

Art. 21, Art. 38 GG

Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge zur Bundestagswahl 2025 verfassungskonform

BVerfG, Beschl. v. 10.12.2024 – 2 BvE 15/23, BeckRS 2024, 36208

Fall

Durch die Reform des Bundeswahlgesetzes im Jahr 2023 wurde u.a. das sog. Zweitstimmendeckungsverfahren eingeführt. Mit der Erststimme gewählte Kandidatinnen und Kandidaten erhalten dadurch einen Sitz im Bundestag nur, wenn die Partei, der sie angehören, bzw. die von dieser eingereichte Landesliste eine ausreichende Anzahl an Zweitstimmen erworben hat, über die die Sitzverteilung im Bundestag primär stattfindet. Die Regelung in § 18 Abs. 2 S. 1 BWahlG für die Teilnahme von Parteien an der Wahl ist aber unverändert geblieben. Diese sieht vor, dass solche Parteien, die aufgrund eigener Wahlvorschläge nicht mit mindestens fünf Abgeordneten im Bundestag oder in einem Landtag seit der letzten Wahl vertreten waren, nur nach vorheriger Anzeige und Feststellung ihrer Parteieigenschaft an der Bundestagswahl teilnehmen dürfen. Zusätzlich müssen diese Parteien Unterstützungsunterschriften nachweisen. Landeslisten benötigen gemäß § 27 Abs. 1 S. 2 BWahlG Unterschriften von 1 vom Tausend der Wahlberechtigten des Landes bei der letzten Bundestagswahl. Parteien, die seit der letzten Wahl ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, müssen hingegen keine Unterstützungsunterschriften beibringen.

Die A-Partei ist im Europaparlament mit einer Abgeordneten vertreten, aber weder in einem Landtag noch im Bundestag. Sie ist der Auffassung, dass es der Bundestag bei der Änderung des BWahlG in verfassungswidriger Weise unterlassen hat, das Unterschriftenquorum zu reduzieren oder gar abzuschaffen. Sie leitet deshalb drei Monate nach Verkündung des geänderten BWahlG gegen den Bundestag formgerecht ein Verfahren vor dem BVerfG ein. Sie ist der Auffassung, dass das Unterschriftenquorum sie in ihrem Recht auf allgemeine und gleiche Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG sowie auf Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Spätestens seit Einführung der Zweitstimmendeckung sei das Unterschriftenquorum nicht mehr mit dem Verweis auf eine Stimmenzersplitterung oder einen ordnungsgemäßen Wahlablauf gerechtfertigt. Hat das Verfahren Erfolg?

Lösung

Das Verfahren hat Erfolg, soweit es zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Rechtsweg zum und Zuständigkeit des BVerfG

In dem von der A-Partei eingeleiteten Verfahren streitet diese mit dem Deutschen Bundestag über ein Unterlassen, also eine mögliche Verpflichtung. Es handelt sich damit um ein **Organstreitverfahren** nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG, das zugleich den Rechtsweg zum und die Zuständigkeit des BVerfG eröffnet.

II. Beteiligtenfähigkeit

Der Deutsche Bundestag gehört zu den ausdrücklich durch § 63 Hs. 1 BVerfGG für beteiligtenfähig erklärten Institutionen. Die dort nicht genannte A-Partei

Leitsätze

1. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG garantiert den politischen Parteien nicht nur die Freiheit ihrer Gründung und ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung, sondern auch, dass diese Mitwirkung auf der Grundlage gleicher Rechte und gleicher Chancen erfolgt.

2. Das dieses Recht beschränkende Unterschriftenquorum ist allerdings gerechtfertigt, um nur solche Wahlvorschläge zur Wahl zuzulassen, die ernst zu nehmen und nicht völlig aussichtslos sind. Dies dient der Verhinderung der Stimmenzersplitterung bei der Wahl.

Zur Wahlrechtsreform s. BVerfG RÜ 2024, 579

Ein weiteres Unterschriftenquorum besteht nach § 20 Abs. 2 S. 3 BWahlG. In dem Beitrag beschränken wir uns auf das für Landeslisten geltende Quorum. Die verfassungsrechtliche Argumentation ist für beide Quoren identisch.

Prüfungsschema: Organstreitverfahren

A. Zulässigkeit

- I. Rechtsweg zum und Zuständigkeit des BVerfG
- II. Beteiligtenfähigkeit: bestimmte Bundesorgane und Teile, andere Beteiligte
- III. Tauglicher Antragsgegenstand: rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung
- IV. Frist: 6 Monate ab Kenntnis
- V. Form: schriftlich oder elektronisch
- VI. Rechtsschutzbedürfnis

B. Begründetheit

Verstoß gegen GG und Rechtsverletzung beim Antragsteller

- I. Schutz-/Regelungsbereich
- II. Eingriff / Beschränkung
- III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

ist als andere Beteiligte i.S.d. Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG beteiligtenfähig, da sie in Art. 21 GG mit eigenen Rechten ausgestattet ist.

III. Antragsgegenstand

Tauglicher Antragsgegenstand ist jede rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners, § 64 Abs. 1 BVerfGG. Hier wendet sich die A-Partei gegen eine **Unterlassung** der Änderung des BWahlG. Ein solches Unterlassen kann jedenfalls dann Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein, ...

„[30] ... wenn eine Partei die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG durch die rechtliche Gestaltung des Wahlverfahrens geltend macht. Hierfür steht ihr nicht der Weg der Verfassungsbeschwerde offen, sondern lediglich der Organstreit. Der verfassungsrechtliche Rechtsschutz von Parteien ist damit jedoch nicht schwächer als die Möglichkeit wahlrechtlicher Verfassungsbeschwerden von Bürgerinnen und Bürgern. Diese können geltend machen, ihre Rechte aus Art. 38 Abs. 1 GG seien verletzt, weil der Gesetzgeber einer verfassungsrechtlichen Handlungspflicht, die sich aus den Grundsätzen der allgemeinen und gleichen Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ergibt, nicht nachgekommen sei. Entsprechendes muss für Parteien gelten, die eine Verletzung ihrer Parteienfreiheit und Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG rügen, weil der Gesetzgeber eine solche Handlungspflicht missachtet habe.“

[31] Eine Handlungspflicht des Wahlgesetzgebers kann **nicht nur aufgrund neuer tatsächlicher Entwicklungen** entstehen, sondern auch infolge von **Änderungen des rechtlichen Umfelds einer konkreten Bestimmung.**“

Die A-Partei macht geltend, dass sie durch das Unterschriftenquorum mit übrigen, bereits im Bundestag oder den Landtagen vertretenen Parteien ungleich behandelt wird. Aufgrund der umfangreichen Änderungen des BWahlG in 2023 könnte sich eine Handlungspflicht des Wahlgesetzgebers ergeben haben. Damit liegt ein tauglicher Antragsgegenstand vor.

IV. Frist

Die nach § 64 Abs. 3 BVerfGG einzuhaltende Frist beträgt sechs Monate ab Bekanntwerden der Maßnahme oder Unterlassung. Richtet sich das Organstreitverfahren gegen **Rechtsnormen**, ist...

„[37] ... dafür der Zeitpunkt maßgeblich ... , zu dem die Norm beim Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermag. Greift eine politische Partei im Organstreit den Erlass eines Gesetzes an, kommt es daher ... auf den **Verkündungszeitpunkt** des Gesetzes [an]. Entsprechendes gilt, wenn gerügt wird, der Bundestag habe eine durch Gesetzesänderung notwendig gewordene Änderung weiterer Vorschriften unterlassen.“

Die A-Partei hat das Organstreitverfahren drei Monate nach Verkündung des geänderten BWahlG und damit fristgemäß eingeleitet.

V. Form

Die Einleitung des Verfahrens erfolgte formgemäß (§§ 23, 64 Abs. 2 BVerfGG).

VI. Rechtsschutzbedürfnis

Letztlich müsste auch das Rechtsschutzbedürfnis zu bejahen sein.

„[39] Bei Organstreitigkeiten zwischen Verfassungsorganen und ihren Organteilen **obliegt** es zwar dem **Antragsteller**, die **Gegenseite auf die gerügte Rechtsverletzung hinzuweisen**. Bestehen verfahrensrechtliche Vorkehrungen, die dazu dienen, verfassungsrechtliche Streitfragen ohne

Hinzuziehung des Bundesverfassungsgerichts zu klären, sind diese vor Einleitung eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens auszuschöpfen.“

Ein solches Verfahren existiert im Gesetzgebungsverfahren für politische Parteien jedoch nicht. Die A-Partei hat deshalb vor Einleitung des Verfahrens vor dem BVerfG keine Obliegenheit im Hinblick auf eine vorherige Kontaktaufnahme mit dem Deutschen Bundestag verletzt. Das Rechtsschutzbedürfnis liegt ebenfalls vor. Das Organstreitverfahren ist zulässig.

B. Begründetheit

Das Organstreitverfahren ist begründet, soweit die Unterlassung der Abschaffung bzw. Modifizierung des Unterschriftenquorums für Wahlvorschläge gegen das GG verstößt und die A-Partei dadurch in ihren Rechten verletzt ist (vgl. § 67 BVerfGG). Hier könnte die Unterlassung des Bundestages, das Unterschriftenquorum anzupassen oder abzuschaffen, das Recht der A-Partei auf Chancengleichheit aus Art. 21 GG zu verletzen.

I. Regelungsbereich

Zunächst müsste sich aus Art. 21 GG ein Recht auf gleiche Behandlung bei der Wahl ergeben. Das Recht, Personen zur Wahl vorzuschlagen, ist **integraler Bestandteil des Wahlrechts**. In Bezug auf Personen folgt dieser Schutz aus den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Das Wahlvorschlagsrecht der Parteien wird indes durch Art. 21 Abs. 1 GG geschützt.

„[46] ... Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG garantiert den politischen Parteien somit nicht nur die Freiheit ihrer Gründung und die Mitwirkung an der politischen Willensbildung, sondern auch, dass diese **Mitwirkung auf der Grundlage gleicher Rechte und gleicher Chancen erfolgt**. Der verfassungsrechtliche Schutz des Wahlvorschlagsrechts der Parteien entspricht daher den Maßgaben des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG für das Wahlvorschlagsrecht der Wahlberechtigten.“

Der A-Partei steht deshalb das Recht zu, nach allgemeinen und für alle Parteien gleichermaßen geltenden Vorgaben Wahlvorschläge für die Bundestagswahl einzureichen.

II. Beschränkung

In dem Unterschriftenquorum aus § 27 Abs. 1 S. 2 BWahlG könnte eine Beschränkung dieses Rechts liegen. Das Unterschriftenquorum muss jedoch nicht von jeder Partei erfüllt werden. Solche Parteien, die mit fünf Abgeordneten im Deutschen Bundestag oder einem Landtag vertreten sind, müssen keine Unterstützungsunterschriften beibringen.

„[54] ... Die Unterstützungserfordernisse beeinträchtigen ihre von der Parteienfreiheit erfasste Möglichkeit, an Bundestagswahlen mit eigenen Wahlvorschlägen teilzunehmen. Im Verhältnis zu den Parteien, die nicht verpflichtet sind, Unterstützungsunterschriften vorzulegen, ist auch ihr Recht auf Chancengleichheit verkürzt.“

Damit liegt eine Beschränkung des Parteienrechts vor.

III. Rechtfertigung

Allerdings könnte die Beschränkung gerechtfertigt sein. Dies ist der Fall, ...

„[47] ... wenn sie dem Schutz von Verfassungsgütern [dient], die der Parteienfreiheit und Chancengleichheit die Waage halten können. Einen solchen Rang hat das **Ziel, den Charakter der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes zu sichern**. Es um-

Da das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 GG folgt, fallen GG-Verstoß und Rechtsverletzung zusammen.

KLAUSURHINWEIS

Das BVerfG orientiert sich beim Prüfungsaufbau des Art. 21 Abs. 1 GG an Grundrechten. Die vollständige Terminologie dürfen Sie in einer Klausur ebenso wenig übernehmen wie das BVerfG, denn Art. 21 Abs. 1 GG ist schließlich kein Grundrecht.

fasst gleichermaßen die **Sicherstellung**, dass **gewichtige Anliegen** im Volk nicht von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben, und das **Hervorbringen eines funktionsfähigen Parlaments**. Mit dieser doppelten Funktion legitimieren Wahlen die Träger der staatlichen Macht.“

Damit liegen ausreichend wichtige Gründe vor, die der Chancengleichheit der Parteien grundsätzlich die Waage halten können. Die im Unterschriftenquorum liegende Beschränkung ist gleichwohl nur gerechtfertigt, wenn diese Ziele in § 27 Abs. 1 S. 2 BWahlG **verhältnismäßig** umgesetzt worden sind.

1. Legitimer Zweck

Dazu müsste die Regelung zunächst einen legitimen Zweck verfolgen.

„[56] Unterschriftenerfordernisse haben wie andere Beschränkungen des Wahlvorschlagsrechts den Zweck, die **Anzahl der zugelassenen Wahlvorschläge zu reduzieren** ... Diese Reduktion sichert den Charakter der Wahl als Integrationsvorgang. Darin liegt ihr **legitimer Zweck**. Das gewählte Parlament soll durch die Fraktionen, die seine Abgeordneten entsprechend ihrer Parteizugehörigkeit und ihrer gemeinsam verfolgten Ziele bilden, die parteipolitischen Präferenzen der Wahlberechtigten widerspiegeln. Die Wahl bündelt diese Präferenzen notwendigerweise in verallgemeinernder Weise unter Inkaufnahme unterschiedlicher Auffassungen im Einzelnen. Damit zielen Beschränkungen des Wahlvorschlagsrechts darauf ab, die Stimmen der Wählerinnen und Wähler zu einem Wahlergebnis zu integrieren und **stabile Mehrheits- und Regierungsverhältnisse zu ermöglichen**.“

2. Geeignetheit

„[60] Die Unterschriftenerfordernisse des Bundeswahlgesetzes sind **geeignet**, einer **Stimmenzersplitterung** bei der Wahl **entgegenzuwirken**, indem sie den Wahlakt **auf ernst zu nehmende Wahlvorschläge beschränken** und hierfür Vorschläge ausschließen, für die eine Erfolgchance nicht erkennbar ist.

[62] Unterstützungsunterschriften **rechtfertigen die Annahme**, dass ein **Wahlvorschlag überhaupt eine Erfolgchance** hat. Sie bringen den Wunsch einer bestimmten Anzahl Wahlberechtigter zum Ausdruck, dass dem Vorschlag eine Chance eingeräumt werden soll. Darin liegt keine Aussage, dass diese Wahlberechtigten selbst beabsichtigen, den oder die vorgeschlagenen Bewerber zu wählen. Unterstützungsunterschriften belegen lediglich das Anliegen, dass der Vorschlag ernst genommen werden, also der oder die Bewerber des Wahlvorschlags als ‚ernsthaft‘ gelten sollen.“

3. Erforderlichkeit

Das Unterschriftenquorum müsste auch erforderlich sein.

a) Keine alternativen Möglichkeiten gleicher Eignung

Das Unterschriftenquorum wäre nicht erforderlich, wenn ein milderes, gleich geeignetes Mittel zur Förderung des legitimen Ziels infrage kommt.

„[64] Ein **Verzicht auf jede über den Nachweis der Parteieigenschaft hinausgehende Anforderung** trüge dem Ziel, die Wahl auf ernst zu nehmende Wahlvorschläge zu begrenzen, nicht in gleicher Weise Rechnung ... Die Anforderungen an die Parteieigenschaft gemäß § 2 PartG hat der Gesetzgeber dabei ... so niedrigschwellig ausgestaltet, dass sich aus ihr allein noch nicht ergibt, dass ein Wahlvorschlag zur Bundestagswahl ernst zu nehmen ist.“

Das Unterschriftenquorum wirkt aus Sicht des BVerfG mit der 5%-Sperrklausel zusammen: Diese verhindert die Zersplitterung des Parlaments zur Sicherstellung stabiler Mehrheiten. Das Unterschriftenquorum soll schon der Stimmenzersplitterung bei der Wahl entgegenwirken.

Anderweitige Mittel zur Verhinderung der Stimmenzersplitterung kommen nicht in Betracht.

b) Keine Verpflichtung des Gesetzgebers zu anderer Ausgestaltung

„[69] Der Gesetzgeber ist auch nicht zu einer alternativen Ausgestaltung des Wahlrechts verpflichtet. Art. 38 Abs. 3 GG weist ihm einen **weiten Spielraum** zu, innerhalb dessen er in seiner Entscheidung für ein Wahlsystem und dessen Modifikationen grundsätzlich frei ist.“

Das Unterschriftenquorum ist damit auch erforderlich.

4. Angemessenheit

Letztlich müsste das Unterschriftenquorum auch einen angemessenen Ausgleich zwischen dem verfolgten Ziel einerseits und der Möglichkeit der Parteien andererseits, zu den Wahlen zugelassen zu werden, herbeiführen.

a) Anzahl der Unterschriften

„[72] Der mit den Unterschriftenerfordernissen verfolgte Zweck verlangt einerseits eine **gewisse Mindestzahl von Unterschriften**. Unterstützungsunterschriften als Zulassungsvoraussetzung sind nur sinnvoll, wenn die Anzahl der Unterschriften den Schluss rechtfertigt, der Vorschlag sei nicht völlig aussichtslos. Das ist jedenfalls dann nicht mehr der Fall, wenn ‚jedermann‘ unschwer imstande wäre, für einen Wahlvorschlag die vom Gesetzgeber verlangte Zahl von Unterschriften beizubringen. Die legitimationsstiftende Integrationsfunktion, die der Wahl bei der politischen Willensbildung zukommt, könnte damit nicht gefördert werden.

[73] Andererseits müssen die Unterschriftenerfordernisse in einem **engen Rahmen** bleiben, **um der Wahlentscheidung möglichst wenig vorzugreifen**. Die Anzahl der Unterschriften darf nur so hoch festgesetzt werden, wie es für die Erreichung dieses Zwecks erforderlich ist. Sie darf nicht so hoch sein, dass einer **neuen Partei die Teilnahme an einer Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert** wird. Die Teilnahme ‚neuer‘ und ebenso seit vielen Jahren aktiver ‚kleiner‘ Parteien an Bundestagswahlen hat für die politische Willensbildung auch dann eine Funktion, wenn der Einzug in den Bundestag unwahrscheinlich ist. Wahlberechtigte können mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen, dass sie bestimmte, von einer solchen Partei womöglich fokussiert vertretene Anliegen von anderen Parteien nur unzureichend repräsentiert sehen.“

Mit der relativen Anknüpfung an ein Quorum von 1 vom Tausend der Wahlberechtigten hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsrahmen jedenfalls nicht überschritten. Dadurch wird der A-Partei die Wahlteilnahme nicht übermäßig erschwert.

b) Differenzierung mit anderen Parteien

Auch die Ungleichbehandlung im Vergleich zu bereits repräsentierten Parteien begegnet vor diesem Hintergrund keinen Bedenken. Das Unterschriftenquorum dient dazu, nur solche Vorschläge zuzulassen, die ernst zu nehmen und nicht völlig aussichtslos sind. Dies ist bei Parteien, die es in der Vergangenheit geschafft haben, Abgeordnete in den Bundes- oder einen der Landtage zu bringen, nachgewiesenermaßen der Fall.

Das Unterschriftenquorum ist folglich mit Art. 21 Abs. 1 GG vereinbar und verletzt die A-Partei nicht in ihren Rechten. Das Organstreitverfahren ist unbegründet.

Ergebnis: Das Organstreitverfahren hat keinen Erfolg.

RA Christian Sommer

Das BVerfG ist der Auffassung, dass die Änderung des Bundeswahlgesetzes im Jahr 2023 keine Änderungen ergeben hat, die eine Anpassung des schon zuvor existierenden Unterschriftenquorums erforderlich machen würde.