



VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

Im Namen des Volkes
Beschluss

VerfGH 4/21

In dem Organstreitverfahren

1. der **Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP)**,
Landesverband Berlin,

- Antragstellerin -

2. der **Piratenpartei**,
Landesverband Berlin,

3. der **FREIEN WÄHLER Berlin**,
Landesgeschäftsstelle,

4. der **Tierschutzpartei Berlin**,

- Beitretende zu 1 - 3 -

gegen

das Abgeordnetenhaus von Berlin,
vertreten durch den Präsidenten,
Niederkirchnerstraße 5, 10117 Berlin,

- Antragsgegner -

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Selting, den Vizepräsidenten Dr. Seegmüller und die Richterinnen und Richter Alagün, Dr. Burholt, Dr. Gräfin von Galen, Hilbrans, Kipp und Prof. Dr. Schönrock

am 17. März 2021 beschlossen:

Der Antragsgegner verletzt die Antragstellerin und die Beitretenden zu 1 - 3 in ihren Rechten auf Chancengleichheit als Parteien und auf Gleichheit der Wahl aus Art. 39 Abs. 1 VvB in Verbindung mit Art. 21 GG dadurch, dass er es unterlassen hat, die in den §§ 10 Abs. 8, 9, 13 und § 23 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes geforderten Unterschriftenquoten ausreichend an die tatsächlichen Verhältnisse infolge der SARS-CoV-2-Pandemie anzupassen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Das Land Berlin hat der Antragstellerin und den Beitretenden zu 1 - 3 die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe

I.

Die Antragstellerin und die Beitretenden zu 1 - 3 sind Landesverbände politischer Parteien, die momentan nicht im Abgeordnetenhaus von Berlin vertreten sind. Sie begehren die Feststellung, dass sie durch die derzeitige Regelung im Berliner Landeswahlgesetz zu den erforderlichen Unterstützungsunterschriften für einen Wahlvorschlag in ihren Rechten auf Chancengleichheit als Parteien und auf Gleichheit der Wahl verletzt werden.

In Berlin finden am 26. September 2021 die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen statt. Parteien, die in der letzten Wahlperiode nicht ununterbrochen als Parteien im Abgeordnetenhaus oder im Deutschen Bundestag vertreten waren, benötigen für ihre Wahlvorschläge eine bestimmte Anzahl an Unterstützungsunterschriften, vgl. § 10 Abs. 11 des Gesetzes über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen - LWahlG - vom 25. September 1987 (GVBl. S. 2370), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Februar 2021 (GVBl. S. 178). Nach § 10 Abs. 8 LWahlG muss jeder Wahlkreis-

vorschlag von mindestens 45 Wahlberechtigten des Wahlkreises persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein, die am Tage der Unterschrift wahlberechtigt und in dem Wahlkreis mit Hauptwohnung gemeldet sind; dies muss auf dem Unterschriftenblatt amtlich bestätigt sein. § 10 Abs. 9 LWahlG bestimmt, dass jede Bezirksliste von mindestens 185 Wahlberechtigten des Wahlkreisverbandes persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein muss. Landeslisten müssen von mindestens 2.200 Wahlberechtigten persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Absatz 8 findet entsprechende Anwendung. § 23 Abs. 4 LWahlG sieht vor, dass jeder Wahlvorschlag persönlich und handschriftlich von mindestens 185 Wahlberechtigten unterzeichnet werden muss, die am Tage der Unterschrift wahlberechtigt und im Bezirk mit Hauptwohnung gemeldet sind. Nach dem mit Gesetz vom 23. Februar 2021 neu eingefügten § 10 Abs. 13 müssen abweichend von § 10 Absatz 8 und 9 und § 23 Abs. 4 für die Wahlen im Jahr 2021 Wahlkreisvorschläge von mindestens 25, Bezirkslisten und Bezirkswahlvorschläge von 100 und Landeslisten von 1.100 Wahlberechtigten persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein.

Das Aufstellen der Bewerbenden für Kreiswahlvorschläge oder Bezirkslisten und Landeslisten ist mit Bekanntgabe der Wahlkreisabgrenzung seit dem 27. September 2020 möglich, vgl. § 12 Abs. 3 LWahlG. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 der Wahlordnung für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen – Landeswahlordnung (LWO) – vom 9. März 2006 (GVBl. S. 224), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Dezember 2020 (GVBl. S. 1506) sind die Wahlvorschläge mit den Unterlagen spätestens 68 Tage vor dem Wahltag dem zuständigen Bezirkswahlleiter oder der zuständigen Bezirkswahlleiterin schriftlich einzureichen. Dieser Termin fällt auf den 20. Juli 2021 (vgl. zu beiden Terminen den Terminplan der Landeswahlleiterin für Berlin <https://www.berlin.de/wahlen/wahlen/wahlen-2021/allgemeine-informationen/#abgeordnetenhaus>).

Bei der letzten Wahl im Land Berlin im Jahr 2016 waren 2.485.379 Personen wahlberechtigt (vgl. hierzu die Mitteilung der Landeswahlleiterin für Berlin auf https://www.wahlen-berlin.de/wahlen/be2016/afspraes/details_gemeinde-1-berlin_gesamt.html). Das Land Berlin ist in 78 Wahlkreise eingeteilt, so dass in jedem Wahlkreis durchschnittlich ca. 31.900 Personen wahlberechtigt sind. Jeder der zwölf Bezirke bildet einen Wahlkreisverband, dem durchschnittlich ca. 207.115 Wahlberechtigte zugeordnet sind. Ausgehend hiervon machen die nach der jüngsten Ände-

rung des LWahlG noch erforderlichen Unterstützungsunterschriften folgenden Prozentsatz der Wahlberechtigten aus: 1.100 Unterschriften für die Landeslisten entsprechen etwa 0,04 % der Wahlberechtigten. 25 Unterschriften für die Wahlkreisvorschläge entsprechen etwa 0,08 % der Wahlberechtigten. 100 Unterschriften für die Bezirkslisten und Bezirkswahlvorschläge entsprechen etwa 0,05 % der Wahlberechtigten.

Das öffentliche und private Leben in Berlin ist seit Mitte März 2020 wegen der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus zahlreichen Beschränkungen unterworfen. Mit diesen Einschränkungen wird das Ziel verfolgt, die Anzahl physischer Kontakte in der Bevölkerung erheblich zu reduzieren, um die Ausbreitung des Corona-Virus einzudämmen und eine Überlastung des öffentlichen Gesundheitssystems zu vermeiden. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 der aktuellen Zweiten SARS-CoV-2-Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 4. März 2021 ist jede Person angehalten, die physisch sozialen Kontakte zu anderen Menschen, die nicht zum eigenen Haushalt gehören, auf das absolut nötige Minimum zu reduzieren und auf Reisen zu verzichten sowie die eigene Wohnung oder gewöhnliche Unterkunft nur aus triftigen Gründen zu verlassen. Nach § 2 Abs. 3 ist beim Verlassen der eigenen Wohnung oder gewöhnlichen Unterkunft der Aufenthalt im öffentlichen Raum im Freien, insbesondere auf Straßen, Wegen, Plätzen und in Grünanlagen nur allein, im Kreise der in Absatz 2 genannten Personen oder mit Angehörigen eines weiteren Haushalts gestattet; es gilt eine Personenobergrenze von höchstens fünf zeitgleich anwesenden Personen, wobei deren Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres nicht mitgezählt werden. Nach § 2 Abs. 4 gilt Absatz 3 nicht für die Ausübung beruflicher, mandatsbezogener oder ehrenamtlicher Tätigkeiten (...) und für die politische Werbung durch nicht mehr als zwei Personen gegenüber Einzelpersonen oder einzelnen Personengruppen im Sinne von Absatz 3 zur Unterstützung von Parteien und Wählergemeinschaften sowie von Volksbegehren, Volksinitiativen, Bürgerbegehren und Einwohneranträgen. Die Antragstellerin hat am 12. Januar 2021 das Organstreitverfahren eingeleitet. Die Beitretenden zu 1 - 3 haben jeweils am 28. Januar 2021, am 17. Februar 2021 und am 24. Februar 2021 ihren Beitritt zum Verfahren erklärt.

Die Antragstellerin und die Beitretenden zu 1 - 3 machen im Wesentlichen geltend, durch die Regelungen des Landeswahlgesetzes zu den Unterschriftenquoten auch nach der im Februar 2021 in Kraft getretenen Absenkung um etwa 50 % in ihren

Rechten auf Chancengleichheit als Parteien und Gleichheit der Wahl verletzt zu sein. Ein Sammeln von Unterschriften durch persönliche Kontaktaufnahme sei mit Blick auf die geltenden Corona-Beschränkungen nicht zumutbar und könne durch die Möglichkeiten im Internet und in den sozialen Medien aufgrund der Notwendigkeit der postalischen Versendung nicht ersetzt werden. Die Teilnahme an den Wahlen werde hierdurch erheblich erschwert. Es sei unklar, ob und wann die Corona-Beschränkungen aufgehoben würden. Die Absenkung der Unterschriftenquoten in anderen Bundesländern wie z. B. in Rheinland-Pfalz um 75 % habe gezeigt, dass eine Stimmenzersplitterung nicht zu befürchten sei.

Die Antragstellerin und die Beitretenden zu 1 - 3 beantragen,

festzustellen, dass das Abgeordnetenhaus von Berlin als Antragsgegner es pflichtwidrig unterlassen hat, hinsichtlich der Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus sowie zu den Bezirksverordnetenversammlungen am 26. September 2021 die in § 10 Abs. 8, Abs. 9 und § 23 Abs. 4 LWahlG genannten Unterschriftenquoten an die veränderten tatsächlichen und gesetzlichen Gegebenheiten aufgrund der COVID-19-Pandemie anzupassen.

Die Beitretende zu 2 beantragt darüber hinaus,

die in § 10 Abs. 8 und Abs. 9 sowie in § 23 Abs. 4 LWahlG genannten Unterschriftenquoten bis zum 30. September 2021 vollständig auszusetzen und den nachgeordneten Behörden ihre Durchsetzung zu untersagen; sofern die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und den Bezirken aus notwendigen Gründen verschoben werden sollten, die Aussetzung auf einen Termin eine Woche nach der dann stattfindenden Wahl zu verschieben,

hilfsweise, die in § 10 Abs. 8 und 9 sowie § 23 Abs. 4 LWahlG genannten Unterschriftenquoten unverzüglich an die veränderten tatsächlichen und gesetzlichen Gegebenheiten aufgrund der Covid-19-Pandemie anzupassen und dabei die dort genannten Quoten auf 1/10, höchstens jedoch auf 1/4 herabzusetzen,

die in § 10 Abs. 11 LWahlG genannte Ausnahme für Parteien, die im Abgeordnetenhaus Berlin oder im Deutschen Bundestag vertreten sind, auf jene Parteien auszuweiten, die im Europäischen Parlament vertreten sind,

die in § 23 Abs. 4 LWahlG genannte Ausnahme für Parteien, die im Abgeordnetenhaus Berlin oder Bezirksverordnetenversammlung vertreten sind, auf jene Parteien auszuweiten, die in den Parlamenten anderer Bundesländer

vertreten sind, hilfsweise, die an der Regierung in anderen Bundesländern beteiligt sind.

Der Antragsgegner beantragt,
den Antrag zurückzuweisen.

Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor, dass das Organstreitverfahren durch die Änderung des Landeswahlgesetzes mit Gesetz vom 23. Februar 2021 und die Absenkung der Unterschriftenquoten auf etwa 50 % gegenstandslos geworden sei. Eine weitere Absenkung der Unterschriftenquoten sei verfassungsrechtlich nicht erforderlich. Die Unterschriftenquoten seien weiterhin erforderlich, da sie dem Nachweis der Ernsthaftigkeit dienen und einer Stimmenzersplitterung vorbeugen sollten. Der Antragstellerin und den Beitretenden zu 1 - 3 sei es zuzumuten, weiterhin Unterschriften im öffentlichen Raum zu sammeln. Zudem bestehe die Möglichkeit, im Internet und in den sozialen Netzwerken um Unterschriften zu werben und diese durch postalische Übersendung zu erlangen. Der Antrag sei verfrüht; auf Bundesebene, in Mecklenburg-Vorpommern und in Thüringen, wo ebenfalls am 26. September 2021 Wahlen anstünden, seien noch keine Regelungen zu einer Absenkung der Unterschriftenquoten getroffen worden.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Abgeordnetenhaus und dem Senat von Berlin gemäß § 38 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof - VerfGHG - von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben.

II.

Die Entscheidung ergeht ohne mündliche Verhandlung, da der Verfassungsgerichtshof einstimmig auf sie verzichtet, § 24 Abs. 1 VerfGHG.

Der im Organstreitverfahren gestellte Antrag ist, soweit zulässig, begründet.

1. Der Antrag ist zulässig, soweit er von der Antragstellerin und den Beitretenden zu 1 - 3 übereinstimmend gestellt ist.

Der Beitritt zum Verfahren ist zulässig, soweit die Anträge der Beitretenden zu 1 - 3 dem Antrag der Antragstellerin entsprechen. Dies ergibt sich aus § 38 Abs. 1 VerfGHG, wonach dem Antragsteller und dem Antragsgegner in jeder Lage des Verfahrens andere in § 14 Nr. 1 genannte Antragsberechtigte beitreten können, wenn die Entscheidung auch für die Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten von Bedeutung ist. Diese Voraussetzungen liegen hier vor, da die Beitretenden zu 1 - 3 ebenfalls von den Unterschriftenquoten betroffen sind.

Der Beitritt der Beitretenden zu 2 ist jedoch insoweit unzulässig, als deren Anträge über den Antrag der Antragstellerin hinausgehen. Die nach § 38 VerfGHG Beteiligten sind zwar befugt, selbständige Anträge zu stellen, und zwar auch dann, wenn hierdurch der Streitgegenstand erweitert wird. Solche Anträge müssen aber immer mit dem Antrag des Antragstellers in einem inneren Zusammenhang stehen (BVerfG, Urteil vom 26. März 1957 - 2 BvG 1/55 -, juris Rn. 94; Löwer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 25). Das trifft für die weiteren Anträge der Beitretenden zu 2, die den Kreis der von dem Unterschriftenerfordernis nicht betroffenen Parteien erweitern wollen, nicht zu. Gegenstand dieses Organstreitverfahrens ist die Frage, ob die geforderte Anzahl an erforderlichen Unterstützungsunterschriften die Antragstellerin und die Beitretenden zu 1 - 3 infolge der Corona-Pandemie in ihrem Recht auf Chancengleichheit als Partei und auf Gleichheit der Wahl verletzt. Demgegenüber führen die weiteren Anträge der Beitretenden zu 2 einen völlig neuen und andersartigen Gegenstand in den Rechtsstreit ein. Anträge dieser Art gehen über den durch § 38 VerfGHG gesteckten Rahmen hinaus.

Soweit der Beitritt zulässig ist, der Antrag der Beitretenden zu 2 aber auf einen konkreten Inhalt des begehrten Gesetzes, nämlich auf vollständige Aussetzung der Unterschriftenquoten, hilfsweise auf Absenkung auf 1/10 bzw. 1/4 gerichtet ist, ist dies unzulässig. Der Verfassungsgerichtshof prüft lediglich, ob die beanstandete Unterlassung gegen eine Bestimmung der Verfassung von Berlin verstößt (Michaelis/Rind, in: Driehaus: Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 84 Rn. 15). Besteht eine Pflicht des Gesetzgebers zum Erlass oder zur Änderung einer gesetzlichen Regelung, kann diese Verpflichtung regelmäßig nicht nur durch eine Regelung mit einem ganz bestimmten Inhalt erfüllt werden (vgl. hierzu VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris Rn. 34). Nach dem Grundsatz der

Gewaltenteilung ist es Aufgabe des Antragsgegners als Gesetzgeber, eine Lösung zur Beseitigung eines verfassungswidrigen Zustandes zu finden.

Die sechsmonatige Antragsfrist gem. § 37 Abs. 3 VerfGHG ist gewahrt. Fristauslösendes Ereignis ist die Verkündung der Änderung des Landeswahlgesetzes, da der Antragsgegner damit eindeutig zu erkennen gegeben hat, dass er einer ggf. weiter bestehenden Handlungspflicht nicht nachkommen wird (vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 7. Juli 2020 - VerfGH 88/20 -, juris Rn.53).

Der Antragstellerin und den Beitretenden zu 1 - 3 fehlt nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Der Antragsgegner hat durch die jüngste Änderung des Landeswahlgesetzes klar zu erkennen gegeben, dass er seine verfassungsrechtliche Pflicht zur Anpassung der Unterschriftenquoten durch die Absenkung auf etwa 50 % als erfüllt ansieht; die von dem Antragsgegner aufgeworfene Konfrontationsobliegenheit ist damit hinfällig geworden. Das Rechtsschutzbedürfnis ist auch nicht durch die Möglichkeit eines nachträglichen Wahlprüfungsverfahrens, das sich auf die Prüfung der Gültigkeit einer konkreten Wahl ausrichtet, ausgeschlossen (vgl. bereits ausführlich: VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 28. Januar 2021 - VGH O 82/20 und VGH A 83/20 -, juris Rn. 35 und VerfGH Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 7. Juli 2020 - VerfGH 88/20 -, juris Rn. 62).

2. Der Antrag ist auch begründet.

Die Regelungen des Landeswahlgesetzes zu den Unterschriftenquoten verletzen die Antragstellerin und die Beitretenden zu 1 - 3 in ihren Rechten auf Chancengleichheit als Partei und auf Gleichheit der Wahl. § 10 Abs. 8, 9, 13 und § 23 Abs. 4 LWahlG sind infolge der rechtlichen und tatsächlichen Veränderungen durch die Corona-Pandemie verfassungswidrig.

Das Erfordernis der festgelegten Anzahl von Unterstützungsunterschriften greift in die Rechte auf Chancengleichheit und Gleichheit der Wahl ein (a.). Der Eingriff ist in Anbetracht der durch die Corona-Pandemie bedingten Erschwernisse bei der Beibringung der Unterschriften nicht gerechtfertigt (b.).

a. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ergibt sich aus dem Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl gem. Art. 39 Abs. 1 VvB (Entscheidung vom 19. Oktober 1992 - VerfGH 24/92 -, LVerfGE 1, 21 = juris Rn. 35) in Verbindung mit Art. 21 GG, der unmittelbar in den Ländern als Landesverfassungsrecht gilt (Beschluss vom 21. September 1995 - VerfGH 12/95 -, juris Rn. 25). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit verlangt, dass jeder Partei grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden. Das Recht der Wahlchancengleichheit gilt dabei nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern im gesamten Vorfeld der Wahlen. Es umfasst namentlich auch das Recht auf chancengleiche Zulassung zur Wahl (VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 28. Januar 2021 - VGH O 82/20 und VGH A 83/20 -, juris Rn. 38). Ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler ist die Chancengleichheit der Parteien in einem strikten und formalen Sinn zu verstehen; sie unterliegt jedoch keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, juris Rn. 61). Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die parlamentarische Mehrheit Bedingungen für kleinere, noch nicht im Parlament vertretene Parteien aufstellt und dies die Gefahr birgt, dass sie sich statt von Gemeinwohlerwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt. Aus diesem Grund sind dem Ermessen besonders enge Grenzen gezogen (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, juris Rn. 60) und die Ausgestaltung des Wahlrechts unterliegt einer strikten verfassungsrechtlichen Kontrolle (VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris Rn. 50). Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine die Chancengleichheit der Parteien berührende Norm zu überprüfen und ggf. an die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten anzupassen.

Das Erfordernis einer bestimmten Unterschriftenanzahl gilt nur für die aktuell nicht im Abgeordnetenhaus oder im Bundestag vertretenen Parteien und stellt daher eine Ungleichbehandlung dieser Parteien dar. Die Parteien müssen zur Einreichung der Wahlvorschläge einen höheren personellen und finanziellen Aufwand als die bereits etablierten Parteien betreiben. Erreichen sie die geforderte Unterschriftenanzahl nicht, so sind sie von der Wahl ausgeschlossen.

Die Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung liegt regelmäßig darin, die Wahl auf ernsthafte Bewerber zu beschränken, dadurch das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimmen zu sichern und so indirekt einer Stimmenzersplitterung vorzubeugen (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Oktober 1990 - 2 BvE 6/90, 2 BvE 7/90 -, juris Rn. 34). Die Zahl der Unterschriften darf dabei nur so hoch angesetzt werden, wie es für das Erreichen dieses Zweckes erforderlich ist. Das Unterschriftenerfordernis darf der Wählerentscheidung möglichst wenig vorgreifen und nicht so hoch sein, dass einem neuen Bewerber die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird (VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris Rn. 54). Das Bundesverfassungsgericht hat einst ein Quorum von 0,25 % der Wahlberechtigten als zulässig angesehen (BVerfG, Urteil vom 6. Februar 1956 - 2 BvH 1/55 -, juris Rn. 38). Nach diesem Maßstab sind die im Landeswahlgesetz vorgesehenen früheren und jetzigen Unterschriftenquoten nicht zu hoch angesetzt.

b. Unter den außergewöhnlichen Bedingungen der Corona-Pandemie kann dies jedoch nicht fortgelten. Denn das Erfordernis der Beibringung einer bestimmten Anzahl von Unterstützungsunterschriften unter den geltenden Corona-Beschränkungen verstärkt die in den Unterschriftenquoten angelegte Ungleichbehandlung deutlich, ohne dass hierfür eine Rechtfertigung besteht. Der Antragsgegner hat dem mit der jüngsten Änderung des Landeswahlgesetzes nicht hinreichend Rechnung getragen.

Die mit den Corona-Regelungen beabsichtigte Reduzierung von Kontakten wirkt sich auf das Sammeln von Unterstützungsunterschriften für die Wahl am 26. September 2021 in erheblichem Maße aus.

Die Unterschriften können seit dem 27. September 2020 und noch bis zum 20. Juli 2021 zusammengetragen werden. Dieser für das Unterschriftensammeln maßgebliche Zeitraum von etwa zehn Monaten ist bis zum heutigen Tag - nach Ablauf von etwa sechs Monaten - von den Corona-Kontaktbeschränkungen geprägt. Auch wenn sich die weitere Entwicklung für die verbleibenden vier Monate schwer abschätzen lässt, ist mit Blick auf die geringe Impfquote und das Auftreten von Virus-Mutationen derzeit nicht absehbar, dass sich das Infektionsgeschehen kurzfristig in dem Maße verbessern wird, dass Einschränkungen bei der Unterschriftensammlung nicht mehr zu erwarten sind.

Das Werben um Unterschriften basiert maßgeblich auf dem persönlichen Kontakt und der spontanen Gesprächsaufnahme mit fremden Personen auf der Straße, auf öffentlichen Plätzen und anlässlich von Veranstaltungen. Durch die Corona-Beschränkungen begegnet diese Art des Unterschriftensammelns einer Reihe von Erschwernissen: Es bewegen sich weniger Personen im öffentlichen Raum als zuvor. Die sich im öffentlichen Raum bewegend Personen werden einer persönlichen Ansprache aus Angst vor einer Infektion und zur Einhaltung der Corona-Vorschriften regelmäßig kritisch gegenüber stehen und unter Umständen ausweichen. Infolge des einzuhaltenden Mindestabstands von 1,5 Metern gestaltet sich neben der persönlichen Ansprache auch die Übergabe einer Unterschriftenliste als schwierig. Es liegt außerdem nicht fern, dass einige Parteimitglieder ein Unterschriftensammeln im öffentlichen Raum aus Angst vor einer Infektion ablehnen.

Diese Erschwernisse sind durch die Senkung der Unterschriftenquoten auf etwa 50 % nicht hinreichend ausgeglichen worden. Hierbei ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass die herkömmliche Art der Unterschriftenerlangung durch persönliche Kontaktaufnahme im Widerspruch zu den Zielen der Corona-Regelungen steht, deren hauptsächliches Anliegen es ist, einen Aufenthalt im öffentlichen Raum und eine persönliche Kontaktaufnahme zu haushaltsfremden Personen zu vermeiden. Zwar sind in der aktuellen Corona-Verordnung des Landes Berlin Ausnahmeregelungen für politische Tätigkeiten vorgesehen. Auch diese Ausnahmeregelungen können den Widerspruch, der zwischen dem Erfordernis der persönlichen Kontaktaufnahmen zur Erlangung von Unterschriften und der Konzeption der Corona-Beschränkungen, die auf einer Vermeidung eben dieser persönlichen Kontaktaufnahme beruhen, nicht auflösen. Denn zielt der Senat darauf ab, dass die Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung eine relevante Wirkung zeigen sollen, dann kann der Antragsgegner nicht daran festhalten, dass weiterhin Unterschriften im Wege der persönlichen Kontaktaufnahme gesammelt werden sollen. Dies ist den betroffenen Parteien nicht zumutbar.

Solange die Corona-Beschränkungen weiter bestehen, lässt sich dieser Widerspruch im Ergebnis nur auflösen, wenn der Antragsgegner von dem Erfordernis einer persönlichen Kontaktaufnahme zur Unterschriftensammlung abrückt. Den betroffenen Parteien blieben dann als Alternativen zur herkömmlichen Art des Unterschriftensammelns in erster Linie das Werben im Internet, z.B. über soziale Medien, sowie

der Verweis auf Formulare, die im Internet heruntergeladen oder zugesandt werden und der Antragstellerin und den Beitretenden zu 1 - 3 ggf. nach Ausdruck mit der Post zu übermitteln sind. Es liegt nahe, dass diese Alternativen nicht in gleicher Weise erfolgsversprechend sind wie die persönliche Kontaktaufnahme.

Soweit der Antragsgegner vorträgt, eine Anpassung der Unterschriftenquoten sei mit Blick auf die erst im September 2021 angesetzten Wahlen verfrüht, was sich auch daran zeige, dass auf Bundesebene für die am gleichen Tag stattfindenden Bundestagswahlen noch keine Anpassung der Unterschriftenquoten erfolgt sei, kann er hiermit nicht durchdringen. Die Antragstellerin und die Beitretenden zu 1 - 3 haben nachvollziehbar dargelegt, dass sie zur Einteilung ihrer personellen und finanziellen Ressourcen Planungssicherheit für die Wahlvorbereitung benötigen und ansonsten trotz der beschriebenen Schwierigkeiten gezwungen wären, sich entgegen der Zielsetzung der Corona-Beschränkungen weiterhin um Unterschriften durch persönliche Kontaktaufnahme mit haushaltsfremden Personen zu bemühen. Eine nachträgliche Absenkung der Unterschriftenquoten wäre nicht geeignet, diese Benachteiligung bei den Vorbereitungen der Wahl auszugleichen.

Mangels entsprechender Erhebungen ist eine Einschätzung, wie viele Unterschriften unter Verzicht auf das Sammeln durch eine persönliche Kontaktaufnahme von den kleinen Parteien zumutbar erwartet werden können, ohne diese unangemessen zu benachteiligen, schwierig. Zwar ist davon auszugehen, dass der Großteil der Bevölkerung inzwischen ohne größere Schwierigkeiten Zugang zum Internet und den sozialen Medien hat. In Anbetracht der bislang vorherrschenden Praxis der persönlichen Kontaktaufnahme zur Erlangung von Unterschriften und der mit dem Unterschriftensammeln im Internet bislang noch verbundenen Herausforderungen, erscheint es derzeit plausibel, den Anteil der ohne persönliche Kontaktaufnahme beizubringenden Unterschriften mit maximal 20 bis 30 % der vor der Corona-Pandemie geltenden Anzahl an zu erbringenden Unterstützungsunterschriften zu bemessen. Gerade wegen der beschriebenen Schwierigkeiten des Unterschriftensammelns ohne persönliche Kontaktaufnahme ist davon auszugehen, dass auch bei einer solchen weiteren Absenkung der Unterschriftenquoten eine Beschränkung des Wahlaktes auf ernsthafte Bewerber sichergestellt ist und der Gefahr der Stimmenzersplitterung hinreichend vorgebeugt wird.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Selting

Dr. Seegmüller

Alagün

Dr. Burholt

Dr. Gräfin von Galen

Hilbrans

Kipp

Prof. Dr. Schönrock