



verkündet am 22.06.2022

gez.: Crémer  
Angestellte beim  
Verfassungsgerichtshof als  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

# THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

## VerfGH 17/21

### Im Namen des Volkes

### Urteil

In dem Organstreitverfahren

der Ökologisch-Demokratischen Partei,  
Landesverband Thüringen,  
vertreten durch den Landesvorsitzenden Martin Truckenbrodt,  
S\_\_\_\_, \_\_\_\_ F\_\_\_\_,  
und den stellvertretenden Landesvorsitzenden Marius Braun,  
R\_\_\_\_, \_\_\_\_ G\_\_\_\_,

**gegen**

den Thüringer Landtag,  
vertreten durch die Präsidentin,  
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Redeker u. a.,  
Leipziger Platz 3, 10117 Berlin,

**Antragstellerin,**

**Antragsgegner,**

---

**wegen**

Nichtanpassung der Vorschriften zu Unterstützungsunterschriften in § 14 Abs. 5, Abs. 6 und § 27 Abs. 4 Thüringer Kommunalwahlgesetz (ThürKWG) im Hinblick auf die pandemiebedingten Erschwernisse im Zuge der Kreistagswahl im Wartburgkreis am 20. Juni 2021

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Dr. von der Weiden und die Mitglieder Prof. Dr. Bayer, Dr. Hinkel, Jun.-Prof. Dr. Klafki, Prof. Dr. Ohler und Petermann sowie die stellvertretenden Mitglieder Dr. Jung, Peters und Pollak

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. April 2022 **f ü r R e c h t e r k a n n t :**

- 1. Der Antragsgegner hat die Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit als Partei bei Wahlen aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 95 Satz 1 ThürVerf dadurch verletzt, dass er es im Zusammenhang mit der Kreistagswahl im Wartburgkreis am 20. Juni 2021 unterlassen hat, die in § 27 Abs. 4 i. V. m. § 14 des Thüringer Gesetzes über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden (Thüringer Kommunalwahlgesetz - ThürKWG -) geregelten Vorgaben zum Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge von parlamentarisch oder im jeweiligen Kommunalvertretungsorgan nicht vertretenen Parteien für den Pandemiefall anzupassen.**
- 2. Der Freistaat Thüringen hat der Antragstellerin ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.**

---

## **Gründe:**

### **A.**

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist, ob die Antragstellerin bei der Kommunalwahl im Wartburgkreis am 20. Juni 2021 dadurch in ihrem Recht auf Chancengleichheit als politische Partei bei Wahlen verletzt wurde, dass der Antragsgegner es zuvor unterlassen hat, die Regelungen des Thüringer Kommunalwahlgesetzes zu Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge wegen der pandemiebedingten Erschwernisse zumindest temporär zu modifizieren.

### **I.**

1. Antragstellerin ist der Landesverband einer politischen Partei, die derzeit weder im Deutschen Bundestag noch im Thüringer Landtag noch im Kreistag des Wartburgkreises vertreten ist. Antragsgegner ist der Thüringer Landtag.

2. Mit dem Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung des Landkreises Wartburgkreis und der kreisfreien Stadt Eisenach (Eisenach-Neugliederungsgesetz - Eisenach-NGG -) vom 16. Oktober 2019 (GVBl. S. 429) beschloss der Antragsgegner die Eingliederung und Einkreisung der Stadt Eisenach in den Landkreis Wartburgkreis. In § 10 Abs. 1 EisenachNGG wurde festgelegt, dass die Kreistagsmitglieder des erweiterten Landkreises im 2. Quartal des Jahres 2021 zu wählen sind und die Amtszeit der neu gewählten Kreistagsmitglieder am 1. Juli 2021 beginnt. Das Landesverwaltungsamt setzte am 5. März 2021 den Wahltermin auf den 20. Juni 2021 fest. Weitere Kreistagswahlen fanden im Jahr 2021 in Thüringen nicht statt.

Zum Zeitpunkt der Wahl gab es im Wartburgkreis 134.249 Wahlberechtigte. Nach § 102 Abs. 3 Satz 1 der Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO -) waren 50 Kreistagsmitglieder zu wählen. Nach § 27 Abs. 3

---

i. V. m. § 14 Abs. 1 Satz 4 des Thüringer Gesetzes über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden (Thüringer Kommunalwahlgesetz - ThürKWG -) vom 16. August 1993 (GVBl. S. 530), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. März 2019 (GVBl. S. 59), muss bei der Wahl der Kreistagsmitglieder jeder Wahlkreisvorschlag die eigenhändigen Unterschriften von mindestens zehn Wahlberechtigten tragen, die nicht Bewerber des Wahlvorschlags sind. Wahlvorschläge von Parteien, die nicht seit der letzten Wahl ununterbrochen im Bundestag, im Thüringer Landtag oder im Kreistag vertreten sind, müssen gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 ThürKWG zusätzlich zu diesen zehn Unterschriften von viermal so vielen Wahlberechtigten unterstützt werden, wie Kreistagsmitglieder zu wählen sind. Bei der Kreistagswahl im Wartburgkreis 2021 waren demnach 200 Unterstützungsunterschriften erforderlich. Das entspricht 0,15 % der Wahlberechtigten.

Die Wahlvorschläge, für die Unterstützungsunterschriften gesammelt werden, können gem. § 17 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 27 Abs. 3 ThürKWG frühestens nach öffentlicher Bekanntmachung der Wahl eingereicht werden. Im Wartburgkreis wurde die Wahl am 18. März 2021 öffentlich bekannt gemacht. Zur Leistung der Unterstützungsunterschriften werden gem. § 14 Abs. 6 Satz 1, § 27 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 4 ThürKWG vom Tag nach der Einreichung der Wahlvorschläge bis 18 Uhr des 34. Tages vor dem Wahltag - also bei der Wahl im Wartburgkreis dem 17. Mai 2021 - bei den Kreis- und Gemeindeverwaltungen des Landkreises Unterstützungslisten ausgelegt. Für die Wahl im Wartburgkreis im Juni 2021 konnten mithin knapp 2 Monate lang Unterstützungsunterschriften gesammelt werden. Nach § 27 Abs. 3 i. V. m. § 14 Abs. 6 Satz 2 ThürKWG haben die Wahlberechtigten, die einen Wahlvorschlag unterstützen wollen, sich in den Eintragungsräumen der Kreis- und Gemeindeverwaltungen unter Angabe ihrer Personalien in die Unterstützungslisten einzutragen und dort eine eigenhändige Unterschrift zu leisten.

3. Seit Mitte März 2020 galten bundesweit wie auch in Thüringen angesichts der COVID-19-Pandemie zahlreiche Beschränkungen, die darauf gerichtet waren, physische Kontakte in der Bevölkerung zu reduzieren, um Ansteckungen zu vermeiden. Im Winter 2020 führte die dritte Pandemiewelle zu besonders hohen Todesraten in Deutschland. Die intensivmedizinischen Kapazitäten standen teilweise kurz vor der

---

Überlastungsgrenze. Nach einer kurzen Phase des Rückgangs der Neuinfektionszahlen breitete sich im Frühjahr 2021 die sog. „Delta-Variante“ des Coronavirus SARS-CoV-2 in Deutschland aus und verschärfte das Infektionsgeschehen abermals.

In Thüringen galt im für den vorliegenden Fall maßgeblichen Zeitraum vom 18. März bis 17. Mai 2021 zunächst die fortgeschriebene Zweite Thüringer Verordnung über grundlegende Infektionsschutzregeln vom 7. Juli 2020 mit Ergänzungen durch die Dritte Thüringer SARS-CoV-2-Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung vom 14. Dezember 2020 (GVBl. S. 631). Danach bestand sowohl in Innenräumen mit Publikumsverkehr als auch an hochfrequentierten öffentlichen Orten unter freiem Himmel eine Maskenpflicht. Generell war ein Mindestabstand von 1,5 Metern zu anderen Personen einzuhalten. Ferner galten Kontaktbeschränkungen: Ein gemeinsamer Aufenthalt war nur mit den Angehörigen des eigenen sowie eines weiteren Haushalts zulässig. Zusammenkünfte, Veranstaltungen sowie zahlreiche Einrichtungen und Dienstleistungen mit Publikumsverkehr waren untersagt oder strengen Hygieneregeln unterworfen. Am 31. März 2021 erließen die zuständigen Thüringer Ministerien eine neue Thüringer Verordnung zur Regelung infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen und schrittweisen weiteren Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (GVBl. S. 174), die die vorgenannten Bestimmungen in einer neuen Rahmenverordnung zusammenführte. In deren § 15 wurden politischen Parteien zwar Zusammenkünfte gestattet, es galten jedoch strenge Hygieneanforderungen sowie die Maßgabe, die Teilnehmerzahlen zu reduzieren. § 8 Abs. 1 Nr. 3 erstreckte die geltenden infektionsschutzrechtlichen Hygienebestimmungen insbesondere auch auf Wahlausschüsse und Aufstellungsversammlungen zur Vorbereitung und Durchführung von Kommunalwahlen.

Im April entschloss sich der Bundesgesetzgeber angesichts der anhaltenden Infektionsdynamik dazu, im Vierten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (BGBl. I S. 802) - der sog. „Bundesnotbremse“ - vom 23. April 2021 bis zum 30. Juni 2021 bei Überschreiten des Schwellenwerts einer Sieben-Tage-Inzidenz von 100 bzw. 150 an drei aufeinanderfolgenden Tagen in einem Landkreis bundesweit einheitliche Schutzmaßnahmen anzuordnen. Dazu gehörten neben Geschäfts- und Schulschließungen eine nächtliche Ausgangssperre sowie

---

ein weitreichendes Kontaktverbot im öffentlichen und privaten Raum, wonach grundsätzlich nur der Kontakt zu einer einzigen Person aus einem fremden Haushalt zulässig war. Laut dem Robert Koch-Institut lagen die 7-Tages-Inzidenzwerte im Wartburgkreis vom 18. März bis zum 16. Mai 2021 kontinuierlich über 100; im März und April (Kalenderwochen 11 bis 16) verzeichnete der Landkreis sechs Wochen in Folge sogar Inzidenzen von über 300 (abrufbar unter: <https://survstat.rki.de>).

4. Angesichts der seinerzeit für den 25. April 2021 vorgesehenen Neuwahl des Thüringer Landtages brachten die Fraktionen der Regierungskoalition schon im November 2020 einen Gesetzentwurf für die vorzeitige Durchführung von Neuwahlen für den Thüringer Landtag ein, der am 23. März 2021 beschlossen und im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 31. März 2021 (GVBl. S. 120) verkündet wurde. In dem bis zum 31. Dezember 2021 befristeten Gesetz war eine 50%-ige Reduktion der landeswahlgesetzlichen Unterschriftenquoten vorgesehen. Zur Begründung der Regelung hieß es, die Absenkung der Unterschriftenquoten sei angezeigt, um die Chancengleichheit der nicht parlamentarisch vertretenen Parteien zu sichern (LTDrucks 7/2043, S. 9).

5. Mit Schreiben vom 3. April 2021 forderte die Antragstellerin den Antragsgegner auf, bis zum 16. April 2021 auch die kommunalwahlrechtlichen Bestimmungen zum Unterschriftenquorum wegen der pandemiebedingten Erschwernisse im Vorfeld der Kreistagswahl im Wartburgkreis anzupassen. Der Antragsgegner kam dem nicht nach. Die Antragstellerin reichte am 20. April 2021 einen Wahlvorschlag für die Kreistagswahl im Wartburgkreis ein, sammelte jedoch bis zum 17. Mai 2021 nur 13 Unterschriften, so dass sie nicht zur Wahl zugelassen wurde.

## II.

1. Mit am 27. April 2021 beim Thüringer Verfassungsgerichtshof eingegangenem Schriftsatz hat die Antragstellerin ein Organstreitverfahren gegen den Antragsgegner eingeleitet. Zugleich hat sie einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt, der mit Beschluss vom 13. Mai 2021 (Az.: VerfGH 18/21) vom Verfassungsgerichtshof nach einer Folgenabwägung abgelehnt wurde.

---

Die Antragstellerin hält den Antrag im Organstreitverfahren für zulässig und begründet.

Der Antrag sei zulässig. Insbesondere stehe ihr als politischer Partei der Weg des Organstreits offen, um eine Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch das Wahlrecht geltend zu machen. Sie sei auch beschwerdebefugt, denn sie werde durch das Unterlassen des Antragsgegners in ihrem Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen verletzt.

Die Organklage sei auch begründet, da sie durch die Regelungen zum Unterschriftenquorum wegen der pandemiebedingten Erschwernisse in ihrem Recht auf Chancengleichheit als politische Partei verletzt worden sei. Das Recht auf Chancengleichheit hänge eng mit dem in Art. 95 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) niedergelegten Grundsatz der Gleichheit der Wahl zusammen. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Unterschriftenerfordernisses stets im Blick zu behalten und müsse bei einer gravierenden Änderung der tatsächlichen Gegebenheiten Nachbesserungen vornehmen. In der Pandemie-Situation sei das Unterschriftenquorum faktisch nicht erfüllbar gewesen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass bei Kommunalwahlen in Thüringen anders als bei Parlamentswahlen keine „freie Sammlung“ der Unterschriften möglich sei, sondern sich die stimmberechtigten Personen zur Leistung ihrer Unterstützungsunterschriften in die Eintragungsräume der Gemeinde- und Kreisverwaltung begeben müssten. Dies erschwere die Sammlung von Unterstützungsunterschriften. Im Vorfeld der Kreistagswahl im Wartburgkreis sei der Zutritt zu den Kommunalverwaltungen pandemiebedingt zudem nur nach Vereinbarung eines Termins möglich gewesen, was eine erhebliche zusätzliche Erschwernis darstelle. Der Zeitraum zur Sammlung von Unterstützungsunterschriften für die Kreistagswahl im Wartburgkreis von lediglich zwei Monaten sei zudem viel kürzer als bei Parlamentswahlen, bei denen mehr als anderthalb Jahre für die freie Unterschriftensammlung zur Verfügung stehe. Mögliche gesetzliche Erleichterungen seien eine Herabsetzung oder Aussetzung der Unterschriftenquoten gewesen.

---

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass der Antragsgegner es pflichtwidrig unterlassen hat, im Zusammenhang mit der Kreistagswahl im Wartburgkreis am 20. Juni 2021 die im Thüringer Kommunalwahlgesetz geregelten Vorgaben zum Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge von parlamentarisch oder im jeweiligen Kommunalvertretungsorgan nicht vertretenen Parteien auf den Pandemiefall anzupassen, und sie - die Antragstellerin - dadurch in ihrem Recht auf Chancengleichheit als Partei bei Wahlen aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 95 Satz 1 ThürVerf verletzt hat.

2. Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag als unzulässig zu verwerfen;

hilfsweise, ihn abzulehnen.

Zur Begründung führt er aus, der Antrag sei sowohl unzulässig als auch unbegründet. Es liege schon kein zulässiger Antragsgegenstand vor. Ob ein Unterlassen des Gesetzgebers im Wege des Organstreits gerügt werden könne, sei vom Bundesverfassungsgericht bisher stets offengelassen worden. Zudem ziele die Antragstellerin in der Sache auf einen konkreten Normenerlass. Für die Normenkontrolle sei das Organstreitverfahren jedoch unstatthaft.

Auch habe die Antragstellerin den strengen Begründungsanforderungen für die Rüge gesetzgeberischen Unterlassens nicht genügt. So habe sie nicht darlegt, dass die von ihr behauptete Normsetzungspflicht bestehe. Die Antragstellerin verlange eine konkrete Gesetzesänderung in Form der Herabsetzung des Quorums. Dem Gesetzgeber komme jedoch, soweit überhaupt eine Handlungspflicht bestehe, ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Die Antragstellerin setze sich auch nicht mit der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Wahlrechtsgleichheit und der Chancen-



---

gleichheit der Parteien auseinander. Zudem seien die pandemiebedingten Erschwernisse auch gar nicht kausal dafür gewesen, dass die Antragstellerin das erforderliche Unterschriftenquorum bei der Kreistagswahl im Wartburgkreis nicht erreicht habe. Vielmehr sei angesichts des späten Wahlvorschlags und der lediglich 13 Unterstützungsunterschriften davon auszugehen, dass die Antragstellerin auch unter normalen Bedingungen nicht genügend Unterstützerinnen und Unterstützer gewonnen hätte.

Der Antragstellerin fehle zudem das Rechtsschutzbedürfnis, da sie die Antragsgegnerin zu spät mit ihrem Begehren konfrontiert habe. Die gesetzte Frist von weniger als zwei Wochen sei für das Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend gewesen. Insoweit seien auch die durch die Pandemielage entstandenen Erschwernisse für das gesetzgeberische Verfahren sowie der Grundsatz zu bedenken, dass Wahlrechtsbestimmungen nicht für bereits laufende Wahlverfahren geändert werden dürften. Spätestens im Zuge des seit November 2020 im Landtag beratenen Gesetzgebungsverfahrens für die ins Auge gefasste vorzeitige Landtagswahl hätte die Antragstellerin die Anpassung des Thüringer Kommunalwahlgesetzes fordern müssen. Selbst wenn ursprünglich ein Rechtsschutzbedürfnis bestanden haben sollte, wäre es nunmehr entfallen, da eine Wiederholungsgefahr nicht bestehe. Das Ergebnis der streitgegenständlichen Wahl stehe fest, da die Antragstellerin es unterlassen habe, die Wahl anzufechten.

Der Antrag sei auch unbegründet. Eine Rechtsverletzung der Antragstellerin sei nicht ersichtlich. Insbesondere ließen sich die Anforderungen für Parlamentswahlen nicht auf Kommunalwahlen übertragen. Selbst wenn für Kommunalwahlen dieselben Maßstäbe gelten würden, sei das Unterschriftenquorum auch in der Pandemielage gerechtfertigt, um den Nachweis der Ernsthaftigkeit zu erbringen und einer Stimmenzersplitterung vorzubeugen. So sei die für Kommunalwahlen vorgesehene amtliche Sammlung der Unterschriften in kommunalen Eintragungsräumen aus Infektionsschutzgesichtspunkten im Vergleich zur freien Sammlung vorteilhaft. Hierfür könne auch ohne physischen Kontakt über Social Media, Mails, Telefonanrufe und Posteinwürfe geworben werden. Daher seien die pandemiebedingten Beschränkungen nicht so erheblich gewesen, dass das Unterschriftenquorum unverhältnismäßig geworden wäre. Das für die Kreistagswahl im Wartburgkreis geltende Unterschriftenquorum bleibe überdies

---

deutlich hinter der vom Bundesverfassungsgericht für Parlamentswahlen angelegten Schwelle von 0,25 % zurück.

3. Die Antragstellerin hat daraufhin sowohl schriftlich als auch in der mündlichen Verhandlung ergänzend vorgetragen, dass sie nach der negativen Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren am 14. Mai 2021 ihre Aktivitäten zum Sammeln der Unterstützungsunterschriften mangels Aussicht auf Erfolg und im Interesse des Infektionsschutzes im Wesentlichen eingestellt habe. Auch hat die Antragstellerin die tatsächlichen Einschränkungen zur Unterschriftensammlung dahingehend präzisiert, dass pandemiebedingt weniger Menschen in den Innenstädten und generell im öffentlichen Raum unterwegs gewesen seien. Ferner sei die spontane Ansprache der Menschen auf der Straße, mit der Bitte in der Kommunalverwaltung eine Unterschrift für ihren Wahlvorschlag zu leisten, deutlich schwieriger als sonst gewesen, sei es aufgrund des Gebots zur Vorsicht, der Angst vor Ansteckung oder aufgrund der Maskenpflicht, der Kontaktbeschränkungen und des Mindestabstandsgebots. Aus ihrer praktischen Erfahrung sei das persönliche Gespräch entscheidend, um Unterstützerinnen und Unterstützer zu gewinnen. Die textliche oder fernmündliche Ansprache sei hingegen weit weniger effektiv. Die Antragstellerin stellte überdies klar, dass ihre Ausführungen zu Vorschlägen für gesetzliche Anpassungsmöglichkeiten allein auf das Eilverfahren bezogen gewesen seien.

## **B .**

An die Stelle des ausgeschiedenen Präsidenten in seiner Vorsitzendenfunktion trat zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nach § 7 Satz 2 und § 8 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz - ThürVerfGHG -) das dienstälteste ständige berufsrichterliche Mitglied Dr. von der Weiden. An die Stelle des ausgeschiedenen Präsidenten in seiner richterlichen Funktion trat das stellvertretende Mitglied Peters, an die Stelle des verhinderten Mitglieds Heßelmann trat das stellvertretende Mitglied Dr. Jung und an die Stelle des verhinderten Mitglieds Menzel trat das stellvertretende Mitglied Pollak, da

---

auch das stellvertretende Mitglied Licht als vorrangige Vertreterin des Mitglieds Menzels verhindert ist. In dieser Besetzung hatte das Gericht - auch nach der Wahl des dienstältesten ständigen berufsrichterlichen Mitglieds zum Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs am 5. Mai 2022 - zu entscheiden, vgl. § 8 Abs. 3 ThürVerfGHG.

### C.

Der Antrag ist zulässig und begründet. Der Antragsgegner hat die Antragstellerin dadurch in ihrem Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) i. V. m. Art. 95 Satz 1 ThürVerf verletzt, dass er trotz der COVID-19-Pandemie mit ihren seinerzeit erheblichen Erschwernissen die kommunalwahlrechtlichen Vorschriften zu Unterschriftenquoten nach § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 14 ThürKWG vor der Kreistagswahl im Wartburgkreis am 20. Juni 2021 nicht angepasst hat.

### I.

Der Antrag ist zulässig.

1. Der Antrag im Organstreitverfahren ist statthaft.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof entscheidet über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Verfassungsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind (Art. 80 Abs. 1 Nr. 3 ThürVerf, § 11 Nr. 3 ThürVerfGHG).

2. Die Antragstellerin ist als Landesverband einer politischen Partei nach § 3 Satz 2 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz) beteiligtenfähig.

---

a) Politische Parteien und ihre Untergliederungen sind als „andere Beteiligte“ i. S. d. § 38 i. V. m. § 11 Nr. 3 ThürVerfGHG zulässige Antragsteller eines Organstreitverfahrens. Zwar erwähnt die Verfassung des Freistaates Thüringen die Parteien nicht in einer Art. 21 GG entsprechenden Weise. Diese Bestimmung, nach der die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken und somit in den Bereich der organisierten Staatlichkeit hineinwirken, verleiht ihnen nach ständiger Rechtsprechung einen besonderen verfassungsrechtlichen Status, der sie berechtigt, ihre hieraus folgenden Rechte im Wege des Organstreits durchzusetzen (statt vieler BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 - 2 BvH 1/52 -, BVerfGE 1, 208 [223 ff.] = juris Rn. 53 ff.; Beschluss vom 20. Juli 1954 - 1 PBvU 1/54 -, BVerfGE 4, 27 [30 f.] = juris Rn. 14 ff.; BVerfGE 13, 54 [81 f.] = juris Rn. 67; Urteil vom 19. Juli 1966 - 2 BvE 1/62 -, BVerfGE 20, 119 [128 f.] = juris Rn. 36 und Beschluss vom 10. Juli 1991 - 2 BvE 3/91 -, BVerfGE 84, 290 [298] = juris Rn. 37). Der aus Art. 21 Abs. 1 GG resultierende Status der politischen Parteien wirkt in der Verfassungsrechtsordnung der Länder fort. Diese Vorschrift gehört zu dem in die Thüringer Verfassung hineinwirkenden Bundesverfassungsrecht und damit zu ihren ungeschriebenen Bestandteilen (st. Rspr., zuletzt ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, LVerfGE 31, 527 [546 f.] = juris Rn. 70 f. m. w. N.). Den Parteien steht damit für die Rüge einer Verletzung ihres Rechtes auf Chancengleichheit gegenüber einem obersten Verfassungsorgan das Organstreitverfahren nach § 11 Nr. 3 ThürVerfGHG zur Verfügung. Das gilt auch, soweit politische Parteien eine Ungleichbehandlung im Zusammenhang mit Kommunalwahlen geltend machen (ThürVerfGH, Urteil vom 18. Juli 2006 - VerfGH 8/05 -, LVerfGE 17, 511 [515] = juris Rn. 23).

b) Die Antragstellerin wird ordnungsgemäß von ihrem Landesvorsitzenden und ihrem stellvertretenden Landesvorsitzenden vertreten. Nach § 12 Nr. 12.6 Satz 2 seiner Landdassung mit Stand vom 8. April 2017 wird der Landesverband nach § 26 BGB von je zwei Mitgliedern des geschäftsführenden Landesvorstands gemeinsam vertreten. Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 PartG ist eine solche Regelung, mit der vom Grundsatz der Vertretung durch den gesamten Vorstand abgewichen wird, zulässig. Die Antragschrift ist zwar lediglich von ihrem Landesvorsitzenden unterschrieben. Die Antragstellung und die weitere Prozessführung wurden jedoch durch den stellvertretenden Landesvorsitzenden nachträglich genehmigt.

---

3. Das Organstreitverfahren richtet sich mit dem Thüringer Landtag auch gegen den richtigen Antragsgegner.

Richtiger Antragsgegner eines Organstreitverfahrens ist derjenige, von dem die antragsgegenständliche Maßnahme oder das Unterlassen „ausgegangen“ ist bzw. der sie „rechtlich zu verantworten“ hat (ThürVerfGH, Urteil vom 3. Dezember 2014 - VerfGH 2/14 -, LVerfGE 25, 585 [591] = juris Rn. 39). Die von der Antragstellerin zum Gegenstand des Organstreitverfahrens gemachte unterbliebene Anpassung der Regelungen im Thüringer Kommunalwahlgesetz unterfällt der Gesetzgebungskompetenz des Landtags und betrifft mithin dessen Verantwortungsbereich.

4. Bei dem von der Antragstellerin zum Gegenstand des Organstreitverfahrens gemachten Unterlassen des Antragsgegners handelt es sich auch um einen tauglichen Streitgegenstand im Sinne des § 39 Abs. 1 ThürVerfGHG.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht sich noch nicht abschließend dazu geäußert, unter welchen Voraussetzungen legislatives Unterlassen im Wege des Organstreits angreifbar ist. In der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist indes anerkannt, dass ein gesetzgeberisches Unterlassen jedenfalls dann tauglicher Antragsgegenstand sein kann, wenn es um eine verfassungsrechtliche Normierungspflicht geht (siehe etwa VerfGH NRW, Urteil vom 29. September 1994 - VerfGH 7/94 -, NVwZ 1995, S. 579 [580]; LVerfG M-V, Urteil vom 14. Dezember 2000 - LVerfG 4/99 -, LVerfGE 11, 306 [313 f.] = juris Rn. 45 f.; VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris Rn. 32). Hier macht die Antragstellerin eine verfassungsrechtliche Anpassungspflicht des Kommunalwahlrechts an geänderte tatsächliche Verhältnisse geltend.

5. Die Antragstellerin ist bezüglich der unterbliebenen Anpassung der für Kreistagswahlen allein maßgeblichen § 27 Abs. 4 ThürKWG i. V. m. § 14 ThürKWG antragsbefugt.

---

a) Die Antragstellerin macht nach § 39 Abs. 1 ThürVerfGHG geltend, dass sie durch die vom Antragsgegner unterlassene Anpassung der Bestimmungen zum Unterschriftenquorum trotz der pandemiebedingten Umstände im Vorfeld der Wahlen im Wartburgkreis 2021 in ihrem Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen aus Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 95 Satz 1 ThürVerf verletzt wurde. Die Antragstellerin macht insoweit keine Pflicht des Antragsgegners zu einem bestimmten Normerlass geltend; vielmehr rügt sie, dass der Gesetzgeber trotz der pandemiebedingten Erschwernisse gänzlich untätig geblieben ist, statt in seinem Gestaltungsermessen liegende Anpassungen vorzunehmen (aa). Die Antragstellerin genügt insoweit ihrer Darlegungslast. So hat sie schlüssig vorgetragen, dass der Antragsgegner sie durch seine Untätigkeit im Vorfeld der Kreistagswahl im Wartburgkreis 2021 in ihrem verfassungsmäßigen Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen verletzt haben könnte (bb).

aa) Aus dem Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit bei Wahlen nach Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 95 Satz 1 ThürVerf kann sich bei erheblichen Änderungen der rechtlichen oder tatsächlichen Umstände ausnahmsweise eine Pflicht des Parlaments ergeben, gesetzliche Regelungen zumindest temporär anzupassen. Zwar hat der Thüringer Landtag, sofern er über die Gesetzgebungskompetenz verfügt, das Recht, nicht aber die Pflicht, Gesetze zu erlassen oder zu ändern. Ihm steht als Gesetzgeber dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der sich auch auf die Entscheidung erstreckt, ob er überhaupt regelnd tätig wird. Gesetzgeberisches Untätigbleiben stellt also in der Regel keinen Rechtsverstoß dar (vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 17, 511 [517 f.] = juris Rn. 33). Nur ausnahmsweise ergibt sich aus der Verfassung eine Handlungspflicht des Gesetzgebers. In Anbetracht der herausgehobenen Bedeutung des Wahlrechts für die repräsentative Demokratie können sich insbesondere die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Parteien- und Wahlrechtsgleichheit zu einer gesetzgeberischen Handlungspflicht verdichten. So zählt es grundsätzlich zur Handlungspflicht des Gesetzgebers, die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit berührenden Regelungen eines geltenden Landeswahlgesetzes zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn deren verfassungsrechtliche Rechtfertigung durch neuere Entwicklungen infrage gestellt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 - 2 BvE 1/21 -, BVerfGE 157, 300 [312] = juris Rn. 32).

---

Auch wenn demnach unter Umständen gesetzgeberische Handlungspflichten bestehen können, muss der Antragsteller substantiiert darlegen, inwieweit im konkreten Fall eine solche Handlungspflicht besteht (vgl. BVerfGE 157, 300 [311 f.] = juris Rn. 27). Besonders strenge Anforderungen gelten, wenn der Antragsteller eine Verletzung seiner organschaftlichen Rechte durch das Unterlassen einer ganz konkreten gesetzlichen Regelung geltend macht (vgl. BVerfGE 157, 300 [312, 313] = juris Rn. 29).

In Anbetracht des weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers kommt eine Pflicht zu einem konkret bestimmten gesetzgeberischen Handeln nur in äußersten Ausnahmefällen in Betracht. Die Darlegungen der Antragstellerin reichen für die Annahme einer konkreten Normierungspflicht - etwa zur Absenkung des Quorums - nicht aus. Darum geht es der Antragstellerin jedoch auch nicht. Sie stellt darauf ab, dass der Antragsgegner es wegen der pandemiebedingten Umstände nicht bei der bisherigen Ausgestaltung des Unterschriftenerfordernisses in § 27 Abs. 4 i. V. m. § 14 ThürKWG habe belassen dürfen; vielmehr hätte er geeignete Erleichterungen schaffen müssen. Die Antragstellerin begehrt somit kein konkretes gesetzgeberisches Handeln, sondern macht lediglich geltend, der Antragsgegner sei seiner verfassungsrechtlichen Pflicht, in Anbetracht der pandemiebedingten Lage überhaupt Anpassungen der kommunalwahlrechtlichen Regelungen zum Unterschriftenquorum vorzunehmen, nicht nachgekommen. Insoweit genügt für die Antragsbefugnis die substantiierte Darlegung, dass die bestehenden Regelungen angesichts der neuen Entwicklungen verfassungsmäßig garantierte Rechte der Antragstellerin verletzen.

bb) Die Antragstellerin hat hinreichend substantiiert dargelegt, dass die Sammlung von Unterstützungsunterschriften nach § 27 Abs. 4 i. V. m. § 14 ThürKWG im Frühjahr 2021 pandemiebedingt sowohl rechtlich als auch tatsächlich erheblich erschwert war, so dass der durch das Unterschriftenquorum bewirkte Eingriff in die Chancengleichheit bei Wahlen im Vergleich zur Situation, in der der Gesetzgeber die Regelung erlassen hat, deutlich intensiviert wurde (1) und dadurch unverhältnismäßig geworden sein könnte (2).

(1) Es liegt auf der Hand, dass sich insbesondere die strengen Kontaktbeschränkungen, die Abstandsregelung und die weiträumig geltende Maskenpflicht unmittelbar auf

---

die Möglichkeiten zur öffentlichen Gesprächsaufnahme, mit denen die Antragstellerin vorrangig um Unterstützerinnen und Unterstützer wirbt, auswirkten (vgl. auch BVerfGE 157, 300 [320] = juris Rn. 48; BerlVerfGH, Beschluss vom 17. März 2021 - 20/21, 20 A/21 -, juris, Rn. 30). Auch ist es naheliegend, dass weniger Personen zum Sammeln von Unterschriften im öffentlichen Raum bereit waren. Es leuchtet zudem ein, dass die Werbung um Unterstützerinnen und Unterstützer durch die persönliche Ansprache weitaus effektiver ist als durch bloße Postwurfschreiben oder eine elektronische Ansprache. Zu bedenken ist überdies, dass nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen über digitale Kanäle ansprechbar sind und textliche bzw. schriftliche Werbekampagnen erhebliche Kosten verursachen (a. A. aber VerfG Bbg, Urteil vom 17. September 2021 - VfGBbg 22/21 -, juris Rn. 49). Bedenkt man schließlich die besonderen Infektionsgefahren in Innenräumen, war auch anzunehmen, dass weniger Menschen bereit waren, die Eintragungsräume in den Kommunalverwaltungen aufzusuchen, um dort ihre Unterschrift zu leisten. Erschwerend kommt hinzu, dass viele kommunale Einrichtungen im maßgeblichen Zeitraum nur nach individueller Terminabsprache betreten werden konnten, was eine weitere Hürde für potenzielle Unterstützerinnen und Unterstützer bedeutete.

(2) Angesichts der pandemiebedingten Eingriffstiefe des Unterschriftenquorums erscheint es möglich, dass der ursprünglich mit dem erhöhten Quorum verfolgte Zweck nicht mehr ausreichte, die bei der Kommunalwahl im Wartburgkreis konkret eingetretenen Beeinträchtigungen der Antragstellerin in ihren Rechten auf Chancen- und Wahlrechtsgleichheit zu rechtfertigen. Die pandemiebedingten Umstände konnten dazu geführt haben, dass das gesetzliche Unterschriftenquorum es auch ernsthaften Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern übermäßig erschwerte, an der Wahl teilzunehmen. Der Antragsgegner geht selbst in der Gesetzesbegründung zum Thüringer Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen im Jahre 2021 für den Thüringer Landtag davon aus, dass eine Anpassung wahlrechtlicher Unterschriftenquoten angesichts der pandemiebedingten Erschwernisse mit Blick auf das Recht auf Chancengleichheit politischer Parteien erforderlich sei (LTDrucks 7/2043, S. 1 und 9). Aus diesem Grund erscheint es auch nicht ausgeschlossen, dass eine verfassungsrechtliche



---

Handlungspflicht des Antragsgegners zur vorübergehenden Änderung der kommunalwahlrechtlichen Regelungen im Kontext der Kreistagswahl im Wartburgkreis 2021 bestand.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der vom Bundesverfassungsgericht für Parlamentswahlen entwickelten Obergrenze für Unterschriftenquoten in Höhe von 0,25 % des Wahlvolkes (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Februar 1956 - 2 BvH 1/55 -, juris Rn. 38 und BVerfGE 157, 300 [324] = juris Rn. 59). Zwar bleibt das für die Kreistagswahl im Wartburgkreis 2021 geltende Unterschriftenquorum mit 0,15 % der wahlberechtigten Bevölkerung dahinter zurück. Unklar ist jedoch schon, ob sich diese für Parlamentswahlen entwickelte Quote überhaupt auf Kommunalwahlen übertragen lässt (ausdrücklich offen gelassen in BVerfG, Kammerbeschluss vom 29. April 1994 - 2 BvR 831/94 -, juris Rn. 46). In Anbetracht der Tatsache, dass die Gefahren der Stimmenzersplitterung auf kommunaler Ebene weit geringer sind, sodass anders als bei Parlamentswahlen keine Sperrklauseln zulässig sind und kommunale Vertretungsorgane als Selbstverwaltungsorgane in besonderer Weise darauf ausgerichtet sind, auch partikulare Positionen zu integrieren (ThürVerfGH, Urteil vom 11. April 2008 - VerfGH 22/05 -, LVerfGE 19, 495 [512] = juris Rn. 80) spricht viel dafür, die Obergrenze bei Kommunalwahlen niedriger anzusetzen.

Selbst wenn man die 0,25 %-Grenze auf Kommunalwahlen überträgt, so ist sie nicht schematisch anzuwenden; vielmehr kommt es im Rahmen einer Gesamtbetrachtung auf die Umstände des Einzelfalls an. Insoweit ist einerseits zu berücksichtigen, dass bei der streitgegenständlichen Wahl nicht einmal volle zwei Monate zur Sammlung der Unterschriften zur Verfügung standen, während bei Parlamentswahlen über ein Jahr Zeit besteht. Andererseits stellt die amtliche Sammlung im Vergleich zur freien Sammlung sowohl in Normal- als auch in Pandemiezeiten eine erhebliche zusätzliche Erschwernis dar.

Aus den Darlegungs- und Substantiierungsanforderungen für die Antragstellerin folgt schließlich nicht, dass sie nachweisen müsste, dass sie ohne die pandemiebedingten Umstände die notwendigen Unterstützungsunterschriften bei der Wahl im Wartburg-

---

kreis 2021 erreicht hätte. Für die hinreichende Darlegung einer möglichen Rechtsverletzung ist ausreichend, dass die von der Antragstellerin behauptete Verletzung oder unmittelbare Gefährdung ihrer verfassungsmäßigen Rechte unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint. Vorliegend kann aufgrund des Vortrags der Antragstellerin nicht von vorneherein ausgeschlossen werden, dass ihr die Wahlteilnahme übermäßig erschwert oder gar praktisch unmöglich gemacht wurde, weil sie ein Unterschriftenquorum erfüllen musste, das aufgrund der pandemischen Situation im Frühjahr 2021 möglicherweise unverhältnismäßig geworden ist.

#### 6. Der Antrag wurde fristgerecht gestellt.

Gemäß § 39 Abs. 3 Satz 1 ThürVerfGHG muss der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekanntgeworden ist, gestellt werden. Im Falle eines Unterlassens wird die Antragsfrist spätestens dadurch in Lauf gesetzt, dass sich der Antragsgegner erkennbar eindeutig weigert, in der Weise tätig zu werden, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Januar 1995 - 2 BvE 6/94 und 2 BvE 7/94 -, BVerfGE 92, 80 [89] = juris Rn. 31 m. w. N.).

Eine solche Weigerung kann frühestens im Erlass des Thüringer Gesetzes für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen für den Thüringer Landtag im Jahre 2021 sowie zur Änderung weiterer wahlrechtlicher Vorschriften am 23. März 2021 gesehen werden, das keine pandemiebedingte Anpassung des Thüringer Kommunalwahlgesetzes vorsah. Diese Weigerung ist der Antragstellerin spätestens mit der Verkündung des Gesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 31. März 2021 (GVBl. S. 120) bekannt geworden, sodass die Frist mit dem am 27. April 2021 eingegangenen Antrag gewahrt wurde.

7. Für den Antrag besteht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Die Antragstellerin hat den Antragsgegner vorprozessual mit ihrem Begehren konfrontiert (a). Ferner ist das Rechtsschutzbedürfnis nicht nachträglich entfallen (b).

---

a) Das Rechtsschutzbedürfnis ist grundsätzlich durch die geltend gemachte Rechtsverletzung indiziert (ThürVerfGH, LVerfGE 25, 585 [591] = juris Rn. 40). Gleichwohl ergibt sich aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue eine vorprozessuale Konfrontationsobliegenheit (vgl. statt vieler BVerfG, Beschluss vom 22. November 2011 - 2 BvE 3/08 -, BVerfGE 129, 356 [375] = juris Rn. 43). Die Antragstellerin hat den Antragsgegner mit Schreiben vom 3. April 2021 ausdrücklich dazu aufgefordert, die kommunalwahlrechtlichen Regelungen mit Blick auf die pandemiebedingten Erschwernisse zu ändern. Es kann dahinstehen, ob die von der Antragstellerin gesetzte Frist ausreichend lange war, um die geforderten gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen. Jedenfalls hatte der Antragsgegner vor der Wahl am 20. Juni 2021 genug Zeit, um die Rechtslage - ggf. temporär - anzupassen.

Insoweit ist zu beachten, dass die Obliegenheit des Antragstellers, die betroffene Rechtsposition bereits vorprozessual geltend zu machen, grundsätzlich dem Zweck dient, den Antragsgegner überhaupt erst zu veranlassen, die Rechtslage seinerseits zu überprüfen und dem Begehren ggf. nachzukommen. Dies ist insbesondere dann erforderlich, wenn die vom Antragsteller geltend gemachte Rechtsposition und ihre drohende Verletzung bislang überhaupt nicht in Erwägung gezogen wurden (vgl. BVerfGE 129, 356 [375] = juris Rn. 43). Vorliegend boten aber bereits die außergewöhnlichen Umstände aufgrund der COVID-19-Pandemie für den Antragsgegner genügenden Anlass, die wahlrechtlichen Regelungen zu überprüfen. Der Antragsgegner hat insbesondere mit dem von ihm erlassenen Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen für den Thüringer Landtag im Jahr 2021 sowie zur Änderung weiterer wahlrechtlicher Vorschriften hinreichend deutlich gemacht, dass er sich hinsichtlich wahlrechtlicher Regelungen angesichts der mit der COVID-19-Pandemie verbundenen Einschränkungen etwaiger Handlungspflichten mit Blick auf das Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen durchaus bewusst war. Dem Gesetzgeber war daher auch eine kurzfristige gesetzliche Anpassung zuzumuten. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Grundsatz, nicht gesetzgeberisch in laufende Wahlen einzugreifen. Dieser Grundsatz dient sowohl dem Vertrauensschutz als auch der Chancengleichheit der Wahlbewerber und schließt es von daher aus, Erschwernisse des Wahlzugangs oder Bestimmungen, die den Wahlvorgang

---

selbst beeinflussen können, nachträglich zu erlassen. Sofern es jedoch um verfassungsrechtlich notwendige Erleichterungen des Zugangs zur Wahl geht, kommt er generell nicht zum Tragen. Entgegenstehende Gründe von gleichem verfassungsrechtlichem Gewicht, etwa Anforderungen einer rechtzeitigen und sachgerechten Wahlorganisation durch die Wahlbehörden, wurden im Verfahren nicht vorgetragen und sind auch nicht ersichtlich.

b) Das Rechtsschutzbedürfnis ist auch nicht durch Erledigung entfallen. So kann schon nicht davon ausgegangen werden, dass das angegriffene Unterlassen keine Wirkungen mehr entfaltet. Sofern die unterbliebene Anpassung des Thüringer Kommunalwahlgesetzes tatsächlich das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit bei Wahlen verletzt hat, so dauert diese Rechtsverletzung insofern noch an, als die Antragstellerin infolgedessen möglicherweise daran gehindert wurde, im Kreistag des Wartburgkreises vertreten zu sein. Ferner scheidet das Rechtsschutzbedürfnis auch nicht daran, dass die Antragstellerin kein Wahlprüfungsverfahren angestrengt hat, da dieses Verfahren nicht die Prüfung gesetzgeberischer Handlungspflichten gegenüber einem Wahlbewerber zum Gegenstand hat, um die es der Antragstellerin geht, sondern die Gültigkeit einer bestimmten Wahl (wie hier VerfGH RP, Beschluss vom 28. Januar 2021 - VGH O 82/20 und VGH A 83/20 -, juris Rn. 35 und VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 - VerfGH 88/20 -, juris Rn. 62; BerlVerfGH, Beschluss vom 17. März 2021 - 4/21 -, juris Rn. 25).

Das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis wäre im Übrigen auch dann gegeben, wenn man von einer Erledigung ausginge. Es ergäbe sich aus den Aspekten der Wiederholungsgefahr (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 19. Dezember 2008 - VerfGH 35/07 -, LVerfGE 19, 513 [532] = juris Rn. 144) und der grundsätzlichen Bedeutung des Rechtsstreits (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 22. April 2020 - VerfGH 20/19 -, juris Rn. 44). So besteht trotz der mittlerweile verfügbaren Impfstoffe in Anbetracht der nicht vorhersehbaren Entwicklung des Coronavirus die Gefahr, dass zukünftige Varianten des Virus wieder zu strengeren Maßgaben zum Zwecke der physischen Kontaktreduzierung führen werden. Ferner besteht mit Blick auf die herausragende Bedeutung von Wahlen als maßgeblichem Integrationsvorgang in der repräsentativen Demokratie ein

---

grundsätzliches Interesse an der Klärung der Frage, inwieweit bei einer öffentlichen Wahl die Rechte von Parteien verletzt wurden.

## II.

Der Antrag ist begründet.

Die Antragstellerin ist in ihrem Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 95 Satz 1 ThürVerf verletzt, da der Antragsgegner es unterlassen hat, die kommunalwahlrechtlichen Vorschriften zu Unterschriftenquoren nach § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 14 ThürKWG wegen der pandemiebedingten Umstände im Vorfeld der Kreistagswahl im Wartburgkreis am 20. Juni 2021 anzupassen.

Der Antragsgegner hatte die verfassungsrechtliche Pflicht, die kommunalwahlrechtlichen Vorschriften zum Unterschriftenquorum anlässlich der Kreistagswahl im Wartburgkreis am 20. Juni 2021 zumindest temporär anzupassen, weil die unveränderte Fortgeltung des Unterschriftenquorums die Antragstellerin im Frühjahr 2021 angesichts der durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Erschwernisse in ihrem Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen aus Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 95 Satz 1 ThürVerf verletzte (1.). Dieser Handlungspflicht ist er nicht nachgekommen (2.).

1. Das Erfordernis der in § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 14 ThürKWG festgelegten Anzahl von Unterstützungsunterschriften betrifft die Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen (a). Der durch das Unterschriftenquorum bewirkte Eingriff wurde durch die pandemiebedingten rechtlichen und tatsächlichen Beschränkungen im Frühjahr 2021 erheblich intensiviert (b) und war in Abwägung mit dem legitimen Zweck des Unterschriftenquorums im Vorfeld der Wahlen im Wartburgkreis nicht (mehr) gerechtfertigt (c).

---

a) Die Antragstellerin war durch die streitgegenständlichen Regelungen zum Unterschriftenquorum in ihren Rechten auf parteirechtliche Chancengleichheit bei Wahlen betroffen. Der Schutzbereich von Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 95 Satz 1 ThürVerf ist sowohl in persönlicher (aa) als auch sachlicher Hinsicht (bb) eröffnet.

aa) Die Antragstellerin ist als Landesverband einer politischen Partei zur Einreichung von Wahlvorschlägen für die Wahl von Kreistagsmitgliedern berechtigt. Sie hat einen Wahlvorschlag sowie die erforderlichen Unterlagen mit Ausnahme der Unterstützungsunterschriften für die Kreistagswahl im Wartburgkreis eingereicht.

bb) Der von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte verfassungsrechtliche Status von Parteien gewährleistet das Recht, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen (ThürVerfGH, LVerfGE 25, 585 [593] = juris Rn. 50). Damit schützt die Verfassung den offenen Prozess der politischen Willensbildung, der maßgeblich auf der den Parteien zukommenden spezifischen Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft beruht (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2020 - 2 BvE 1/19 -, BVerfGE 154, 320 [333 f.] = juris Rn. 43 ff.). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit steht zudem in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 95 Satz 1 ThürVerf. Als Ausfluss des demokratischen Prinzips gilt die Wahlrechtsgleichheit als allgemeines Rechtsprinzip für politische Wahlen zu allen demokratischen Repräsentativorganen im staatlichen wie auch im kommunalen Bereich. Vom Schutz des Rechts auf Chancengleichheit bei Wahlen aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 95 Satz 1 ThürVerf ist nicht nur der Wahlvorgang erfasst, sondern auch die Wahlvorbereitung wie etwa die Aufstellung von Kandidaten und Kandidatinnen (vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 25, 585 [593 f.] = juris Rn. 51; ThürVerfGH, LVerfGE 31, 527 [547] = juris Rn. 76).

Die Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen ist formal zu verstehen. Der öffentlichen Gewalt ist mithin jede unterschiedliche Behandlung der Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen beeinträchtigt wird, grundsätzlich versagt. Differenzierungen können nur durch besonders zwingende Gründe gerechtfertigt werden (st. Rspr., zuletzt ThürVerfGH, LVerfGE 31, 527 [551] = juris Rn. 94).

---

b) Das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften nach § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 14 Abs. 5 und Abs. 6 ThürKWG greift in die Rechte der Antragstellerin auf Chancengleichheit bei Wahlen ein (aa). Dieser Eingriff wurde durch die Folgen der COVID-19-Pandemie erheblich intensiviert (bb).

aa) Schon zum Erlasszeitpunkt des § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 14 Abs. 5 und Abs. 6 ThürKWG begründete das darin vorgesehene Unterschriftenquorum einen Eingriff in die Chancengleichheit bei Wahlen der nicht parlamentarisch bzw. im jeweiligen Kommunalvertretungsorgan vertretenen Parteien. So entsteht Parteien, die für ihre Wahlvorschläge Unterstützungsunterschriften sammeln müssen, ein höherer Aufwand bei der Vorbereitung der Wahl als den Parteien, die bereits in den Parlamenten oder im Kreistag vertreten sind. Anders als die bereits in Parlamenten oder dem Kreistag vertretenen Parteien müssen sie schon im Vorfeld des eigentlichen Wahlkampfes die erforderlichen Unterstützungsunterschriften sammeln, damit sie überhaupt zur Wahl zugelassen werden. Dadurch entsteht ihnen schon vor dem eigentlichen Wahlkampf ein erheblicher Aufwand.

bb) Dieser Eingriff in das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit bei Wahlen hat sich durch die vom 18. März 2021 bis zum 17. Mai 2021 auch im Wartburgkreis geltenden rechtlichen und tatsächlichen pandemiebedingten Umstände erheblich intensiviert, so dass sie hierdurch gegenüber den bereits in den Parlamenten und im Kreistag etablierten Parteien eine zusätzliche erhebliche Benachteiligung erfuhr.

Die staatlichen Schutzmaßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie führten zu den weitreichendsten kollektiven Grundrechtsbeschränkungen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. In der Zeit vom 18. März 2021 bis zum 17. Mai 2021, in der die Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge für die Wahl im Wartburgkreis 2021 gesammelt werden konnten, galten besonders strenge Beschränkungen. Sowohl die damals geltende Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Maßnahmenverordnung als auch die temporär geltenden Maßgaben des § 28b IfSG zielten auf eine umfassende Reduzierung sozialer Kontakte, um die Infektionsketten zu durchbrechen. Neben den Abstandsgeboten und der - auch auf stark frequentierten Außen-

---

flächen geltenden - Maskenpflicht galten in Thüringen strenge Kontaktbeschränkungen. Öffentliche Zusammenkünfte waren weitgehend verboten und zahlreiche Einrichtungen und Betriebe geschlossen. Vom 23. April 2021 bis zum 30. Juni 2021 galten zudem bei Überschreiten einer Sieben-Tages-Inzidenz von 100 bzw. 150 die besonderen bundeseinheitlichen Maßgaben des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (BGBl. I. S. 802, sog. „Bundesnotbremse“). Im Wartburgkreis lagen die 7-Tages-Inzidenzwerte in diesem Zeitraum kontinuierlich über 100; im März und April verzeichnete der Landkreis sechs Wochen in Folge sogar Inzidenzen von über 300 (Kalenderwochen 11 bis 16). Mithin galten während der gesamten Zeit, die der Antragstellerin zur Verfügung stand, um die erforderlichen Unterstützungsunterschriften beizubringen, die besonders strengen Vorgaben des § 28b IfSG. Dazu gehörten neben Geschäfts- und Schulschließungen eine nächtliche Ausgangssperre sowie ein weitgehendes Kontaktverbot im öffentlichen und privaten Raum, wonach nur der Kontakt zu einer einzigen Person aus einem fremden Haushalt sowie den zugehörigen Kindern bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres zulässig war.

Die Maßnahmen betrafen nicht nur private Kontakte, sondern richteten sich - zum Zwecke des Schutzes des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit - auch gegen persönliche Ansprachen mit dem Ziel der politischen Kommunikation im öffentlichen Raum. Es war der Antragstellerin daher kaum möglich, gleichzeitig sowohl für Unterstützungsunterschriften zu werben als auch das gesetzgeberische Ziel des Infektionsschutzes zu beachten. Die persönliche Kontaktaufnahme war auch faktisch erheblich erschwert. So bewegten sich - einerseits wegen der Schließung vieler Einrichtungen und Betriebe, andererseits wegen der Angst vor Infektionen - viel weniger Personen im öffentlichen Raum als in vorpandemischen Zeiten. Ferner war angesichts der in weiten Teilen der Bevölkerung bestehenden Sorge vor Infektionen auch unabhängig von den bestehenden Regelungen zur Maskenpflicht, dem Abstandsgebot und dem Kontaktverbot keine persönliche Ansprache erwünscht. Auch ist plausibel, dass die Parteimitglieder der Antragstellerin nur eingeschränkt bereit waren, sich zum Zwecke der Wahlteilnahme einem erhöhten Infektionsrisiko auszusetzen.



---

Um Unterstützungsunterschriften zu sammeln, war die Antragstellerin jedoch darauf angewiesen, öffentlich um Unterstützung zu werben. Zwar kann auch auf schriftlichem oder elektronischem Wege um Unterstützung geworben werden. Indes scheint es naheliegend, dass die persönliche Ansprache und dialogische politische Kommunikation in der politischen Praxis deutlich wirkungsvoller ist (so auch VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris Rn. 64; a. A. aber wohl VerfG Bbg, Beschluss vom 17. September 2021 - VfGBbG 22/21 -, juris Rn. 49). So sind über das Internet nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen erreichbar. Gerade im ländlichen Raum ist der Altersdurchschnitt der Wahlberechtigten zudem höher als in städtischen Gebieten, so dass die Wahlwerbung über Social Media nicht gleichermaßen effektiv sein dürfte. Auch steht es den Parteien nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG frei, selbst zu entscheiden, in welcher Form sie an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken und um Unterstützung werben. Überdies ist zu beachten, dass durch schriftliche und elektronische politische Werbung erhebliche Kosten entstehen. Die nicht in Parlamenten vertretenen Parteien partizipieren jedoch in der Regel nicht an der Parteienfinanzierung, so dass ihnen kostenintensive Kampagnen im Vorfeld des eigentlichen Wahlkampfes, um überhaupt zur Wahl zugelassen zu werden, nicht zugemutet werden können. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Bereitschaft in der Wahlbevölkerung gering gewesen sein dürfte, sich durch das Aufsuchen der Eintragungsräume einem zusätzlichen Infektionsrisiko in Innenräumen mit Publikumsverkehr auszusetzen. Ein Erfordernis vorheriger Terminabsprache bedeutete unter den Bedingungen der Pandemie eine zusätzliche Hürde für potenzielle Unterstützerinnen und Unterstützer.

c) Der Eingriff des § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 14 ThürKWG in das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit bei Wahlen war mit Blick auf die Kreistagswahl im Wartburgkreis im Frühjahr 2021 angesichts der damals vorherrschenden tatsächlichen und rechtlichen pandemiebedingten Verhältnisse nicht mehr gerechtfertigt. In diesem Zeitraum war § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 14 ThürKW in seiner inhaltlichen Ausgestaltung mit dem Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen aus Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 95 Satz 1 ThürVerf nicht vereinbar. Der Antragsgegner hatte deshalb die verfassungsrechtliche Pflicht, diese Regelungen anlässlich der hier streitgegenständlichen

---

Kreistagswahl im Wartburgkreis am 20. Juni 2021 zumindest temporär anzupassen. Diese Pflicht bestand gerade auch gegenüber der Antragstellerin.

Die verfassungsrechtliche Beurteilung bezieht sich hier nur auf den Zeitraum von Mitte März bis Mitte Mai 2021 zur Sammlung von Unterstützungsunterschriften für die Kreistagswahl im Wartburgkreis (aa). Zwar verfolgt der Gesetzgeber mit dem Unterschriftenquorum ein legitimes Ziel, das Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien bei Wahlen rechtfertigen kann (bb). Die pandemiebedingten Erschwernisse führten in der Gesamtschau aber zu einer übermäßigen Beeinträchtigung der Rechte der Antragstellerin, die gegenüber den legitimen Zielen außer Verhältnis stand (cc).

aa) Gegenstand des Organstreitverfahrens ist allein die Rechtsverletzung der Antragstellerin durch das Unterschriftenquorum im Zusammenhang mit der Kreistagswahl im Wartburgkreis 2021. Es bedarf schon aufgrund des begrenzten Streitgegenstands keiner Prüfung, inwieweit der in § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 14 ThürKWG enthaltene Eingriff in die Rechte auf Chancengleichheit bei Wahlen generell - d. h. unabhängig von einer Pandemielage - zum Zeitpunkt des Erlasses der Regelung sachlich gerechtfertigt war. Auch das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung, dass sich die Vereinbarkeit einer wahlrechtlichen Regelung mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilen lässt, sondern sie vielmehr mit Blick auf eine Repräsentativkörperschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein kann, mit Blick auf eine andere oder zu einem anderen Zeitpunkt jedoch nicht (vgl. BVerfGE 157, 300 [313] = juris Rn. 32 m. w. N.). So kann die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Regelung durch neue Entwicklungen in Frage gestellt werden, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen (BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 - 2 BvE 2/13 u.a. -, juris Rn. 56).

bb) Grundsätzlich dient das Erfordernis eines erhöhten Unterstützungsunterschriftenquorums für Wahlvorschläge von parlamentarisch oder im zu wählenden Kommunalvertretungsorgan nicht vertretenen Parteien dem legitimen Ziel, die Wahlvorschläge auf ernsthafte Bewerberinnen und Bewerber zu beschränken, um damit das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimmen zu sichern.

---

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien bei Wahlen unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot (BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, BVerfGE 146, 327 [350 f.] = juris Rn. 61). Zu den zwingenden Gründen, die Differenzierungen im Rahmen der Chancengleichheit der Parteien bei Wahlen legitimieren, zählen nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes sowie die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (ThürVerfGH, LVerfGE 19, 495 [506] = juris Rn. 56 und LVerfGE 31, 527 [554] = juris Rn. 107 vgl. auch BVerfGE 157, 300 [315] = juris Rn. 38). Davon ausgehend hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung das Erfordernis einer bestimmten Anzahl von Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge für sachlich gerechtfertigt erachtet, wenn und soweit sie dazu dienen, den Wahlakt auf ernsthafte Wahlvorschläge zu beschränken und so der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen.

Diese zuvörderst für Parlamentswahlen entwickelten Grundsätze lassen sich nicht ohne weiteres auf Kommunalwahlen übertragen. Denn Kommunalvertretungsorgane sind keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinne, sondern vielmehr Organe der kommunalen Selbstverwaltung. In dieser Funktion können sie auch partikulare Interessen integrieren; ihr Institutionengefüge ist nicht auf eine von der Volksvertretung gestützte „Regierung“ einerseits und eine dieser gegenüberstehende „Opposition“ andererseits angelegt. Eine Stimmenzersplitterung zu verhindern, ist daher für die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit von Kommunalvertretungsorganen nicht erforderlich (ThürVerfGH, LVerfGE 19, 495 [512] = juris Rn. 80). Gleichwohl sind auch Selbstverwaltungsorgane darauf angewiesen, dass ihre Mitglieder die ihnen überantworteten Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen. Es besteht daher auch bei Kommunalwahlen ein Bedürfnis, die Ernsthaftigkeit der Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber zu sichern. Vor diesem Hintergrund sind auch auf kommunaler Ebene Unterschriftenquoten zulässig (BVerfG, Urteil vom 23. Januar 1957 - 2 BvR 6/56 -, BVerfGE 6, 121 [130 f.] = juris Rn. 46 f. und Urteil vom 15. November 1960 - 2 BvR 536/60 -, BVerfGE 12, 10 [27 ff.] = juris Rn. 73 ff.).

---

cc) In Anbetracht der pandemiebedingten Erschwernisse war die konkrete Ausgestaltung des Unterschriftenquorums - auch unter Berücksichtigung des legitimen Ziels, die Ernsthaftigkeit der Wahlvorschläge zu sichern - im Frühjahr 2021 nicht mehr verhältnismäßig.

(1) Gerechtfertigt sind Regelungen, die in die Chancengleichheit der Parteien bei Wahlen eingreifen, nur, wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen sind, um die zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen (vgl. BVerfGE 157, 300 [316] = juris Rn. 38). Die kollidierenden Verfassungsbelange müssen in einer Weise zum Ausgleich gebracht werden, dass sie jeweils zu ihrer größten Wirksamkeit gelangen können. Der Grundsatz praktischer Konkordanz ist dann verletzt, wenn das eine Verfassungsgut auf Kosten des anderen ohne Ansehung seiner Bedeutung ganz zurückgedrängt wird. Das erlaubte Ausmaß von Unterschriftenquoren für Wahlvorschläge richtet sich daher auch danach, mit welcher Intensität in das Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen eingegriffen wird (vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 19, 495 [504] = juris Rn. 50). Ganz allgemein gilt, dass das Unterschriftenerfordernis der Wählerentscheidung möglichst wenig vorgreifen und auch nicht so hoch sein darf, dass neuen Bewerberinnen und Bewerbern die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird (vgl. BVerfGE 157, 300 [318] = juris Rn. 42 m. w. N.).

(2) Ausgehend von diesen Maßstäben waren die mit dem Unterschriftenquorum nach § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 14 ThürKWG einhergehenden Beeinträchtigungen der Chancengleichheit politischer Parteien im Vorfeld der Wahl im Wartburgkreis am 20. Juni 2021 in Anbetracht der besonderen pandemiebedingten Umstände unverhältnismäßig. Der Antragstellerin wurde die Teilnahme an der streitgegenständlichen Wahl durch das Unterschriftenquorum im Kontext der pandemiebedingten Umstände über das verfassungsrechtlich zumutbare Maß hinaus erschwert, obwohl kein im Vergleich zum Erlasszeitpunkt der kommunalwahlrechtlichen Bestimmungen erhöhtes Bedürfnis bestand, die Ernsthaftigkeit der Wahlbewerbungen zu sichern (vgl. auch VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, juris Rn. 70). Das Erfordernis, trotz der pandemiebedingten tatsächlichen und rechtlichen Beschränkungen 200 Unterstützungsunterschriften in amtlichen Eintragungsräumen beizubringen, erschwerte es Bewerberinnen und Bewerbern übermäßig, die Ernsthaftigkeit ihrer Wahlvorschläge zu

---

belegen und an der Wahl im Wartburgkreis am 20. Juni 2021 teilzunehmen. Es kann überdies nicht ausgeschlossen werden, dass die Antragstellerin durch das infolge der Pandemie unverhältnismäßig gewordene Unterschriftenquorum daran gehindert wurde, an der Wahl teilzunehmen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass das Unterschriftenquorum für die Wahl im Wartburgkreis in Höhe von 0,15 % der Wahlberechtigten noch unter der vom Bundesverfassungsgericht für Parlamentswahlen entwickelten Obergrenze von 0,25 % der Wahlberechtigten (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Februar 1956 - 2 BvH 1/55 -, juris Rn. 38 und BVerfGE 157, 300 [324] = juris Rn. 59) bleibt. Viel spricht dafür die Obergrenze für Kommunalwahlen angesichts des besonderen Integrationsauftrages kommunaler Selbstverwaltungsorgane niedriger anzusetzen (siehe dazu schon oben).

Selbst wenn man die 0,25 %-Obergrenze auf die Kommunalwahl übertragen würde, führten die pandemiebedingten Erschwernisse im Kontext der Kreistagswahl im Wartburgkreis in der Gesamtschau dazu, dass das Unterschriftenquorum in Höhe von 0,15 % die Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen aus Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 95 ThürVerf verletzte. Die Modalitäten, unter denen die Unterstützungsunterschriften gem. § 27 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. § 14 Abs. 6 ThürKWG in Thüringen bei der Kommunalwahl beigebracht werden müssen, sind nämlich im Vergleich zu denen, die bei Parlamentswahlen gelten - auch unabhängig von den pandemiebedingten Erschwernissen - eingriffsintensiver. So sind schon die Formvorschriften deutlich strenger. Während für Parlamentswahlen in freier Sammlung Unterstützungsunterschriften gesammelt werden können, können die Unterstützungsunterschriften zu Wahlvorschlägen bei Thüringer Kommunalwahlen gem. § 14 Abs. 6 (i. V. m. § 27 Abs. 4 Satz 1) ThürKWG nur in den dafür vorgesehen Eintragungsräumen zu den Öffnungszeiten der Rathäuser bzw. des Landratsamtes geleistet werden. Auch ist der Zeitraum, der für die Werbung von Unterstützungsunterschriften zur Verfügung steht, bei den Thüringer Kommunalwahlen erheblich kürzer als bei Parlamentswahlen. Während Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber dafür bei der Bundestagswahl oft mehr als ein Jahr Zeit haben (vgl. dazu BVerfGE 157, 300 [326] = juris Rn. 62), haben diejenigen, die sich bei den Thüringer Kommunalwahlen gem. § 17 Abs. 1 i. V. m. § 27

---

Abs. 3 ThürKWG zur Wahl stellen wollen, generell weniger als drei Monate Zeit. Bei der streitgegenständlichen Wahl im Wartburgkreis blieben der Antragstellerin angesichts der öffentlichen Wahlbekanntmachung am 18. März 2021 nicht einmal zwei volle Monate, um die erforderlichen Unterstützungsunterschriften beizubringen. Die Regelungen erschwerten es unter den außergewöhnlichen pandemiebedingten Umständen im Frühjahr 2021 auch ernsthaften Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern übermäßig, an der Wahl im Wartburgkreis teilzunehmen.

2. Der Antragsgegner hat seine demzufolge naheliegende Pflicht verletzt, die bestehende Rechtslage nach § 27 Abs. 4 i. V. m. § 14 ThürKWG für die Dauer der schweren infektionsschutzrechtlichen Beschränkungen im Frühjahr 2021 so anzupassen, dass die Rechte ernsthafter Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber und insbesondere der Antragstellerin gewahrt werden.

a) Den Gesetzgeber trifft mit Blick auf wahlrechtliche Beschränkungen eine eigenständige kontinuierliche Überprüfungs- und Anpassungspflicht, um die Integrität der Wahl als zentralem demokratischen Legitimationsvorgang stets zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 157, 300 [313] = juris Rn. 32). Diese Pflicht konkretisiert sich insbesondere im Hinblick auf außergewöhnliche tatsächliche Umstände wie die COVID-19-Pandemie. Selbst wenn man davon ausginge, dass der Gesetzgeber grundsätzlich erst nach Aufforderung von Wahlwerbenden seiner Prüfungs- und Anpassungspflicht im Wahlrecht nachkommen muss, bestünde die von der Antragstellerin gerügte Anpassungspflicht. Im vorliegenden Fall war dem Antragsgegner nämlich sowohl der Zeitpunkt der Wahl im Wartburgkreis als auch der Umstand bekannt, dass die pandemiebedingten Erschwernisse den durch das Unterschriftenquorum für nicht bereits in Parlamenten oder Kommunalvertretungsorganen vertretene Parteien begründeten Eingriff in die Chancengleichheit bei Wahlen übermäßig intensivierten. So hatte der Gesetzgeber die außerturnusmäßige Wahl im Wartburgkreis im 2. Quartal 2021 selbst ausdrücklich in § 10 Abs. 1 EisenachNGG festgesetzt. Zudem sah er in dem Gesetz für die vorzeitige Durchführung von Neuwahlen für den Thüringer Landtag, das am 23. März 2021 beschlossen wurde, eine 50%-ige Reduzierung der landeswahlgesetzlichen Unterschriftenquoten vor, die mit dem Recht auf Chancengleichheit der nicht parlamentarisch vertretenen Parteien begründet wurde (LTDrucks 7/2043, S. 9).

---

b) Unter diesen Umständen durfte der Antragsgegner als Wahlgesetzgeber die durch die Einschränkung öffentlicher Kontakte ausgehende Intensivierung des von § 27 Abs. 4 Satz 1 ThürKWG ausgehenden Eingriffs in das Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen nicht ignorieren. Es war vielmehr seine Aufgabe, eine Lösung zu finden, die den geänderten Umständen angemessen begegnet und die Integrität der Wahl als zentralem demokratischen Legitimationsvorgang sichert. Die Anpassungspflicht des Antragsgegners hatte sich zwar nicht auf ein konkretes gesetzgeberisches Handeln verengt. Aufgrund des ihm als Gesetzgeber zukommenden Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraums stand es dem Antragsgegner vielmehr frei zu entscheiden, wie er die eingetretene Verschärfung des Eingriffs ausglich. Eine gesetzgeberische Untätigkeit - wie im vorliegenden Fall - wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen jedoch unter keiner möglichen Betrachtungsweise gerecht. Die gesetzgeberische Untätigkeit lässt sich auch nicht durch die pandemiebedingten Erschwernisse der parlamentarischen Arbeit rechtfertigen. Vielmehr hätte im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsprozess zum Gesetz für die vorzeitige Durchführung von Neuwahlen für den Thüringer Landtag ausreichend Gelegenheit bestanden, die Kommunalwahl im Wartburgkreis am 21. Juni 2021 mitzuregeln.

### III.

Das Verfahren ist nach § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG gerichtskostenfrei.

Die Auslagenentscheidung beruht auf § 29 Abs. 2 ThürVerfGHG. Nach dieser Vorschrift kann der Verfassungsgerichtshof in Ausnahmefällen die volle oder teilweise Auslagenerstattung anordnen. Aus Billigkeitsgründen ist vorliegend eine solche Anordnung angezeigt, da die Antragstellerin zur Klärung einer grundsätzlichen Frage beigetragen hat (vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 19, 513 [542] = juris Rn. 193).

---

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Dr. von der Weiden

Prof. Dr. Bayer

Dr. Hinkel

Jun.-Prof. Dr. Klafki

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Dr. Jung

Peters

Pollak