

## Leitsätze:

1. Das Erfordernis einer gewissen Zahl von Unterstützungsunterschriften für die Einreichung gültiger Wahlvorschläge beschränkt die Möglichkeit der Wähler und Wählerinnen, ihr aktives und passives Wahlrecht in möglichst gleicher Weise auszuüben. Wahlrechtliche Unterschriftenquoten sind aber sachlich gerechtfertigt, wenn und soweit sie dazu dienen, den Wahlakt auf ernsthaft Kandidierende zu beschränken, dadurch das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimmen zu sichern und so indirekt der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen.
2. Die Zahl der Unterstützungsunterschriften darf allerdings nur so hoch festgesetzt werden, wie es für die Erreichung dieses Zwecks erforderlich ist. Sie darf der Wählerentscheidung möglichst nicht vorgreifen und nicht so hoch sein, dass einem neuen Bewerber oder einer neuen Bewerberin die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird.
3. Die Beibringung der notwendigen Unterstützungsunterschriften für die davon betroffenen Parteien, Wählervereinigungen sowie Einzelbewerber und -bewerberinnen für die Kommunalwahl 2020 ist pandemiebedingt mit größeren Schwierigkeiten verbunden ist als im Normalfall.
4. Ausgehend von der Situation, die sich dem Gesetzgeber bei Erlass des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 darbot und dem Verfassungsgerichtshof sich im Wesentlichen noch im Entscheidungszeitpunkt darstellt, sind diese Erschwernisse bei der Unterschriftensammlung mit der Senkung des Quorums auf 60 % und der um elf Tage verlängerten Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge hinreichend ausgeglichen worden.
5. Die Durchführung der Kommunalwahlen am Ende der regulären Wahlperiode verletzt oder gefährdet den Beschwerdeführer ebenfalls nicht in seiner Wahlrechts- und Chancengleichheit. Mögliche Beeinträchtigungen dieses Rechts, die sich aus dem Wahltermin im September 2020 in Anbetracht der pandemiebedingten Einschränkungen des öffentlichen Lebens ergeben, sind jedenfalls durch den Grundsatz der Periodizität gerechtfertigt.

§ 15 Abs. 1 und 2 KWahlG NRW

§ 16 Abs. 1 Satz 3 KWahlG NRW

§§ 6, 7 und 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020

Art. 1 Abs. 1 LV

Art. 2 LV

Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV

VerfGH NRW, Beschluss vom 30.06.2020 – VerfGH 63/20.VB-2 –

B e s c h l u s s

in dem Verfahren über  
die Verfassungsbeschwerde  
und den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

des Herrn

Beschwerdeführers und Antragstellers,

gegen

1. die unterbliebene Aufschiebung des Kommunalwahltermins 2020
2. die Regelungen des Kommunalwahlgesetzes NRW sowie des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 zum Quorum der Unterstützungsunterschriften

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 30. Juni 2020

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Dr. B r a n d t s ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Dr. G i l b e r g ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Mit der Entscheidung in der Hauptsache erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

### **Gründe:**

#### **I.**

Der Beschwerdeführer wendet sich mit seiner mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung verbundenen Verfassungsbeschwerde gegen den Termin für die Kommunalwahlen 2020 sowie die Regelungen im Kommunalwahlgesetz NRW (KWahlG NRW) bzw. im Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 zur Einreichung von Wahlvorschlägen.

**1. a)** Die aktuelle Wahlperiode der allgemeinen Kommunalwahlen endet am 31. Oktober 2020. Gemäß § 14 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW finden die allgemeinen Kommunalwahlen im vorletzten oder letzten Monat der laufenden Wahlperiode statt. Wahltag ist ein Sonntag (§ 14 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW). Den konkreten Wahltermin für die Kommunalwahlen 2020 bestimmte das Ministerium des Innern mit Bekanntmachung vom 4. September 2019 (MBI. NRW. 2019 S. 494) auf den 13. September 2020 (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW).

**b)** Bei den Wahlen zu den Stadt- bzw. Gemeinderäten und den Kreistagen in Nordrhein-Westfalen handelt es sich um ein System aus vorgeschalteter Mehrheitswahl und ausgleichender Verhältniswahl nach Reservelisten im ganzen Wahlgebiet.

Das Wahlgebiet ist das Gebiet der jeweiligen Körperschaft, deren Vertretung gewählt wird (§ 1 Abs. 2 Satz 1 KWahlG NRW). Es obliegt dem Wahlausschuss der Gemeinde bzw. des Kreises, das Wahlgebiet in mehrere Wahlbezirke einzuteilen (§ 4 Abs. 1 KWahlG NRW).

Die Zahl der zu wählenden Vertreter für den Rat und den Kreistag hängt von der Bevölkerungszahl ab (vgl. § 3 Abs. 2 KWahlG NRW). Zusätzliches Mitglied ist der direkt gewählte Bürgermeister (§ 40 Abs. 2 Satz 2 GO NRW) sowie der direkt gewählte Landrat (§ 25 Abs. 1 KrO NRW). Die Hälfte der Vertreter wird in den einzelnen Wahlbezirken nach relativer Mehrheitswahl und die Hälfte über geschlossene Listen, die sog. Reservelisten, gewählt (§ 3 Abs. 2, § 31 Satz 2, § 32 Satz 1, § 33 KWahlG NRW). Die Wähler haben pro Person eine Stimme, mit der sie einen Wahlbezirkskandidaten und, falls dieser von einer Partei oder Wählergruppe aufgestellt ist, zugleich die von ihr für das Wahlgebiet aufgestellte Reserveliste wählen (vgl. § 31 Satz 1 und 2 KWahlG NRW).

In den Wahlbezirken sind jeweils diejenigen Bewerber gewählt, die die relative Mehrheit der abgegebenen gültigen Wahlbezirksstimmen erzielt haben (§ 32 Satz 1 KWahlG NRW). Für die Verteilung der Gesamtmandate nach Verhältniswahlgrundsätzen (vgl. dazu § 33 KWahlG NRW) werden von der Ausgangszahl die Sitze erfolgreicher Einzelbewerber abgezogen. Die verbleibenden Sitze werden auf die Parteien und Wählergruppen entsprechend dem Verhältnis ihrer insgesamt erreichten Stimmenzahlen im gesamten Wahlgebiet verteilt. Von den danach entfallenden Sitzen werden die in den Wahlbezirken direkt errungenen Mandate abgezogen. Verbleibende Sitze werden entsprechend der Reihenfolge der Kandidierenden auf der Reserveliste vergeben. Erringt eine Partei sog. Überhangmandate, weil sie in den Wahlbezirken mehr Sitze gewinnt, als ihr nach dem Stimmenverhältnis insgesamt zustehen, verbleiben ihr diese Mandate. Die übrigen Parteien erhalten in diesem Fall Ausgleichsmandate.

Die Wahlvorschläge für die Wahl in den einzelnen Wahlbezirken müssen gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW bis zum 59. Tag vor der Wahl, 18 Uhr, beim Wahlleiter eingereicht werden. Für Wahlvorschläge von Parteien oder Wählergruppen, die in der laufenden Wahlperiode nicht ununterbrochen in der zu wählenden Vertretung, in der Vertretung des zuständigen Kreises, im Landtag oder aufgrund eines Wahlvorschlages aus dem Land im Bundestag vertreten sind, müssen ferner sog. Unterstützungsunterschriften beigebracht werden. Sie müssen – abhängig

von der Einwohnerzahl im jeweiligen Wahlbezirk – von fünf, zehn oder zwanzig Wahlberechtigten des Wahlbezirks persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein (§ 15 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW). Die Wahlberechtigung ist nachzuweisen (§ 15 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW). Die ordnungsgemäße Unterzeichnung mit dem Nachweis der Wahlberechtigung der Unterzeichner bis zum Ablauf der Einreichungsfrist ist gemäß § 15 Abs. 2 Satz 5 KWahlG NRW grundsätzlich Voraussetzung für das Vorliegen eines gültigen Wahlvorschlags.

Für die Reserveliste können gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW nur Bewerber benannt werden, die für eine Partei oder für eine Wählergruppe auftreten. Ist die Partei oder Wählergruppe in der laufenden Wahlperiode nicht ununterbrochen in der zu wählenden Vertretung, in der Vertretung des zuständigen Kreises, im Landtag oder aufgrund eines Wahlvorschlages aus dem Land im Bundestag vertreten, so muss die Reserveliste von 1 vom Tausend der Wahlberechtigten des Wahlgebiets, und zwar mindestens von fünf und höchstens von 100 Wahlberechtigten, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein (§ 16 Abs. 1 Satz 3 KWahlG NRW).

Als Bewerber einer Partei oder Wählergruppe kann in einem Wahlvorschlag nur benannt werden, wer in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung im Wahlgebiet hierzu gewählt worden ist (sog. Aufstellungsversammlung, § 17 Abs. 1 KWahlG NRW). Die Bewerber für die Wahlbezirke sind gemäß § 17 Abs. 4 KWahlG NRW frühestens nach der öffentlichen Bekanntgabe der Einteilung des Wahlgebietes in Wahlbezirke zu wählen. Die Wahlbezirkseinteilung muss der Wahlausschuss der Gemeinde spätestens 52 Monate, der Wahlausschuss des Kreises spätestens 53 Monate nach Beginn der Wahlperiode vornehmen (§ 4 Abs. 1 KWahlG NRW). Für die allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2020 hatten gemäß Art. 5 § 1 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 1. Oktober 2013 (GV. NRW. S. 564) die Wahlausschüsse der Gemeinden bis spätestens 29. Februar 2020 und die Wahlausschüsse der Kreise bis spätestens 31. März 2020 die Wahlbezirkseinteilung vorzunehmen.

c) Mit der – inzwischen mehrfach geänderten und neugefassten – Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronaschutzverordnung – CoronaSchVO) vom 22. März 2020 (GV. NRW. 2020 S. 178a) traten umfangreiche Beschränkungen des öffentlichen Lebens in Kraft, nachdem zuvor bereits gewisse Einschränkungen auf Grundlage der Erlasse des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 13., 15. und 17. März 2020 bestanden hatten. Insbesondere waren – mit gewissen Ausnahmen – Zusammenkünfte und Ansammlungen im öffentlichen Raum von mehr als zwei Personen, ab dem 11. Mai 2020 von Angehörigen von mehr als zwei Haushalten untersagt. Seit dem 30. Mai 2020 dürfen sich wieder maximal zehn Personen treffen. Ferner bestand zunächst ein grundsätzliches Verbot von Veranstaltungen und Versammlungen. In der Fassung der Coronaschutzverordnung vom 22. März 2020 waren gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 davon lediglich Veranstaltungen ausgenommen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- und -vorsorge (insbesondere Blutspendetermine) zu dienen bestimmt waren. Die Fassung der Coronaschutzverordnung vom 16. April 2020 (GV. NRW. 2020 S. 222a) nannte als weiteres Beispiel dieser Art von Veranstaltungen („insbesondere“) die Aufstellungsversammlungen zur Kommunalwahl. Nach § 11 Abs. 5 Satz 1 CoronaSchVO in der ab dem 4. Mai 2020 (GV. NRW. 2020 S. 333b) geltenden Fassung waren Veranstaltungen und Versammlungen zulässig, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- und -vorsorge (insbesondere Aufstellungsversammlungen zur Kommunalwahl und Vorbereitungsversammlungen dazu sowie Blutspendetermine) zu dienen bestimmt sind, sowie Sitzungen von rechtlich vorgesehenen Gremien öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Institutionen, Gesellschaften, Parteien und Vereine. In der seit dem 11. Mai 2020 (GV. NRW. 2020 S. 340a) geltenden Fassung sah die Coronaschutzverordnung ferner als zulässige Veranstaltungen und Versammlungen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- und -vorsorge zu dienen bestimmt sind, auch politische Veranstaltungen von Parteien vor (vgl. § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1). Mit Änderungsverordnung vom 15. Mai 2020 (GV. NRW. 2020 S. 340d) wurde § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 CoronaSchVO dahingehend er-

gänzt, dass „politische Veranstaltungen von Parteien einschließlich Wahlkampfständen“ ausdrücklich als zulässig deklariert waren.

Seit dem 15. Juni 2020 sind lediglich noch große Festveranstaltungen verboten (§ 13 Abs. 4 Satz 1 CoronaSchVO in der Fassung vom 10. Juni 2020, GV. NRW. 2020 S. 382). Bei Veranstaltungen und Versammlungen mit bis zu 100 Teilnehmern sind – vorbehaltlich spezieller Regelungen in der Verordnung – geeignete Vorkehrungen zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts und zur Gewährleistung eines Mindestabstands von 1,5 m sicherzustellen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 CoronaSchVO). Veranstaltungen und Versammlungen mit mehr als 100 Teilnehmern bedürfen demgegenüber eines besonderen Hygiene- und Infektionsschutzkonzepts (§ 13 Abs. 2 CoronaSchVO).

Bereits mit elektronischer Rundunterrichtung vom 19. März 2020 hatte das Ministerium des Innern die Kreise und Bezirksregierungen darüber unterrichtet, dass am Termin der Kommunalwahl vorläufig festgehalten werde. Diese Entscheidung wurde mit weiterem Erlass vom 20. Mai 2020 bestätigt. In diesem Erlass waren ferner Hinweise u. a. zur Durchführung der Aufstellungsversammlungen und zur Sammlung ggf. notwendiger Unterstützungsunterschriften enthalten.

**d)** Am 3. Juni 2020 trat das Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 (GV. NRW. S. 379) in Kraft. Mit diesem reagierte der Landesgesetzgeber auf mögliche Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die im Herbst 2020 anstehenden Kommunalwahlen. Die Wahlvorschlagsträger – Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber – würden bei der Vorbereitung ihrer Wahlteilnahme durch die seit März 2020 geltenden Kontaktbeschränkungen tangiert. Obwohl Versammlungen zur Aufstellung von Bewerberinnen und Bewerbern zu keiner Zeit rechtlich untersagt gewesen seien, ließen sich in der Praxis Auswirkungen der Kontaktbeschränkungen auf die Durchführung der Aufstellungsversammlungen und die daran anknüpfende Sammlung von Unterstützungsunterschriften nicht ausschließen (vgl. LT-Drs. 17/9365, S. 1). Anknüpfend daran wurde durch § 6 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 bestimmt, dass abweichend von § 15

Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW Wahlvorschläge bis zum 48. Tag vor der Wahl (hier: 27. Juli 2020), 18 Uhr, beim Wahlleiter eingereicht werden können. Ferner wurde die Anzahl der notwendigen Unterstützungsunterschriften für Wahlbezirksvorschläge und Reservelisten auf 60 % der nach § 15 Abs. 2 Satz 3 und § 16 Abs. 1 Satz 3 KWahlG NRW erforderlichen Quoren gesenkt (vgl. §§ 7 und 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020).

2. Mit seiner bereits am 14. Mai 2020 eingegangenen Verfassungsbeschwerde hat sich der Beschwerdeführer zunächst gegen „die Festsetzung des Wahltermins durch die Landesregierung NRW und die im Wahlgesetz festgesetzte Sammlung von Unterstützungsunterschriften für neu gegründete Wählergemeinschaften (für diesen Wahltermin in Corona-Zeiten)“ gewandt.

Er habe die Absicht gehabt, im März 2020 mit anderen Bürgern Grevens eine neue unabhängige Wählergemeinschaft zu gründen und bei den kommenden Kommunalwahlen zu kandidieren. Dies sei aus verschiedenen Gründen zunächst nicht möglich gewesen. Insbesondere sei es in Zeiten der Kontaktbeschränkungen nicht zumutbar, Versammlungen durchzuführen, etwa wenn die Betroffenen dies wegen ihrer Zugehörigkeit zu Risikogruppen ablehnten. Daher habe die ursprünglich für den 31. März 2020 geplante Gründungsversammlung abgesagt werden müssen. Die Gemeinde Greven habe ihm - dem Beschwerdeführer - zwar bereits vor dem 19. April 2020 zugesichert, eine Gründungsversammlung bei Teilnahme von fünf bis sechs Personen unter Einhaltung der Abstands- und Hygieneregeln in privaten Räumen durchführen zu können. Von den sechs eingeladenen Personen hätten aber wegen der Infektionsgefahr nur drei zugesagt. Eine Gründung unter Teilnahme eines solch kleinen Personenkreises sei für ihn aus demokratischer Sicht nicht in Frage gekommen. Ausweislich der Internetseite <[www.uwg-greven.de](http://www.uwg-greven.de)> (abgerufen am 25. Juni 2020) hat die Gründungsversammlung nunmehr am 22. Juni 2020 stattgefunden und der Beschwerdeführer wurde zum Vorsitzenden der neu gegründeten Wählergemeinschaft „...Unser Greven“ gewählt.

Es sei – so der Beschwerdeführer – mit Masken und unter Wahrung des Abstandsgebots unmöglich, Unterschriften in den Wahlbezirken zu sammeln und den Bürgern zu diesem Zweck die Wählergemeinschaft selbst sowie deren Satzung und Programm vorzustellen. Die Kontaktbeschränkungen erschwerten öffentliche Auftritte und Debatten mit Wahlkampagnen deutlich oder machten sie gar unmöglich. Dies benachteilige insbesondere die bisher noch nicht im Rat vertretenen Wählergemeinschaften, die den Wählern noch nicht bekannt seien, und verletze insofern den Grundsatz der Chancengleichheit.

Nachdem das Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 in Kraft getreten war, hat der Beschwerdeführer darauf reagiert. Er wendet sich nunmehr gegen die geänderten Quorumsregelungen sowie (weiterhin) gegen die „Festsetzung des Wahltermins auf den 13.09.2020 durch den Innenminister NRW“.

Die Festsetzung des Wahltermins sei ursprünglich nicht zu beanstanden gewesen. Nach den Grundrechtseingriffen zur Pandemiebekämpfung habe er aber überprüft werden müssen. Die rechtliche Zulässigkeit der Durchführung von Gründungs- und Aufstellungsversammlungen ändere nichts daran, dass solche Veranstaltungen wegen der Ansteckungsgefahr ein unzumutbares Risiko darstellten. Auch die Landesregierung habe die Kommunen schriftlich aufgefordert, die Sitzungen der kommunalen Gremien ausfallen zu lassen. Da die notwendigen Versammlungen wegen der Ansteckungsgefahr nur im Freien und daher erst im Sommer stattfinden könnten, und der Wahlkampf erschwert sei, sei eine Verschiebung angezeigt. Eine Verschiebung in den Oktober reiche sicherlich nicht aus, weil sich die Pandemiesituation bis dahin kaum ändern werde. Ein neuer Wahltermin könne z. B. der 1. November 2020 sein, bis dahin könnten die notwendigen Sitzungen und Versammlungen unter freiem Himmel abgeschlossen sein. Eine Terminierung erst im Frühjahr 2021 komme aber ebenfalls in Betracht. Eine solche Verschiebung bedürfe der Änderung des Kommunalwahlgesetzes. Der Termin am 1. November 2020 führe aber nur zu einer ganz geringfügigen Verlängerung der laufenden Wahlperiode und beeinträchtige nicht den Grundsatz, dass Wahlen in regelmäßigen, im Voraus bestimmten Abständen durchgeführt werden müssten.

Was die notwendigen Unterstützungsunterschriften betreffe, so sei es unzutreffend, dass diese zumeist in der Öffentlichkeit, also auf Marktplätzen oder mit Informationsständen gesammelt werden könnten. Die Unterschriften würden in den einzelnen Wahlbezirken benötigt und müssten dort an den Haustüren erbeten werden. Dies sei unter Verwendung eines Mundschutzes und bei Einhaltung der Abstandsregelungen nicht zu verwirklichen. Wegen der Altersstruktur potentieller Wähler sei es auch nicht Erfolg versprechend, die benötigten Formulare auf der Homepage der Wählergemeinschaft zum Herunterladen zur Verfügung zu stellen und sich diese dann zuschicken zu lassen. Im Übrigen müssten auch bei dieser Variante die Bürger zunächst angesprochen und interessiert werden. Da mithin die Unterschriften nicht gesammelt werden könnten, liege eine Verletzung der Chancengleichheit vor. Es könnten voraussichtlich nur wenige Wahlbezirke mit Kandidaten besetzt werden. Die Verschiebung des Termins zur Einreichung der Wahlvorschläge um elf Tage reiche keinesfalls aus, um die notwendigen Unterstützungsunterschriften in der aktuellen Situation zu sammeln. Auch die Absenkung der notwendigen Anzahl an Unterschriften sei unzureichend; auf die Unterstützungsunterschriften müsse vielmehr ganz verzichtet werden. Alles andere sei unverhältnismäßig.

Der Beschwerdeführer begehrt, „zunächst im Rahmen einer einstweiligen Anordnung zu entscheiden“.

**3.** Der Landtag und das Ministerium des Innern hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

**a)** Der Landtag führt aus, die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig und darüber hinaus auch unbegründet.

**aa)** Sämtlichen Beschwerdegegenständen stünden die Spezialität und der Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens entgegen. In Wahlangelegenheiten könnten Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, grundsätzlich nur mit den in den Wahlvorschriften vorgesehenen Rechtsbe-

helfen (§ 18 Abs. 4 KWahlG NRW) und der Wahlprüfung (§§ 39 ff. KWahlG NRW) angefochten werden. Dieser Vorrang gelte sowohl für Einzelmaßnahmen als auch für Wahlgesetze; für letztere jedenfalls dann, wenn bereits eine hinreichende Nähe zur Wahl gegeben sei. Dies sei hier der Fall. Ein eingrenzendes Verständnis der Spezialität der Wahlprüfung, nach dem nur konkrete Einzelfallmaßnahmen, nicht aber die gesetzlichen Grundlagen der Wahl erfasst seien, führe zu einem Wertungswiderspruch. Denn ein verfassungswidriges Wahlgesetz führe zur Verfassungswidrigkeit der darauf beruhenden Ausführungsakte.

Im Übrigen stehe auch das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde entgegen.

**bb)** Soweit sich der Beschwerdeführer gegen das grundsätzliche Erfordernis von Unterschriftenquoten wende, fehle es ihm an der Beschwerdebefugnis, weil das Bundesverfassungsgericht bereits in zwei Verfahren die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen festgestellt habe. Diesbezüglich sei die Verfassungsbeschwerde außerdem wegen Ablaufs der Frist des § 55 Abs. 3 VerfGHG unzulässig, weil die Quoten bereits seit 1954 Bestandteil des Kommunalwahlgesetzes seien.

Überdies seien die Zulassungsquoten verfassungsgemäß. Sie stellten zwar einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und das Recht auf Chancengleichheit dar, dieser sei aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Nur auf diese Weise könne die Erreichung der damit verfolgten legitimen Ziele – Praktikabilität des Wahlgeschäfts sowie Zulassung nur ernsthafter Vorschläge – hinreichend sichergestellt werden.

**cc)** Soweit die Verfassungsbeschwerde dahingehend verstanden werde, dass eine Unterlassung der Überprüfung und Anpassung der Quotenregelungen in § 15 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 bis 5 KWahlG NRW angegriffen werde, habe sich das Begehren der Verfassungsbeschwerde mittlerweile erledigt, weil die Vorschrift infolge des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 auf die diesjährige Kommunalwahl keine Anwendung fände. Die Verfassungsbeschwerde sei insoweit aber auch unbegründet. Für die anstehende Kommunalwahl unter den Bedingun-

gen der Corona-Pandemie habe der Landtag die grundsätzlich zulässigen Regelungen durch das Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 noch einmal angepasst. Damit seien die Besonderheiten der anstehenden Wahl in verfassungsrechtlich zulässiger Weise berücksichtigt worden.

Der Beschwerdeführer habe nicht substantiiert vorgetragen, dass die infolge der Corona-Pandemie aufgetretenen rechtlichen und tatsächlichen Einschränkungen des öffentlichen Lebens zu einer erheblichen oder gar schweren Beeinträchtigung seiner Chancengleichheit in Bezug auf die Quorumspflicht geführt hätten. Von den allgemeinen Einschränkungen der Kommunikation durch Abstandhalten und Tragen von Masken möge zwar ein gewisses Maß an Erschwerung der Unterschriftensammlung ausgehen. Allerdings seien Infostände und andere Aktionen im Freien von diesen Einschränkungen weniger betroffen. Zwischenzeitlich seien viele Beschränkungen bereits wieder aufgehoben worden. Zudem finde mittlerweile ein erheblicher Teil der politischen Ansprache, Kommunikation und Meinungsbildung in den sozialen Medien statt. Auch könne auf solche traditionelleren Kommunikationsformen zurückgegriffen werden, die von den pandemiebedingten Beschränkungen nicht oder deutlich weniger betroffen seien, wie lokale TV- und Radio-Spots, Plakatierungen, Beilagen in Printmedien, Wahlzeitungen, Mailing, Einsatz von Lautsprecherwagen sowie Verteilen von Hauswurfsendungen. Für die erforderlichen Aufstellungs- bzw. die noch durchzuführende Gründungsversammlung müssten zwar ggf. wegen der einzuhaltenden Hygiene- und Schutzmaßnahmen größere Räume gewählt werden. Insoweit seien aber die Gemeinden durch Hinweise des Ministeriums des Innern vom 20. Mai 2020 ausdrücklich aufgefordert worden, diese Anforderungen durch das Angebot geeigneter Räumlichkeiten zu erfüllen.

**dd)** Angesichts der Regelungen im Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 könne am Wahltermin im September festgehalten werden, ohne dass der Beschwerdeführer in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt werde. Im Übrigen sei nicht erkennbar, dass eine Verschiebung des Wahltermins die Chancengleichheit des Beschwerdeführers maßgeblich verbessern würde. Die angeführten

Nachteile und Hindernisse ergäben sich primär aus der Struktur kleinerer Parteien und Wählergruppen.

Der Verschiebung des Wahltermins stünden aber auch weitere verfassungsrechtliche Aspekte entgegen; so könne dies etwa die Wettbewerbslage zu Gunsten der bislang weniger erfolgreichen Parteien und Wählergruppen beeinflussen, was negative Auswirkungen auf die Chancengleichheit der übrigen Bewerber haben könne. Die Verschiebung des Wahltermins stehe außerdem in Spannung zum Grundsatz der demokratischen Legitimation. Werde die Wahl so weit verschoben, dass die bei der Wahl festgelegte Dauer der laufenden Wahlperiode überschritten werde, fehle es den Vertretungskörperschaften an der notwendigen Legitimation. Selbst wenn man für Kommunalwahlen eine ausnahmsweise nachträgliche Verlängerung als zulässig ansehe, setze dies einen Ausnahmefall voraus, in dem überragende Gründe des Gemeinwohls die nachträgliche Verlängerung rechtfertigten. Daran fehle es hier jedoch nach dem oben Gesagten. Ferner sprächen gegen eine Verlegung des Wahltermins Aspekte des Vertrauensschutzes und der Rechtsstaatlichkeit.

**b)** Auch nach Ansicht des Ministeriums des Innern ist der Verfassungsbeschwerde der Erfolg zu versagen.

**aa)** Was die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Schwierigkeiten bezüglich der Gründungsversammlung betreffe, so sei darauf hinzuweisen, dass deren Durchführung in rechtlicher Hinsicht jederzeit möglich gewesen sei. Im Übrigen liege es in der Zuständigkeit des Veranstalters einer solchen Versammlung, durch Auswahl eines geeigneten Raumes und weiterer Maßnahmen für einen angemessenen Infektionsschutz zu sorgen. Gleiches gelte für die Versammlungen zur Aufstellung von Bewerbern für Wahlbezirke und Reservelisten. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass in der Coronabetreuungsverordnung seit der Neufassung vom 16. April 2020 geregelt gewesen sei, dass Schulen zu außerschulischen Zwecken betreten werden durften, wenn diese der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- und -vorsorge (insbesondere Aufstel-

lungsversammlungen zur Kommunalwahl und Blutspendetermine) zu dienen bestimmt gewesen seien. Damit habe die Inanspruchnahme von Turnhallen, Aulen und pädagogischen Zentren durch Parteien und Wählergruppen für gesetzlich vorgeschriebene Bestandteile des demokratischen Wahlverfahrens auch in einer Phase ermöglicht werden sollen, in denen z. B. Säle in Gaststätten nicht in gewohntem Umfang zur Verfügung gestanden hätten. Daneben hätten Kommunen auch Stadt-, Mehrzweck- oder Sporthallen öffnen können, zumal diese überwiegend nicht belegt gewesen seien.

**bb)** Bei der Festlegung des Wahltermins im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen stehe dem Ministerium des Innern ein Spielraum zu, der verfassungsrechtlich lediglich durch das Willkürverbot, das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien und die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats beschränkt sei. Die Festlegung des Wahltermins auf den 13. September 2020 vermeide, dass Haupt- und ggf. durchzuführende Stichwahlen in die Herbstferien fielen. Die Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes sei verfassungsrechtlich legitim, weil sich ferienbedingte Abwesenheiten nachteilig sowohl auf die Wahlorganisation der Kreise und Gemeinden als auch auf die Wahlteilnahme der Bürgerinnen und Bürger auswirkten. Im Übrigen hätten die Wahlvorbereitungen längst begonnen. Auch insofern sei eine Verschiebung des Wahltermins in den Oktober 2020 aus wahlorganisatorischen Gesichtspunkten problematisch. Eine Verschiebung über den 31. Oktober 2020 hinaus sei dem Ministerium des Innern nach der geltenden Rechtslage nicht möglich und werfe überdies verfassungsrechtliche Probleme auf.

**cc)** Es sei – auch unter Berücksichtigung der geltenden Kontaktbeschränkungen – nicht unmöglich, ggf. notwendige Unterstützungsunterschriften zu sammeln. Die Einhaltung des Abstandsgebots lasse sich sicherstellen, auch Erläuterungen zu Personal und Programm einer Wählergruppe könnten bei einem Abstand von 1,5 m erfolgen. Die Wahlvorschlagsträger könnten die entsprechenden Formulare zudem als Datei erhalten und etwa auf ihrer Homepage zum Herunterladen, Ausdrucken und Unterschreiben anbieten oder an Interessierte elektronisch versen-

den. Anschließend könnten die Wahlberechtigten das ausgewählte Formular beim Wahlvorschlagsträger abgeben oder diesem per Post zusenden.

In diesem Zusammenhang seien ferner die Erleichterungen zu berücksichtigen, die mit dem Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 in Kraft getreten seien, insbesondere die verlängerte Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge und die Senkung der Unterschriftenquoten. Diese Regelungen kompensierten pandemiebedingte Erschwernisse bei Aufstellungsversammlungen und bei der Sammlung von Unterschriften. Zudem seien die anfänglich strengen Kontaktbeschränkungen zwischenzeitlich deutlich gelockert worden. Einem vollständigen Verzicht auf Unterstützungsunterschriften stehe entgegen, dass diese Zulassungshürde zwar die Chancen- und Wahlrechtsgleichheit der betroffenen Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber beeinträchtige, diese Beeinträchtigung aber gerechtfertigt sei, da sie auf einem zwingenden Grund beruhe. Sie diene der Sicherung der Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags und solle Wähler davor bewahren, ihre Stimmen an von vornherein chancenlose Kandidaten zu vergeben. Indirekt beugten Unterschriftenquoten auch der Gefahr der Stimmenzersplitterung vor, sicherten den Integrationscharakter der Wahl und einen ordnungsgemäßen Ablauf des Wahlverfahrens.

**dd)** Was den Wahlkampf betreffe, so seien ab Anfang Mai politische Versammlungen von Parteien vom Versammlungsverbot ausgenommen gewesen. Informationsstände und Haustürbesuche seien möglich. Die (sozialen) Medien stünden zur Verfügung.

## II.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist zu Gunsten des Beschwerdeführers bei interessengerechter Auslegung dahingehend zu verstehen, dass Beschwerdegegenstand das Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 ist; und zwar zum einen, soweit darin auch für die Kommunalwahl 2020 die Notwendigkeit von sog. Unterstützungsunterschriften für die Einreichung von Wahlvorschlägen geregelt ist, und

zum anderen, soweit sich der Landesgesetzgeber damit konkludent gegen eine Verlängerung der Legislaturperiode entschieden hat.

Die vom Beschwerdeführer begehrte Verschiebung des Wahltermins auf den 1. November 2020 oder das Frühjahr 2021 lässt sich nur durch eine gesetzliche Regelung erreichen. Eine Änderung des Wahltermins durch das Ministerium des Innern müsste sich demgegenüber im Rahmen des § 14 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW halten; der spätestmögliche Termin wäre insofern – unter Berücksichtigung des § 14 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW, wonach der Wahltag ein Sonntag ist – der 25. Oktober 2020.

Auch ein legislatives Unterlassen kann grundsätzlich Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein (vgl. dazu BVerfG, Beschlüsse vom 20. Februar 1957 – 1 BvR 441/53, BVerfGE 6, 257 = juris, Rn. 17, vom 9. Januar 1962 – 1 BvR 662/59, BVerfGE 13, 284 = juris, Rn. 10, vom 14. Januar 1981 – 1 BvR 612/72, BVerfGE 56, 54 = juris, Rn. 46 ff., und vom 30. Juni 2015 – 2 BvR 1282/11, BVerfGE 139, 321 = juris, Rn. 82; zur Kommunalverfassungsbeschwerde vgl. ferner VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 – VerfGH 11/13, NVwZ 2015, 368 = juris, Rn. 57 ff.). Handelt es sich dabei um ein sog. echtes gesetzgeberisches Unterlassen, kann dies grundsätzlich ohne Einhaltung einer Frist mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden. Ein solches liegt aber nur dann vor, wenn der Gesetzgeber trotz bestehender Handlungs- und/oder Schutzpflichten gänzlich untätig geblieben ist. Ist der Gesetzgeber hingegen tätig geworden und enthält das Gesetz eine – sei es auch ablehnende oder sonst aus Sicht der Betroffenen defizitäre – Regelung, dann hat der Gesetzgeber eine Entscheidung nicht „unterlassen“ (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 9. Januar 1962 – 1 BvR 662/59, BVerfGE 13, 284 = juris, Rn. 10, und vom 14. Oktober 1970 – 1 BvR 690/70, 1 BvR 694/70, BVerfGE 29, 268 = juris, Rn. 15; VerfGH BB, Beschluss vom 15. Juni 2017 – 38/16, juris, Rn. 29 m. w. N.; vgl. dazu auch VerfGH NRW, Urteil vom 12. Oktober 2010 – VerfGH 12/09, OVGE 53, 275 = juris, Rn. 53 f.). Wer diese Regelung als unzureichend ansieht, ist gehalten, sie – unter Beachtung der prozessualen Vorschriften – zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung zu stellen.

Eine unmittelbar gegen die gesetzliche Regelung gerichtete Verfassungsbeschwerde muss dann innerhalb der in § 55 Abs. 3 VerfGHG vorgeschriebenen Jahresfrist eingelegt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 1981 – 1 BvR 612/72, BVerfGE 56, 54 = juris, Rn. 48). So liegt es hier. Der Landesgesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 auf die aktuellen pandemiebedingten Einschränkungen und deren potentielle Auswirkungen auf die Vorbereitung und Durchführung der Kommunalwahl reagiert, sich dabei aber – jedenfalls konkludent – gegen eine Verlängerung der Legislaturperiode und für die Beibehaltung der Notwendigkeit von Unterstützungsunterschriften – wenngleich auch in reduziertem Umfang – entschieden. Dies ist aus Sicht des Beschwerdeführers, der eine Verschiebung der Kommunalwahl und einen Wegfall der Unterschriftsquotums ausweislich der Beschwerdeschrift für zwingend geboten hält, unzureichend.

**2.** Unter Zugrundelegung dieser Auslegung ist die Verfassungsbeschwerde jedenfalls unbegründet.

**a)** Dahingestellt bleiben kann also insbesondere, ob ihrer Zulässigkeit der vom Landtag geltend gemachte Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens entgegensteht. Ein solcher Vorrang gilt bei Wahlen auf Bundesebene im Hinblick auf Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 27. Juni 1962 – 2 BvR 189/62, BVerfGE 14, 154 = juris, Rn. 4, vom 15. Mai 1963 – 2 BvR 194/63, BVerfGE 16, 128 = juris, Rn. 4, vom 9. Juni 1970 – 2 BvC 1/70, BVerfGE 29, 18 = juris, Rn. 3, vom 15. Dezember 1986 – 2 BvE 1/86, BVerfGE 74, 96 = juris, Rn. 20, und vom 24. August 2009 – 2 BvR 1898/09, BayVBl. 2009, 750 = juris, Rn. 2; vgl. ferner VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2009 – VerfGH 3/09, OVGE 52, 297 = juris, Rn. 34). Er folgt für diese aus § 49 BWahlG, der im Hinblick auf Art. 41 GG die Verfassungsbeschwerde in verfassungskonformer Weise im Anwendungsbereich der Wahlprüfungsbeschwerde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. April 2019 – 2 BvQ 22/19, BVerfGE 151, 152 = juris, Rn. 32) ausschließt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 57/09, juris, Rn. 5; vgl. ferner BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 1972 – 2 BvR

912/71, BVerfGE 34, 81 = juris, Rn. 33 ff.). Insoweit ist hier zu berücksichtigen, dass bei Kommunalwahlen die Erhebung einer Individualverfassungsbeschwerde nicht schon dem Grunde nach ausgeschlossen sein dürfte, weil im Falle der Kommunalwahlen die nachträgliche Wahlprüfung nicht unmittelbar dem Verfassungsgerichtshof, sondern den Verwaltungsgerichten obliegt (vgl. § 41 KWahlG NRW). Die wahlprüfungsrechtlichen Entscheidungen können insoweit auch zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde gemacht werden. Allerdings gebietet der Grundsatz der Subsidiarität, dass der vorhandene fachgerichtliche Rechtsschutz zuvor in Anspruch genommen wird (vgl. etwa VerfGH NRW, Beschluss vom 28. April 2020 – VerfGH 31/20.VB-3, juris, Rn. 4), weshalb die unmittelbare Erhebung der Verfassungsbeschwerde gegen wahlverfahrensbezogene Entscheidungen und Maßnahmen in der Regel ausscheiden dürfte (vgl. VerfGH BY, Entscheidung vom 2. März 1990 – Vf. 23-VI-90 u. a., NVwZ 1990, 752 f.; VerfGH BW, Beschluss vom 22. Mai 2019 – 1 VB 38/19, juris, Rn. 2).

Vorliegend betrifft die Verfassungsbeschwerde indes nicht unmittelbar auf das Wahlverfahren bezogene Entscheidungen oder Maßnahmen, sondern unmittelbar Wahlrechtsvorschriften. Solche Verfassungsbeschwerden sind nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung unter den allgemeinen Voraussetzungen grundsätzlich zulässig (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 1. September 2009 – 2 BvR 1928/09, 2 BvR 1937/09, BVerfGK 16, 153 = juris, Rn. 2 m. w. N.). Etwas anderes dürfte sich auch nicht allein daraus ergeben, dass eine Verfassungsbeschwerde im „unmittelbaren zeitlichen Umfeld“ einer Wahl erhoben wird (vgl. für das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle BVerfG, Beschluss vom 15. April 2019 – 2 BvQ 22/19, juris, Rn. 33). Mithin käme hier ein Vorrang der Wahlprüfung wohl allenfalls in Bezug auf die unterbliebene (gesetzliche) Aufschiebung des Wahltermins bzw. Verlängerung der Wahlperiode in Betracht, weil die Verfassungsbeschwerde insoweit – ebenso wie im Fall der Anfechtung der Wahlauschreibung durch das Ministerium des Innern – in der Phase der Wahlvorbereitung geeignet ist (und sogar darauf abzielt), die termingerechte Durchführung der Wahl zu verhindern. Dabei tritt das Interesse desjenigen, der sich durch einen bestimm-

ten Wahltermin in seinen Rechten betroffen sieht, mit dem grundsätzlich vorrangig bewerteten Interesse der Allgemeinheit an einer fristgerechten Durchführung der Wahl in Widerspruch (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 14. April 1994 – 2 BvR 2686/93 u. a., NVwZ 1994, 893 = juris, Rn. 18, und vom 13. August 1999 – 2 BvR 1461/99, juris, Rn. 3; VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2009 – VerfGH 3/09, OVG 52, 297 = juris, Rn. 34).

Es kann ferner dahinstehen, ob der Beschwerdeführer durch die angegriffenen Regelungen – wie erforderlich – unmittelbar betroffen ist. Insofern hat das Bundesverfassungsgericht allerdings bereits mehrfach entschieden, dass gesetzliche Quorumsregelungen zum einen diejenigen Parteien und Wählergemeinschaften, die die Unterschriften für ihre Wahlvorschläge erbringen müssen, und zum anderen die Wählerinnen und Wähler solcher Parteien und Wählergemeinschaften ohne weiteres unmittelbar (in der Wahlrechts- bzw. Chancengleichheit) betreffen (vgl. BVerfG, Urteile vom 1. August 1953 – 1 BvR 281/53, BVerfGE 3, 19 = juris, Rn. 19, und vom 3. Juni 1954 – 1 BvR 183/54, BVerfGE 3, 383 = juris, Rn. 37, Beschluss vom 13. Juni 1956 – 1 BvR 315/53 u. a., BVerfGE 5, 77 = juris, Rn. 15, Urteil vom 15. November 1960 – 2 BvR 536/60, BVerfGE 12, 10 = juris, Rn. 61; Beschluss vom 24. Februar 1971 – 1 BvR 438/68 u. a., BVerfGE 30, 227 = juris, Rn. 43 f.).

**b)** Das vom Beschwerdeführer beanstandete Quorum verletzt bzw. gefährdet ihn nicht in seiner Wahl- und Chancengleichheit.

**aa)** Die Änderung des § 15 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW durch § 7 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 und des § 16 Abs. 1 Satz 3 KWahlG NRW durch § 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 hat hier nicht zur Folge, dass der Verfassungsgerichtshof das in den geänderten Vorschriften geregelte Quorum unter jedwedem Gesichtspunkt auf seine Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlichen Anspruch des Beschwerdeführers auf Wahrung seiner Wahl- und Chancengleichheit zu kontrollieren hätte. Die verfassungsrechtliche Überprüfung des § 15 Abs. 2 Satz 3 bzw. des § 16 Abs. 1 Satz 3 KWahlG NRW in ihrer jeweils durch das Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen

2020 geänderten Fassung ist darauf beschränkt, ob der Landesgesetzgeber mit den Änderungen seine verfassungsrechtliche Pflicht zur Überprüfung und Anpassung des Wahlgesetzes an eine erhebliche Veränderung der ihm zugrunde liegenden Umstände (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 29. September 1994 – VerfGH 7/94, NVwZ 1995, 579, 581) erfüllt hat.

Dies ergibt sich hier bereits daraus, dass der Beschwerdeführer die Regelung des Quorums nicht schlechthin beanstandet. Er moniert lediglich, dass die Modifikation der Quorumsregelung den durch die Corona-Pandemie erschwerten Bedingungen nicht hinreichend Rechnung trage. Hingegen macht er mit seiner Verfassungsbeschwerde weder ausdrücklich geltend noch ergibt sich dies hinreichend deutlich der Sache nach aus seiner Begründung (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1, § 55 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 VerfGHG), dass die gesetzlichen Vorschriften über die Pflicht zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften ungeachtet der besonderen Umstände der Corona-Pandemie seine verfassungsmäßigen Rechte verletzen.

**bb)** Gemessen daran werden die Regelungen im Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht. Es spricht insoweit viel dafür, dass angesichts der besonderen tatsächlichen und rechtlichen pandemiebedingten Rahmenbedingungen, unter denen die diesjährigen Kommunalwahlen einschließlich der Wahlvorbereitung stattfinden, eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Überprüfung und Anpassung des Wahlgesetzes in Bezug auf die bestehenden Regelungen zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften im Kommunalwahlgesetz NRW ausgelöst haben. Dies kann im Ergebnis aber offen bleiben, denn ggf. bestehende Handlungspflichten mit Blick auf die Wahlrechts- und Chancengleichheit hat der Gesetzgeber mit den §§ 6, 7 und 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 in verfassungskonformer Weise erfüllt.

**(1)** Der Grundsatz der gleichen Wahl sichert – gemeinsam mit dem Grundsatz der allgemeinen Wahl – die Egalität der Staatsbürger. Er ist neben seiner Verankerung

in Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch Ausprägung des Demokratieprinzips, das auf der Ebene des Landesverfassungsrechts durch Art. 2 LV garantiert ist (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 38 f. m. w. N., und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 150). Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimme aller Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss. Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 59).

Der Grundsatz der Chancengleichheit im Zusammenhang mit Wahlen findet für politische Parteien seine bundesverfassungsrechtliche Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG, dessen Grundsätze unmittelbar auch in den Ländern gelten (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 103; VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81, vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 37, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 152). Er gilt in gleicher Weise aber auch originär kraft Landesverfassungsrechts, da es sich um wesentliche Grundsätze der in der Landesverfassung konstituierten demokratischen Ordnung auf Landesebene wie auf der kommunalen Ebene handelt. Der Grundsatz der Chancengleichheit findet auch für andere Gruppen oder Kandidierende, die mit den politischen Parteien in den Wettbewerb um Wählerstimmen treten, gleichermaßen Anwendung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. April 2008 – 2 BvL 4/05, BVerfGE 121, 108 = juris, Rn. 49 m. w. N.; VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81). Er gilt mithin auf der kommunalen Ebene kraft der Vereinigungsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 9 GG) auch für die örtlich gebundenen Wählervereinigungen (siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 1988 – 2 BvR 638/84, BVerfGE 78, 350 = juris, Rn. 28).

Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern und -bewerberinnen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u. a., BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 50; Beschlüsse vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 60, und vom 3. April 2019 – 2 BvQ 28/19, KommJur 2019, 212 = juris, Rn. 7; VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81, vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 37, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 152). Er gilt also nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern auch für dessen Vorfeld (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 1988 – 2 BvR 638/84, BVerfGE 78, 350 = juris, Rn. 29).

Sowohl der Grundsatz der gleichen Wahl als auch das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb sind wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Januar 2012 – 2 BvC 3/11, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 55; Urteile vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u. a., BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 50, und vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16, BVerfGE 148, 11 = juris, Rn. 42, jeweils m. w. N; VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 82, vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 67, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 153). Sie gebieten jedoch nicht, die sich im Hinblick auf Größe, politisches Gewicht und Leistungsfähigkeit ergebenden Unterschiede zwischen den konkurrierenden Parteien, Wählergruppen und Kandidierenden auszugleichen, um allen dieselbe Ausgangslage im politischen Wettbewerb zu verschaffen. Der Staat darf die vorgefundene Wettbewerbslage aber nicht in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise verändern oder gar verfälschen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 6. Dezember 2001 – 2 BvE 3/94, BVerfGE 104, 287 = juris, Rn. 64, vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54 = juris, Rn. 232,

und vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 53; VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 82, VerfGH 3/09, OVGE 52, 297 = juris, Rn. 38, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 153), etwa durch eine Verschärfung bestehender faktischer Ungleichheiten, und zwar auch dann nicht, wenn dies nur mittelbar, durch die praktischen, ungleichen Auswirkungen einer Regelung geschieht (vgl. BVerfG, Urteile vom 24. Juni 1958 – 2 BvF 1/57, BVerfGE 8, 51 = juris, Rn. 69, und vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63 = juris, Rn. 90).

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien folgt den gleichen Maßstäben. Die Grundsätze unterliegen keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus ihrem formalen Charakter, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt. Differenzierungen bedürfen daher zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Differenzierungen im Wahlrecht können durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahl- bzw. Chancengleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 61 m. zahlr. w. N.; VerfGH NRW, Urteil vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 161).

Es ist indes nicht erforderlich, dass die Verfassung diese Zwecke zu verwirklichen gebietet. Vielmehr genügen in diesem Zusammenhang auch „zureichende“, „aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe“ (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 = juris, Rn. 44 m. w. N.). Hierzu zählt insbesondere die Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele. Differenzierende Regelungen bzw. die getroffenen Maßnahmen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich daher auch danach, mit welcher Intensität in das – gleiche – Wahlrecht eingegriffen wird. Gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und

der Chancengleichheit der Parteien wird verstoßen, wenn der Gesetzgeber mit der Regelung ein Ziel verfolgt hat, das er bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgen darf, oder wenn die Regelung nicht geeignet und erforderlich ist, um die mit der jeweiligen Wahl verfolgten Ziele zu erreichen (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 109 f. m. w. N.; VerfGH NRW, Urteil vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 162).

Das Erfordernis einer gewissen Zahl von Unterschriften für die Einreichung gültiger Wahlvorschläge beschränkt die Möglichkeit der Wähler und Wählerinnen, ihr aktives und passives Wahlrecht in möglichst gleicher Weise auszuüben. Es bewirkt, dass sich nicht alle Wählbaren, sondern nur diejenigen zur Wahl stellen können, die für ihre Kandidatur die vorherige schriftliche Unterstützung mehrerer anderer Wahlberechtigter finden; insoweit beschränkt es die Allgemeinheit der Wahl bei Durchführung des Wahlaktes. Es führt außerdem zur Nichtberücksichtigung der Wahlvorschläge aller, die nicht die erforderliche Unterschriftenzahl aufgebracht haben, und beschränkt insoweit die Gleichheit des Wahlvorschlagsrechts und die Chancengleichheit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1982 – 2 BvL 1/81, BVerfGE 60, 162 = juris, Rn. 18). Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht wahlrechtliche Unterschriftenquoten in ständiger Rechtsprechung als sachlich gerechtfertigt angesehen, wenn und soweit sie dazu dienen, den Wahlakt auf ernsthafte Kandidierende zu beschränken, dadurch das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimmen zu sichern und so indirekt der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 23. März 1982 – 2 BvL 1/81, BVerfGE 60, 162 = juris, Rn. 26, vom 17. Oktober 1990 – 2 BvE 6/90, 2 BvE 7/90, BVerfGE 82, 353 = juris, Rn. 34 m. w. N., und vom 12. Oktober 2004 – 1 BvR 2130/98, BVerfGE 111, 289 = juris, Rn. 77). Die Zahl der Unterschriften darf allerdings nur so hoch festgesetzt werden, wie es für die Erreichung dieses Zwecks erforderlich ist. Sie darf der Wählerentscheidung möglichst nicht vorgreifen und nicht so hoch sein, dass einem neuen Bewerber oder einer neuen Bewerberin die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird (vgl.

BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2004 – 1 BvR 2130/98, BVerfGE 111, 289 = juris, Rn. 83 m. w. N.).

**(2)** Insoweit ist davon auszugehen, dass die Beibringung der notwendigen Unterstützungsunterschriften für die davon betroffenen Parteien, Wählervereinigungen sowie Einzelbewerber und -bewerberinnen für die Kommunalwahl 2020 mit größeren Schwierigkeiten verbunden ist als im Normalfall.

Zum einen stand ihnen ein kürzerer Zeitraum für die Unterschriftensammlung zur Verfügung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass erst nach der Einteilung der Wahlbezirke die nach § 17 Abs. 1 KWahlG NRW erforderlichen Aufstellungsversammlungen durchgeführt werden können, in denen die Kandidierenden der einzelnen Parteien und Wählervereinigungen für die Wahlvorschläge in den Wahlbezirken gewählt werden (vgl. § 17 Abs. 4 KWahlG NRW). Erst nach dieser Wahl kann mit der Sammlung der Unterstützungsunterschriften begonnen werden. Die Einteilung der Wahlbezirke muss regulär für die Gemeinden spätestens 52 Monate, für die Kreise spätestens 53 Monate nach Beginn der laufenden Wahlperiode – mithin acht bzw. sieben Monate vor Ende der Wahlperiode – erfolgt sein (vgl. § 4 Abs. 1 KWahlG NRW). In diesem Jahr endete die Frist für die Einteilung der Wahlbezirke wegen der einmalig längeren Wahlperiode Ende Februar 2020 für die Gemeinden und Ende März 2020 für die Kreise (Art. 5 § 1 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften). Mithin hätte der Zeitraum vom 1. März bzw. vom 1. April 2020 bis zum 17. Juli 2020 (dem 59. Tag vor der Wahl, § 15 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW) – also etwa dreieinhalb bzw. viereinhalb Monate – zur Durchführung der Aufstellungsversammlung und der nachfolgenden Sammlung der Unterstützungsunterschriften zur Verfügung gestanden. Dieser Zeitraum wurde dadurch verkürzt, dass am 23. März 2020 umfangreiche Kontaktbeschränkungen und Veranstaltungsverbote in Kraft traten. Es kann dabei dahinstehen, ob die Aufstellungsversammlungen auch ohne ausdrückliche Erwähnung vom Ausnahmetatbestand des § 11 Abs. 1 Satz 2 CoronaSchVO in der Fassung vom 22. März 2020 erfasst waren, nach dem vom Versammlungs- und Veranstaltungsverbot solche Veranstaltungen ausgenommen

waren, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- und -vorsorge (insbesondere Blutspendetermine) zu dienen bestimmt waren. Die Durchführung der Aufstellungsversammlungen in dieser „Hochphase“ der Einschränkungen des öffentlichen Lebens und gleichzeitig der Anzahl der täglich registrierten Neuinfektionen war von den Parteien und Wählervereinigungen nicht zu erwarten. Auch im Erlass des Ministeriums des Innern vom 19. März 2020 brachte der Landeswahlleiter zum Ausdruck, dass er einen Verzicht auf die Durchführung der Aufstellungsversammlungen bis zum 19. April 2020 für dringend geboten erachte. Wenn man davon ausgeht, dass nach diesem Termin – als durch die Neufassung der Coronaschutzverordnung vom 16. April 2020 bereits rechtliche Sicherheit über die Zulässigkeit herrschte – Aufstellungsversammlungen in zumutbarer Weise durchgeführt werden konnten, muss dabei konzediert werden, dass diese eines gewissen weiteren Vorlaufs bedurften. So mussten die Ladungsfristen eingehalten und ausreichend große Räumlichkeiten gefunden werden, die die Einhaltung der vorgeschriebenen Abstandsregeln ermöglichten. Vor Ende April/Mitte Mai 2020 war mit der Durchführung der Aufstellungsversammlungen daher bei realistischer Einschätzung nicht zu rechnen. Insofern verblieb für die Sammlung der Unterschriften – ausgehend von der Frist des § 15 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW – ein Zeitraum von etwa zwei Monaten.

Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass auch die Sammlung der Unterstützungsunterschriften an sich durch die weiter bestehenden Kontaktbeschränkungen und Abstandsregelungen erschwert ist. Zwar dürfen Wahlkampfveranstaltungen durchgeführt werden, sodass etwa einem Info-Tisch in der Fußgängerzone bzw. an anderen zentralen Orten des jeweiligen Wahlbezirks oder ähnlichen Aktivitäten zur Sammlung rechtlich nichts im Wege steht. Allerdings dürften sich – zumindest zunächst – noch deutlich weniger Menschen in der Öffentlichkeit aufgehalten haben als sonst. Außerdem mag die Bereitschaft der Menschen, in der Öffentlichkeit oder an der eigenen Haustür mit unbekanntem Mitmenschen in Kontakt zu treten, aus Angst vor einer Infektion reduziert (gewesen) sein. Die Situation dürfte sich zwar zunächst ab Ende Mai 2020 zunehmend verbessert haben; allerdings sind insofern

auch die Auswirkungen lokal begrenzter Infektionsschwerpunkte in Rechnung zu stellen. So betreffen etwa die ab dem 23. Juni 2020 erneut strengeren Infektionsschutzmaßnahmen in den Kreisen Gütersloh und Warendorf den Beschwerdeführer zwar nicht unmittelbar; eine gewisse Ausstrahlungswirkung auf das Verhalten der Menschen im nicht allzu weit entfernten Greven ist jedoch möglich.

Diese einzuräumenden Erschwernisse machen das Sammeln der Unterstützungsunterschriften – und damit die Teilnahme an der Wahl – allerdings nicht gänzlich oder nahezu unmöglich. Im Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 waren bereits zahlreiche Lockerungen in Kraft getreten. So durften Geschäfte und Restaurants wieder öffnen und die Beschränkungen für Ansammlungen im öffentlichen Raum waren reduziert worden. Diese Maßnahmen haben dazu geführt, dass soziale Kontakte und das öffentliche Leben insgesamt – wenn auch unter Berücksichtigung der Hygiene- und Abstandsregeln und mit nunmehr möglicherweise deutlichen Einschränkungen in den Kreisen Gütersloh und Warendorf – wieder zunehmen. Hinzu kommt, dass zahlreiche Möglichkeiten für die Wahlvorschlagsträger bestehen, die aufgezeigten Nachteile durch kontaktlose bzw. kontaktarme Kommunikationsformen zu kompensieren. So können die Parteien und Wählervereinigungen etwa auf Homepages, über soziale Medien und über Postwurfsendungen auf sich aufmerksam machen und Informations- und Kontaktangebote für Interessierte zur Verfügung stellen. Die Formblätter, auf denen die persönlichen und handschriftlichen Unterschriften beizubringen sind, können ebenfalls per Post verschickt oder im Internet zum Download bereitgestellt und dann per Post zurückgesendet werden.

Angesichts dessen und ausgehend von der Situation, die sich dem Gesetzgeber bei Erlass des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 darbot und dem Verfassungsgerichtshof sich im Wesentlichen noch im Entscheidungszeitpunkt darstellt, sind die verbleibenden Erschwernisse bei der Unterschriftensammlung mit der Senkung des Quorums auf 60 % und der um elf Tage verlängerten Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge hinreichend ausgeglichen worden. Der dadurch für die Durchführung der Aufstellungsversammlung und die Unterschrif-

tensammlung zur Verfügung stehende, auf etwa zehn Wochen (beginnend Mitte Mai 2020) verlängerte Zeitraum ist auch für junge und kleine Parteien und Wählervereinigungen – sofern sie über einen hinreichenden Rückhalt in der Wählerschaft verfügen – ohne weiteres ausreichend, um die für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Unterschriften zu sammeln. In der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist selbst ein Zeitraum von neun Wochen, von denen sechs Wochen in die Sommerferien fielen, als ausreichend angesehen worden (vgl. VerfGH BE, Beschluss vom 24. Januar 2003 – 155/01, NVwZ-RR 2003, 466 = juris, Rn. 27).

Unter dieser Prämisse hat der Gesetzgeber auch auf die dargestellten tatsächlichen und rechtlichen Erschwernisse bei der Kontaktaufnahme mit den Wahlberechtigten und deren ggf. verminderte Bereitschaft zu persönlichen Gesprächen durch die Senkung sämtlicher Quoren auf 60 % in geeigneter Weise reagiert. Diese deutliche Absenkung erscheint angemessen. Eine weitere Absenkung oder gar ein gänzlicher Verzicht auf die Beibringung der Unterschriften war verfassungsrechtlich nicht geboten.

**b)** Die Durchführung der Kommunalwahlen am Ende der regulären Wahlperiode verletzt oder gefährdet den Beschwerdeführer ebenfalls nicht in seiner Wahlrechts- und Chancengleichheit. Mögliche Beeinträchtigungen dieses Rechts, die sich aus dem Wahltermin im September 2020 in Anbetracht der pandemiebedingten Einschränkungen des öffentlichen Lebens ergeben, sind jedenfalls gerechtfertigt.

**aa)** Es kann dabei offen bleiben, ob in der Durchführung der Wahlen am Ende der regulären Wahlperiode eine Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit und des Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb liegt, weil die aktuellen tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen geeignet sind, eine maßgebliche Verschiebung der Wettbewerbslage herbeizuführen.

Grundsätzlich gilt, dass die Festlegung eines Wahltermins keine Veränderung der vorgefundenen Wettbewerbslage begründet, weil von einem solchen Termin alle

politischen Gruppierungen und Wahlbewerber gleichermaßen betroffen sind (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2009 – VerfGH 3/09, OVGE 52, 297 = juris, Rn. 40 m. w. N.). Indes kann vorliegend die besondere, von den rechtlichen Einschränkungen der Coronaschutzverordnung und den tatsächlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie geprägte Situation nicht außer Acht gelassen werden. Insofern ist nicht vollkommen auszuschließen, dass die geltenden Beschränkungen sich auf die Wettbewerbslage der verschiedenen Parteien und sonstigen Kandidierenden in unterschiedlichem Ausmaß auswirken. Die Durchführung der Wahl bzw. der Wahlvorbereitung und des Wahlkampfes in einem Zeitraum, in dem diese Einschränkungen greifen, könnte die vorgefundene Wettbewerbslage insoweit, ggf. sogar in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise, verändern.

Im Hinblick auf mögliche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Aufstellungsversammlungen (vgl. § 17 KWahlG NRW) ist in Anknüpfung an die obigen Ausführungen Folgendes zu berücksichtigen: In rechtlicher Hinsicht sind diese Veranstaltungen spätestens seit dem 20. April 2020 wieder möglich, als die Coronaschutzverordnung in der Fassung vom 16. April 2020, von der die Aufstellungsversammlungen ausdrücklich vom Veranstaltungsverbot ausgenommen wurden, in Kraft trat. Auch die späteren Fassungen behielten diese Ausnahme bei. Verbleibende Erschwernisse, die sich etwa aus der notwendigen Einhaltung von Abstands- und Hygieneregeln und dem daraus ggf. folgenden Erfordernis der Anmietung größerer Räumlichkeiten ergeben, betreffen alle Parteien und Wählervereinigungen in gleicher Weise. Im Übrigen dürften dafür insbesondere kommunale Einrichtungen, wie Sporthallen, Schulaulen oder Stadthallen aufgrund des allgemeinen Veranstaltungsverbots ausreichend zur Verfügung gestanden haben bzw. zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang ist auch der an die Gemeinden gerichtete Erlass des Ministeriums des Innern vom 20. Mai 2020 zu berücksichtigen. Darin wurde darauf hingewiesen, dass nach den Regelungen der Coronabetreuungsverordnung das Betreten von Schulen für die Durchführung von Aufstellungsversammlungen zulässig war und es wurde aufgefordert, die infektionsschutzrechtlichen Vorkehrungen bei diesen Versammlungen durch das Angebot

geeigneter Räumlichkeiten zu unterstützen. Es wurde ferner hervorgehoben, dass bei der Vergabe der Räumlichkeiten das Gebot der Chancengleichheit zu berücksichtigen war und auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Wahlvorschlagsträger Rücksicht genommen werden sollte, sofern keine kostenlose Überlassung erfolge. Ausgehend davon ist nicht erkennbar, dass die Durchführung der Veranstaltungen für kleinere Parteien und Wählervereinigungen mit nennenswert größeren Schwierigkeiten verbunden war bzw. ist als für die größeren Parteien. Auch der Beschwerdeführer hat insoweit keine konkreten Umstände vorgetragen, die ihm die Durchführung der Gründungs- und Aufstellungsversammlung vor dem 22. Juni 2020 unmöglich gemacht hätten. Selbst wenn er unter Hinweis auf die Teilnahme zahlreicher Personen aus der Risikogruppe diese Veranstaltungen ausschließlich im Freien abhalten wollte, wäre dies auch zu einem früheren Zeitpunkt unter den gegebenen Umständen zumutbar gewesen.

Auch die Gefahr, dass aufgrund der mit einer Menschenansammlung einhergehenden Infektionsrisiken möglicherweise potentiell Kandidierende den Aufstellungsversammlungen fern bleiben, trifft alle politischen Gruppierungen. Allerdings mögen die Folgen für kleinere Parteien und Wählervereinigungen möglicherweise insoweit gravierender sein, als es ihnen dadurch an einer ausreichenden Anzahl von Kandidierenden fehlen kann, was unmittelbare Auswirkungen auf die Wählbarkeit im jeweiligen Wahlbezirk hat (vgl. § 31 Satz 1 und 2 KWahlG NRW). Dies hat seine Ursache aber nicht nur darin, dass die Kommunalwahlen termingerecht durchgeführt werden, sondern wurzelt maßgeblich auch in der Struktur der kleineren Parteien und Wählervereinigungen sowie dem System des Kommunalwahlrechts. Jedenfalls ist eine Teilnahme an Aufstellungsversammlungen nicht als gänzlich unzumutbar zu bewerten. Die Zahl der nachweislich akut mit Covid-19 Infizierten in Nordrhein-Westfalen hatte ihren Höchststand am 5. April 2020 mit 14.052 Personen erreicht. Ab dem 13. April 2020 sank die Zahl zunächst kontinuierlich. Am 20. April 2020 lag sie bereits bei 10.285 und am 30. April 2020 bei 7.096 Infizierten. Bis zum 5. Mai 2020 war ein weiterer deutlicher Rückgang auf 3.796 akut Infizierte zu verzeichnen. Am 15. Juni 2020 lag die Zahl bei 1.361 infi-

zierten Personen. Erst seit dem 18. Juni 2020 ist – im zeitlichen Zusammenhang mit der Entwicklung des Infektionsschwerpunktes in Gütersloh – ein erneuter Anstieg zu verzeichnen; am 23. Juni 2020 lag die Zahl bei 2.549 akut Infizierten (Quelle: Robert-Koch-Institut, zitiert nach: Rheinische Post Online, Wo sich das Coronavirus in NRW ausbreitet, 23. Juni 2020, im Internet abrufbar unter [https://rp-online.de/panorama/coronavirus/corona-zahlen-nrw-aktuell-karte-zeigt-coronavirus-infizierte-tote-und-genesene\\_aid-49470887](https://rp-online.de/panorama/coronavirus/corona-zahlen-nrw-aktuell-karte-zeigt-coronavirus-infizierte-tote-und-genesene_aid-49470887) [zuletzt abgerufen am: 25. Juni 2020]). Bei einer Gesamtbevölkerung von 17,93 Millionen Menschen in Nordrhein-Westfalen war angesichts dessen jedenfalls ab der zweiten Aprilhälfte das Infektionsrisiko für den Einzelnen statistisch gesehen – auch unter Berücksichtigung einer nicht zu vernachlässigenden Dunkelziffer an Infizierten – vertretbar (vgl. zur Einschätzung des Ansteckungsrisikos einer Grundschullehrerin auch VGH HE, Beschluss vom 14. Mai 2020 – 1 B 1308/20, juris, Rn. 17 ff.). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Ordnungsgeber mit der Coronaschutzverordnung zeitlich gestufte Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie ergriffen hat und insofern gerade auch für die Durchführung der Aufstellungsversammlung zum Schutz der Teilnehmenden und der Gesamtbevölkerung die Pflicht vorsieht, geeignete Vorkehrungen zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts und zur Gewährleistung eines Mindestabstands von 1,5 m sicherzustellen.

Die pandemiebedingten Einschränkungen können allerdings – wie bereits dargestellt – zur Folge gehabt haben, dass die notwendigen Aufstellungsversammlungen zeitlich erst später durchgeführt werden konnten, etwa weil bereits vorgesehene Räume sich als zu klein erwiesen oder die Hochphase des Infektionsgeschehens abgewartet werden sollte. Gleichwohl verblieb den Parteien und Wählervereinigungen ausreichend Zeit für deren Durchführung, weil die Wahlvorschläge gemäß § 6 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen erst am 27. Juli 2020 – und damit elf Tage später als nach der regulären Frist des § 15 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW – beim Wahlleiter eingereicht werden müssen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die Fristen für die Einreichung von Wahlvorschlägen im Vergleich zur regulären Wahl etwa auch bei erforderlich wer-

denden Neuwahlen ggf. deutlich verkürzen können (vgl. insoweit § 42 Abs. 4 KWahlG NRW; auf Landesebene siehe dazu nochmals VerfGH BE, Beschluss vom 24. Januar 2003 – 155/01, juris, Rn. 25 ff., wo ein Zeitraum von ca. neun Wochen für die Durchführung der Aufstellungsversammlung, das Sammeln der Unterschriften und die Einreichung der Wahlvorschläge als ausreichend angesehen wurde).

Indes erscheint es nicht ausgeschlossen, dass bestehende Wettbewerbsnachteile insbesondere der kleineren, unbekannteren und in aller Regel nur örtlich agierenden Wählervereinigungen sowie von Einzelbewerberinnen und -bewerbern durch die eingeschränkten Möglichkeiten des Wahlkampfs verstärkt werden. Diese Gruppen dürften in größerem Maß auf lokale (Präsenz-)Wahlkampfveranstaltungen angewiesen sein als die bundesweit agierenden Großparteien, um auf sich und ihre kommunalpolitischen Positionen aufmerksam zu machen und um Stimmen zu werben. Insoweit dürfte zum Tragen kommen, dass insbesondere die im Bundestag und im Landtag vertretenen Parteien und deren politische Grundausrichtung den Bürgerinnen und Bürgern in der Regel aus überörtlichen Zusammenhängen bekannt sind und über eine deutlich stärkere Medienpräsenz verfügen. Während die pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen auf diese Medienpräsenz und die dadurch bewirkte Wahrnehmungsmöglichkeit keinen Einfluss haben, erschweren sie die Durchführung von lokalen Wahlkampfveranstaltungen mit direktem Bürgerkontakt. Zwar sind auch solche Veranstaltungen ausdrücklich vom Versammlungs- und Veranstaltungsverbot ausgenommen, allerdings sind dabei geeignete Vorkehrungen zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts und zur Gewährleistung eines Mindestabstands von 1,5 m (auch in Warteschlangen) sicherzustellen. Bei Veranstaltungen und Versammlungen in geschlossenen Räumen ist zudem die Rückverfolgbarkeit sicherzustellen. Dies verursacht einen erhöhten organisatorischen Aufwand, der von den lokalen Wählervereinigungen, die ggf. nicht über vergleichbare Organisationsstrukturen wie die größeren politischen Parteien verfügen, schwerer zu bewältigen sein dürfte. Zudem erscheint es möglich, dass die Menschen mit Rücksicht auf mögliche Ansteckungsgefahren örtliche Wahlkampfveranstaltungen

staltungen nicht im gleichen Umfang besuchen wie sonst. Allerdings dürften die daraus ggf. resultierenden Nachteile auch von kleineren Parteien und Wählervereinigungen durch ein Ausweichen auf die vielfältigen Möglichkeiten des „kontaktlosen“ Wahlkampfs in gewissem Maße kompensiert werden können, etwa unter Nutzung von Internet und E-Mail-Verkehr, Postwurfsendungen, Haustürbesuchen u. ä.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Kommunalwahlen um selbständige Wahlen handelt, bei denen – wenngleich in gewissem Maße auch bundes- oder landespolitisch „überlagert“ – vorwiegend lokalpolitische Themen für die Wahlentscheidung ausschlaggebend sind. Insoweit sind auch die im Bundes- und Landtag vertretenen Parteien in hohem Maße darauf angewiesen, für ihre lokalpolitischen Positionen – die regelmäßig nicht Gegenstand etwa von überörtlicher Fernsehberichterstattung sind – durch örtliche Wahlkampagnen zu werben.

Insgesamt dürfte Überwiegendes dafür sprechen, dass die Nachteile, die kleinere Parteien und Wählervereinigungen ggf. infolge der pandemiebedingten Einschränkungen und Erschwernisse im Vergleich zu größeren Parteien zu verzeichnen haben, den strukturellen, aus Größe, politischem Gewicht und Leistungsfähigkeit resultierenden Unterschieden zwischen den konkurrierenden Parteien, Wählergruppen und Kandidierenden zuzuordnen sind, die der Staat auszugleichen nicht verpflichtet ist. Ferner bestehen begründete Zweifel, ob diese möglichen Nachteile ein Ausmaß erreichen, das die vorgefundene Wettbewerbslage in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise verändert.

**bb)** Jedenfalls ist eine unterstellte Beeinträchtigung der Wahlrechts- und Chancengleichheit durch den Grundsatz der Periodizität gerechtfertigt.

Die dem Gesetzgeber vorbehaltenen Regelungen des kommunalen Wahlrechts müssen den Homogenitätsvorgaben von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG und damit insbesondere den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes genügen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 57, vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16,

NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 63, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 104; kritisch zur Bedeutung der Gliedstaatenklausel als Rezeptionsnorm Heusch, NWVBl. 2020, 177, 181 f.). Hierzu zählen zumindest die Erfordernisse, die für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes entwickelt worden sind, sowie die durch Art. 79 Abs. 3 GG auf Bundesebene verfassungsfesten Grundsätze, wie sie in Art. 1 und 20 GG niedergelegt sind. Die mithin auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern vorgegebene Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt verlangen, dass sich die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf das Staatsvolk zurückführen lassen und grundsätzlich ihm gegenüber verantwortet werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 197 m. w. N.; VerfGH NRW, Urteile vom 18. Februar 2009 – VerfGH 24/08, OVGE 51, 310 = juris, Rn. 46, vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 57, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 104). Das Demokratieprinzip ist auf der Ebene des Landesverfassungsrechts ferner durch Art. 2 LV garantiert (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 38 f. m. w. N., und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 150).

Die Landesverfassung schreibt in Art. 78 Abs. 1 Satz 1 LV vor, dass die Organe gemeindlicher Selbstverwaltung gewählt werden müssen. Die in Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV genannten Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und freien Wahl im Bereich der Kreise und Gemeinden werden zusätzlich durch das objektiv-rechtliche Verfassungsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet, dessen Geltung als Landesverfassungsrecht Art. 1 Abs. 1 LV vermittelt (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 6. Juli 1999 – VerfGH 14/98 u. a., OVGE 47, 304 = juris, Rn. 54, vom 18. Februar 2009 – VerfGH 24/08, OVGE 51, 310 = juris, Rn. 43, vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 55, und

vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 38). Die Grundentscheidung des Art. 2 LV für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt verlangen, dass sich die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf das Staatsvolk zurückführen lassen und grundsätzlich ihm gegenüber verantwortet werden (vgl. – im Hinblick auf Art. 20 Abs. 2 GG – BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 197 m. w. N.; vgl. ferner VerfGH NRW, Urteile vom 18. Februar 2009 – VerfGH 24/08, OVGE 51, 310 = juris, Rn. 46, vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 57, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 104).

Weil Demokratie stets „Herrschaft auf Zeit“ ist (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 – 2 BvF 3/02, BVerfGE 119, 247 = juris, Rn. 47), müssen Wahlen in der repräsentativen Demokratie in im Voraus bestimmten Abständen periodisch wiederkehrend stattfinden, um dem Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, die Möglichkeit zu geben, seinen Willen kundzutun (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Juli 1964 – 2 BvR 230/64, BVerfGE 18, 151 = juris, Rn. 7, und Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56 = juris, Rn. 148). Zu den Gewährleistungen des demokratischen Rechtsstaats, dem die Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts nach dem Gesagten gerecht werden muss, gehört ausgehend davon auch, dass den Wahlberechtigten das Wahlrecht nicht auf einem in der Verfassung nicht vorgesehenen Wege entzogen oder verkürzt wird (vgl. BVerfG, Urteile vom 23. Oktober 1951 – 2 BvG 1/51, BVerfGE 1, 14 = juris, Rn. 83, und vom 16. Februar 1983 – 2 BvE 1/83 u. a., BVerfGE 62, 1 = juris, Rn. 91). Das Wahlrecht wird deshalb auch dann beeinträchtigt, wenn fällige Wahlen hinausgeschoben werden. Denn Bestandteil der vom Volk getroffenen kommunalrechtlichen Wahlentscheidung sind die zum Wahlzeitpunkt geltenden gesetzlichen Bestimmungen über die Dauer der Wahlperiode. Diese Entscheidung darf vom Parlament daher in der Regel nicht nachträglich auf dem Gesetzgebungsweg korrigiert wer-

den (vgl. VerfGH BY, Entscheidung vom 13. Februar 1958 – Vf. 148-VI-56, DÖV 1958, 300, 301).

Aus dem demokratischen Prinzip folgt aber nicht ausnahmslos, dass eine Wahlperiode nicht – etwa aus wichtigen Gründen – verlängert werden darf (vgl. BVerfG, Urteile vom 23. Oktober 1951 – 2 BvG 1/51, BVerfGE 1, 14 = juris, Rn. 83). Wenn gleich ganz überwiegend vertreten wird, dass eine *Selbstverlängerung* der laufenden Wahlperiode ausgeschlossen ist, weil es insofern an der demokratischen Autorisation durch den Wählerwillen fehlt (vgl. etwa Dreier, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 [Demokratie] Rn. 73 und die dortigen zahlr. N., vgl. ferner etwa BT-Drs. 13/9393, S. 1; differenzierend aber Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 16 Rn. 10), wird in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung die Verlängerung der laufenden Wahlperiode kommunaler Vertretungen durch den Landesgesetzgeber – dem der genannte Einwand nicht ohne weiteres entgegengehalten werden kann – unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig betrachtet. Die Landesverfassungsgerichte halten ein solches Vorgehen für verfassungsgemäß, wenn die Verlängerung im Verhältnis zur Dauer der regulären Wahlzeit gering ist und durch wichtige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. August 1972 – Nds. MBl. 1972, 1212, 1213; StGH BW, Urteil vom 15. Juni 1974 – Reg.Nr. 1/74, DÖV 1975, 58, 60; VerfGH HE, Urteil vom 7. April 1976 – P.St. 789, ESVGH 26, 22, 29; vgl. ferner VerfGH BY, Entscheidung vom 22. April 1959 – Vf. 34-VII-58, VGHE 12, 37, 44 ff.; vgl. zur Dauer der Übergangszeit mit der Folge der Verschiebung von Wahlterminen vom Zeitpunkt der Neugliederung bis zur Neuwahl von Gemeinderäten VerfGH NRW, Urteil vom 4. Juli 1970 – VerfGH 2/70, OVGE 26, 299, 305).

Ob die pandemiebedingten Einschränkungen und Schwierigkeiten bei der Wahlvorbereitung und -durchführung einen wichtigen Grund darstellen, der eine Verlängerung der Wahlperiode um wie beantragt bis zu sechs Monate nach den dargestellten Grundsätzen ausnahmsweise gerechtfertigt hätte, ist hier nicht zu entscheiden. Jedenfalls besteht keine Pflicht des Gesetzgebers zu einem solchen Vorgehen (vgl. zu einer ähnlichen Konstellation OVG NI, Urteil vom 4. Dezember

1979 – 2 OVG A 103/78, OVGE 35, 420, 424 f.). Die Einhaltung der im Zeitpunkt der letzten Wahl gesetzlich geregelten Wahlperiode – die die Durchführung der Kommunalwahlen spätestens im Oktober 2020 erfordert – ist ein im Demokratieprinzip wurzelndes und damit mit Verfassungsrang ausgestattetes, der Wahlrechts- und Chancengleichheit mindestens ebenbürtiges Rechtsgut, das zur Rechtfertigung der allenfalls als geringfügig einzustufenden Beeinträchtigung herangezogen werden kann. Das Ziel, termingerecht Wahlen durchzuführen und damit dem Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger Geltung zu verschaffen, das der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 verfolgt, ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive legitim – wenn nicht gar geboten – sowie geeignet und erforderlich, um dem Grundsatz der Periodizität der Wahlen gerecht zu werden. Die Aufrechterhaltung der wesentlichen demokratischen Einrichtungen und Abläufe bei gleichzeitig größtmöglichem Gesundheitsschutz und der Gewährleistung der Chancengleichheit ist ein Akt wertender Abwägung. Das Ergebnis der Abwägung samt der Begründung durch den Landesgesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

### III.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, die auf eine vorläufige Regelung bis zur Entscheidung in der Hauptsache gerichtet ist, erledigt sich mit dem Beschluss über die Verfassungsbeschwerde.

### IV.

Seine Auslagen sind dem Beschwerdeführer nicht zu erstatten. § 63 Abs. 4 VerfGHG sieht eine Auslagenerstattung nur für den hier nicht vorliegenden Fall eines Obsiegens des Beschwerdeführers vor.

Dr. Brandts

Prof. Dr. Heusch

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Gilberg

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland