



# VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

## BESCHLUSS

### IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfassungsstreitverfahren

der Partei Liberal-Konservative Reformer (LKR) – Landesverband Rheinland-Pfalz –, vertreten durch den Vorsitzenden des Landesvorstandes Herrn ...,

– Antragstellerin –

g e g e n

den Landtag Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Präsidenten des Landtags, Platz der Mainzer Republik 1, 55116 Mainz,

– Antragsgegner –

w e g e n Landeswahlrechts

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 28. Januar 2021, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker  
Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. Mildner  
Präsident des Oberlandesgerichts Thurn  
Präsident des Oberlandesgerichts Henrichs  
Rechtsanwältin Dr. Dr. Theis LL.M.  
Univ.-Professor Dr. Hassemer  
Univ.-Professor Dr. Dreher LL.M.  
Rechtsanwalt Moesta  
Rechtsanwältin Häfner

einstimmig beschlossen:

Die Anträge werden zurückgewiesen.

Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

## **G r ü n d e**

### **A.**

- 1 Das mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundene Organstreitverfahren betrifft das gesetzliche Erfordernis zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften für die Einreichung von Wahlvorschlägen für die Wahl zum 18. Landtag Rheinland-Pfalz am 14. März 2021.

### **I.**

- 2 1. Bei der Antragstellerin handelt es sich um die Partei Liberal-Konservative Reformer (LKR) – Landesverband Rheinland-Pfalz –, die derzeit nicht im Landtag von Rheinland-Pfalz vertreten ist. Sie begehrt mit ihrer Organklage die Feststellung des Verfassungsgerichtshofs, dass der Antragsgegner ihr Recht auf Wahlchancengleichheit dadurch verletzt hat, dass er die zur Landtagswahl 2021 geltende Bestimmung zu Unterstützungsunterschriften für Landeslisten (§ 35 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes – LWahIG –) nicht an die durch die COVID-19-Pandemie geänderten tatsächlichen Umstände angepasst, hilfsweise eine solche Anpassung nicht geprüft hat.

3 2. In Rheinland-Pfalz werden die Abgeordneten des Landtags gemäß Art. 80 Abs. 1  
der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV –, § 26 Abs. 1 Satz 2 LWahlG nach den  
Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Der  
Landtag besteht vorbehaltlich der sich aus dem Landeswahlgesetz ergebenden Ab-  
weichungen aus 101 Abgeordneten, von denen 52 Abgeordnete nach Wahlkreis-  
vorschlägen in den Wahlkreisen, die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Lan-  
deslisten) und Bezirkswahlvorschlägen (Bezirkslisten) gewählt werden (§ 26 Abs. 1  
Satz 1, Abs. 2 LWahlG). Während § 34 LWahlG nähere Bestimmungen zu den  
Wahlkreisvorschlägen enthält, regelt § 35 LWahlG die Modalitäten der Einreichung  
von Landes- und Bezirkslisten. Die Bestimmung lautete in der bis zum 21. Dezem-  
ber 2020 geltenden Fassung vom 24. November 2004 (GVBl. S. 519) wie folgt:

4

### **„§ 35**

#### **Landesliste, Bezirksliste**

5

(1) Jede Partei oder Wählervereinigung kann nach dem Be-  
schluss ihres nach der Satzung zuständigen Organs entweder  
eine Landesliste oder für die Bezirke jeweils eine Bezirksliste  
einreichen; der Beschluss ist nachzuweisen.

6

(2) Jede Landes- oder Bezirksliste muss die Namen der Be-  
werber in erkennbarer Reihenfolge enthalten. Neben jedem  
Bewerber kann ein Nachfolger aufgeführt werden.

7

(3) Jeder Bewerber und jeder Nachfolger kann nur in einer  
Landes- oder Bezirksliste benannt werden. Ein Bewerber oder  
Nachfolger, der in einem Wahlkreisvorschlag benannt ist,  
kann nur in einer Landes- oder Bezirksliste derselben Partei  
oder Wählervereinigung benannt werden.

8

(4) Landes- und Bezirkslisten müssen von mindestens drei  
Mitgliedern des Vorstandes des Landesverbandes der Partei  
oder Wählervereinigung, darunter dem Vorsitzenden oder sei-  
nem Stellvertreter, persönlich und handschriftlich unterzeich-  
net sein. Besteht kein Landesverband, so müssen die Landes-  
und Bezirkslisten von den Vorständen der nächstniedrigen  
Gebietsverbände, die im Bereich des Landes liegen, dem Satz  
1 gemäß unterzeichnet sein. Außerdem muss jede Landes-  
liste von mindestens so viel Stimmberechtigten des Landes,  
jede Bezirksliste von mindestens so viel Stimmberechtigten  
des Bezirks persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein,  
wie es der Anzahl von Wahlkreisen im Lande, für Bezirkslisten  
im Bezirk, vervielfacht mit 40, in den Fällen des § 25 Abs. 3  
vervielfacht mit 10, entspricht; die Stimmberechtigung muss  
im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein und ist bei Ein-  
reichung der Liste nachzuweisen. Satz 3 gilt nicht für Parteien,

die im Landtag oder im Deutschen Bundestag und für Wählervereinigungen, die im Landtag seit deren letzter Wahl ununterbrochen vertreten sind.“

9 Nach § 36 LWahlG sind unter anderem die Landeslisten dem Landeswahlleiter spätestens am 75. Tage vor der Wahl bis 18.00 Uhr schriftlich einzureichen. Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz hat als Termin der Wahl des Landtags der 18. Wahlperiode den 14. März 2021 bestimmt (Staatsanzeiger 8/2020 S. 149). Damit lief die Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen bei dem Landeswahlleiter am 29. Dezember 2020, 18.00 Uhr, ab.

10 Bis zu diesem Zeitpunkt hatten mehrere nicht privilegierte Wahlvorschlagsträger (Spalte 1) – nach zuvor erfolgter Aufstellung der Kandidaten (Spalte 2) – die nachfolgend aufgeführte Anzahl an Unterstützungsunterschriften (Spalte 3) gesammelt und eingereicht:

<b>Wahlvorschlag (Kurzbezeichnung)</b>	<b>Aufstellungstermin</b>	<b>Anzahl gültiger Unterstützungsunterschriften</b>
Freie Wähler	27. Juni 2020	2.850
ÖDP	4. April 2020	1.309
Piraten	18. Juli 2020	565
Bündnis C	15. August 2020	198
DIE PARTEI	15. August 2020	551
Klimaliste RLP	26. September 2020	712
Tierschutzpartei	13. September 2020	530
VOLT Deutschland	4. Oktober 2020	2.068
LKR (Antragstellerin)	29. November 2020	309

11 3. Beginnend mit der Ersten Coronabekämpfungsverordnung – 1. CoBeVo – vom 19. März 2020 (GVBl. S. 73) traten umfangreiche Beschränkungen des öffentlichen Lebens in Rheinland-Pfalz in Kraft. Die im Verordnungswege ergangenen Vorgaben zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus wurden zwischenzeitlich wiederholt geändert und neugefasst.

12 Am 16. Dezember 2020 trat die Vierzehnte Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz – 14. CoBeLVO – vom 14. Dezember 2020 (GVBl. S. 690) in Kraft, die durch die Erste Landesverordnung zur Änderung der Vierzehnten Corona-Be-

kämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz vom 21. Dezember 2020 (GVBl. S. 824) geändert wurde. Mit der 14. CoBeLVO einher ging die Schließung bzw. (weitere) Einschränkung wesentlicher Bereiche des öffentlichen Lebens, des Handels und der Wirtschaft (sog. Shutdown), um eine signifikante Reduzierung jeglicher physischen Kontakte zu erreichen und Begegnungen von Menschen vorübergehend auf ein Mindestmaß zu begrenzen. § 1 der 14. CoBeLVO, der allgemeine Schutzmaßnahmen betrifft, lautet auszugweise wie folgt:

13

### „§ 1

(1) Jede Person wird angehalten, nähere und längere Kontakte zu anderen Personen auf ein Minimum zu reduzieren und den Kreis der Personen, zu denen nähere oder längere Kontakte bestehen, möglichst konstant zu lassen. Private Zusammenkünfte, die in der eigenen Wohnung oder anderen eigenen geschlossenen Räumlichkeiten stattfinden, sollen auf die Angehörigen des eigenen und eines weiteren Hausstands bis zu einer Gruppengröße von höchstens fünf Personen beschränkt werden, wobei deren Kinder bis 14 Jahre bei der Bestimmung der Personenanzahl außer Betracht bleiben können. (...).

14

(2) Bei Begegnungen mit anderen Personen im öffentlichen Raum ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten, soweit sich aus dieser Verordnung nichts anderes ergibt (Abstandsgebot). Satz 1 gilt auch, wenn eine Mund-Nasen-Bedeckung getragen wird. Satz 1 gilt nicht für Kontakte, bei denen Personen bestimmungsgemäß zumindest kurzfristig zusammenkommen müssen, beispielsweise bei Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs sowie bei ehrenamtlichem Engagement zur Versorgung der Bevölkerung.

15

(3) - (10) (...).“

16

4. Am 22. Dezember 2020 trat das Landesgesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes und des Kommunalwahlgesetzes vom 17. Dezember 2020 (GVBl. S. 730) in Kraft, mit dem der Landesgesetzgeber auf mögliche Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Landtagswahl im März 2021 reagierte. Neben Regelungen zur Ermöglichung einer (flächendeckenden) Briefwahl sieht das Änderungsgesetz Erleichterungen bei der Sammlung der erforderlichen Unterstützungsunterschriften durch nicht privilegierte Wahlvorschlagsträger unter anderem bei Landeslisten vor. Konkret wurde die Anzahl der notwendigen Unterstützungsunterschriften auf 25 v.H. des nach § 35 Abs. 4 Satz 3 Hs. 1 LWahlG erforderlichen Quorums gesenkt.

Damit sind statt der bislang erforderlichen 2.080 Unterstützungsunterschriften (52 Wahlkreise vervielfacht mit 40) nunmehr 520 Unterstützungsunterschriften (52 Wahlkreise vervielfacht mit 10) zur Einreichung der Landeslisten für die Landtagswahl 2021 notwendig. Art. 1 Nr. 2 des Änderungsgesetzes vom 17. Dezember 2020 lautet:

- 17 „Dem § 35 wird folgender Absatz 5 angefügt:
- „(5) Abweichend von § 35 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 1 muss für die Landtagswahl am 14. März 2021 jede Landesliste von mindestens so viel Stimmberechtigten des Landes, jede Bezirksliste von mindestens so viel Stimmberechtigten des Bezirks persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein, wie es der Anzahl von Wahlkreisen im Lande, für Bezirkslisten im Bezirk, vervielfacht mit 10, entspricht.“
- 18 Die Regelung des § 35 Abs. 5 LWahlG tritt mit Ablauf des 14. März 2021 außer Kraft (Art. 3 Satz 2 in Verbindung mit Art. 1 Nr. 2 des Landesgesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes und des Kommunalwahlgesetzes).

## II.

- 19 1. Die Antragstellerin macht mit ihrer Organklage im Wesentlichen geltend, durch das Unterlassen einer (hinreichenden) Anpassung bzw. Überprüfung der geltenden Vorgaben zu Unterstützungsunterschriften bei der Einreichung von Landeslisten verletze der Antragsgegner ihre Rechte auf Gleichheit der Wahl sowie auf Chancengleichheit der politischen Parteien. Die Landesverfassung räume jeder Partei grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze ein. Greife der Antragsgegner als Teil der öffentlichen Gewalt durch Regelungen – hier durch das Erfordernis einer bestimmten Unterschriftenanzahl für Wahlvorschläge – in den Parteienwettbewerb ein, habe er hierbei besonders enge Grenzen zu beachten. Die durch das Erfordernis der Unterstützungsunterschriften für seit der letzten Wahl nicht im Landtag vertretene Parteien bereits bestehende Ungleichbehandlung werde durch die veränderten rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen in Folge der COVID-19-Pandemie weiter verschärft, ohne dass hierfür eine Rechtfertigung bestehe. Dies gelte insbesondere für die 14. CoBeLVO, die einem „absoluten Unterschriftensam-

melverbot“ gleichkomme. Die ab dem 16. Dezember 2020 geltenden Beschränkungen für das soziale Miteinander begrenzten die politische Aktionsfähigkeit kleinerer Parteien. Diese seien in besonderer Weise auf persönliche Kontakte angewiesen, insbesondere bei der Sammlung von Unterstützungsunterschriften. Die Reduzierung sozialer Kontakte durch Abstandsgebote, Einschränkungen von Veranstaltungen, Verpflichtungen zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sowie zu Hygienemaßnahmen behindere diese Bemühungen in erheblicher Weise. Unter den Bedingungen der Pandemie stelle es sich zudem als problematisch dar, Parteimitglieder zu finden, die bereit seien und denen zugemutet werden könne, Unterschriften zu sammeln. Realitätsfern sei insbesondere die Vorstellung, Parteimitglieder, deren Berufsausübung durch die Pandemiebekämpfung unmöglich geworden sei, könnten sich nunmehr umfassender der Parteiarbeit widmen. Zudem sei es aufgrund der von März bis Mitte Mai 2020 faktisch nicht möglichen Durchführung von Mitglieder- bzw. Vertreterversammlungen zu einer weiteren Verkürzung des gesetzlich vorgesehenen Zeitraums für das Sammeln von Unterstützungsunterschriften gekommen. Alternativen zur herkömmlichen Art der Unterschriftensammlung, etwa die Nutzung der sozialen Medien, versprechen nicht in gleicher Weise Erfolg.

- 20 Die vorgenannten Umstände seien bei der Änderung des Landeswahlgesetzes im Dezember 2020 vorhersehbar gewesen. Es liege auf der Hand, dass während der Pandemie deutlich mehr Personen schon dem Versuch einer Kontaktaufnahme zum Zwecke der Unterschriftensammlung aus dem Weg gingen. Dies habe der Antragsgegner zum Anlass für eine (nochmalige) Anpassung des Landeswahlgesetzes nehmen müssen. Die nach Einfügung des § 35 Abs. 5 LWahlG erfolgte Absenkung von ursprünglich 2.080 auf 520 Unterschriften zur Einreichung einer Landesliste stelle sich nicht als eine überzeugende Anpassung des Wahlrechts dar. Es sei bereits nicht ersichtlich, dass der Antragsgegner ab dem Zeitpunkt des Gesetzentwurfs (5. November 2020) bis zur Verabschiedung des Gesetzes am 15. Dezember 2020 das im November und Dezember 2020 sich verstärkende Infektionsgeschehen und hiermit einhergehend die Verschärfungen der Schutzmaßnahmen überhaupt in seine Erwägungen habe einfließen lassen. Es liege aber auch kein sachlicher Grund für die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung vor. Vielmehr habe der Antragsgegner eine Regelung zu schaffen, die die (pandemiebedingt gesteigerte) Beeinträchtigung des Rechts auf Chancengleichheit jedenfalls kompensiere. Denkbar sei zum einen eine Herabsetzung des Unterschriftenquorums auf die Anzahl der

tatsächlich von ihr bis zum 29. Dezember 2020 gesammelten 315 Unterschriften; zum anderen könne das Erfordernis der Unterstützungsunterschriften für die anstehende Landtagswahl auch vollständig aufgehoben werden.

21 Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass der Antragsgegner die ihr zustehenden, in der Landesverfassung verbürgten Rechte auf gleiche Wahlen sowie auf Chancengleichheit der politischen Parteien verletzt oder unmittelbar gefährdet hat, indem er es unterließ, die Vorschrift des § 35 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes unter pflichtgemäßer Berücksichtigung der in der Landesverfassung verbürgten Rechte auf gleiche Wahlen sowie auf Chancengleichheit der politischen Parteien an die durch die COVID-19-Pandemie geänderten tatsächlichen Umstände anzupassen,

22 hilfsweise festzustellen, dass der Antragsgegner die ihr zustehenden, in der Landesverfassung verbürgten Rechte auf gleiche Wahlen sowie auf Chancengleichheit der politischen Parteien verletzt oder unmittelbar gefährdet hat, indem er es unterließ, die Vorschrift des § 35 Abs. 5 des Landeswahlgesetzes am Maßstab der genannten verfassungsrechtlichen Rechte daraufhin zu überprüfen, ob sie den durch die COVID-19-Pandemie geänderten tatsächlichen Umständen angepasst werden muss.

23 2. Mit ihrem zugleich gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung begehrt die Antragstellerin, die Bestimmung des § 35 Abs. 4 Satz 3 Hs. 1, Abs. 5 LWahlG vorläufig außer Vollzug zu setzen.

### III.

24 Der Antragsgegner hält den Hauptantrag für zulässig, aber unbegründet. Unterschriftenquoten stellen zwar einen Eingriff in die von der Antragstellerin benannten verfassungsrechtlichen Gewährleistungen dar. Das in § 35 Abs. 5 LWahlG verankerte Erfordernis von Unterstützungsunterschriften sei aber sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach verfassungsrechtlich gerechtfertigt, da es der Durchführbarkeit der Wahl diene, (indirekt) der Gefahr einer Stimmenzersplitterung vorbeuge und



letztlich ein arbeitsfähiges Parlament sicherstelle. Die Entscheidung für eine Absenkung der Anforderungen an das Unterschriftenquorum sei nachvollziehbar dokumentiert und stelle sich in der Sache als verhältnismäßig und insbesondere als angemessen dar.

- 25 Die Anzahl der notwendigen Unterstützungsunterschriften sei in Anbetracht der deutlich erschwerten Bedingungen politischer Kommunikation auf ein Maß herabgesetzt worden, dass es seine Schutzwirkung bei der Wahl (gerade) noch erfüllen könne. Zunächst sei zu sehen, dass die abschließende Plenarberatung am 15. Dezember 2020 in Kenntnis des sich abzeichnenden weiteren Infektionsgeschehens und der später in Kraft getretenen Bekämpfungsmaßnahmen der Vierzehnten Corona-Bekämpfungsverordnung stattgefunden habe. Die Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz habe nicht nur am 13. Dezember 2020 die Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Telefonkonferenz mit der Bundeskanzlerin und den Ministerpräsidenten informiert, sondern am 14. Dezember 2020 auch den Ältestenrat unterrichtet. Mit Schreiben vom selben Tage seien zudem die Fraktionen über den Inhalt der neuen Rechtsverordnung in Kenntnis gesetzt worden. Es habe keine Verpflichtung bestanden, den Gesetzentwurf nochmals abzuändern und das Erfordernis der Unterstützungsunterschriften weiter abzuschwächen oder ganz abzuschaffen. Das maßgebliche Unterschriftenquorum stelle auch unter den Bedingungen der Pandemie eine außerordentlich niedrig bemessene Zulassungsschwelle dar. Auch könne dem Wahlgesetzgeber nicht angelastet werden, dass die Antragstellerin erst im Dezember 2020 mit der Unterschriftensammlung begonnen habe, obwohl ihr die Aufstellung einer Landesliste bereits ab Februar 2020 möglich gewesen sei.
- 26 Schließlich verkenne die Antragstellerin mit ihrem Verweis auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 9. November 2020 die Besonderheiten des dortigen Einstimmen-Wahlsystems. Die vom Landtagswahlgesetz vorgesehenen 150 Unterstützungsunterschriften müssten von den Stimmberechtigten aus einem der 70 Landtagswahlkreise in Baden-Württemberg und nicht – wie in Rheinland-Pfalz – von der gesamten Wählerschaft im Land geleistet werden, was eine Einwerbung der Unterschriften deutlich erschwere.
- 27 Mit Blick auf diese Erwägungen seien auch der Hilfsantrag der Antragstellerin sowie der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung jedenfalls unbegründet.

#### IV.

- 28 1. Der Verfassungsgerichtshof hat ferner dem Ministerium der Justiz für die Landesregierung und dem Landeswahlleiter Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.
- 29 a) Nach Auffassung des Ministeriums der Justiz stelle sich die Organklage als zulässig, aber unbegründet dar. Das Festhalten des Landesgesetzgebers an dem abgesenkten Unterschriftenquorum des § 35 Abs. 5 LWahlG sei durch Gründe von hinreichendem Gewicht gerechtfertigt. Durch die Änderung des Landeswahlgesetzes sei es zu einer sehr deutlichen Absenkung des Unterschriftenquorums gekommen. Hierbei sei auch zu berücksichtigen, dass für die seit Februar 2020 mögliche Unterschriftensammlung den nicht privilegierten Wahlvorschlagsträgern insgesamt rund zehn Monate zur Verfügung gestanden hätten. Für eine Verhältnismäßigkeit des Unterschriftenquorums spreche auch ein Vergleich mit der gesetzlichen Regelung zu Unterstützungsvorschriften bei Neuwahlen nach Auflösung des Landtags (§ 35 Abs. 4 Satz 3 Hs. 1 i.V.m. § 25 Abs. 3 LWahlG). Dort fordere das Landeswahlgesetz bei einem (lediglich) zur Verfügung stehenden Zeitraum von 6 Wochen ebenfalls 520 Unterstützungsunterschriften. Auch im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg erweise sich das Unterschriftenquorum in Rheinland-Pfalz nicht als unverhältnismäßig. Die in Baden-Württemberg als verfassungswidrig eingestufte Landesnorm habe – bezogen auf sämtliche Wahlkreise des Landes – insgesamt 10.500 Unterstützungsunterschriften (0,137 v.H. aller Wahlberechtigten) gefordert. Der dortige Verfassungsgerichtshof habe darauf hingewiesen, dass sich eine Absenkung um 50 v.H. wohl als verfassungsgemäß erweise, was Unterstützungsunterschriften von 0,068 v.H. aller Wahlberechtigten des Landes entspreche. In Rheinland-Pfalz stellten die erforderlichen 520 Unterstützungsunterschriften hingegen nur einen Anteil von etwa 0,017 v.H. der Wahlberechtigten im Land dar. Schließlich habe der Landesgesetzgeber das abgesenkte Unterschriftenquorum auch nicht nochmals überdenken und weiter absenken müssen. In der Plenarsitzung am 15. Dezember 2020 seien die Inhalte der Vierzehnten Corona-Bekämpfungsverordnung vom 14. Dezember 2020 ebenso bekannt gewesen wie die Möglichkeit, dass es – abhängig von der Weiterentwicklung des Pandemiegeschehens – zu weitergehenden Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen habe kommen können. Eine relevante Änderung der Sach- und Erkenntnislage sei nach dem Gesetzesbeschluss nicht mehr eingetreten.

- 30 Stelle sich die Organklage als unbegründet dar, bleibe auch dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung der Erfolg versagt, sofern hierüber überhaupt noch zu entscheiden sei.
- 31 b) Der Landeswahlleiter hält die Organklage bereits für unzulässig. Der Landeswahlausschuss habe am 6. Januar 2021 den Wahlvorschlag der Antragstellerin zurückgewiesen. Die Zurückweisung beziehe sich unmittelbar auf das Wahlverfahren und könne deshalb nur mit der Anfechtung der Wahl selbst überprüft werden. Diesen Grundsatz unterlaufe die Organklage, da mit ihr eine Norm angegriffen werde, die zur Zurückweisung des Wahlvorschlags geführt habe. Darüber hinaus sei die Organklage aber auch unbegründet. Zwar hätten die mit der COVID-19-Pandemie einhergehenden gravierende Veränderungen zusätzliche Schwierigkeiten für nicht privilegierte Wahlvorschlagsträger gebracht. Durch die Reduzierung auf 520 Unterstützungsunterschriften habe der Antragsgegner allerdings eine verhältnismäßige Maßnahme getroffen. Richtschnur hierfür sei die gesetzliche Regelung zum Unterschriftenquorum bei vorgezogenen Neuwahlen (§ 35 Abs. 4 Satz 3 i.V.m. § 25 Abs. 3 LWahlG), nach der ebenfalls lediglich 520 Unterstützungsunterschriften erforderlich seien. Gefordert werde damit nur noch ein Bruchteil der ursprünglich notwendigen Unterschriften. Eine weitere Reduzierung oder gar eine Aufhebung des Erfordernisses von Unterstützungsunterschriften sei nicht veranlasst gewesen. Letztlich habe die Antragstellerin die Nichtbeibringung der geforderten Unterschriften zu vertreten. Die Aufstellung der Wahlbewerber sei ab dem 19. Februar 2020 möglich gewesen. Die Wahlvorschläge anderer nicht privilegierter Parteien seien mitunter deutlich früher – ab Anfang April 2020 – aufgestellt worden und hätten die einzuholenden Unterstützungsunterschriften zum Teil signifikant überschritten. Die Sammlung von Unterstützungsunterschriften sei schließlich auch rechtlich möglich gewesen, da die einschlägigen Corona-Bekämpfungsverordnungen dies zugelassen hätten.
- 32 Vor diesem Hintergrund bleibe auch die beantragte einstweilige Anordnung ohne Erfolg.

**B.**

33 Die Organklage ist zulässig.

**I.**

34 Die Antragstellerin ist als politische Partei, die sich auf ihre Rechte aus Art. 76 Abs. 1 LV und aus Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes – GG – in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 LV berufen kann, im Organstreitverfahren gemäß Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV als ein durch die Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestatteter anderer Beteiligter antragsberechtigt (VerfGH RP, Urteil vom 27. November 2007 – VGH A 22/07 und VGH O 27/07 –, AS 35, 263 [265 f.]; Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, AS 42, 229 [258]; Beschluss vom 21. Mai 2014 – VGH A 39/14 –, AS 42, 316 [319]; Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 19; vgl. entsprechend BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 [136 f.]; Beschluss vom 24. Januar 1984 – 2 BvH 3/83 –, BVerfGE 66, 107 [114]).

**II.**

35 Die Organklage vor dem Verfassungsgerichtshof ist auch nicht durch die Sonderregelung zum Wahlprüfungsverfahren in Art. 82 LV (in Verbindung mit den Bestimmungen des Landeswahlgesetzes – LWahlG – und des Landeswahlprüfungsgesetzes – LWPG –), namentlich durch die Wahlprüfungsbeschwerde nach Art. 82 Satz 3 LV ausgeschlossen. Denn beide Verfahren haben unterschiedliche Begehren zum Gegenstand (VerfGH RP, Beschluss vom 21. Mai 2014 – VGH A 39/14 –, AS 42, 316 [319]; vgl. auch VerfGH RP, Urteil vom 23. Oktober 2006 – VGH O 17/05 –, AS 33, 376 [380]). Das Wahlprüfungsverfahren ist auf die Prüfung der Gültigkeit einer konkreten Wahl ausgerichtet. Eine Sperrwirkung besteht daher nur in dem vom Regelungsgehalt des § 57 LWahlG erfassten Umfang und damit für wahlorganisatorische Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen (VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 –, AS 44, 156 [160 f.]; vgl. entsprechend BVerfG, Kammerbeschluss vom 24. August 2009 – 2 BvQ 50/09 –, NVwZ 2009, 1367 f.; Schmidt-Bleibtreu, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, § 48 Rn. 41, 43 [Juli 2020]). Dies sind auf die

konkrete Wahl bezogene Einzelentscheidungen und Maßnahmen (VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 –, AS 44, 156 [160]; vgl. entsprechend BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 1986 – 2 BvE 1/86 –, BVerfGE 74, 96 [101]; Kammerbeschluss vom 24. August 2009 – 2 BvR 1898/09 –, juris Rn. 2, 7; Schmidt-Bleibtreu, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, § 48 Rn. 41 [Juli 2020]). Zu diesen Einzelentscheidungen gehören Gesetze jedoch nicht. Sie können zwar im Wahlprüfungsverfahren inzidenter angegriffen werden (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 24. August 2009 – 2 BvQ 50/09 –, NVwZ 2009, 1367 [1368] m.w.N.; Glauben, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 82 Rn. 22). Dies macht den Erlass eines Wahlgesetzes hingegen nicht zu einer Einzelentscheidung, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren bezieht (VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 –, AS 44, 156 [161]; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 15. April 2019 – 2 BvQ 22/19 –, BVerfGE 151, 152 [162 ff. Rn. 30 ff.], zur abstrakten Normenkontrolle). Entsprechendes gilt für die Rüge eines gesetzgeberischen Unterlassens im Organstreitverfahren. Die Antragstellerin erstrebt mit ihren Anträgen nicht eine Entscheidung über die Gültigkeit der Landtagswahl 2021. Ebenso wenig begehrt sie die rechtliche Überprüfung der zwischenzeitlichen Zurückweisung ihres Wahlvorschlags durch den Landtagswahlausschuss am 6. Januar 2021. Sie rügt vielmehr, dass der Antragsgegner eine abstrakte wahlgesetzliche Regelung – in Gestalt einer von der Antragstellerin für notwendig erachteten weiteren Absenkung des Erfordernisses der Unterstützungsunterschriften – im Vorfeld dieser Wahl nicht getroffen oder geprüft habe. Insoweit steht der Zulässigkeit der Anträge der grundsätzliche Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens nicht entgegen (vgl. auch VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20 –, juris Rn. 51 f. i.V.m. Rn. 62; im Ergebnis ebenso VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 –, juris Rn. 31 ff.).

### C.

- <sup>36</sup> Die Organklage, über die der Verfassungsgerichtshof gemäß § 15a Abs. 1 Satz 1, § 16 Abs. 2 Halbsatz 2 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – ohne mündliche Verhandlung durch einstimmigen Beschluss entscheidet, ist jedoch offensichtlich unbegründet. Der Antragsgegner hat das Recht der Antragstellerin auf Wahlchancengleichheit nicht verletzt.

I.

- 37 1. Bei der Ausgestaltung des Wahlrechts im Einzelnen hat der Gesetzgeber die im Rahmen des Art. 80 Abs. 1 LV geltenden Maßstäbe, insbesondere den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nach Art. 76 Abs. 1 LV, zu beachten. Dieser ist wegen seines Zusammenhangs mit dem Demokratieprinzip im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 –, AS 44, 156 [162]; vgl. entsprechend BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 1988 – 2 BvR 638/84 –, BVerfGE 78, 350 [357 f.]; Urteil vom 29. September 1990 – 2 BvE 1/90 u.a. –, BVerfGE 82, 322 [337]; Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89 –, BVerfGE 85, 264 [315]; Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u.a. –, BVerfGE 135, 259 [284 Rn. 44]; Kammerbeschluss vom 18. Juli 2001 – 2 BvR 1252/99 u.a. –, NVwZ 2002, 71). Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit folgt für die gesetzliche Ausgestaltung des Wahlrechts, dass die Stimmen aller Wählenden grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben müssen. Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 [359 f. Rn. 59]; VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20 –, juris Rn. 64).
- 38 2. Mit der Wahlrechtsgleichheit ist das Recht von politischen Parteien und ihren Bewerbern auf Chancengleichheit verknüpft (VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 –, AS 44, 156 [162]). Es folgt aus Art. 21 GG i.V.m. Art. 17 Abs. 1 und 2 LV (VerfGH RP, Beschlüsse vom 4. April 2014 – VGH A 15/14 und VGH A 17/14 –, AS 42, 229 [248]; und vom 21. Mai 2014 – VGH A 39/14 –, AS 42, 316 [320]; zur verfassungsunmittelbaren Geltung von Art. 21 GG VerfGH RP, Urteil vom 27. November 2007 – VGH A 22/07 und VGH O 27/07 –, AS 35, 263 [266]; Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 130 Rn. 19; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 [104 f.]; VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09 –, juris Rn. 81; und vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16 –, juris Rn. 37). Danach ist verfassungsrechtlich gefordert, dass die Rechtsordnung jeder Partei und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten in Wahlkampf und Wahlverfahren und damit eine gleiche Chance im Wettbewerb um die Wählerstimmen gewährleistet (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 15. Dezember 2014 – VGH O 22/14 –,

AS 43, 149 [165]; Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 –, AS 44, 156 [163]; BVerfG, Beschluss vom 21. April 2009 – 2 BvC 2/06 –, BVerfGE 124, 1 [20]). Das Recht der Wahlchancengleichheit gilt somit nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern im gesamten Vorfeld von Wahlen (VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 –, AS 44, 156 [163]; vgl. auch BVerfG, Beschlüsse vom 21. Juni 1988 – 2 BvR 638/84 –, BVerfGE 78, 350 [358]; vom 22. Mai 2001 – 2 BvE 1/99 u.a. –, BVerfGE 104, 14 [20]; VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20 –, juris Rn. 66). Der Schutzbereich der Wahlchancengleichheit ist nicht auf die gleiche Behandlung bei der Zuteilung der Mandate begrenzt, sondern ist auch auf die Chancengleichheit der Bewerber, d.h. die „Wahlgleichheit im Wahlwettbewerb“ (H. Meyer, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 35) erstreckt (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – VGH B 1/01 –, AS 29, 207 [213]; Beschluss vom 21. Mai 2014 – VGH A 39/14 –, AS 42, 316 [319 ff.]; Beschluss vom 30. Oktober 2015 – VGH B 14/15 –, AS 44, 156 [163]; ferner BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985 – 2 BvR 1163/82 –, BVerfGE 69, 92 [106]; und Urteil vom 29. September 1990 – 2 BvE 1/90 u.a. –, BVerfGE 82, 322 [336]). Er umfasst namentlich auch das Recht auf chancengleiche Zulassung zur Wahl (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1998 – 2 BvR 1953/95 –, BVerfGE 99, 1 [16]).

- 39 Wie der Grundsatz der Wahlgleichheit selbst, ist konsequent auch der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und ihrer Wahlbewerber streng formal zu verstehen. Der Staat darf die vorgefundene Wettbewerbslage nicht in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise verändern oder gar verfälschen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. März 1976 – 2 BvR 89/74 –, BVerfGE 41, 399 [413 f.]; Beschluss vom 24. März 1976 – 2 BvP 1/75 –, BVerfGE 42, 53 [58]; Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 2/84 u.a. –, BVerfGE 73, 40 [89]; Urteil vom 9. April 1992 – 2 BvE 2/89 –, BVerfGE 85, 264 [297]); Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03 –, BVerfGE 111, 54 [105]; VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2009 – VerfGH 3/09 –, NVwZ 2009, 1101 [1102]). Soweit gesetzliche Regelungen die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, muss ausgeschlossen sein, dass die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und sich statt von Gemeinwohlerwägungen von dem Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt. Eine unterschiedliche Behandlung ist daher nur in engen Grenzen und bei dem Vorliegen von Gründen mit zwingendem Charakter zulässig (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 15. Dezember

2014 – VGH O 22/14 –, AS 43, 149 [165]; BVerfG, Beschluss vom 21. April 2009 – 2 BvC 2/06 –, BVerfGE 124, 1 [20]; Urteil vom 9. November 2011 – 2 BvC 4/10 –, BVerfGE 129, 300 [320]; Urteil vom 31. Januar 2012 – 2 BvC 3/11 u.a. –, BVerfGE 130, 212 [227]; Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u.a. –, BVerfGE 135, 259 [286 Rn. 51]).

40 3. Vor diesem Hintergrund sind die an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien zu stellenden Anforderungen zu sehen. Die vorgenannten Grundsätze unterliegen nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung zwar keinem absoluten Differenzierungsverbot (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u.a. –, BVerfGE 135, 259 [286 Rn. 51]; Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 [350 f. Rn. 61]; BayVerfGH, Entscheidung vom 4. Oktober 2012 – Vf. 14-VII-11 u.a. –, juris Rn. 75; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 13. September 2013 – LVerfG 9/12 –, juris Rn. 84; HambVerfG, Urteil vom 26. Januar 2016 – 2/15 –, juris Rn. 66; SächsVerfGH, Beschluss vom 3. Mai 2019 – Vf. 30-II-19 [e.A.] –, juris Rn. 54; VerfGH NRW, Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 76/20 –, juris Rn. 50; VerfG Brandenburg, Urteil vom 23. Oktober 2020 – 55/19 –, juris Rn. 196; VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 –, juris Rn. 49; dazu auch Strelen, in: Schreiber [Hrsg.], BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 62). Auch die Landesverfassung geht ausdrücklich hiervon aus (vgl. etwa Art. 80 Abs. 4 Satz 2 LV). Allerdings müssen differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 [352 f. Rn. 64]).

41 Dies bedeutet nicht, dass sich die Differenzierung als von Verfassungen wegen notwendig darstellen muss. Differenzierungen im Wahlrecht können vielmehr auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann. Hierzu zählen insbesondere die mit der Wahl verfolgten Ziele, namentlich die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes sowie die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96 –, BVerfGE 95, 408 [418]; Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 [107];



Urteil vom 9. November 2011 – 2 BvC 4/10 u.a. –, BVerfGE 129, 300 [320 f.]; Beschluss vom 4. Juli 2012 – 2 BvC 1/11 u.a. –, BVerfGE 132, 39 [50]; und Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 –, BVerfGE 151, 1 [19 Rn. 44]).

- 42 Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, innerhalb dieses ihm von der Verfassung gesetzten Rahmens kollidierende Ziele mit Verfassungsrang und die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 [352 Rn. 63]). Hierbei ist ihm ein gewisser Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum eröffnet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1982 – 2 BvL 1/81 –, BVerfGE 60, 162 [168]; Kammerbeschluss vom 18. Juli 2001 – 2 BvR 1252/99 u.a. –, NVwZ 2002, 71 f.). Der Verfassungsgerichtshof prüft lediglich, ob die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber eine ihm, dem Verfassungsgerichtshof, zweckmäßig oder rechtspolitisch erwünscht erscheinende Lösung gefunden hat (BVerfG, Urteil vom 23. Januar 1957 – 2 BvE 2/56 –, BVerfGE 6, 84 [94]; Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 [352 Rn. 63]; VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 –, juris Rn. 50).
- 43 Wird die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit berührenden Norm des Wahlrechts durch neue Entwicklungen – etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen – in Frage gestellt, ist der Gesetzgeber verpflichtet, diese Norm zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 [108]; Urteil vom 9. November 2011 – 2 BvC 4/10 u.a. –, BVerfGE 129, 300 [321 f.]; Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u.a. –, BVerfGE 135, 259 [287 f. Rn. 54]; Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 [353 Rn. 65]; H.H. Klein, in: Maunz/Dürig [Begr.], GG, Art. 38 Rn. 123 [August 2020] m.w.N.).
- 44 4. Das Erfordernis einer gewissen Zahl von Unterschriften für die Gültigkeit eingereichter Wahlvorschläge stellt sich als eine Beschränkung der Wahlchancengleichheit dar. Es bewirkt, dass sich nicht alle Wählbaren, sondern nur diejenigen zur Wahl stellen können, die für ihre Kandidatur die vorherige schriftliche Unterstützung mehrerer Wahlberechtigter finden; insoweit beschränkt es die Allgemeinheit der

Wahl bei Durchführung des Wahlaktes (VerfGH Berlin, Beschluss vom 24. Januar 2003 – VerfGH 155/01 –, NVwZ-RR 2003, 466; VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20 –, juris Rn. 70). Es führt außerdem zur Nichtberücksichtigung der Wahlvorschläge aller, die nicht die erforderliche Unterschriftenzahl aufgebracht haben, und beschränkt insoweit die Gleichheit des Wahlvorschlagsrechts und die Chancengleichheit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1982 – 2 BvL 1/81 –, BVerfGE 60, 162 [168]; Morlok, in: Dreier [Hrsg.], GG, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 107). Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht wahlrechtliche Unterschriftenquoten in ständiger Rechtsprechung als sachlich gerechtfertigt angesehen, wenn und soweit sie dazu dienen, den Wahlakt auf ernsthafte Bewerber zu beschränken, dadurch das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimmen zu sichern und so indirekt der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Januar 1957 – 2 BvE 2/56 –, BVerfGE 6, 84 [98]; Beschlüsse vom 23. März 1982 – 2 BvL 1/81 –, BVerfGE 60, 162 [168], vom 17. Oktober 1990 – 2 BvE 6/90 u.a. –, BVerfGE 82, 353 [364]; und vom 12. Oktober 2004 – 1 BvR 2130/98 –, BVerfGE 111, 289 [302]; vgl. auch Badura, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Anh. zu Art. 38 Rn. 21 [Oktober 2018]; Hahlen, in: Schreiber [Hrsg.], BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 20 Rn. 8 m.w.N. in Fn. 26; zu § 35 Abs. 4 LWahlG auch Unglaub/Lehmier, Rheinland-Pfälzisches Landeswahlrecht, 17. Aufl. 2015, § 35 Erl. 35.5). Die Zahl der Unterschriften muss allerdings in einem engen Rahmen bleiben, um der Wählerentscheidung möglichst wenig vorzugreifen (BVerfG, Urteil vom 23. Januar 1957 – 2 BvE 2/56 –, BVerfGE 6, 84 [98]) und darf nur so hoch festgesetzt werden, wie es für die Erreichung dieses Zwecks erforderlich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2004 – 1 BvR 2130/98 –, BVerfGE 111, 289 [303]).

## II.

- <sup>45</sup> Gemessen hieran ist offensichtlich, dass der Antragsgegner den ihm eröffneten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum nicht überschritten hat. Ob vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und der damit einhergehenden Veränderungen sowohl in tatsächlicher wie auch in normativer Hinsicht eine Pflicht des Gesetzgebers zur Überprüfung und Anpassung der Vorgaben zu Unterstützungsvorschriften bestand, erscheint naheliegend, kann aber dahinstehen. Selbst wenn man eine solche Pflicht vorliegend unterstellte, wäre ihr der Antragsgegner mit der (zeitlich befristete-

ten) Anfügung des Absatzes 5 in § 35 LWahlG durch das Landesgesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes und des Kommunalwahlgesetzes vom 17. Dezember 2020 (GVBl. S. 730) nachgekommen (1.). Mit der Absenkung des Unterschriftenquorums um 75 v.H. auf 520 Unterschriften zur Einreichung einer Landesliste sind die pandemiebedingten Erschwernisse für seit der letzten Wahl nicht im Landtag oder im Bundestag vertretene Parteien hinreichend ausgeglichen worden (2.).

- 46 1. Es bedarf keiner abschließenden Entscheidung, ob vorliegend überhaupt eine Pflicht des Antragsgegners zur Überprüfung und Anpassung des Landtagswahlrechts bestand (vgl. auch VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 –, juris Rn. 71 [bejahend]; sowie VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20 –, juris Rn. 71 [offenlassend]).
- 47 a) Zumindest lässt sich eine solche Verpflichtung nicht allein aus dem Umstand herleiten, dass der Antragstellerin und den übrigen Wahlvorschlagsträgern wegen der pandemiebedingten Einschränkungen im Frühjahr 2020 jedenfalls faktisch ein kürzerer Zeitraum für die Unterschriftensammlung zur Verfügung stand. Zwar wurde mit der Zweiten Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz – 2. CoBeVO – vom 20. März 2020 (GVBl. S. 78) jede Ansammlung von mehr als fünf Personen in der Öffentlichkeit untersagt (vgl. § 2 der 2. CoBeVO); Ansammlungen zur Durchführung von Wahlen (insbesondere Wahlkreis Konferenzen und Vertreterversammlungen) wurden erst wieder durch die Vierte Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz – 4. CoBeVO – vom 17. April 2020 (GVBl. S. 127) ausdrücklich zugelassen (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2 der 4. CoBeVO). Die darin liegende zeitliche Verkürzung stellt allerdings mit Blick auf die bis Ende Dezember 2020 verbliebene Zeitspanne zur Sammlung von Unterschriften für sich genommen noch keinen solch gewichtigen Umstand dar, der den Gesetzgeber zwingend zur Überprüfung und Anpassung des Wahlrechts hätte veranlassen müssen.
- 48 b) Selbst wenn man aber aufgrund der mit der Zwölften Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz – 12. CoBeLVO – vom 30. Oktober 2020 (GVBl. S. 589) eingetretenen tatsächlichen und rechtlichen Erschwernisse für das Sammeln von Unterschriften – gegebenenfalls in Verbindung mit der vorerwähnten Verkürzung der für die Unterschriftensammlung insgesamt zur Verfügung stehenden Zeit-

spanne – von einer Verpflichtung des Gesetzgebers zur Überprüfung und Anpassung des Wahlrechts ausginge, hätte der Antragsgegner einer solchen Handlungspflicht mit der Schaffung des § 35 Abs. 5 LWahlG in verfassungskonformer Weise Rechnung getragen (dazu sogleich unter 2.).

- 49 c) Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Entstehung des Landesgesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes und des Kommunalwahlgesetzes in eine Zeit stark ansteigender Corona-Infektionszahlen und hierauf reagierender dynamischer (tatsächlicher und rechtlicher) Entwicklungen (insbesondere in Gestalt von Verschärfungen des Kontaktverbotes) fiel. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist das Gesetzgebungsverfahren nicht dergestalt von aktuellen Geschehnissen „überholt“ worden, dass zwischen dem Gesetzentwurf (5. November 2020) und dem Zeitpunkt der Verabschiedung des Änderungsgesetzes (15. Dezember 2020) eine „nochmalige Anpassung“ bzw. eine „Nachjustierung“ des § 35 Abs. 5 LWahlG erforderlich geworden wäre. Vielmehr sind in den Gesetzesmaterialien sowohl der (seinerzeit) aktuelle Bezug als auch eine auf die nähere Zukunft gerichtete Prognose hinreichend deutlich dokumentiert. Bereits die Begründung des Gesetzentwurfs vom 5. November 2020 nimmt die damalige Pandemiesituation auf und spricht davon, dass sich das Infektionsgeschehen in Rheinland-Pfalz „drastisch verschärft“ habe. Durch „strenge Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen“ werde die Sammlung der erforderlichen Unterschriften erschwert (LT-Drucks. 17/13562, S. 10 i.V.m. S. 9). Es sei „nach derzeitigen Erkenntnissen“ auch nicht absehbar, dass sich das Infektionsgeschehen kurzfristig – bis zum Ablauf der Einreichungsfrist des § 36 LWahlG – in dem Maße verbessern werde, dass Einschränkungen bei der Unterschriftensammlung nicht mehr zu erwarten seien. Anhaltspunkte dafür, dass es sich bei diesen Feststellungen einschließlich der Zukunftsprognose um Fehleinschätzungen gehandelt hätte, liegen nicht vor. Auch ist nichts dafür ersichtlich, dass dem Gesetzgeber die ab dem 16. Dezember 2020 geltenden (weiteren) Beschränkungen des öffentlichen Lebens bei der Abstimmung über das Gesetz am 15. Dezember 2020 nicht bekannt gewesen wären, zumal bereits zuvor die konkrete Ausgestaltung des „Shutdown“ in Rheinland-Pfalz öffentlich kommuniziert wurde (vgl. etwa die Pressemitteilung der Landesregierung vom 13. Dezember 2020, abrufbar unter <https://www.rlp.de/de/aktuelles>).

- 50 2. Die von § 35 Abs. 5 LWahlG vorgesehene Reduzierung des nach § 35 Abs. 4 Satz 3 Hs. 1 LWahlG erforderlichen Unterschriftenquorums ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zwar stellt das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften für nicht im Landtag oder Bundestag seit der letzten Wahl ununterbrochen vertretene Parteien eine Ungleichbehandlung dar, die unter den außergewöhnlichen Bedingungen der COVID-19-Pandemie nochmals verstärkt wird. Die für die Landtagswahl 2021 vom Gesetzgeber geschaffene Regelung bewegt sich indes sowohl (relativ) mit Blick auf die Intensität der Erleichterung als auch (absolut) hinsichtlich der tatsächlich noch erforderlichen Unterstützungsunterschriften in dem von der Landesverfassung gesetzten Rahmen.
- 51 a) Eine Anpassung des Landeswahlgesetzes ist so vorzunehmen, dass der durch die COVID-19-Pandemie gesteigerten Beeinträchtigung des Rechts auf Wahlchancengleichheit Rechnung getragen wird. Unter Berücksichtigung des erwähnten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers und der Dynamik hinsichtlich der Einschränkungen des öffentlichen Lebens ist eine exakte zahlenmäßige Bestimmung der beizubringenden Unterstützungsunterschriften allerdings nicht möglich (vgl. auch VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 –, juris Rn. 72). Vielmehr hat der Gesetzgeber auch im Rahmen der Umgestaltung des Erfordernisses von Unterstützungsunterschriften eine Abwägung vorzunehmen. Er kann dabei einerseits einstellen, dass auch unter den Bedingungen einer Pandemie oder einer anderen außergewöhnlichen Notsituation die Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen gewährleistet ist. Andererseits hat er darauf zu achten, dass eine für bestimmte Parteien und Wählerverbände durch das Unterschriftenerfordernis bereits bestehende – wenn auch gerechtfertigte – Ungleichbehandlung in Zeiten der Pandemie nicht erheblich verstärkt wird. Dabei ist der Spielraum des Gesetzgebers nicht von vornherein auf eine einzige Lösungsmöglichkeit verengt.
- 52 Vor diesem Hintergrund bietet die Absenkung der Anzahl der erforderlichen Unterschriften um 75 v.H. keinen Anlass für eine verfassungsrechtliche Beanstandung. Insbesondere war der Antragsgegner verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, das Unterschriftenerfordernis vollständig abzuschaffen. Dass eine Sammlung von Unterschriften auch bei weitgehenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens faktisch möglich bleibt, hat die Antragstellerin selbst mit den von ihr eingereichten mehr als 300 Unterschriften unter Beweis gestellt. In diesem Zusammenhang ist weiter

zu berücksichtigen, dass auch eine Erschließung anderer (neuer) Arten der Ansprache insbesondere über das Internet (Homepage, soziale Medien, E-Mail, Werbung) die Erschwernisse bei der herkömmlichen Unterschriftensammlung durch das persönliche Gespräch – jedenfalls in einem gewissen Umfang – hätte abmildern können. Bei einer vorausschauenden Planung – nicht im Sinne einer zwingenden Verpflichtung, sondern einer im eigenen Interesse bestehenden Obliegenheit – hätte zudem die Möglichkeit zur Sammlung weiterer Unterschriften bestanden, wie die von anderen nicht privilegierten Wahlvorschlagsträgern eingereichten Unterstützungsunterschriften im teilweise vierstelligen Bereich belegen. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der Antragsgegner mit einer Absenkung des Unterschriftenquorums um 75 v.H. eine deutliche Reduzierung – auch im föderalen Vergleich – vorgenommen hat. So haben die Landesverfassungsgerichte anderer Bundesländer – zu früheren Zeitpunkten – pandemiebedingte Absenkungen des Quorums um 60 v.H. (verbunden mit einer Verlängerung der Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge) sowie um 50 v.H. unbeanstandet gelassen (VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20 –, juris Rn. 75) bzw. angeregt (VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 –, juris Rn. 72).

- 53 b) Die konkrete Bemessung der (absoluten) Zahl der Unterschriften ist ebenfalls verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu Bundes- und Landtagswahlgesetzen bereits früh jedenfalls ein Quorum von 0,25 v.H. der Wahlberechtigten als zulässig angesehen (BVerfG, Urteil vom 6. Februar 1956 – 2 BvH 1/55 –, BVerfGE 4, 375 [386]; ähnlich BVerfG, Dreierausschussbeschluss vom 25. Januar 1961 – 2 BvR 582/60 –, BVerfGE 12, 132 [134]: Quorum zwischen 0,18 und 0,26 v.H. zulässig; vgl. ferner BVerfG, Urteil vom 1. August 1953 – 1 BvR 281/53 –, BVerfGE 3, 19 [28]: Quorum von 0,35 v.H. unzulässig; Urteil vom 3. Juni 1954 – 1 BvR 183/54 –, BVerfGE 3, 383 [395]: Quorum von 0,16 v.H. zulässig; hierzu auch Burghart, in: Leibholz/Rinck, GG, Art. 38 Rn. 147 ff. [September 2020]). Es bedarf vorliegend keiner Entscheidung, ob ein „Ausschöpfen“ dieses Richtwertes durch den Gesetzgeber stets den Anforderungen an die Herstellung praktischer Konkordanz genügt (kritisch jüngst VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 –, juris Rn. 56). Ausgehend von den statistischen Zahlen der Wahl des Landtags der 17. Wahlperiode ([www.wahlen.rlp.de/de/ltw/wahlen/2016/land/](http://www.wahlen.rlp.de/de/ltw/wahlen/2016/land/)) liegt in Rheinland-Pfalz bereits das

reguläre Quorum von 2.080 Unterschriften bezogen auf mehr als 3 Mio. Wahlberechtigte bei etwa 0,07 v.H. und damit deutlich unter diesem Wert. Dies gilt erst recht für das abgesenkte Erfordernis von 520 Unterschriften, das einem Quorum von etwa 0,017 v.H. entspricht.

### III.

- 54 Der hilfsweise gestellte Antrag, der nicht das Unterlassen einer Anpassung, sondern das Unterlassen einer Überprüfung durch den Antragsgegner zum Gegenstand hat, erweist sich aus den vorstehenden Erwägungen ebenfalls als offensichtlich unbegründet.

### D.

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

### E.

- 56 Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (§ 21 Abs. 1 VerfGHG). Gründe für die Anordnung der vollen oder teilweisen Erstattung der Auslagen gemäß § 21a Abs. 3 VerfGHG, die im Organstreitverfahren nur ausnahmsweise in Betracht kommt, wenn besondere Billigkeitsgründe vorliegen (vgl. entsprechend BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 [166 f.]; Beschluss vom 20. Mai 1997 – 2 BvH 1/95 –, BVerfGE 96, 66 [67]; Beschluss vom 11. Dezember 2018 – 2 BvE 1/18 –, BVerfGE 150, 194 [203 Rn. 29]), liegen wechselseitig nicht vor.

gez. Dr. Brocker

gez. Dr. Mildner

gez. Dr. Dr. Theis