repräsentation?	28
VI. Stimmenvergeudung: Zweck-Mittel-Relation nicht angemessen	31
VII. Unterschriftenquoten: Schaden-Nutzen-Relation richtig berechnen	33
VIII. Stärkung der Demokratie: Fairer Parteienwettbewerb essentiell	34
IX. Wahldurchführung: Kein Risiko selbst bei völligem Wegfall von Unterschriftenquoten	36
X. Wahldurchführung: Die Situation in den Wahlbehörden	40
XI. Ausblick und Zusammenfassung: Keine Rechtfertigung für Quoren-Beibehaltung	41

A. Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig, wie nachfolgend nochmals ausgeführt werden soll.

I. Antragsgegenstand: Handlung und Unterlassung in Einheit

Die Organstreitigkeit bezieht sich, wie schon in der Antragschrift ausgeführt (S. 4 f., 7 ff.), auf einen tauglichen Antragsgegenstand, nämlich auf eine Normänderung, die im Verein mit der Unterlassung seitens des Gesetzgebers, andere Normen entsprechend anzupassen, die gerügte Rechtsverletzung der Antragstellerin bewirkt.

Soweit der Antragsgegner mutmaßt, der Antrag könnte isoliert gegen die Änderung der §§ 1 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 2 BWahlG gerichtet sein (Erwiderung S. 7 ff.), übersieht er, dass die Antragstellerin betont hat, dass erst die *Kombination* aus einer bestimmten Gesetzesänderung und der an anderer Stelle unterlassenen Kompensation daraus entstehender Nachteile zu der Verfassungswidrigkeit der Gesetzesänderung führt. Für sich genommen mögen die Maßnahmen bzw. Unterlassungen verfassungskonform sein; jedenfalls in ihrem Zusammenwirken werden sie verfassungswidrig.

Dass ein solches Zusammenwirken selbst – und nicht bloß die einzelnen Maßnahmen – Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Beurteilung sein kann, hat sich erneut in der mündlichen Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeswahlgesetz am 24. April 2024 gezeigt. Dort ist der jetzige Bevollmächtigte des Antragsgegners in der Diskussion über die Wechselwirkungen zwischen der Einführung der Zweitstimmendeckung und dem Wegfall der Grundmandatsklausel vom Verfassungsrichter Dr. Peter Frank darauf hingewiesen worden, dass seine Ausführungen eine sehr isolierte Betrachtungsweise darstellten und man doch eigentlich die Summe sehen müsse statt bloß die einzelnen Teile.

Auch die Bundesregierung unterliegt der Illusion, Handeln und Unterlassen ließen sich getrennt voneinander analysieren. Die Bundesregierung wie auch der Antragsgegner verkennen nämlich, dass Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Normen entstehen können in dem Sinne, dass Änderungen oder Ergänzungen an einer Stelle dazu führen können, dass andere, in einem systematischen Zusammenhang damit stehende Normen eine neue Bedeutung gewinnen. Diese Normen werden damit inhaltlich geändert, ohne dass dies mit einer Änderung des Wortlautes einherginge. Aufgrund dieses Missverständnisses kann sich die Bundesregierung einen An-

trag, der auf das Zusammenwirken von Normsetzung und unterlassener Normsetzung abzielt, nur als „*janusköpfig*“ erklären (Stellungnahme Bundesregierung S. 6). Die von der Bundesregierung dazu zitierten höchstrichterlichen Entscheidungen sind auf den vorliegenden Fall dementsprechend nur bedingt anwendbar, auch weil die Antragstellerin gerade nicht eine unterlassene Normsetzung seitens des Gesetzgebers rügt, sondern dessen Versäumnis, eine *Normanpassung* vorzunehmen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Vergangenheit gezeigt, dass es die traditionelle Unterscheidung von Handeln und Unterlassen nicht als wirklich bedeutsam ansieht, zumal die Grenzen zwischen beiden Kategorien oft genug verschwimmen. So erging zum Beispiel die Entscheidung BVerfGE 120, 82 (97 f.) = 2 BvK 1/07 (Rn. 80 ff.) „*[u]nabhängig davon, ob sich dieses Vorgehen als Maßnahme oder Unterlassen bewerten lässt...*“. Möchte man jedoch im vorliegenden Fall diese Frage gerade nicht offen lassen, wäre es – wie die Antragstellerin bereits dargelegt hat (Antragschrift S. 4 f., 7 ff.) – zutreffend, eine Handlung **und** eine Unterlassung des Gesetzgebers gleichzeitig zu unterstellen.

Um auf die Frage der Rügefähigkeit des gesetzgeberischen Unterlassens einzugehen: Der Antragsgegner behauptet zu Unrecht, dass ein gesetzgeberisches Unterlassen im Organstreit nicht als tauglicher Antragsgegenstand in Betracht käme, es sei denn in Form eines sogenannten „qualifizierten Unterlassens“, das sich durch eine konkrete Beschäftigung des Gesetzgebers mit der begehrten Normsetzung kennzeichnen soll. Die Unterscheidung zwischen einem solchen, in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich als rügefähig anerkannten „qualifizierten“ und einem sonstigen „einfachen“ Unterlassen geht darauf zurück, dass das Gericht die Frage des „einfachen“ Unterlassens bisher offenlassen konnte und daher auch ausdrücklich offengelassen hat. Es musste sich bisher nicht damit befassen, ob bereits das bloß pflichtwidrige Unterlassen einer Regelung im Organstreit gerügt werden kann oder ob es als Qualifikation zusätzlich erforderlich ist, dass der Gesetzgeber die Pflichtwidrigkeit gleichsam „sehenden Auges“ begeht, weil er sich mit dem möglichen Erlass der begehrten Norm beschäftigt hat. Dass „*gesetzgeberisches Unterlassen [...] als Antragsgegenstand anerkanntermaßen nur dann in Betracht [kommt], wenn ein Fall [...] qualifizierten Unterlassens vorliegt*“ (so der Antragsgegner, Erwidern S. 10), gibt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zutreffend wider. Die vom Antragsgegner verzerrt kolportierte Auffassung wäre auch rechtlich verfehlt, denn Unterlassungen haben immer dann eine rechtliche, auch verfassungsrechtliche Bedeutung, wenn und soweit eine Rechtspflicht zum Handeln besteht (so etwa Benda/Klein:

„Verfassungsprozessrecht“, 4. Aufl. 2020, Rn. 1064; VergfGH NRW, Beschluss vom 22. Juli 2020 – 102/20.VB-2, juris Rn. 10; vgl. bereits VerfGH NRW, NVwZ 1995, 579 [580]).

Dies bedeutet, überall dort, wo eine ständige Prüf- und Beobachtungspflicht des Gesetzgebers besteht (was bekanntlich auch für Eingriffe in die wahlrechtliche Gleichheit zutrifft), muss dann von einem auch im Wege des Organstreits zu rügenden, in diesem Sinne *qualifizierten* Unterlassen ausgegangen werden, wenn eine vormals verfassungskonforme Regelung durch zwischenzeitliche Entwicklungen verfassungswidrig geworden ist (vgl. BVerfGE 88, 203 [309 f.]). So liegt – durch die Rechtsänderung bewirkt, die der Antragsgegner vorgenommen hat – der Fall auch hier.

Allerdings kommt es auf die Frage, ob auch „einfaches“ Unterlassen des Gesetzgebers im Organstreitverfahren gerügt werden kann, hier letztlich nicht an; denn anders als vom Antragsgegner angenommen rügt die Antragstellerin selbst dann, wenn man das Begriffsverständnis des Antragsgegners übernimmt, kein „*einfaches*“, sondern vielmehr ein „*qualifiziertes*“ Unterlassen. Eine unterlassene Normanpassung im Zuge einer Gesetzesreform ist nämlich stets als qualifiziertes Unterlassen zu interpretieren, weil der Gesetzgeber gerade durch das Änderungsgesetz zu erkennen gegeben hat, dass er den Sachverhalt so und nicht anders regeln wollte.

Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; vgl. z.B. den Leitsatz des Beschlusses 2 BvK 1/97 des Zweiten Senats vom 8. März 2001: *„In Fällen fortdauernden Unterlassens wird die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG spätestens dadurch in Lauf gesetzt, dass sich der Antragsgegner erkennbar und eindeutig weigert, in einer Weise tätig zu werden, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält.“* Und weiter heißt es in Rn. 20: *„Ändert der Gesetzgeber Vorschriften [...], so bringt er damit zum Ausdruck, dass er die durch die Rechtsänderung herbeigeführte Rechtslage nicht für verfassungswidrig hält und sich nicht zu weiteren Rechtsänderungen veranlasst sieht. Dies macht er mit Verkündung des Änderungsgesetzes deutlich; zu diesem Zeitpunkt gilt das Gesetz als allgemein bekannt geworden“*.

II. Antragsfrist: Neue Frist durch Wirkungszusammenhang

Das Organstreitverfahren wurde auch fristgerecht eingeleitet.

Für die Frage einer eventuellen Verfristung ist es unerheblich, dass die Antragstellerin vorträgt, die verfassungsrechtliche Begründung für Unterschriftenquoren sei *in Teilen* bereits vor der Änderung des Bundeswahlgesetzes im Frühjahr 2023 nicht mehr haltbar gewesen. Einzig ausschlaggebend in diesem Zusammenhang ist vielmehr, dass im Zuge der Wahlrechtsnovelle 2023 bestimmte Rechtfertigungselemente, die in der Vergangenheit zugunsten von Unterschriftenquoren angeführt wurden, nunmehr entfallen sind und dass die Gesetzesänderung die Benachteiligungen, denen sich die Antragstellerin ausgesetzt sieht, nochmals verschärft hat. Welcher Art diese Effekte sind, wird in der Antragschrift detailliert beschrieben.

Der vom Antragsgegner auf S. 8 der Erwiderung zitierte Beschluss 2 BvE 5/05 vom 23. August 2005 (BVerfGE 114, 107) ist nicht einschlägig, denn er bezieht sich auf einen Fall, in dem innerhalb der relevanten Frist *weder* der Wortlaut der angegriffenen Gesetzesnorm eine Änderung erfahren hatte *noch* eine anderweitige Gesetzesänderung, welche wenigstens indirekt zu einer stärkeren Belastung der damaligen Antragsteller hätte führen können, stattgefunden hatte. Die stärkere Belastung war vielmehr darauf zurückzuführen, dass aufgrund von vorgezogenen Neuwahlen den Antragstellern eine stark verkürzte Frist für die Sammlung von Unterstützungsunterschriften zur Verfügung stand. Da die Regelung für den Sonderfall vorgezogener Neuwahlen aber bereits seit 1975 Gesetzeslage war, wurde der damalige Antrag als verfristet zurückgewiesen.

Die Bundesregierung differenziert in ihrer Stellungnahme nicht nach Listen- und Wahlkreisquoren, sondern unterstellt in ihrem Schriftsatz *pauschal* eine Verfristung und geht damit noch über die Meinung des Antragsgegners hinaus. Dabei verkennt sie aber, dass es zwischen der Änderung des Bundeswahlgesetzes und den Unterschriftenquoren einen Wirkungszusammenhang in dem Sinne gibt, dass die Gesetzesänderung die Intensität der mit den Unterschriftenquoren notwendig einhergehenden Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien und die Gleichheit der Wahl verstärkt. Aufgrund dieses Wirkzusammenhangs beginnt die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG erneut zu laufen.

Auch wenn der Antragsgegner versucht, bei der Zulässigkeits-Diskussion diverse Nebenschauplätze zu eröffnen, geht er hier bezeichnenderweise

mit keinem Wort auf das von der Antragstellerin angeführte Hauptargument ein – nämlich den in § 20 Abs. 2 Satz 2 BWahlG neu eingeführten Mechanismus, welcher im Zusammenspiel mit einer Nicht-Anpassung des in § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG normierten Quorums für Landeslisten sehr wohl eine verfassungsrechtliche Relevanz entfaltet. Denn da das in § 27 genannte Quorum nach der Wahlrechtsreform 2023 gerade nicht mehr ausschließlich für Landeslisten gilt, sondern künftig eine Scharnierfunktion einnimmt, sind ab sofort auch die Auswirkungen dieser Norm auf die Chancen des Wahlantritts im Wahlkreis zu prüfen. Und hier haben sich die Bedingungen für Kleinparteien durch die Wahlrechtsreform unzweifelhaft verschärft, weil nun eine bis zu elffache Menge an Unterstützungsunterschriften beigebracht werden muss, um in einem bestimmten Wahlkreis antreten zu können. Schon dieser Umstand allein widerlegt die angebliche Unzulässigkeit der Organstreitigkeit wegen Verfristung für den Bereich des § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG – dem ehemaligen „Listen-Quorum“ und nun „Listen-und-Wahlkreis-Quorum“.

Es gibt auch – anders als die Bundesregierung offenbar meint – keine Einzelbereiche, die im Falle eines grundsätzlich zulässigen Antrags von der verfassungsrechtlichen Prüfung auszuklammern wären. Richtig ist vielmehr, dass die Einstufung eines Antrags als „zulässig“ eine notwendige, gleichzeitig aber auch eine hinreichende Bedingung ist, um eine umfassende Prüfung des Sachverhalts in Bezug auf die behauptete Rechtsverletzung durchzuführen. Insbesondere ist zu prüfen, ob es, wie von der Antragstellerin vorgetragen, in der Zwischenzeit neue Entwicklungen gegeben hat, die eine einstmals bestehende Verfassungskonformität nun in einem anderen Licht erscheinen lassen.

Es ist deshalb schlicht unrichtig, wenn die Bundesregierung meint (S. 11), die Fristregelung des § 64 Abs. 3 BVerfGG führe dazu, dass ein verfassungswidriger Zustand, der nicht zur rechten Zeit gerügt worden ist, nun nie mehr gerügt werden könne. Um die Unrichtigkeit dieser Aussage zu belegen, sei auf das Beispiel verwiesen, welches schon in der Antragschrift (S. 5) Erwähnung gefunden hat und welches an dieser Stelle noch einmal vorgetragen werden soll: Das Bundesverfassungsgericht hatte *„in seinem Beschluss vom 11. März 2003 zur Fünf-Prozent-Sperrklausel im schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrecht festgestellt, dass der Sperrklausel durch die Änderung des kommunalen Verfassungsrechts im Jahr 1995 (Einführung der Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte) möglicherweise die Rechtfertigung entzogen und eine Überprüfungs- und Nachbesserungspflicht des Antragsgegners begründet worden sein könnte (vgl. BVerfGE 107, 286 [293]).“* (BVerfGE 120, 82 [108 f.] = 2 BvK

1/07, Rn. 112). Gleichwohl musste der Antrag im ersten Anlauf wegen Fristversäumnis als unzulässig verworfen werden (BVerfGE 107, 286 [290] bzw. Rn. 22); die potentielle Verfassungswidrigkeit der Regelung konnte also weder näher untersucht noch geahndet werden. Vier Jahre später gab es einen erneuten Vorstoß der betroffenen Landtagsparteien in der gleichen Sache. Diesmal hat das Bundesverfassungsgericht den Antrag für zulässig erklärt, weil zwischenzeitlich im Parlament ein „Zulässigkeits-Anlass“ provoziert worden war dergestalt, dass eine Fraktion einen Gesetzentwurf einbrachte, den die Landtagsmehrheit ablehnte. Aufgrund dieser eindeutigen Weigerung des Antragsgegners, in einer Weise tätig zu werden, die die Antragstellerin zur Wahrung ihrer verfassungsrechtlichen Rechte für erforderlich hielt, wurde die Frist des § 64 Abs. 1 BVerfGG erneut in Gang gesetzt und die Zulässigkeitshürde konnte im zweiten Anlauf erfolgreich übersprungen werden. Dem Begehren der Antragstellerin wurde nunmehr entsprochen und als Begründung diente der bereits vier Jahre zuvor festgestellte Sachverhalt.

Nicht im betreffenden Parlament vertretene Parteien wie die ÖDP sind allerdings nicht in der Lage, einen solchen Anlass zur Erreichung der Zulässigkeit selbständig herbeizuführen. Sie können einen schon lange als verfassungswidrig empfundenen Zustand erst dann verfassungsgerichtlich überprüfen lassen, wenn es – wie hier – zu einer Handlung des Gesetzgebers kommt, die die angegriffene Norm tangiert und zu einer weiteren Verschlechterung des Status der Partei im politischen Wettbewerb führt und/oder wenn der Gesetzgeber es unterlassen hat, auf eine zwischenzeitliche Verschlechterung der verfassungsrechtlichen Position der Antragstellerin adäquat zu reagieren.

III. Antragsbefugnis: Hinreichend substantiierte Begründung

Auch die Antragsbefugnis der Antragstellerin ist – anders als vom Antragsgegner behauptet (Erwiderung S. 11 ff.) – bei dieser Organstreitigkeit gegeben.

Der Antragsgegner geht zunächst fehl in der Annahme, ein Organstreit würde Rechtsschutz nur insoweit ermöglichen, wie er sich auf Art. 21 GG bezöge (S. 13). Der Vortrag der Antragstellerin, dass sie ihre Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG **und** Art. 38 Abs. 1 verletzt sieht, ist nicht zu beanstanden. Denn wo die Gleichheit der Wahl berührt wird, ist damit automatisch auch der verfassungsrechtliche Status der Parteien berührt. Zwar mag es sein, dass sich die Chancengleichheit der Parteien *primär* aus Art. 21 Abs.

1 GG ergibt; im Rahmen von Wahlen leitet sie sich jedoch zusätzlich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ab – siehe dazu die ständige Rechtsprechung, wie sie etwa in BVerfGE 82, 322 [337] zum Ausdruck kommt: „*Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen folgt aus ihrem in Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status [...]*“.

Entgegen der Meinung des Antragsgegners wird der von der Antragstellerin eingereichte Schriftsatz auch den Begründungsanforderungen des § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG gerecht. Nach dieser Norm ist nicht nur zu prüfen, ob überhaupt eine Begründung eingereicht wurde, sondern auch, ob diese den Substantiierungspflichten genügt. Letzteres ist hier eindeutig der Fall. Hingegen ist an dieser Stelle *noch nicht* abschließend zu prüfen, ob sich der Antrag auch als *inhaltlich* begründet erweist. Wäre dies anders, dürften sich in verfassungsgerichtlichen Entscheidungen keine Formulierungen wie „Der Antrag ist zulässig, aber unbegründet“ finden, weil jede Unbegründetheit zugleich eine Unzulässigkeit auf der ersten Stufe auslöste, was ein zweistufiges Vorgehen ad absurdum führen würde. Nach ständiger Rechtsprechung ist es deshalb *„erforderlich, aber auch ausreichend, [dass] die von den Antragstellern behauptete Verletzung oder unmittelbare Gefährdung ihrer verfassungsmäßigen Rechte nach dem vorgetragenen Sachverhalt **möglich** erscheint.“* (Urteil 2 BvE 2/09 bzw. 2 BvE 2/10 vom 10. Juni 2014, Rn. 70 – Hervorhebung nicht im Original).

Auf Seite 18 der Erwiderng bringt der Antragsgegner folgende Argumentation: *„Soweit sich infolge der Wahlrechtsreform die Hürden für den Erwerb oder die Beibehaltung des Parteienstatus verschoben haben sollen, ist dies kein verfassungsrechtliches Problem, sondern ein solches des Parteienrechts. Eine daraus resultierende Verletzung der Antragstellerin in ihrem Recht aus Art. 21 Abs. 1 GG hätte sie in einem entsprechenden Antrag in Form der unterbliebenen Änderung des Parteiengesetzes rügen müssen; dies ist hier nicht erfolgt.“* Zunächst einmal ist klarzustellen, dass der Abschnitt 2.b) in der Antragschrift lediglich belegen sollte, dass es für kleine Parteien rationale Gründe gibt, ausschließlich im Wahlkreis und nicht mit einer Landesliste anzutreten. Der Antragsgegner vermutet aber richtig, dass sich nach Meinung der Antragstellerin auch hier aus dem Zusammenspiel von Handlung und Unterlassen eine verfassungswidrige Situation ergeben hat. Denn die verfassungsrechtlich garantierte und für die Demokratie wesentliche Gründungsfreiheit der Parteien (die Bedeutung dieses Rechts wird etwa in BVerfGE 111, 382 [404 f.] hervorgehoben) würde ins Leere laufen, wenn einerseits nach § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG der Wahlantritt weiterhin als Indiz für den politischen Gestaltungswillen dienen soll, auf

der anderen Seite aber der Nachweis dieses Gestaltungswillens unverhältnismäßig erschwert wird, weil Wahlantritte (zumindest bei Bundestagswahlen) an deutlich höhere Hürden als bisher geknüpft werden. Aber selbst wenn § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG – eine Norm, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Art. 21 Abs. 1, was den Begriff der politischen Partei angeht, zutreffend konkretisiert (so etwa BVerfGE 91, 262 [266 f.] m.w.N.) – ersatzlos gestrichen würde, was wegen der konstitutiven Bedeutung, die der Wahlantritt nach der Vorstellung des Grundgesetzes für Parteien hat, verfassungsrechtlich bedenklich wäre, so gäbe es weitere, von der Betätigungsfreiheit der Parteien geschützte Gründe, warum Parteien ausschließlich mit Wahlkreisbewerbern antreten möchten, so dass § 20 Abs. 2 Satz 2 BWahlG weiterhin verfassungswidrig bliebe. Deshalb war – wenngleich die Wahlrechtsänderung an dieser Stelle zweifellos zu negativen Auswirkungen auf kleine Parteien führen kann – die Rüge einer Nichtanpassung von § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG nicht nur nicht erforderlich, sondern fernliegend.

Der Antragsgegner geht im Übrigen auch fehl in der Annahme, dass die Organstreitigkeit unzulässig sei, weil die Antragstellerin es versäumt hätte, andere Regelungsalternativen zu untersuchen (S. 19). Es ist bereits nicht ersichtlich, woraus sich eine rechtliche Verpflichtung der Antragstellerin ergeben könnte, denkbare gesetzgeberische Alternativen umfassend zu erörtern. Zwar ist es richtig, dass Antragsteller nur im Ausnahmefall eine bestimmte Handlung des Antragsgegners begehren können und dass insoweit der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht unzulässig verengt werden darf. Tatsächlich tut die Antragstellerin aber nichts dergleichen, sondern beschränkt sich auf den Nachweis einer durch die Wahlrechtsnovelle 2023 eingetretenen Verfassungswidrigkeit. In der Antragschrift wird weder die Absenkung des Quorums in § 27 BWahlG auf einen bestimmten Wert gefordert noch wird unterstellt, dass der Umfang einer Absenkung einheitlich sein müsse für alle Parteien. Vielmehr wird ausdrücklich als weitere Option diskutiert, die bisher starren Quoren dahingehend zu differenzieren, dass Parteien, die erstmals zu einer Wahl antreten, höhere Auflagen zu erfüllen haben als Parteien, die die Ernsthaftigkeit ihres Wahlantritts schon oft unter Beweis gestellt haben. Denkbar wäre z.B. auch eine Regelung dergestalt, dass zumindest jene Parteien von der Unterschriftenpflicht befreit sind, die einen Sitz im Europäischen Parlament errungen haben. Welche der vielfältigen Möglichkeiten letztlich ergriffen werden, um die Verfassungswidrigkeit des Wahlrechts zu heilen, ist Sache des Gesetzgebers; die Antragstellerin hat gezeigt, dass es alternative Regelungsmöglichkeiten gibt und diese erörtert.

Die im Beschluss BVerfGE 157, 300 (329) erwähnten, von einer der Antragstellerinnen in dem damaligen Verfahren zu erörtern gewesenen potentiellen Maßnahmen („*Verzicht auf das Erfordernis der Eigenhändigkeit der Unterschrift oder Schaffung der Möglichkeit zur Abgabe digitaler Erklärungen*“) sind zunächst vor dem Hintergrund zu sehen, dass die damalige Antragstellerin von einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Gesetzgebers ausgegangen ist, das Unterschriftenquorum abzusenken. Diese Auffassung hätte Anlass gegeben, mögliche gesetzgeberische Alternativen zu diskutieren. Im vorliegenden Verfahren hat die Antragstellerin hingegen mögliche Handlungsweisen des Gesetzgebers erörtert, obwohl sie keine Verengung des gesetzgeberischen Ermessens auf eine Handlungsvariante behauptet hat.

Weiterhin sind die erwähnten möglichen Modifikationen des Modus der Leistung von Unterstützungsunterschriften in der Antragschrift weiterhin auch deshalb nicht thematisiert worden, weil erstens bereits fraglich ist, ob diese überhaupt zu einer Erleichterung der Situation aus Sicht der kleinen Parteien beitragen könnten. Auf Online-Plattformen Unterstützungsunterschriften zu akquirieren dürfte nicht einfacher sein als bei Straßensammlungen. Doch selbst wenn man dies anders beurteilen wollte, wären digitale Erleichterungen zweitens jedenfalls auch gar nicht geeignet, um eine Steigerung der Belastung auf das bis zu Elfache aufzufangen. Und drittens gilt: Alternative Maßnahmen, die verfassungsrechtlich zweifelhaft sind, müssen nicht erörtert werden. Dies gilt auch hier, denn solange die digitale Durchführung einer Wahl vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft wird (vgl. Urteil 2 BvC 3/07 vom 3. März 2009), dürften auch der Einführung digitaler Unterstützungsunterschriften extrem enge Grenzen gezogen sein. Das verfassungsrechtliche Gebot einer ordnungsgemäßen, nicht manipulierbaren Durchführung gilt nämlich für Wahlen und Wahlzulassungsverfahren in jeweils gleicher Intensität. Dies spiegelt sich auch in den einschlägigen Passagen des Strafgesetzbuches wider: Die Norm „*Wer unbefugt wählt oder sonst ein unrichtiges Ergebnis einer Wahl herbeiführt oder das Ergebnis verfälscht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft*“ (§ 107a) bezieht sich ausdrücklich auch auf Unterstützungsunterschriften: „*Einer Wahl oder Abstimmung steht das Unterschreiben eines Wahlvorschlags oder das Unterschreiben für ein Volksbegehren gleich*“ (§ 108d).

Auch bezüglich der Unterschriftenquoten für Kreiswahlvorschläge gelingt es dem Antragsgegner nicht, die Zulässigkeit der Anträge zu widerlegen. Er gibt sogar selbst zu (S. 19 f.), dass es nicht von der Hand zu weisen sei, dass die Kreiswahlvorschläge im neuen Wahlrecht eine veränderte Be-

deutung erhalten haben; nichtsdestotrotz kritisiert er, dass sich die Antragstellerin seiner Meinung nach nicht hinreichend mit den verbliebenen Möglichkeiten einer Rechtfertigung des Unterschriftenquorums auf Basis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auseinandergesetzt habe.

Dies sieht die Bundesregierung anders. Sie bescheinigt der Antragstellerin ausdrücklich, dass ihr Schriftsatz „aus einer kritischen Auseinandersetzung mit der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“ bestehe (S. 10). Und tatsächlich lässt bereits die Gliederung der Antragschrift erkennen, dass jeder Rechtfertigungsgrund, den das Bundesverfassungsgericht bisher in seiner Rechtsprechung erwogen hat, von der Antragstellerin ausführlich beleuchtet wird – nur kommt sie dabei eben zu anderen Schlussfolgerungen als der Antragsgegner.

IV. Rechtsschutzbedürfnis: Keine Konfrontationsobliegenheit

Auch das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin ist – anders als der Antragsgegner meint – gegeben, da zum einen die Antragsbefugnis uneingeschränkt vorliegt (siehe oben Abschnitt I) und da zum anderen in diesem Fall keine Konfrontationsobliegenheit besteht.

Das Bundesverfassungsgericht hat eine Konfrontationsobliegenheit selbst in Fällen verneint, in denen den beteiligten Organen sehr konkrete politische Möglichkeiten der Einflussnahme zur Verfügung gestanden haben – z.B. mit der folgenden Begründung: *„Der Einwand, die F.D.P.-Fraktion dürfe das Gericht nicht anrufen, solange sie nicht versucht habe, die nach ihrer Auffassung verfassungswidrige Regierungsmaßnahme durch einen Beschlusantrag im Deutschen Bundestag zu Fall zu bringen, greift nicht durch. Abgesehen davon, daß die F.D.P.-Fraktion hiermit nicht eine verbindliche Klärung der Rechte des Bundestages erreichen könnte, die der Organstreit ihr gemäß §§ 67, 31 BVerfGG eröffnet, würde die F.D.P.-Fraktion damit auf den Weg des politischen Konflikts mit der von ihr mitgetragenen Bundesregierung und mit dem Koalitionspartner innerhalb des Parlaments verwiesen. Vom Verfahrensrecht des Bundesverfassungsgerichts darf ein solcher mittelbarer Zwang zu einem bestimmten politischen Verhalten nicht ausgehen. Steht einem Antragsteller die prozeßrechtliche Antragsbefugnis zu, so darf er ohne Rücksicht auf seine politischen Motive davon auch dann Gebrauch machen, wenn ihm daneben politische Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die angegriffene Maßnahme zu Fall zu bringen. Der Organstreit ist demgegenüber nicht subsidiär.“* (BVerfGE 90, 286 [339]).

Wenn also selbst einer Partei, die an der Regierung beteiligt ist, nicht die Pflicht auferlegt wird, vor Beschreitung des Rechtsweges ihre politischen Einflussmöglichkeiten auszuschöpfen, so kann man dies von einer nicht im Bundestag vertretenen Partei erst recht nicht verlangen. Dass Antragstellern nicht unter pauschalem Hinweis auf allgemeine politische Handlungsalternativen der Zugang zu einem verfassungsgerichtlichen Verfahren abgeschnitten werden darf, wurde auch durch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt (vgl. BVerfGE 152, 35 = Beschluss 2 BvE 2/18 vom 17.9.2019, Leitsatz 1). Eine Konfrontationsobliegenheit könne allenfalls dort bestehen, wo es statt lediglich diffuser Handlungsmöglichkeiten normativ vorgesehene Handlungsoptionen gäbe. Diese waren aber im vorliegenden Fall nicht vorhanden, weil es kein geregeltes, formelles Verfahren gibt, über das die Antragstellerin eine eventuelle Beschwerde an den Antragsgegner hätte übermitteln können.

An dem Rechtsschutzbedürfnis für ein Organstreitverfahren kann es zudem nur dann fehlen, wenn ein Antragsteller untätig geblieben ist, *obwohl* er in der Lage gewesen wäre, die gerügte Rechtsverletzung durch eigenes Handeln *rechtzeitig* zu vermeiden (BVerfGE 152, 35 = Beschluss 2 BvE 2/18 vom 17.9.2019, Leitsatz 1). Notwendige Voraussetzung für das Bestehen einer Konfrontationsobliegenheit ist also, dass auf Antragsteller-Seite die Verletzung von Rechten so rechtzeitig bewusst geworden ist, dass zumindest theoretisch eine Intervention noch möglich gewesen wäre. Doch auch hieran fehlte es im Falle der Antragstellerin im vorliegenden Verfahren. Vielmehr bildete sich erst nach der Beschlussfassung im Deutschen Bundestag am 17. März 2023 das Bewusstsein heraus, dass die verabschiedete Wahlrechtsnovelle auch Auswirkungen auf die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Unterschriftenquoten haben würde und dass damit organschaftliche Rechte der Antragstellerin berührt sind. Die verzögerte Wahrnehmung ergab sich aus der Tatsache, dass die mit dem Änderungsgesetz geregelte Materie sehr komplex ist und dass der Antragstellerin – anders als den Fraktionen der im Parlament vertretenen Parteien – kein Justiziar zur Verfügung steht, der eventuell als Frühwarnsystem hätte fungieren können. Es gab auch zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag so gut wie keine Veröffentlichungen, die sich mit der Auswirkung des neuen Bundeswahlgesetzes auf die Unterschriftenquoten beschäftigt hätten. Einzige Ausnahme scheint ein Beitrag von Sebastian Roßner in der LTO („Diese Reform schafft ein prekäres Wahlrecht“) gewesen zu sein, der am 15.3.2023 und damit knapp zwei Tage vor der entscheidenden Sitzung des Bundestages erschien. Hier wurde einer der möglichen Konflikte zumindest angedeutet; doch selbst wenn die Antragstellerin diesen Artikel umgehend zur Kenntnis genommen hätte

und sich bemüht hätte, das darin enthaltene Argument in die politische Diskussion einzubringen bzw. dem Antragsgegner formal zu übermitteln, wäre es wirklichkeitsfremd gewesen anzunehmen, dass der Antragsgegner sich durch eine solche Aktion hätte bewegen lassen, das laufende Gesetzgebungsverfahren noch zu stoppen.

V. Substantiierungs-Pflicht bei Prognosen: Auch für den Gesetzgeber

Um die Zulässigkeit des von der Antragstellerin initiierten Organstreitverfahrens zu bestreiten, wird im Schriftsatz der Bundesregierung sogar eine Art Prognose-Monopol des Gesetzgebers proklamiert. Bemängelt wird, dass die Antragstellerin *„ihre eigene Prognoseentscheidung an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers [setzt]. Dies wird besonders deutlich bei ihren Ausführungen zur vermeintlichen Nicht-Erforderlichkeit von Unterschriftenquoren im Hinblick auf die Sicherung des ordnungsgemäßen Wahlablaufs. Die Antragstellerin spekuliert hier, dass erhebliche Beeinträchtigungen durch die Abschaffung der Unterschriftenquoren nicht zu erwarten seien. Es ist aber Aufgabe des Gesetzgebers, solche Risiken abzuschätzen. Dafür, dass es von Verfassungs wegen ausgeschlossen sein soll, das Risiko einer ausufernden Zahl von Wahlvorschlägen bei Fehlen von Unterschriftenquoren höher einzuschätzen als die Antragstellerin, trägt sie nicht das Geringste vor.“* (S. 10 f.)

Dieser Abschnitt ist gleich aus mehrerlei Gründen bemerkenswert. So ist es eine befremdliche Vorstellung, dass sich der Verfassung entnehmen lassen könnte, welche Prognosen der Gesetzgeber in Bezug auf die Wirkungsweise von Unterschriftenquoren treffen respektive nicht treffen darf. Deshalb hat die Antragstellerin hierzu auch nichts ausgeführt. Selbstverständlich steht es dem Gesetzgeber frei, im Rahmen einer ihm grundsätzlich zuzubilligenden Einschätzungsprärogative bestimmte Prognosen anzustellen – aber diese müssen eben auch einer Überprüfung ihrer sachlichen Vertretbarkeit standhalten. So hätte der Gesetzgeber im vorliegenden Fall beispielsweise berücksichtigen müssen, dass es bei einem Wegfall der Unterschriftenquoren für Kreiswahlvorschläge nunmehr ausgeschlossen(!) ist, dass es zu einer *„ausufernden“* Zahl von Wahlvorschlägen kommt, weil sich durch diese Maßnahme die Länge der Stimmzettel anders als früher nicht mehr verändern kann (zur Begründung vgl. Seite 45 der Antragschrift).

Zu dem Einwand, die Antragstellerin spekuliere lediglich: *„Prognosen sind schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen!“* ist ein Mark Twain

zugeschriebenes Zitat, welches andeutet, dass jede Prognose in Wirklichkeit bloß eine mehr oder weniger fundierte Spekulation ist. Deshalb bleibt auch der Antragstellerin nichts anders übrig als zu „spekulieren“, wie sich der Wegfall von Unterschriftenquoren auf die Wahlantritte der Parteien auswirken würde. Dabei bemüht sie sich jedoch, nach bestem Wissen alle verfügbaren empirischen Fakten und Indizien zusammenzutragen, die bei einer Beantwortung dieser Frage hilfreich sein könnten. Sie nimmt dabei nicht bloß ein „Prognose-Recht“ für sich in Anspruch, sondern unterliegt als Antragstellerin gleichzeitig einer „Prognose-Pflicht“. Denn um ihre Antragsbefugnis unter Beweis zu stellen, muss sie substantiiert zur Sache vortragen und dabei unter anderem auch die vermutlichen Auswirkungen bestehender (oder ggf. veränderter) Rechtsnormen auf die tatsächlichen Verhältnisse nachvollziehbar darlegen. Dieser Verpflichtung zur Abgabe einer Prognose kommt die Antragstellerin in ihrer Antragschrift nach; doch die letztendliche Entscheidung darüber, ob die Prognose der Antragstellerin oder aber eine entgegengesetzte Prognose des Gesetzgebers/Antragsgegners vertretbar ist, obliegt, wie die vorgeschaltete Frage, ob der Antragsgegner überhaupt seiner Prognosepflicht als Gesetzgeber nachgekommen ist, dem Bundesverfassungsgericht.

Für die Bundesregierung hingegen scheint das keinesfalls selbstverständlich zu sein. Sie lässt in ihrer Stellungnahme verlauten, es sei „*nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Prognoseentscheidung der Antragstellerin an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen*“ (S. 21). Dass das Gericht dies *nicht muss*, versteht sich von selbst – aber dass es dies *kann* und *darf*, wenn es die Prognose der Antragstellerin für überzeugend, die Prognose des Gesetzgebers aber für nicht vertretbar hält, scheint der Bundesregierung zu entgehen. Dies muss umso mehr irritieren, als dass bezüglich der Auswirkungen von Unterschriftenquoren bisher überhaupt gar keine vom Gesetzgeber erstellten „Prognosen“ existieren, die diesen Namen verdienen. Dies gilt sowohl für die jüngste, hier teilweise in Rede stehende Reform des Wahlrechts als auch für die jüngere Vergangenheit, in der gleichfalls Anlass zum Treffen gesetzgeberischer Prognosen bestanden hätte: In der Begründung zur jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Thema Unterschriftenquoren im Jahr 2021 (BVerfGE 157, 300) findet sich kein Hinweis darauf, dass der Bundestag überhaupt die übliche Stellungnahme als Antragsgegner abgegeben hätte, geschweige denn eine Prognose. Und als der Deutsche Bundestag am 20.5.2021 freiwillig – also ohne gerichtliche Aufforderung – das für die „Corona-Wahl“ 2021 geltende Unterschriftenquorum auf 25 Prozent der zuvor geltenden Werte absenkte, ist zwar nicht ausgeschlossen, dass es irgendeine Form von informeller „Prognose“ gegeben haben könnte; doch

handfeste Belege hierfür lassen sich nicht finden. Ausweislich des Gesetzentwurfs vom 4.5.2021 (Drucksache 19/29281) sahen die Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die GRÜNEN die Prüfpflicht des Gesetzgebers nur darin, festzustellen, ob es eine übermäßige Erschwernis auf Seiten der unterschriftensammelnden Parteien gab. Zu den Risiken bzw. Folgen einer möglicherweise zu großzügigen Reduktion der Quoren verliert der Gesetzentwurf hingegen kein einziges Wort.

Somit bleibt unklar, was die Bundesregierung eigentlich meint, wenn in ihrer Stellungnahme von der „Prognoseentscheidung des Gesetzgebers“ die Rede ist. Es darf hierbei nicht bloß um eine diffuse „Meinung“ und auch nicht nur um eine „Entscheidung“ gehen; vielmehr muss eine valide Prognose im wissenschaftlichen Sinne verlangt werden, so wie dies auch im 5. Leitsatz des Urteils 35/19 des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 20.12.2019 formuliert ist: *„Bei der Wahlgesetzgebung genügt der Gesetzgeber dem Erfordernis einer gültigen Prognose nur dann, wenn er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden. Dies setzt insbesondere voraus, dass die Prognose auf einer in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständigen Grundlage beruht.“*

Es käme im vorliegenden Fall also darauf an, eine sinnvolle Abschätzung darüber abzugeben, wie sich Unterschriftenquoten auf den Umfang des politischen Angebots an den Wähler auswirken und ab welcher Länge ein Stimmzettel zu Handhabungsschwierigkeiten bei den Wählenden führt. Dies ist angesichts der Vielzahl von Wahlen unter differierenden Wahlrechten in Deutschland eine empirisch sicherlich anspruchsvolle, aber für den Gesetzgeber lösbare Aufgabe. Doch eine Umsetzung dieses Prüfungsauftrags wurde bisher noch nicht einmal im Ansatz versucht.

Zu beachten ist nicht zuletzt auch, dass gerade im Bereich des Wahlrechts die verfassungsgerichtliche Kontrolle (auch von Prognosen!) am relativ strengsten ausfallen muss. Das Bundesverfassungsgericht hat dies wie folgt begründet: *„Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen ... besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 85, 264 <297>). Eine strenge Prüfung ist insoweit auch deshalb erforderlich, weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die jeweilige parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird.“* (BVerfGE 120, 82 = 2 BvK 1/07 vom 13.2.2008).

VI. Zusammenfassung: Fünf Tatsachen

Aus dem Vorstehenden wird deutlich, dass der Antrag insgesamt, aber auch speziell hinsichtlich der Aspekte Fristeinhaltung und Substantiierung zulässig ist. Dies lässt sich zusammenfassend anhand der folgenden fünf Tatsachen darstellen, die im Kern auch in den Stellungnahmen von Bundestag und Bundesregierung nicht in Zweifel gezogen werden:

a) Erst seit der Wahlrechtsnovelle 2023 ist ausgeschlossen, dass ein Mitglied einer Splitterpartei einen Wahlkreis gewinnt und in den Bundestag einzieht. Laut der Rechtsprechung ist eine Partei, die 5 Prozent der Stimmen auf sich vereinigt, keine Splitterpartei (BVerfGE 1, 208 [252 ff.]). Eine Partei hingegen, die weniger als 5 Prozent der Stimmen auf sich vereinigt und somit in den Verdacht geraten könnte, eine Splitterpartei zu sein, genügt nicht dem neu aufgestellten Erfordernis der Zweitstimmendeckung, so dass ihre Bewerber/innen gemäß § 6 Abs. 1 BWahlG selbst dann keinen Wahlkreis gewinnen könnten, wenn sie dort die meisten Erststimmen erhalten würden. Damit entfällt einer der bisherigen Rechtfertigungsgründe für das in § 20 Abs. 2 Satz 3 BWahlG normierte Unterschriftenquorum auf Wahlkreisebene.

b) Erst seit der Wahlrechtsnovelle 2023 ist ausgeschlossen, dass der Wegfall des wahlkreisbezogenen Unterschriftenquorums zu längeren Stimmzetteln führen kann. Denn Wahlkreisbewerber/innen können gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 nur noch dann zugelassen werden, wenn für ihre Partei in dem betreffenden Land eine Landesliste zugelassen wird. Damit wird es künftig nicht mehr möglich sein, dass in der linken Spalte des Stimmzettels zusätzliche Bewerber/innen von Parteien auftauchen, für die nicht bereits schon in der rechten Spalte ein Eintrag existiert. Damit entfällt ein weiterer der bisherigen Rechtfertigungsgründe für das in § 20 Abs. 2 Satz 3 BWahlG normierte Unterschriftenquorum auf Wahlkreisebene.

c) Erst seit der Wahlrechtsnovelle 2023 ist das Unterschriftenquorum des § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG nicht nur für Landeslisten, sondern gleichzeitig auch für den Antritt im Wahlkreis ausschlaggebend. Denn laut § 20 Abs. 2 Satz 2 des geltenden Wahlrechts ist die Zulassung von Wahlkreisbewerberinnen und Wahlkreisbewerbern nur noch dann möglich, wenn für deren Partei im betreffenden Land eine Landesliste zugelassen worden ist. Selbst wenn also dem Begehren der Antragstellerin gefolgt würde und Unterschriftenquoren im Wahlkreis ersatzlos entfielen, würde das Unterschriftenerfordernis für eine einzelne Wahlkreisandidatur damit bis zu zehnmal so hoch liegen wie im alten Wahl-

recht. Damit erhöht sich die potentielle Erschwernis aufgrund des § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG massiv, auch wenn der Wortlaut der Norm unverändert geblieben ist.

d) Schon seit 1956 ist ausgeschlossen, dass ein Mitglied einer Splitterpartei über eine Landesliste in den Bundestag einzieht.

Denn seit im Jahre 1956 erstmals eine bundesweite Sperrklausel bei einer Bundestagswahl zur Anwendung kam, können seitdem nur noch Parteien, die im gesamten Wahlgebiet mehr als 5 Prozent der Stimmen erzielt haben (und damit laut der Definition des Bundesverfassungsgerichts keine Splitterparteien sind; siehe oben Absatz a)), in den Bundestag einziehen. Durch diese Neuregelung verlor das ursprünglich verwendete Argument, Unterschriftenquoten könnten einer Zersplitterung des Parlaments entgegenwirken, seine Berechtigung (vgl. BVerfGE 3, 383 [393 f.], BVerfGE 4, 375 [381]).

e) Schon seit 1967 ist ausgeschlossen, dass Wahlkreisbewerber/innen und Listenbewerber/innen, deren Partei nach amtlicher Einschätzung das Ziel einer politischen Betätigung nicht ernsthaft genug verfolgt, in den Bundestag einziehen können. Denn seit der Einführung des Parteiengesetzes im Jahr 1967 prüft der Bundeswahlausschuss im Rahmen des Wahlzulassungsverfahrens nach § 18 Abs. 2 Satz 1 BWahlG routinemäßig für alle teilnahmewilligen Parteien die Parteieigenschaft. Nach § 2 Abs. 1 PartG müssen Parteien ernsthaft das Ziel verfolgen, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag mitwirken zu wollen; dies wird insbesondere anhand des Umfangs und der Festigkeit ihrer Organisation, anhand der Zahl ihrer Mitglieder und anhand ihres Hervortretens in der Öffentlichkeit beurteilt. Mit der Einführung dieses Mechanismus wurde fraglich, ob es überhaupt noch einer weiteren Ernsthaftigkeitsüberprüfung durch Unterschriftenquoten bedarf (vgl. BVerfGE 3, 383 [404], BVerfGE 4, 375 [383 f.]).

B. Begründetheit

Der Antrag ist auch begründet, wie nachfolgend – ergänzend zur Antragschrift – ausgeführt werden soll.

I. Systemwechsel: Keine Relevanz für Wahlzulassungsregeln

Im Lichte des von den Regierungsfractionen mit der Wahlrechtsnovelle beabsichtigten „Systemwechsels“ hin zu einem reinen Verhältniswahlrecht scheint der Bevollmächtigte des Antragsgegners das Gebot der Gleichbehandlung der politischen Parteien bereits als erfüllt anzusehen, sofern nur für alle Parteien die gleichen (neuen) gesetzlichen Normen gelten (Erweiterung S. 30 f.). In dieser Pauschalität ist die Annahme jedoch falsch. Auch bei Normen, die für alle betroffenen Parteien gelten, ist die Chancengleichheit der Parteien, die auf gleiche Wettbewerbschancen zielt (vgl. etwa BVerfGE 129, 300 [319]), nicht per se gewahrt. Zwar bestreitet die Antragstellerin nicht, dass der vom Antragsgegner behauptete Systemwechsel im Zuge der Neufassung des Bundeswahlgesetzes 2023 tatsächlich stattgefunden haben könnte. Entscheidend ist jedoch, dass ein solcher Systemwechsel nur unter bestimmten Bedingungen dazu führt, dass sich auch der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erweitert und weiterhin, dass eine solche Erweiterung des Spielraums ihrerseits Grenzen in der Chancengleichheit der Parteien und in dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl findet. Dies soll im Folgenden näher erläutert werden.

Mehrheitswahl und Verhältniswahl sind die beiden großen antithetischen Repräsentationsprinzipien, die sich wiederum in eine Vielzahl von Subtypen und Mischsystemen aufgliedern lassen (vgl. Dieter Nohlen: „Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme“, 8. Aufl. 2023). Es macht jedoch keinen Sinn, zwei Wahlrechte, die sich nur in Kleinigkeiten voneinander unterscheiden, als zwei unterschiedliche Wahlsysteme im verfassungsrechtlichen Sinne anzusehen, für die man dann – sofern man der Folgerichtigkeitshypothese des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 1, 208 (246) folgt – auch jeweils eigene verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Anwendung bringen müsste. Eine solche Behandlung sollte ausschließlich den großen Wahlrechtstypen Mehrheitswahl und Verhältniswahl (und eventuell besonders markanten Zwischenstufen) vorbehalten bleiben.

In diesem Sinne beträfe die wahlrechtliche Systementscheidung nur den inneren Kern des Wahlvorgangs von der Stimmabgabe bis zur Berechnung der auf die Parteien bzw. Bewerber entfallenden Sitze. Dagegen hat das

Regelwerk, welches im Bereich der Wahlvorbereitung anzutreffen ist, eine gewisse Eigenständigkeit, weil es mit *jeder* der großen Wahlsystemtypen problemlos vereinbar wäre. Durch die Systementscheidung im oben genannten Sinne wird z.B. nicht festgelegt, welche Parteien nach welchem *Procedere* zur Wahl zuzulassen sind. Oder um ein weiteres Beispiel zu nennen: Auch die Frage, ob die Wählenden an einem Sonntag oder einem Donnerstag an die Wahlurne gerufen werden, hängt nicht davon ab, ob sich der Gesetzgeber für ein Mehrheitswahlrecht oder ein Verhältniswahlrecht entschieden hat. Derlei Ausgestaltungsdetails sind vielmehr gänzlich unabhängig vom jeweils herrschenden Wahlsystem(typus).

Wie groß der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich solcher Detailregelungen ist, hängt vielmehr davon ab, ob mit diesen Regelungen in verfassungsseitig verbürgte Rechte eingegriffen wird. Die Rechtmäßigkeit von Unterschriftenquoten steht daher unter dem Vorbehalt, dass es verfassungsrechtliche Gründe gibt, die dem Eingriff in die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien die Waage halten können. Jede Änderung des gesetzlichen Rahmens ist deshalb daraufhin zu überprüfen, ob die Gründe, die die Eingriffe in grundrechtsgleiche Rechte bisher gerechtfertigt haben, weiterhin bestehen oder ob neue Gründe dieser Art entstanden sind.

Wie in der Antragschrift gezeigt wurde und hier – in Bezug auf die Argumentationen des Antragsgegners und der Bundesregierung – weiter ausgeführt werden soll, sind die bekannten Begründungen für das Erfordernis von Unterschriftenquoten bei Bundestagswahlen vor dem Hintergrund der jüngsten Änderungen des Wahlrechts nicht mehr tragfähig. Neue Begründungsansätze sind nicht ersichtlich und wurden auch weder vom Antragsgegner noch von der Bundesregierung vorgetragen.

II. Ernsthaftigkeit: Unterstützungsunterschriften kein Indiz für gesellschaftliche Verankerung

Der Antragsgegner irrt auch, wenn er eine selbständige Rechtfertigung von Unterschriftenquoten neben dem Verfahren nach § 18 Abs. 4 BWahlG sieht (Erwiderung S. 49). Obwohl der Antragsgegner einerseits zugesteht, dass *„[d]er Parteibegriff des § 2 Abs 1 PartG ... materiell durchaus das Kriterium der gesellschaftlichen Verankerung [enthält]“* (S. 48), kommt er einen Absatz später dennoch zu der Schlussfolgerung: *„Die vom Bundeswahlausschuss getroffene Ernsthaftigkeitsfeststellung beruht damit im Wesentlichen auf der hinreichenden organisatorischen Verfestigung, kann aber die Ver-*

ankerung in der Gesellschaft anhand des zu prüfenden Materials kaum ernstlich beurteilen“ (S. 48).

Dies ist unzutreffend und unterschätzt die Arbeit der Wahlausschüsse, hier insbesondere des Bundeswahlausschusses, dessen Arbeitsauftrag sich in seiner Zusammensetzung (neben dem Bundeswahlleiter gehören dem Gremium parteierfahrene Mitglieder und zwei Richter am Bundesverwaltungsgericht an, § 9 Abs. 2 BWahlG, § 4 BWO) und in seiner Arbeitsweise wider spiegelt, die auf einer ersten Stufe mittels einer Vorprüfung der Beteiligungsanzeigen durch den Bundeswahlleiter (§ 18 Abs. 3 BWahlG, § 33 Abs. 1 BWO) sowohl auf die Beseitigung von Mängeln als auch auf die Vorbereitung der Sitzungen des Bundeswahlausschusses zielt. Der Bundeswahlausschuss prüft auf Basis dieser Vorbereitung in einer zweiten Stufe sehr wohl – dem Auftrag des § 18 Abs. 4 BWahlG und den Kriterien des § 2 Abs. 1 PartG folgend – das „Hervortreten in der Öffentlichkeit“ jener Vereinigungen, die als politische Parteien anerkannt werden wollen. So werden unter Umständen Flyer und Pressemitteilungen oder die Durchführung von Kundgebungen und anderen politischen Veranstaltungen als Indizien gewertet für die Ernsthaftigkeit der Bestrebung einer Vereinigung, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Selbstverständlich stehen dem Bundeswahlausschuss bei seiner Entscheidung nach § 18 Abs. 4 BWahlG auch eine Vielzahl weiterer Daten mit Indizwirkung zur Verfügung wie etwa die Mitgliederzahl, die Breite und Tiefe der organisatorischen Struktur einer Partei und ihre Wahlteilnahmen und –erfolge oder das Zahlenwerk der Rechenschaftsberichte nach §§ 24 ff. PartG, um die Parteieigenschaft einer Vereinigung zu überprüfen.

Um dies anhand eines Beispiels zu verdeutlichen: Eine Partei wie die ÖDP kann bei Bedarf einige hundert Presseartikel vorlegen, die belegen, dass sich die Partei nicht nur um Aufmerksamkeit bemüht, sondern diese auch tatsächlich von den Medien und der interessierten Öffentlichkeit erhält. Der Bundeswahlausschuss wirft nur einen Blick in die amtlichen Wahlstatistiken und sieht dort, dass die ÖDP seit mehr als vierzig Jahren auf allen politischen Ebenen zu Wahlen antritt und z.B. bei der letzten Europawahl 257.689 Stimmen auf sich vereinigen konnte. Spätestens angesichts dieser Zahlen wird deutlich und für den Bundeswahlausschuss klar erkennbar, dass diese Partei tatsächlich tief in der bundesdeutschen Gesellschaft verankert und ihr Streben nach Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes ernsthaft ist.

Angesichts dieser zweistufigen und von geeigneten Organen durchgeführten Prüfung der Parteieigenschaft nach § 18 Abs.4 BWahlG ist es nicht er-

forderlich, die Verankerung in der Gesellschaft erst durch die aufwändige Arbeit des Unterschriftensammelns erneut nachzuweisen. Es geht auch nicht nur darum, den nicht nach § 18 Abs. 2 S. 1 PartG privilegierten Parteien lästige Arbeit zu ersparen, sondern – darauf sei an dieser Stelle noch einmal hingewiesen – darum, die wertvollen und knappen materiellen und zeitlichen Ressourcen dieser Parteien statt für den erneuten Nachweis bereits nachgewiesener Umstände für den Wahlkampf einzusetzen zu können, jedenfalls soweit die Beibringung von Unterstützungsunterschriften nicht aus anderen verfassungsrechtlich gewichtigen Gründen geboten sein sollte.

Wie groß der aufzuwendende Ressourceneinsatz ist, der aus der Pflicht zum Unterschriftensammeln notwendigerweise resultiert, soll im Folgenden näher dargelegt werden. In der Finanzordnung der ÖDP ([abrufbar unter https://www.oedp.de/fileadmin/user_upload/bundesverband/partei/satzungen/Finanzordnung.pdf](https://www.oedp.de/fileadmin/user_upload/bundesverband/partei/satzungen/Finanzordnung.pdf)) wird den Gliederungen in § 7 Abs. 5 Ziffer 8 die Möglichkeit eingeräumt, beauftragten Personen eine Vergütung in Höhe von bis zu 3,00 EUR pro gesammelter Unterschrift zu zahlen. Der so gesetzte Rahmen wird von den Gliederungen in aller Regel auch ausgenutzt, so dass für 2.000 zu sammelnde Unterschriften im Zweifel ein Budget von 6.000 EUR angesetzt werden muss; bei gut 27.000 zu sammelnden Unterschriften für alle Landeslisten im gesamten Bundesgebiet sind dies ca. 80.000 EUR. Weitere Kosten entstehen dort, wo für Wahlkreisvorschläge zusätzliche Unterschriften gesammelt werden müssen. Bei der Bundestagswahl 2021, die aufgrund der temporär abgesenkten Quoren einen Sonderfall darstellt, ist die ÖDP mit 124 Direktkandidaten angetreten (vgl. https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/9aeada67-c219-4aa5-af66-8709b0b0d2cc/w-btw21_arbtab5.pdf, S. 46 ff.). Für die 75 Wahlkreisbewerber/innen, mit denen die ÖDP erfolgreich zur Bundestagswahl 2017 antrat (vgl. https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/6978f34f-b0ed-4ce2-87f0-03d9761988a2/btw17_arbtab5.pdf, S. 26 f.), hätte das Budget aufgrund der $75 \times 200 = 15.000$ zusätzlich zu erbringenden Unterschriften um weitere 45.000 EUR aufgestockt werden müssen. Mit den einzuplanenden Kosten für die Landeslisten-Unterschriften (s.o.) ergibt sich also im Beispielszenario ein Gesamt-Budget von ca. 125.000 EUR – ein großer Ausgabenblock für eine kleine Partei, die nur zu einem (geringen) Teil an der staatlichen Parteienfinanzierung partizipiert.

Insoweit einzelne Mitglieder auf die Abrechnung ihrer erbrachten Leistungen verzichten, ist dennoch auch hier der personelle Aufwand zu berücksichtigen, welcher diese Mitglieder daran hindert, an anderer Stelle für ihre Partei aktiv zu werden. Je nach der Erfahrung der Sammler/innen und je

nach Standort und Wetterlage können pro Stunde etwa 2 bis 8 Unterstützungsunterschriften akquiriert werden. Wenn man einen Durchschnittswert von 4 Unterschriften pro Stunde ansetzt, ergibt sich bei 2.200 zu sammelnden Unterschriften (die nötig sind, um bei einem Anteil von 10 Prozent ungültigen Unterschriften auf 2.000 gültige Unterschriften zu kommen) ein Gesamtaufwand von 550 Personenstunden für ein einziges Bundesland wie Schleswig-Holstein oder Berlin. Summiert über alle Landesverbände ergeben sich ca. 7.500 Arbeitsstunden für das Sammeln aller Unterschriften allein für die Landeslisten. Nicht in dieser Rechnung enthalten sind weitere zeitliche Faktoren wie z.B. die Anreise der Sammler/innen zu ihren jeweiligen Einsatzorten, die Koordination von Einsätzen, die Planung und Durchführung von Schulungen sowie der Zeitbedarf für die Zusammenführung der gesammelten Unterschriften an einer zentralen Stelle und die Einreichung der Blätter bei den Wahlbehörden. Diese notwendigen Nebenarbeiten sind in der Summe erfahrungsgemäß mindestens ebenso zeitintensiv wie die eigentliche Sammeltätigkeit, so dass eine Partei wie die ÖDP bei jeder Bundestagswahl aufgrund der geltenden Unterschriftenquoten eine definitiv fünfstellige Zahl an Arbeitsstunden aufwenden muss, um den bundesweiten Wahlantritt zu schaffen. Selbst wenn die gesamte Arbeit des Unterschriftensammelns ausnahmslos auf ehrenamtlicher Basis erfolgen würde, würden die erbrachten Leistungen bei Berücksichtigung des geltenden gesetzlichen Mindestlohns von 12,41 EUR/Stunde dem Äquivalent eines sechsstelligen Euro-Betrages entsprechen.

Der Antragsgegner geht offenbar auch von unzutreffenden Annahmen aus, unter welchen Bedingungen das Sammeln von Unterstützungsunterschriften vonstattengeht (was ja letztlich auch nicht verwunderlich ist, denn woher sollte dieses Wissen kommen, wenn keine der im Bundestag vertretenen Parteien sich jemals diesem Procedere unterziehen musste? Solche Wissenslücken zeigen sich auch an anderer Stelle; z.B. wenn ein Mitglied des Innenausschusses des Bundestages zu der irrigen Annahme kommt, das Sammeln von Unterschriften sei dem Verfahren der Aufstellungsverammlung vorgelagert; vgl. <https://abgeordnetenwatch.de/profile/ulla-jelpke/fragen-antworten/565923>).

Jedenfalls ist es eine sehr naive Vorstellung, dass der Erfolg des Unterschriftensammelns „auf einer schon vorhandenen Resonanz des Programms unter den Wählern“ beruhe (S. 44). Beim Sammeln von Unterstützungsunterschriften spielt das Programm nur eine unbedeutende Rolle bei der Frage, ob die angesprochenen Personen am Ende bereit sind, Unterstützungsunterschriften abzugeben. Denn der Erfahrung nach werden die allermeisten Unterschriften nicht als gezielte Präferenzbekundung zugunsten

einer bestimmten Partei geleistet, sondern weil die Wahlberechtigten von ihrer generellen Einstellung her Parteienvielfalt und ein breites Angebotspektrum auf dem Stimmzettel befürworten und es nicht einsehen, warum es kleinen Parteien so schwer gemacht werden soll, überhaupt auf dem Stimmzettel zu erscheinen. Beim Sammeln von Unterschriften kommt es folglich nicht darauf an, Anhänger/innen bzw. Wähler/innen dieser Partei ausfindig zu machen, sondern vielmehr freundliche, offene, demokratisch gesonnene Menschen zu finden, die den Parteivertretern helfen möchten, den – auch in den Augen dieser Wahlberechtigten – legitimen Wunsch nach gleichberechtigter Wahl-Partizipation zu erfüllen. Somit reduziert sich die Aufgabe des Unterschriftensammelns auf eine enorm ressourcenintensive Fleißarbeit – nicht mehr und nicht weniger. Der Antragsgegner hat zwar recht, dass auf diese Weise auch eine gewisse „Organisationsfähigkeit“ (S. 44) abgefragt wird; allerdings nicht in dem vom Antragsgegner gemeinten Sinne. Denn mit der organisatorischen Festigkeit einer Partei, die in § 2 Abs. 1 PartG erwähnt wird, hat die hier anstehende Aufgabe wenig zu tun. Das Unterschriftensammeln könnte sogar vollständig von externen Dienstleistern übernommen werden, ohne dass dabei auf Parteistrukturen zurückgegriffen werden müsste. Die vom Antragsgegner mantraartig wiederholte Behauptung, dass mittels Unterschriftenquoten eine „hinreichende gesellschaftliche Verankerung“ politischer Parteien (S. 45 ff.) belegt werden könne, wird durch die Praxis widerlegt.

Der Antragsgegner versucht zudem, aus der Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse Argumente herzuleiten, die eine geringere Erschwernis beim Unterschriftensammeln als noch in den 50er Jahren belegen sollen. Das führt zu durchaus kuriosen Schlussfolgerungen. So heißt es auf S. 64 der Erwiderung: *„Das Aufbringen der erforderlichen Unterschriften dürfte sich im Vergleich zu der Situation in den fünfziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, denen die explizierten Maßstäbe im Wesentlichen entstammen, deutlich vereinfacht haben. Zum einen nimmt die Zahl der Wahlberechtigten in den Bundesländern recht beständig zu. In der Konsequenz greift mittlerweile in den meisten Ländern die Deckelung der erforderlichen Unterschriften auf 2000, weil mehr als zwei Millionen Wahlberechtigte dort leben [...]“*.

Wahr ist: Als einziges Bundesland, für welches 1953 noch das 1-Promille-Quorum galt, ist mittlerweile Schleswig-Holstein durch eine Zunahme der Zahl der Wahlberechtigten in den Bereich der Deckelung hineingerutscht; statt wie früher 0,1% mussten dort bei der Bundestagswahl 2021 „nur“ noch 0,088% Unterschriften bezogen auf die Zahl von 2,273 Mio. Wahlberechtigten gesammelt werden. Dies bedeutet eine Ersparnis von 227 Un-

terschriften und dürfte ein vernachlässigbarer Effekt sein.

Weiter heißt es im Schriftsatz des Antragsgegners: *„Zum anderen nimmt die Zahl der an der Bundestagswahl mit Landeslisten teilnehmenden Parteien zu: 2021 haben 40 Parteien mit Landeslisten an der Bundestagswahl teilgenommen [...]. Zur Bundestagswahl 1953, unter deren Eindruck die maßstabsbildenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts entstanden sind, waren noch bloß 13 Parteien mit Landeslisten angetreten.“*

Warum und wie sich aus diesen Zahlen eine angebliche Vereinfachung des Unterschriftensammelns herleiten lässt, ist schleierhaft. Vielmehr ist die gegenteilige Schlussfolgerung richtig: *Gerade weil* es mittlerweile eine viel größere Konkurrenz auf der Straße gibt und Mehrfachunterschriften nach § 34 Abs. 4 Nr. 4 Bundeswahlordnung nicht zulässig sind, wird es für Parteien zunehmend schwerer, die Unterschriften im erforderlichen Umfang beizubringen.

Die Analyse des Antragsgegners endet mit den Worten: *„Zu bedenken sind schließlich die Auswirkungen einer digitalen politischen Öffentlichkeit: Als Partei im Wege der sozialen Medien – und also ohne größeren logistischen Aufwand vor Ort – landesweit auf sich aufmerksam machen zu können, erleichtert die Werbung um die notwendigen Unterschriften erheblich. Das Aufbringen der erforderlichen Unterschriften zur Einreichung von Landeslisten wird damit in der Tendenz offenkundig einfacher.“*

Auch dies ist eine Fehleinschätzung. Wie schon weiter oben in Abschnitt A.III angesprochen wurde, ist ein digitales Sammeln von Unterschriften aus guten Gründen nicht zulässig, so dass zwischen der Aufnahme von Informationen und dem Leisten einer Unterstützungsunterschrift ein harter Medienbruch stattfindet, was in den meisten Fällen zu einem Abbruch der Unterstützungsabsicht führt. Nur wenige stehen vom Bildschirm auf, um Formulare auszudrucken oder anzufordern, auszufüllen, zu unterschreiben und zu versenden.

Unter dem Strich erweist sich das Leben in einer digitalisierten Gesellschaft sogar eher als Hemmschuh beim Unterschriftensammeln denn als Erleichterung. Eine zunehmend große Anzahl von Personen, die mit den Zielen der Partei durchaus sympathisiert und sich vom Prinzip her eine Unterstützung vorstellen könnte, verweigert eine solche am Ende nämlich aufgrund von Datenschutzbedenken. Die Angst, nicht zu wissen, wo die sensiblen Daten am Ende digital gespeichert werden und wer sie ggf. missbrauchen könnte, hält diese Personengruppe davon ab, sich öffentlich und schriftlich zur Unterstützung einer Partei zu bekennen.

III. Ernsthaftigkeitsprüfung: Nicht für Wahlvorschläge, sondern für Parteien

Der Antragsgegner betont in seiner Stellungnahme *„die Notwendigkeit, Kreiswahlvorschläge einer gesonderten Ernsthaftigkeitsüberprüfung zu unterziehen. Dass die hinter dem Kreiswahlvorschlag stehende Partei diese Ernsthaftigkeitsprüfung im Zuge der Einreichung der Landesliste durch Erfüllung des Quorums aus § 27 Abs. 1 Satz 2 bereits durchlaufen hat, ist gerade nicht genügend: Damit ist zwar eine Aussage über die Partei, aber nicht über den konkreten Kreiswahlvorschlag getroffen. Der Kreiswahlvorschlag muss deshalb einen eigenständigen Nachweis seiner Repräsentationseignung erbringen; und er tut dies, indem er die nach § 20 Abs. 2 Satz 3 BWahlG erforderlichen Unterschriften der im Wahlkreis Wahlberechtigten nachweist.“* (Erwiderung S. 67).

Hier darf jedoch nicht mit zweierlei Maß gemessen werden. Zum einen ist es ständige Rechtsprechung, dass *„der Nachweis der Ernsthaftigkeit der Wahlteilnahme bei Parteien, die in einem Parlament vertreten sind, aufgrund ihrer parlamentarischen Tätigkeit regelmäßig als erbracht angesehen werden kann (vgl. BVerfGE 12, 10 [27 f.]“* (BVerfGE 157, 300 [317], Urteil v. 13.4.2021 = 2 BvE 1/21, 3/21, Rn. 41). Hier soll also der Nachweis der Ernsthaftigkeit als erbracht gelten aufgrund eines Kriteriums oder einer Leistung, welche/s sich auf eine Partei als Ganzes bezieht – und dieses Verdikt soll laut der Vorstellung des Bundesverfassungsgerichts auf jeden einzelnen Wahlvorschlag dieser Partei (also auf jede einzelne Landesliste und auch auf jeden Wahlkreisbewerber) ausstrahlen, ohne dass deren Ernsthaftigkeit noch einmal gesondert überprüft werden müsste. Auf der anderen Seite müsste bei dieser Rechtslage dann aber auch ein auf anderem Wege von einer Partei erworbenes Ernsthaftigkeit-Prädikat ausreichen, um sämtliche Wahlvorschläge der jeweiligen Partei mit dem Signum der Ernsthaftigkeit auszustatten. Wenn der Antragsgegner meint, dass Ernsthaftigkeits-Aussagen, die über Parteien getroffen werden, keineswegs auch auf Kreiswahlvorschläge übertragbar seien, müsste er konsequenterweise eine Regelung treffen, dass auch alle Wahlkreisbewerber/innen der im Parlament vertretenen Parteien ihre Ernsthaftigkeit durch das Sammeln von Unterstützungsunterschriften erst noch unter Beweis stellen müssen.

IV. Ernsthaftigkeitsprüfung: Verfassungsrechtlicher Zweck oder nur Mittel?

Die Bundesregierung hält die Ernsthaftigkeitsprüfung nicht für einen verfassungsrechtlichen Zweck. Auf S. 23 ihrer Stellungnahme heißt es: *„Der Ausschluss nicht ernsthafter Wahlvorschläge ist kein selbständiger Zweck, der durch die Unterschriftenquoten verfolgt wird, sondern vielmehr das Mittel, mit dem Stimmenzersplitterung verhindert und ein ordnungsgemäßer Wahlablauf gesichert werden sollen. Dieses Mittel wird wiederum durch das Instrument der Unterschriftenquoten aufgerufen. In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass der dem Gesetzgeber im Rahmen des Art. 38 Abs. 3 GG eingeräumte Gestaltungsspielraum die Möglichkeit umfasst anzuordnen, dass nicht im Parlament vertretene Parteien den Nachweis der Ernsthaftigkeit ihrer Wahlteilnahme durch die Beibringung einer bestimmten Zahl an Unterstützungsunterschriften zu führen haben. (...) Unterschriftenquoten und Nachweis der Ernsthaftigkeit sind also zwei Seiten derselben instrumentellen Medaille. Um einen eigenständigen verfassungsrechtlichen Zweck handelt es sich hingegen nicht.“*

Zumindest dem letzten Satz mit einer Betonung des Worts „verfassungsrechtlich“ kann die Antragstellerin in vollem Umfang beipflichten. Fraglich ist hingegen, ob es sinnvoll ist, den Ausschluss nicht ernsthafter Wahlvorschläge tatsächlich nicht als einen Zweck, sondern schlichtweg als ein weiteres Mittel anzusehen. Der sich hierin zeigende selbstreferentielle Charakter wäre aber eine mögliche Erklärung für das Unbehagen, welches die Antragstellerin in der Antragschrift (S. 30) wie folgt zum Ausdruck brachte: *„Wenn ... 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.“*

In den Augen der Bundesregierung verbleiben somit also nur zwei verfassungsrechtliche Ziele, mit denen sich Unterschriftenquoten rechtfertigen lassen: Die Vermeidung von Stimmenvergeudung und die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl. Diese beiden Ziele sollen nachfolgend genauer in den Blick genommen werden. Die Verhinderung „nicht ernsthafter“ Wahlvorschläge hingegen wird zum einen bereits über die Prüfung der Parteieigenschaft durch den Bundeswahlausschuss erreicht und hat zum anderen kein eigenständiges verfassungsrechtliches Gewicht.

V. Stimmenvergeudung als Hindernis für Integration und Repräsentation?

Die Vorstellung, Unterschriftenquoren könnten sich auch durch das Ziel einer angeblichen „Stimmenvergeudung“ rechtfertigen lassen, durchzieht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit den 50er Jahren. Zuletzt bediente man sich 2021 dieser Argumentation: *„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“*. (BVerfGE 157, 300 [316 f.], Urteil v. 13.4.2021 = 2 BvE 1/21, 3/21, Rn. 40 f.).

Dennoch bleibt die Bestimmung des Begriffs einer "Vergeudung" von Stimmen methodisch unklar, sein Inhalt diffus, der auch durch den Terminus "aussichtslos" nicht näher definiert werden kann. Denn angesichts von Sperrklauseln und auch angesichts der Erfordernis, in den Wahlkreisen eine zumindest relative Stimmenmehrheit erreichen zu müssen, um gewählt zu sein, ist sich die Mehrzahl der Kandidierenden und ihrer Wählerinnen und Wählern sehr bewusst, dass aufgrund der Ausgangslage keinerlei Aussicht auf Einzug in ein Parlament besteht. Dennoch wirken auch Stimmen für vermeintlich „aussichtslose“ Kandidaten als politische Meinungsäußerung und können z.B. von Bedeutung sein, um den Aufstieg einer politischen Kraft einzuleiten. Das Kriterium des Schutzes vor „Stimmenvergeudung“ würde letztendlich vorgefundene Wettbewerbskonstellationen perpetuieren und diese Perpetuierung zu rechtfertigen suchen. Eine solche Betrachtung wäre aber unterkomplex; denn die gesellschaftliche Verankerung politischer Interessen (vgl. Abschnitt II.) findet eben gerade auch **durch** das Hervortreten bei Wahlen statt, wie dies auch § 2 Abs. 1 und Abs. 2 PartG hervorheben.

Im Übrigen kann es ein rationales Motiv der Wahlentscheidung darstellen, einer Partei die Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung ermöglichen zu wollen (vgl. Dana-Sophia Valentiner: „Wahlvorschlagsrecht in der Krise? Unterschriftenquoren im Wahlrecht auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand“, in AÖR 147 (2022), S. 243). Wenn aber das Kriterium einer offensichtlichen Aussichtslosigkeit von Stimmen nicht mehr bloß in Bezug auf die Höhe der 5%-Sperrklausel definiert ist, sondern auch in Bezug auf

die viel niedrigere 0,5%-Grenze der Parteienfinanzierung gesehen werden muss, wird jeder Versuch, die „aussichtslosen“ Stimmen aussortieren zu wollen, zu einem aussichtslosen Unterfangen. Eine zuverlässige Trennung zwischen aussichtsreichen und aussichtslosen Wahlvorschlägen ist nämlich schlichtweg nicht möglich. Beispielsweise hätte vor der letzten Europawahl wohl fast niemand für möglich gehalten, dass die Partei des Fortschritts (PdF) mit 0,6% einen Sitz im Europaparlament erringen könnte. Genau dies ist aber geschehen und alle Experten, denen der Wahlantritt der PdF zuvor als „aussichtslos“ gegolten hat, wurden eines Besseren belehrt. Das vom Bundesverfassungsgericht in seinen früheren Entscheidungen formulierte Ziel, die Wahlberechtigten vor einer „Vergeudung“ ihrer Stimmen zu bewahren, entpuppt sich damit als eine paternalistische und die Wähler bevormundende Sichtweise. Nicht zuletzt wäre auch zu fragen, *„warum geltende Regelungen etwa zur Reihenfolge der Nennung der Wahlvorschläge auf dem Stimmzettel (§ 30 Abs. 3 BWahlG) dieses [Risiko des Stimmverlusts] nicht hinreichend einzudämmen vermögen“* (Dana-Sophia Valentiner, a.a.O., S. 243), sofern man in einer frei getroffenen Wahlentscheidung überhaupt ein „Risiko“ eines Stimmverlustes zu erkennen vermag.

Laut dem Antragsgegner erklärt sich der Ausschluss bestimmter, *„nicht ernsthafter“* Parteien mit der Anforderung, *„dass alle gesellschaftlich relevanten Parteien ... akkurat im Wahlergebnis abgebildet werden müssen“* (S. 41). Der Forderung aus dem hier zitierten Nebensatz ist uneingeschränkt zuzustimmen – allerdings nur solange die demokratische Grundforderung gewahrt bleibt, dass die Entscheidung, welche Parteien in welchem Ausmaß gesellschaftlich relevant sind, allein den Wahlberechtigten überlassen bleibt. Weder das Wahlrecht noch die Rechtsprechung kennen eine Unterteilung in gesellschaftlich relevante vs. nicht gesellschaftlich relevante Parteien. Auch der Antragsgegner gibt zu, *„dass das Wahlergebnis in einem auf Verhältniswahl basierenden System möglichst unverfälscht das Ergebnis des Parteienwettbewerbs wiedergeben soll“* (S. 42). Erst die beiden anschließenden Sätze lassen erkennen, worauf der Verfasser eigentlich hinaus will: *„Der Ernsthaftigkeitsbegriff ist damit konkret definiert: Durch ihn soll sichergestellt werden, dass der Parteienwettbewerb sich unverfälscht im Wahlergebnis widerspiegelt. Damit dient die Beschränkung der Wahlzulassung auf ernsthafte Parteien dazu, die Integrationsfunktion der Wahl zu sichern.“* (S. 42).

Bezüglich der hier als Rechtfertigungselement für eine Gleichheitsbeschränkung in Anspruch genommenen „Integrationsfunktion“ der Wahl ist zu beachten, dass dieser Begriff seit den 50er Jahren, als die Grundlagen der Rechtsprechung zu den Unterschriftenquoten gelegt wurden, einen tief-

greifenden Bedeutungswandel durchlaufen hat. Denn seit Mitte der 90er Jahre wird „Integration“ vom Bundesverfassungsgericht in aller Regel nicht mehr als auch mit Mitteln des Wahlrechts forcierte „Kompression“ von Parteipräferenzen interpretiert, sondern nunmehr als Inklusion einer möglichst großen Anzahl politischer Meinungen. Gewichtige Anliegen im Volke dürfen von der Vertretung im Parlament nicht ausgeschlossen bleiben (vgl. BVerfGE 95, 408 [419]). Es macht deshalb keinen Sinn, ausgerechnet beim Thema Unterschriftenquoren die veraltete und bereits damals verfehltete Bedeutung beizubehalten.

Der Antragsgegner jedoch möchte aus angeblicher Sorge um den Wähler alle Wahlvorschläge eliminieren, die *„schon im Ansatz nicht zur Repräsentation des jeweiligen Wahlkreises geeignet“* sind (S. 68). Doch wie muss man sich Kreiswahlvorschläge, auf die diese Beschreibung passt, konkret vorstellen? Eine ähnliche Formulierung findet sich auch ein paar Sätze früher (S. 67 f.); hier begründet der Antragsgegner die Notwendigkeit einer *„gesonderten Positivselektion“* mittels Unterschriftenquoren auch auf Wahlkreisebene mit dem Argument, dass wenigstens im Ansatz eine *„abstrakte Repräsentationseignung“* bei den Wahlkreisbewerbern gegeben sein müsse. Doch wozu? Im System der Zweitstimmendeckung werden Wahlkreisbewerber einer Partei, die an der Sperrklausel scheitert, *niemals* einen Wahlkreis repräsentieren. Überspringt ihre Partei hingegen die Sperrhürde, wäre die geforderte Repräsentationseignung automatisch gegeben, weil der Gesetzgeber und die Rechtsprechung allen Kandidaten einer im Parlament vertretenen Partei diese Eigenschaft pauschal zubilligt. Wenn also ein Unterschriftenquorum in diesem Fall einen Unterschied gemacht hätte – sprich wenn ein Unterschriftenquorum einen Wahlkreisbewerber verhindert hätte, der im Falle seiner Zulassung am Ende ein Wahlkreismandat erhalten hätte – dann wäre diese Maßnahme unrechtmäßig gewesen.

Den Terminus der Repräsentation verwendet auch die Bevollmächtigte der Bundesregierung, die von *„funktionsfähigen im Sinne von repräsentativen Vertretungsorganen“* spricht (Stellungnahme S. 21). Nach ihrer Meinung würde die Funktion des Parlaments als Repräsentationsorgan *„leiden, wenn sich dauerhaft ein zu großer Anteil an Wählerstimmen nicht in der Repräsentation durch das Parlament widerspiegeln würde.“* Anschließend verweist sie als einzige Quelle auf BVerfGE 146, 327 (355), wo es aber um die Überprüfung der wahlrechtlichen Sperrklausel geht. Der Senat formuliert dort, eine *„andere [nämlich ablehnende] verfassungsrechtliche Beurteilung [der Sperrklausel] könnte möglicherweise geboten sein, wenn der sperrklauselbedingte Ausfall an Stimmen einen Umfang erreichte, der die*

Integrationsfunktion der Wahl (vgl. BVerfGE 95, 408 [419] m.w.N) beeinträchtigen würde. Dem ist zuzustimmen, ein rechtlicher Ausschluss von Wählerstimmen gefährdet potentiell die Integrationsfunktion von Wahlen, sei es nach dem Wahlakt mittels Sperrklausel, sei es auch davor mittels rechtlicher Hürden, die bereits den Wahlantritt präferierter Listen und Kandidaten verhindern.

Gemeint ist „Repräsentation“ von der Bundesregierung an der zitierten Stelle aber offenbar im Sinne einer größtmöglichen demokratischen Legitimation der Gewählten, was per se ein legitimes verfassungsrechtliches Ziel darstellt. Allerdings steht auch dieses Ziel in einem potentiellen Konflikt zu anderen gewichtigen verfassungsrechtlichen Zielen wie z.B. einer größtmöglichen demokratischen Partizipation und darf nicht absolut gesetzt werden (vgl. Björn Benken: „Integrative Wahlsysteme“, S. 81). Das Höchstmaß an Repräsentation (im Sinne der Darstellung der Bundesregierung) erreichte man zweifellos in einem Einparteiensystem, in dem nur eine einzige Partei zur Wahl zugelassen wird, die dann die größtmögliche Zahl an Stimmen auf sich vereinigen kann. Ein solches Wahlsystem würde allerdings eklatant gegen grundlegende demokratische Prinzipien verstoßen. Deshalb darf die Erhöhung des Repräsentationsgrades nur in einem mit dem Demokratieprinzip kompatiblen Rahmen stattfinden, wie dies insbesondere durch Stichwahlen (ggf. in der Form integrierter Stichwahlen) möglich ist – nicht jedoch mit Maßnahmen wie überzogenen Unterschriftenquoren, die den politischen Wettbewerb unnötig einschränken und den Wähler als den eigentlichen Souverän in der Demokratie entmündigen.

VI. Stimmenvergeudung: Zweck-Mittel-Relation nicht angemessen

Selbst wenn man die Gleichsetzung von „Stimmenvergeudung“ mit mangelhafter Repräsentation akzeptiert, würde dies hier zu keinen verfassungsrechtlichen Konsequenzen führen.

Besonders deutlich wird dies im Kontext der Kreiswahlvorschläge: Hier kann die „Stimmenvergeudung“ nur dann reduziert und der Repräsentationsgrad nur dann erhöht werden, wenn ansonsten stimmenvergeudende Wähler/innen dazu bewegt werden, diejenige Person zu wählen, die am Ende den Wahlkreis gewinnen wird, und niemanden anderen. Das ist an sich schon ein demokratietheoretisch bedenklicher Ansatz; doch dass man ausgerechnet in der Anhängerschaft von Kleinstparteien nach derartigen „Mainstream“-Wählern suchen will, ist kurios und ineffizient. Wenn man diesen Wahlberechtigten ihre Lieblingspartei wegnimmt, werden (a) viele

stattdessen auf den Kandidaten bzw. die Kandidatin einer anderen Kleinpartei ausweichen, während (b) andere aus dieser Wählergruppe gar nicht mehr an der Wahl teilnehmen werden. Selbst von denjenigen, die sich bei Wegfall ihrer Lieblingsoption für eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten einer Parlamentspartei entscheiden, wird dies (c) statistisch gesehen nur in etwa einem von drei Fällen diejenige Person sein, die am Ende die meisten Erststimmen erhält und den Wahlkreis repräsentiert – sofern sie nicht (d) an einer unzureichenden Zweitstimmendeckung scheitert. (Anmerkung: Die Angabe unter (c) bezieht sich auf den Medianwert von 33%, mit dem bei der Bundestagswahl 2021 ein Wahlkreis gewonnen wurde; vgl. https://bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/ed6a2fed-42ac-4c35-87c6-dfb056e85818/btw21_arbtab3.pdf).

Wenn man diese vier Wahrscheinlichkeiten multiplikativ miteinander verknüpft, lässt sich ermitteln, wie viel Stimmenvergeudung sich pro „blockiertem“ bzw. „umgeleitetem“ Votum vermeiden ließe. Wenn man z.B. dem oben genannten Effekt (a) eine Wahrscheinlichkeit von 60% zuordnet und für (b) eine Wahrscheinlichkeit von 20% annimmt, während man für das Szenario (d) eine Wahrscheinlichkeit von 15% als plausibel unterstellt, käme man auf einen Effizienzgrad von $(1-0,6) \cdot (1-0,2) \cdot 0,33 \cdot (1-0,15) = 0,0898$. Oder anders ausgedrückt: Um 1 Stimme vor der Vergeudung zu retten, müssten 11 Wähler/innen daran gehindert werden, ihre eigentliche Lieblingspartei zu wählen. Angesichts dieser höchst unbefriedigenden Zweck-Mittel-Relation ist die Geeignetheit des Instruments ernsthaft in Frage zu stellen. Doch selbst wenn man eine Geeignetheit im Prinzip als noch gegeben ansehen will (wie dies in der Stellungnahme der Bundesregierung auf S. 22 getan wird), wäre dann spätestens die Angemessenheit der Maßnahme nicht mehr gegeben.

Bei einem Unterschriftenquorum für Landeslisten wären zwar die Effekte (c) und (d) obsolet; doch die Effekte (a) und (b) würden auch hier auftreten, so dass ein großer, wahrscheinlich der überwiegende Anteil an Stimmen, die man vor „Stimmenvergeudung“ retten wollte, diesem Schicksal doch nicht entgehen würde. Wenn man tatsächlich eine möglichst hohe Repräsentation erreichen möchte, wären Systeme mit Ersatzstimme bzw. mit einer integrierten Stichwahl weitaus geeignetere Mittel.

VII. Unterschriftenquoren: Schaden-Nutzen-Relation richtig berechnen

In dem obigen Rechenbeispiel wurde gezeigt, dass aufgrund der Nicht-Zulassung einer am Unterschriftenquorum scheiternden Partei grob geschätzt nur 1 von 11 Wählerstimmen auf die jeweiligen Wahlkreisgewinner umgeleitet werden können und nur in diesem Umfang die Repräsentation erhöht werden kann. Dies ist an sich schon eine erschreckend schlechte Zweck-Mittel-Relation. Noch desaströser wird die Bilanz jedoch, wenn man stattdessen eine Schaden-Nutzen-Relation berechnet, in der neben den am Unterschriftenquorum scheiternden Parteien auch diejenigen Parteien berücksichtigt werden, die das Quorum zwar erfüllen, aber trotzdem durch diese Maßnahme stark benachteiligt werden. Auch diese Parteien, denen es unter oft großen Anstrengungen gelingt, ihre Landeslisten am Ende auf den Stimmzettel zu bringen, leiden massiv an der Ungleichbehandlung gegenüber den im Parlament vertretenen Parteien, weil letztere z.B. schon viele Monate früher als ihre Konkurrenten im Kleinparteienlager mit den Planungen für den Wahlkampf beginnen können.

Deshalb ist eine Befreiung vom Unterschriftenquorum zumindest für etablierte Kleinparteien unbedingt zu prüfen. Wenn Parteien wie die ÖDP schon mehr als 40 Jahre existieren und durch ständige Wahlteilnahmen und viele Mandate (vom Gemeinderat bis zum Europaparlament) ihren politischen Beteiligungswillen und ihre Beteiligungsfähigkeit immer wieder unter Beweis gestellt haben, widerlegen sie die Befürchtung, es würde sich um „Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer“ handeln, auf deren Verhinderung die Unterschriftenquoren ursprünglich zielten (vgl. BVerfGE 3, 19 [27]).

Es ist angemessen, genau diese etablierten Kleinparteien künftig vom Unterschriftenerfordernis zu befreien. Denn der Zwang, jedes Mal erneut Unterschriften beibringen zu müssen, ist ähnlich sinnfrei wie eine Abiturprüfung, die man jedes Jahr neu ablegen muss. Auch wenn man dabei jedes Mal besser und geübter wird, bleibt es doch eine permanente Zusatzbelastung, die auf Dauer die Kräfte zermürbt. Daraus wird deutlich, dass die Benachteiligungen, die die Unterschriftenquoren bei kleinen Parteien auslösen, sich keinesfalls nur auf die eventuell versagte Wahlzulassung beschränken. Dass auch für die *erfolgreich* antretenden Parteien aus der Belastung des Unterschriftensammelns Wettbewerbsverzerrungen resultieren, wurde aber weder vom Antragsgegner noch von der Bundesregierung angemessen zur Kenntnis genommen; vielmehr versuchten beide in ihren Stellungnahmen vor allem den Ausschluss der *erfolglosen* Parteien zu rechtfertigen. Doch gerade auch jene Parteien, die die Ernsthaftigkeit ihrer politischen Bestre-

bungen schon vielfach unter Beweis stellen mussten und dies immer wieder aufs Neue getan haben, müssen vor überzogenen Anforderungen an die Wahlzulassung geschützt werden.

VIII. Stärkung der Demokratie: Fairer Parteienwettbewerb essentiell

Damit demokratische Systeme ihre Vorteile voll ausspielen können, muss sich der Wettbewerb um die besten politischen Ideen frei entfalten können. Dies wiederum kann nur geschehen, wenn faire Wettbewerbsbedingungen herrschen, die von den politischen Akteuren als gerecht empfunden werden, sobald man sich gedanklich unter dem Rawls'schen „Schleier des Nichtwissens“ befindet.

Was faire und was unfaire Wettbewerbsbedingungen sind, soll durch eine Analogie aus dem Sportbereich illustriert werden: Man stelle sich vor, der örtliche Sportverein veranstaltet Kreismeisterschaften in verschiedenen Leichtathletik-Disziplinen. Dabei werden Teilnehmer/innen, die im letzten Quartal schon an anderen Veranstaltungen teilgenommen haben, automatisch zugelassen, während alle anderen erst dann starten dürfen, wenn sie bestimmte Auflagen erfüllt haben. Eine solche Auflage könnte z.B. die Pflicht einer frühzeitigen Anmeldung sein, bei der gleichzeitig eine bestimmte Anzahl absolvierter Trainingseinheiten nachgewiesen werden muss. Kann man in einem solchen Fall noch von einem fairen Wettbewerb sprechen? Wohl kaum, denn es käme hier nicht mehr allein auf die sportliche Leistung an. Rechtfertigen ließe sich eine solche Diskriminierung allenfalls dann, wenn es hierfür gewichtige sachliche Gründe gäbe – z.B. wenn von denjenigen, für die kein negativer Dopingtest innerhalb eines bestimmten Zeitfensters vorliegt, ein derartiger Nachweis verlangt würde. Eine solche Einschränkung könnte nötig sein, um faire Startchancen überhaupt erst zu ermöglichen. Keinen Sinn hätte es hingegen, die Bewerber/innen aus den vermeintlich schwächsten Verbänden vorab auszuschließen und von einer Teilnahme auszuschließen – denn wer leistungsschwach und wer leistungsstark ist, soll ja bei der Veranstaltung gerade erst ermittelt werden! Eine Differenzierung bei der Zulassung würde dem Gebot eines fairen Wettbewerbs eklatant widersprechen.

In der Demokratie braucht es auch schwächere Teilnehmer, weil sie die starken dazu veranlassen, zur Höchstform aufzulaufen. Für Martin Morlok ist *„nicht nur der Wettbewerb durch tatsächlich existierende Konkurrenten wichtig, sondern auch der virtuelle Wettbewerb in dem Sinne, dass die*

„Marktzutrittschancen‘ so niedrig sind, dass die bisher erfolgreichen Wettbewerber damit rechnen müssen, von neuen Parteien herausgefordert zu werden, wenn sie keine befriedigenden Leistungen anbieten.“ (Martin Morlok: „Was kümmern den Staat die Parteifinanzen? Leitlinien einer Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung“, in: Jahrbuch der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf 2002, erschienen 2003, S. 427-437, online unter <https://docserv.uni-duesseldorf.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-838/pagesmorlok.pdf>). Für Heinz-Christian Jülich wiederum wird dem sich aus dem Demokratieprinzip ergebenden Mehrheitsprinzip nur dann Genüge getan, wenn die Minderheit im Wahlwettbewerb jederzeit zur Mehrheit werden kann. Damit dieses Prinzip der Rotation funktionieren kann, sei es wichtig, dass zwischen den Abstimmenden Gleichheit herrsche (vgl. Heinz-Christian Jülich: „Chancengleichheit der Parteien – Zur Grenze staatlichen Handelns gegenüber den politischen Parteien nach dem Grundgesetz, Berlin 1967, S. 69 f.).

Auch das Bundesverfassungsgericht hat betont, der demokratische Parteienstaat brauche *„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.).

Diese Zusammenhänge verkennt der Antragsgegner völlig. In den Augen vieler Beobachter steht der Parteienstaat, der über Jahrzehnte maßgeblich zur Stabilität des demokratischen Systems der Bundesrepublik Deutschland beigetragen hat, immer mehr mit dem Rücken zur Wand und muss verstärkt um seine Glaubwürdigkeit und die Akzeptanz in der Bevölkerung

kämpfen. Hans Vorländer hat dies in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht zum Bundeswahlgesetz am 23. April 2024 treffend auf den Punkt gebracht: *„Wenn der Glaube abnimmt, dass die politische Ordnung gut und gerecht ist, kommt es in besonderer Weise auf die Legitimation der Verfahren an.“* Sprich: Die Regeln des politischen Wettbewerbs sollten schon deshalb möglichst fair ausgestaltet sein, um den Kritikern des Parteienstaats den Wind aus den Segeln zu nehmen. Ist unter diesem Aspekt die Formulierung *„valide Teilnehmer des Parteienwettbewerbs“*, die der Antragsgegner verwendet (S. 59), wirklich hilfreich? Wie abgewertet müssen sich die „invaliden“ Teilnehmer des Parteienwettbewerbs durch eine derartige Etikettierung fühlen? Ist nicht vielmehr **jede** Partei, deren Parteistatus gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG festgestellt wurde und die an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken versucht, eine valide Teilnehmerin des Parteienwettbewerbs? Es spricht vieles dafür, dass man diese These bejahen muss; siehe hierzu nur die ausführliche Begründung in der Monographie *„Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt: kritische Studie zur Wahl- und Parteienrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts“* von Hanns-Rudolf Lipphardt aus dem Jahr 1975.

Auch anderweitig haben Unterschriftenquoten in der Literatur harsche Kritik auf sich gezogen. Für Hans Meier z.B. ist es *„offensichtlich, dass diese drei Entscheidungen [nämlich BVerfGE 3, 19, BVerfGE 3, 383 und BVerfGE 5, 77], die die Einstellung des Gerichts zu den Unterschriftenquoten in einer frühen Phase der Rechtsprechung festgelegt haben, dem Standard des ‚rechtfertigenden, besonderen, zwingenden Grundes‘ nicht entsprechen.“* Und weiter: *„Die Ernsthaftigkeit kann ... bei politischen Parteien, die sich regelmäßig an den Bundestagswahlen beteiligen, im Ernst nicht in Frage gestellt werden. Wenn schon der Gesetzgeber bei einem Wahlerfolg von 0,5% eine Wahlkampfkostenerstattung vorsieht, ist nicht zu sehen, wie es einen zwingenden Grund dafür gäbe, daß dieselbe Partei bei der nächsten Bundestagswahl wiederum bis zu 2000 Unterschriften beibringen muß. Dies sieht eher nach Schikane als nach einem zwingenden Grund aus.“* (Hans Meier: *„Wahlgrundsätze und Wahlverfahren“*, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hg.): *„Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland“*, 1987, § 38 Rn. 38).

IX. Wahldurchführung: Kein Risiko selbst bei völligem Wegfall von Unterschriftenquoten

Die Wahldurchführung würde selbst durch ein vollständiges Entfallen der Unterschriftenquoten nicht gefährdet.

Angesichts einer vielfach diagnostizierten abnehmenden Akzeptanz des Parteienstaates ist es aktuell nicht angebracht, mit formalistischen Winkelzügen die Besitzstände der parlamentarisch-etablierten Parteien um jeden Preis zu wahren. Und je überzogener die Argumente sind, mit denen dies versucht wird, umso unglaubwürdiger wird die Position derjenigen, die sie vertreten. So scheint die Bundesregierung allen Ernstes mit einer „*fast ins Unendliche gehenden Länge von Stimmzetteln*“ zu rechnen, sobald alle Unterschriftenquoten entfallen (S. 24). Das ist eine rein theoretische Überlegung, die einer nachvollziehbaren Grundlage entbehrt. Die Bevollmächtigte der Bundesregierung selbst weist an anderer Stelle darauf hin, dass zwar die Gründung einer Partei an sich relativ leicht möglich ist, dass aber die in § 7 PartG geforderte gebietliche Gliederung, mit der den Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung ihrer Partei ermöglicht werden muss, eine nicht geringe Hürde auf dem Wege zur Anerkennung als politische Partei im Sinne des Art. 21 GG darstelle (Sophie Schönberger: „Rechtliche Hürden für neue Parteien“, in: Martin Morlok/Thomas Pogutschke/ Gregor Zons (Hg.): „Etablierungschancen neuer Parteien“, Nomos 2016, S. 75 f.). Diese Einschätzung ist richtig. Eine umfassende Parteistruktur lässt sich nicht so ohne Weiteres aus dem Boden stampfen und selbst dort, wo bereits Landesverbände bestehen, scheitert ein Wahlantritt oftmals an unzureichenden personellen und finanziellen Ressourcen.

Bevor Schreckensszenarien an die Wand gemalt werden, die mit der Realität nichts gemeinsam haben, soll ein Blick auf die Situation bei Europawahlen geworfen werden. In Deutschland traten bei der EU-Wahl 2024 in allen Bundesländern jeweils 34 Vereinigungen, also politische Parteien und sonstige politische Vereinigungen im Sinne von § 8 Abs. 1 2. HS EuWahlG mit Landeslisten an. Der Stimmzettel hatte z.B. in Thüringen eine Länge von 80,5 cm; vgl. https://statistik.thueringen.de/presse/2024/pr_083_24.pdf. Der direkte Vergleich zwischen Bundestags- und Europawahl ist vor allem deshalb erhellend, weil bei Europawahlen lediglich 4.000 Unterschriften gesammelt werden müssen (theoretisch auch nur in einem einzigen Bundesland), um mit einer Bundesliste zur Wahl zugelassen zu werden. Im Unterschied dazu verpflichten die derzeit bei Bundestagswahlen geltenden Quoren die Parteien, insgesamt mehr als 27.000 Unterschriften für ihre Landeslisten zuzüglich 56.000 Unterschriften für Kreiswahlvorschläge zu sammeln, sofern ein bundesweit flächendeckender Wahlantritt angestrebt wird. In der Summe sind bei Bundestagswahlen also mehr als das Zwanzigfache(!) der bei Europawahlen verlangten Unterschriftenzahlen beizubringen. Zudem ist zu beachten, dass bei Europawahlen nicht nur Parteien, sondern auch politische Vereinigungen teilnehmen dürfen. Daher braucht hier keine Partei-Eigenschaft nachgewiesen zu werden, so dass

bei einer Europawahl die Feststellung des Ernsthaftigkeitskriteriums allein auf der Zahl der gesammelten Unterschriften beruht.

Dass trotz dieser objektiv deutlich niedrigeren Hürden lediglich 34 Vereinigungen an der Europawahl 2024 teilnahmen, muss auch bezüglich der Bundestagswahlen zu einer günstigeren Prognose für den Fall der Absenkung der Wahlzulassungshürden führen. Bei der Bundestagswahl 2017, bei der das 1-vom-Tausend-Quorum zum vorläufig letzten Mal angewandt worden war, standen im Durchschnitt 17 Landeslisten auf dem Stimmzettel; Spitzenreiter war Berlin mit 24 Landeslisten. Bei der Bundestagswahl 2021 waren die Quoren im Zuge der Covid-19-Pandemie auf nur noch 25 Prozent der üblichen Werte reduziert worden; nunmehr traten durchschnittlich 21 Parteien um die Zweitstimme an, an der Spitze lag diesmal Nordrhein-Westfalen mit 27 Landeslisten (vgl. Tab. 4 auf Seite 42 der Antragsschrift).

Doch selbst wenn aufgrund eines Wegfalls oder einer Absenkung von Unterschriftenquoten ein paar Landeslisten mehr als bisher antreten würden, so wäre damit nicht gesagt, dass die Stimmzettel tatsächlich länger würden. Denn in der Analyse gegenzurechnen wären jene Parteien, die im alten Wahlrecht ausschließlich in den Wahlkreisen um die Erststimme antreten sind. Bei der Bundestagswahl 2021 z.B. waren dies:

- Ab jetzt...Demokratie durch Volksabstimmung
- bergpartei, die überpartei
- DIE SONSTIGEN
- Familien-Partei Deutschlands
- Graue Panther
- Klimaliste Baden-Württemberg
- Thüringer Heimatpartei

(Quelle: <https://bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/wahlbewerber.html>)

Derlei Partei-Kandidaturen ohne Landesliste wären nach dem neuen Wahlrecht nicht mehr möglich, so dass der Wegfall von ein oder zwei Einträgen am Ende der linken Spalte unter Umständen einen etwaigen Zuwachs in der rechten Spalte des Stimmzettels vollständig oder teilweise kompensieren könnte. Dieser Effekt würde nochmals wahrscheinlicher werden, wenn zur folgenden Bundestagswahl eine Gesetzesänderung dahingehend erfolgt, dass Einzelkandidaturen (von denen es bei der Wahl 2021 insgesamt 197 gab) nicht mehr zugelassen sind. Der Gesetzgeber hatte dieses systemfremde Element allein mit Blick auf das BVerfG-Urteil 41, 399 im Gesetz belassen, was aber offenkundig eine zu enge Interpretation der Entscheidung aus dem Jahr 1976 darstellt (so zumindest hat es der Senat in der mündlichen Verhandlung am 24. April 2024 durchblicken lassen).

Zumindest auf absehbare Zeit ist selbst bei einem völligen Wegfall von Unterschriftenquoren nicht damit zu rechnen, dass Stimmzettel so lang und so unübersichtlich werden, dass sie die Wählenden oder die Wahlbehörden vor nennenswerte Schwierigkeiten stellen würden. Diese Aussage gilt umso mehr dann, wenn es nicht zu einem völligen Verzicht auf Unterschriftenquoren für Landeslisten käme, sondern wenn diese z.B. wie zu der Zeit der Covid-19-Pandemie auf ein Viertel der üblichen Werte abgesenkt würden und/oder wenn sie sich nur auf originär neue Parteien beschränkten, die erstmalig zu einer Bundestagswahl antreten wollen.

Was die Bundestagswahl 2021 betrifft, so ist zu berücksichtigen, dass die Absenkung der Quoren eine Reaktion auf die Tatsache war, dass auch das Sammeln von Unterstützungsunterschriften im relevanten Zeitraum durch die Pandemiebekämpfungsmaßnahmen stark erschwert war. Dennoch ist die These des Antragsgegners, dass die Absenkung der Unterschriftenquoren auf 25 Prozent die tatsächlichen Einschränkungen unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie so widergespiegelt hätte, dass sich beide Effekte annähernd aufgehoben hätten (Erwiderung S. 65), eine reine Mutmaßung, die nicht überzeugen kann. Denn als das Bundesverfassungsgericht die Klagen von MLPD und Bayernpartei zurückwies, weil diese nicht das genaue Ausmaß der Beeinträchtigungen in Relation zu dem aus der früheren Rechtsprechung abgeleiteten Maximalquorum von 0,25% zu benennen vermochten (BVerfG 157, 300 (324 f.) = 2 BvE 1 und 3/21, Rn. 57 ff.), stellte es sich damit implizit in Gegensatz zu der jetzt vom Antragsgegner aufgestellten These. Zumindest war es für das Gericht *nicht offensichtlich* gewesen, dass das Sammeln von Unterstützungsunterschriften viermal schwerer als in Vor-Pandemie-Zeiten war; denn andernfalls hätte das Gericht aus diesem Umstand zwingend eine Anpassungspflicht für die Höhe der Quoren herleiten müssen.

Es sei nochmals betont, dass es momentan keinerlei Erkenntnisse oder auch nur plausible Vermutungen gibt, dass eine Reduzierung des listenbezogenen Unterschriftenquorums tatsächlich zu einer nennenswerten Behinderung der Durchführung der Wahl führen könnte. Da beispielsweise bei Europawahlen, wo ein faktisches Unterschriftenquorum von nur 0,0065% gilt, bisher keine nennenswerten Störungen des Wahlablaufs aufgetreten zu sein scheinen (vgl. auch Antragsschrift S. 42 f.), muss geprüft werden, ob im Lichte dieser empirischen Befunde das mehrfach so hohe Quorum von bis zu 0,1% bei Bundestagswahlen noch zu rechtfertigen ist oder ob es nicht vielmehr dringend zu einer verfassungsrechtlichen Neubewertung kommen muss. Um diese Frage besser beantworten zu können, sollten auch Landtagswahlen untersucht werden, bei denen deutlich niedrigere

Unterschriftenquoten als bei Bundestagswahlen zur Anwendung kommen. So beträgt die Quote von geforderten Unterschriften zu Wahlberechtigten in Nordrhein-Westfalen nur 0,0077% und in Mecklenburg-Vorpommern 0,0076% bei den dortigen Landtagswahlen. Aus beiden Bundesländern wurden bisher keine Probleme im Zusammenhang mit den niedrigen Unterschriftenquoten berichtet. Dieser Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse seit den Ursprüngen der Rechtsprechung zu Unterschriftenquoten in den 50er Jahren und den seitdem gewonnenen Erfahrungen hätte der Antragsgegner bei der Neuregelung des Bundestagswahlrechts Rechnung tragen müssen.

X. Wahldurchführung: Die Situation in den Wahlbehörden

Auf das Argument der Antragstellerin, ein Wegfall der Unterschriftenquoten würde auch die mit der Durchführung der Wahl betrauten Behörden entlasten, gehen weder der Antragsgegner noch die Bundesregierung ein. Sie bestreiten somit nicht, dass es im aktuellen Wahlrecht eine nicht unerhebliche Belastung für die Wahlämter darstellen kann, wenn ihnen große Stapel von Unterschriftenformularen – teilweise in vierstelliger Zahl – auf den Tisch gelegt werden mit der Aufforderung, diese möglichst schnell auf ihre Gültigkeit hin zu prüfen. Dies stellt die Wahlbehörden vor allem dann vor große Schwierigkeiten, wenn sich die Vorbereitungen mehrerer Wahlen überlappen. So sind beispielsweise zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Zeilen die Wahlämter im Land Brandenburg beschäftigt, die am 9. Juni 2024 stattfindende Europawahl sowie die für den gleichen Tag angesetzten Kommunalwahlen (Wahl der Kreistage, Stadtverordnetenversammlungen, Gemeindevertretungen, hauptamtliche und ehrenamtliche Bürgermeister, Ortsbeiräte und Ortsvorsteher/innen) durchzuführen. Zugleich müssen sie jedoch auch schon die Unterschriften für die Landtagswahl am 22. September prüfen. Die stellv. Vertrauensperson der an der Wahl teilnehmenden Listenvereinigung Plus Brandenburg, Ronny David Friedrich, berichtet von „komplett überforderten“ Wahlämtern, die drei Wochen oder mehr für diese Aufgabe benötigten. Ein Wegfall oder auch bereits die deutliche Reduzierung der Unterschriftenquoten bei der Bundestagswahl würde die Gefahr verringern, dass es zu derartigen Überlastungsspitzen kommt, welche die Qualität der Wahldurchführung mindern und im Extremfall eine Wahl sogar anfechtbar machen – vgl. z.B. das Urteil 154/21 des Verfassungsgerichtshofs Berlin vom 16. November 2022, wo nach einem Versagen der überforderten Wahlbehörden eine vollständige Wiederholung der Abgeordnetenhauswahl 2021 angeordnet wurde, oder die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 82, 353 ff., nach der aufgrund des Behör-

den-Chaos bei der ersten gesamtdeutschen Wahl 1990 das Unterschriften-erfordernis weitgehend ausgesetzt werden musste.

Kleine ländliche Gemeinden bekommen oft nur einzelne Unterschriften zwecks Prüfung und Bestätigung zugeschickt. Hier ist nicht die Masse das Problem, sondern die Tatsache, dass die Beschäftigten in diesen Ämtern oft unzureichend geschult sind und teilweise nicht genau wissen, was zu tun ist. Selbst die Sachkosten werden in der Summe relevant, wenn quasi für jedes zurückzusendende Formular eine Briefmarke erforderlich wird.

Abschließend sei zur Frage der Risikobewertung wegfallender Unterschriftenquoten noch Folgendes angemerkt: Sollten sich im Zeitablauf wider Erwarten und entgegen allen plausiblen Prognosen Probleme bezüglich des ordnungsgemäßen Wahlablaufs ergeben, könnte der Gesetzgeber etwaigen negativen Entwicklungen durch eine Nachjustierung Rechnung tragen. Auf jeden Fall ist es im Bereich der Unterschriftenquoten – anders als z.B. beim Thema Sperrklausel – nicht zu erwarten, dass diejenigen, die von der Lockerung der Regelung begünstigt worden sein könnten, im Parlament gegen deren erneute Verschärfung stimmen (weil diese sie dann nicht mehr unmittelbar beträfe). Somit wäre eine Lockerung der Unterschriftenquoten, die sich im Nachhinein als ungünstig herausstellen würde, jederzeit problemlos reversibel.

XI. Ausblick und Zusammenfassung: Keine Rechtfertigung für Quoren-Beibehaltung

Die vertieften Eingriffe in die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien, die im Verein mit der jüngsten Wahlrechtsänderung von den Unterschriftenquoten ausgehen, beschränken sich keinesfalls nur darauf, dass bestimmte Parteien nicht zur Wahl zugelassen werden. Hinzu kommt der ebenso gewichtige Aspekt, dass selbst diejenigen Parteien, denen es am Ende gelingt, das Unterschriftenerfordernis zu erfüllen, in ihrer Wettbewerbssituation massiv behindert werden.

Diese gravierenden, im Zuge der Wahlrechtsreform verschärften Eingriffe in die Chancengleichheit lassen sich, wie in der Antragsschrift und oben in diesem Schriftsatz erneut gezeigt, auch nicht mit dem Argument des Antragsgegners rechtfertigen, die Unterschriftenquoten wären nun mal „*im Bestand des Verfassungsrechts der Bundesrepublik seit jeher Gemeingut*“ (Erwiderung S. 55). Würde man diesen Gedanken konsequent zu Ende denken, so könnte die Fortentwicklung des Rechts immer mit Verweis auf

den Status quo unterbunden werden. Im Übrigen können die Darlegungen des Antragsgegners, dass Unterschriftenquoten in praktisch allen Landeswahlrechten vorkommen und dass ihnen auch Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK nicht entgegensteht (S. 55 ff.), schon deshalb nicht überzeugen, weil sich der vorliegende Organstreit gegen ein sehr spezifisches Wahlrecht richtet – nämlich gegen ein Verhältniswahlrecht mit Zweitstimmendeckung, welches bislang einmalig auf der Welt ist. Allein auf die Umstände dieses speziellen Bundestags-Wahlrechts aber bezieht sich die Rüge der Antragstellerin.

Wie bereits in der Antragsschrift (S. 44 ff.) ausführlich begründet wurde, ist es nach dem geltenden Bundeswahlgesetz ausgeschlossen, dass der Wegfall des Unterschriftenquorums für *Kreiswahlvorschläge* von Parteibewerbern zu einem längeren Stimmzettel führen kann. Bei einem Wegfall bzw. einer Reduzierung des Unterschriftenquorums für *Landeslisten* hingegen ist zu erwarten, dass mehr Parteien als bisher an der Wahl teilnehmen. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass die Stimmzettel (etwas) länger werden und in diesem Sinne eventuell auch etwas unübersichtlicher. Um die bisherigen Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien weiterhin rechtfertigen zu können, müssten allerdings *konkrete* Beeinträchtigungen auftreten oder zumindest plausibel befürchtet werden. Hierzu hätte der Antragsgegner etwa vergleichbare Wahlen auswerten müssen, bei denen der Anteil der Wahlberechtigten, für die Unterstützungsunterschriften beizubringen sind, nur einen Bruchteil der Quoren bei Bundestagswahlen beträgt (wie z.B. bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen und in Mecklenburg-Vorpommern oder bei den Europawahlen). Wenn bei diesen Wahlen keine Probleme auftreten, dann sind auch keine größeren Beeinträchtigungen zu erwarten, wenn bei Bundestagswahlen niedrigere Quoren gelten würden. Eine weitere Referenz-Wahl ist die Bundestagswahl 2021, bei der ein historisch niedriges Unterschriftenquorum für Landeslisten in Höhe von nur 25 Prozent der regulären Werte in Kraft war. Auch hier hat das niedrigere Quorum in der Praxis nicht zu Problemen geführt; deshalb ist die Beibehaltung des Quorums in seiner bisherigen Höhe nicht erforderlich, angesichts seiner verschärften Wirkungen unter den Bedingungen des geänderten Wahlrechts jedenfalls nicht angemessen und somit insgesamt verfassungsrechtlich nicht geboten.

München, den 1. Juli 2024

Charlotte Schmid
Bundesvorsitzende

Helmut Scheel
2. Stellv. Bundesvorsitzender