

Leitsätze:

1. Möglicher Angriffsgegenstand in einem Organstreitverfahren ist nicht der bestehende Rechtszustand, sondern nur das Handeln des Gesetzgebers in Form des Erlasses eines Gesetzes oder eines legislativen Unterlassens.
2. Das Verfahren der Wahlprüfung hat keinen Vorrang vor einem Organstreit, der den Erlass abstrakter wahlgesetzlicher Regelungen betrifft.
3. 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.
4. Die Zahl der Unterstützungsunterschriften darf dabei 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.
5. 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.
6. 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.
7. Die Regelungen in §§ 15, 16 KWahIG NRW über die Beibringung von Unterstützungsunterschriften erweisen sich bei summarischer Prüfung als verfassungsgemäß. Insbesondere die Höhe der Quoren dürfte unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Kommunalwahlen mit vergleichsweise kleinen Wahlbezirken noch angemessen sein.

§ 15 Abs. 1 und 2 KWahIG NRW

§ 16 Abs. 1 Satz 3 KWahIG NRW

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

Art. 2 LV

Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV

VerfGH NRW, Beschluss vom 07.07.2020 in der Fassung des Berichtigungsbeschlusses vom 25.08.2020 – VerfGH 88/20 –

VerfGH 88/20

B e s c h l u s s

In dem Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

der DKP Bezirksverband Ruhr-Westfalen, vertreten durch die Bezirksvorsitzende
Marion Köster, Hoffnungstraße 18, 45127 Essen,

Antragsteller,

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

den Landtag Nordrhein-Westfalen, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsgegner,

Prozessbevollmächtigter:

wegen des Erfordernisses der Beibringung von Unterstützungsunterschriften für die
Kommunalwahlen 2020

- hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 7. Juli 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:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung
wird abgelehnt.

Gründe:

A.

Der Antragsteller, ein Bezirksverband einer politischen Partei, wendet sich im Organstreitverfahren gegen das Erfordernis zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften für die Einreichung von Wahlvorschlägen für die Kommunalwahl 2020.

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, 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 Gemein-

de 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 Stimmzahlen 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 Unterzeichnenden 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 Wahlvorschlags 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 Gemeinde 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 CoronaSchVO). Mit Änderungsverordnung vom 15. Mai 2020 (GV. NRW. 2020 S. 340d) wurde § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 CoronaSchVO dahingehend ergänzt, 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

gen 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 Kommunalwahlen 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 Reserve listen 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. Der Antragsteller hat im – ebenfalls gegen den hiesigen Antragsgegner gerichteten – Organstreitverfahren mit dem Aktenzeichen – VerfGH 66/20 – zunächst beantragt festzustellen, dass der Antragsgegner dadurch sein Recht auf Chancengleichheit verletzt hat, dass er es unterlassen hat, durch eine Änderung der § 15 Abs. 1,

Abs. 2 Satz 3, Satz 4 und Satz 5 KWahlG NRW die Vorschriften für die Einreichung von Wahlvorschlägen zu den Kommunalwahlen 2020 zu ändern.

Nachdem die Zahl der notwendigen Unterstützungsunterschriften mit dem Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 reduziert worden war, hat der Antragsteller dieses Verfahren für erledigt erklärt und beantragt nunmehr im hiesigen Verfahren,

festzustellen, dass der Antragsgegner die Rechte des Antragstellers auf Chancengleichheit mit § 7 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 i. V. m. § 15 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW und § 8 Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 i. V. m. § 16 Abs. 1 Satz 3 KWahlG NRW verletzt hat.

Der Antragsteller macht zur Begründung im Wesentlichen geltend: Der Antrag sei zulässig. Der Antragsteller sei antragsbefugt; die Frist des § 44 Abs. 3 VerfGHG sei gewahrt, weil das Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 vor weniger als sechs Monaten in Kraft getreten sei. Er könne geltend machen, durch dieses Gesetz in seinem Recht auf Chancengleichheit verletzt zu sein. Mit der Neuregelung habe der Gesetzgeber die Notwendigkeit von Unterstützungsunterschriften erneut in seinen Willen aufgenommen. Damit sei auch die Notwendigkeit von Unterstützungsunterschriften überhaupt erneut geregelt worden und damit im Wege des Organstreits angreifbar. Insoweit könne auch nicht eingewandt werden, dass der Gesetzgeber das Quorum herabgesetzt habe. Der Umstand, dass die Regelungen des Kommunalwahlgesetzes NRW zum Quorum nicht mehr zum Gegenstand eines Organstreits gemacht werden könnten, enthebe den Gesetzgeber nicht von der Verpflichtung, bei einer Neuregelung auch die Frage zu prüfen, ob am Erfordernis des Quorums festgehalten werden solle. Der Antragsteller sei durch das Quorum schließlich auch beschwert.

Das Organstreitverfahren sei auch nicht wegen der Möglichkeit einer nachträglichen Wahlprüfung gesperrt. Ein solcher Vorrang gelte nur für „Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren bezögen“. Um solche handele es sich bei einem Wahlgesetz aber nicht.

Der Antrag sei auch begründet. Wahlrechtliche Zulassungsbeschränkungen, wie insbesondere das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge,

beeinträchtigen die Chancen- und passive Wahlrechtsgleichheit der betroffenen Parteien und der von ihnen vorgeschlagenen Bewerberinnen und Bewerber.

Dieser Eingriff könne nicht mit Aspekten der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gerechtfertigt werden, weil insofern schon die dafür erforderlichen, in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16 – zur Sperrklausel aufgestellten prozeduralen Erfordernisse nicht erfüllt worden seien.

Soweit zur Rechtfertigung zum Teil darauf abgestellt werde, dass die Begrenzung der Zahl der Kandidierenden erforderlich sei, damit die Wahl nicht organisatorisch unmöglich werde, sei der damit verbundene Aspekt der „Praktikabilität“ kein besonders gewichtiger Grund. Die Erhöhung dieser Zahl mache die Wahl auch nicht unmöglich. Bei der Europawahl 2019 hätten in Nordrhein-Westfalen 40 Parteien zur Wahl gestanden, was ebenfalls nicht zu Problemen bei der ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl geführt habe. Die Wähler müssten auch nicht vor der „Vergeudung“ ihrer Stimme an erfolglose Kandidierende geschützt werden.

Die verfassungsgerichtliche Judikatur rechtfertige die Unterschriftenquoten damit, dass sie die Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags sicherstellten. Diese Rechtsprechung bedürfe der Überprüfung. Es verbiete sich, die Ernsthaftigkeit aus dem Erfolg oder Misserfolg bei bisherigen Wahlen abzuleiten. Zudem müsse dieses Argument auch die konkrete Ausgestaltung des Quorums legitimieren. Für die Zulässigkeit einer Reserveliste benötige man maximal 60 Unterschriften; lägen diese vor, stehe der Ernsthaftigkeit der Reserveliste aus Sicht des Gesetzgebers nichts entgegen. Dann sei es aber erklärungsbedürftig, warum die tatsächliche Möglichkeit, die Reserveliste zu wählen, zusätzlich von einem Unterschriftenquorum für den Wahlbezirksbewerber abhängig gemacht werde. Gerade kleinere Parteien könnten Mandate ohnehin nur über die Reserveliste erhalten. Der mit dem Quorumserfordernis für die einzelnen Wahlbezirke verbundene Eingriff in die Chancengleichheit sei erheblich, weil es dazu führe, dass kleinere Parteien nur in einem Teil des Wahlgebiets wählbar und insoweit von vornherein vom politischen Wettbewerb ausgeschlossen seien. Im Ein-Stimmen-Wahlsystem bedeute der Nichtantritt in einem Wahlbezirk, dass die jeweilige Partei dort nicht wählbar sei. Die unbeschränkte Zulassung im Wahlgebiet sei daher erst dann gegeben, wenn das Quorum überall erfüllt werde. Insoweit verfange auch das Argument nicht, dass die Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags für jeden einzelnen

Wahlbezirk nachzuweisen sei. Dazu passe nicht, dass Parteien, die nur über einen Sitz im Gemeinderat verfügten, von dem Erfordernis der Beibringung von Unterstützungsunterschriften insgesamt ausgenommen seien. Im Übrigen handele es sich bei dem nordrhein-westfälischen Kommunalwahlsystem zwar um ein solches mit Elementen der Mehrheitswahl, diese gingen aber wegen der Ausgleichmandatsregelung vollständig in einem Verhältnisausgleich auf.

Ferner sei zu beanstanden, dass die Zahl der erforderlichen Unterschriften an die Zahl der Einwohner in einem Wahlbezirk geknüpft sei. Insofern sei nicht nachzuvollziehen, warum nicht die Zahl der Wahlberechtigten ausschlaggebend sei. Dies führe – anders als bei der Wahlkreiseinteilung – zwangsläufig zu einer Beeinträchtigung des Wahlvorschlagsrechts, weil ggf. trotz einer vergleichbaren Zahl an Wahlberechtigten in den Wahlbezirken unterschiedlich viele Unterschriften notwendig seien.

Schließlich sei die notwendige Zahl an Unterschriften überzogen und unverhältnismäßig. Sie müsse ins Verhältnis gesetzt werden zur Zahl an Stimmen, die für einen Sitz in der Vertretung erforderlich seien. Ausgehend von 0,6 bis 2,8 % der Stimmen, die zur Erringung eines Sitzes im Gemeinderat notwendig seien, seien in einem Wahlbezirk mit 10.000 Einwohnern, davon 8.000 Wahlberechtigte, bei einer Wahlbeteiligung von etwa 50 % zwischen 11 % und 25 % der für ein Mandat erforderlichen Stimmen vorab als Unterschrift beizubringen. Dies sei kein angemessenes Verhältnis.

Umso mehr werde die Chancengleichheit angesichts der derzeitigen faktischen und rechtlichen pandemiebedingten Einschränkungen verletzt. Die Reaktion des Gesetzgebers sei unzureichend. Zwar seien die Veranstaltungen von politischen Parteien vom allgemeinen Veranstaltungs- und Versammlungsverbot ausgenommen, allerdings seien geeignete Vorkehrungen zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts und zur Einhaltung des Mindestabstands zu gewährleisten. Das Sammeln der Unterschriften sei dadurch massiv erschwert. Ferner seien die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Die Empfehlungen zur Kontaktbeschränkung hätten zu einer nachhaltigen Veränderung der Verhaltensweisen in der Bevölkerung geführt. Noch Ende Mai hätten einer Umfrage zufolge über 60 % der Befragten angegeben, öffentliche Orte zu meiden.

Der Antragsteller begehrt ferner den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der festgestellt werden soll, dass § 7 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 i. V. m § 15 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW und § 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 i. V. m § 16 Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW für die Einreichung von Wahlvorschlägen zur Kommunalwahl 2020 keine Anwendung finden. Zwar sei bei der Prüfung des § 27 Abs. 1 VerfGHG ein strenger Maßstab anzulegen; dies gelte insbesondere dann, wenn ein Gesetz außer Vollzug gesetzt werden solle. Vorliegend erweise sich das Organstreitverfahren aber in der Hauptsache als offensichtlich begründet. Auch die Folgenabwägung spreche für den Erlass der einstweiligen Anordnung. Werde die Anordnung nicht erlassen, obwohl das Organstreitverfahren begründet sei, liege eine schwerwiegende Verletzung der Gleichheit der Wahl vor und die Legitimität der gewählten Kommunalvertretungen nehme Schaden. Werde die Anordnung erlassen, obwohl das Organstreitverfahren in der Hauptsache nicht begründet sei, könnten zwar Wahlvorschläge ohne Unterschriftsunterchriften eingereicht werden. Die Beeinträchtigung der demokratischen Willensbildung durch nicht ernsthafte Kandidaturen sei aber nur vorübergehender Art und von relativ geringem Gewicht, da deren Ausstrahlungswirkung begrenzt sei. Zudem könne der Gesetzgeber auch bei Erlass einer einstweiligen Anordnung ohne Weiteres eine gesetzliche Neuregelung treffen, etwa durch ein Unterschriftserfordernis für die Reserveliste, wie sie in den übrigen Bundesländern gefordert werde. Dass der Verfassungsgerichtshof grundsätzlich im Wege der einstweiligen Anordnung Vorschriften des Wahlgesetzes vorläufig anpassen könne, zeige die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

3. Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Er hält den Antrag für unzulässig und im Übrigen für unbegründet.

a) Der Antragsteller verfolge einen im Rahmen des Organstreits unzulässigen Antragsgegenstand, weil es ihm um die Überprüfung der angegriffenen Normen selbst gehe. Die Aufhebung der Vorschriften könne aber im Organstreitverfahren nicht erreicht werden; gleiches gelte für die Außervollzugsetzung im Verfahren der einstweiligen Anordnung.

Dem Organstreitverfahren stünden die Spezialität und der Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens entgegen. In Wahlangelegenheiten könnten Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren bezögen, grundsätzlich nur mit den in den Wahlvorschriften vorgesehenen Rechtsbehelfen (§ 18 Abs. 4 KWahlG NRW) und der Wahlprüfung (§§ 39 ff. KWahlG NRW) angefochten werden. Dieser Vorrang gelte auch für das Organstreitverfahren, jedenfalls dann, wenn bereits eine hinreichende Nähe zur Wahl gegeben sei, was hier der Fall sei. 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.

Soweit ein Organstreitverfahren trotz des Vorrangs der Wahlprüfung stattfinden solle, setze dies voraus, dass dafür ein besonderes Interesse bestehe. Dies sei vorliegend nicht der Fall.

Dem Antragsteller fehle auch die Antragsbefugnis, weil die angegriffene Gesetzesänderung weder eine Vertiefung noch eine Ausweitung der Belastung bewirke, sondern im Gegenteil zu einer Erleichterung führe. Im Hinblick auf das grundsätzliche Erfordernis der Quoren in §§ 15, 16 KWahlG NRW sei der Antrag dagegen verfristet. Insofern seien die Regelungen im Kommunalwahlgesetz NRW und im Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 durchaus zu trennen: Letztere stellten nur zeitlich begrenzte Übergangsvorschriften dar und senkten ausschließlich die Quoren ab. Aus Genese, Systematik, Kontext und Ziel ergebe sich, dass dadurch die Regelungen in §§ 15, 16 KWahlG NRW im Übrigen unberührt bleiben sollten.

b) Der Antrag sei aber auch unbegründet, weil das streitgegenständliche Verhalten des Landtags verfassungsgemäß sei. Eine möglicherweise bestehende Pflicht zur Anpassung des Gesetzes an die besonderen Umstände der Corona-Pandemie habe der Antragsgegner mit dem Erlass des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 erfüllt.

Der Antragsteller 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 Aufstellungsversammlungen 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, die Erfüllung dieser Anforderungen durch das Angebot geeigneter Räumlichkeiten, wie kommunale Sport-, Stadt- oder Mehrzweckhallen einschließlich schulischer Turnhallen, Aulen und pädagogischer Zentren, zu unterstützen. Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten Räumen dürften daher nicht bestehen, zumal die Auslastung größerer Veranstaltungsräume durch andere Nutzungen derzeit noch gering sein dürfe.

Im Übrigen seien auch die Regelungen der §§ 15, 16 KWahlG NRW verfassungskonform. 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, Schutz der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen, Verhinderung offenbar aussichtsloser Stimmabgabe sowie Zulassung nur ernsthafter Vorschläge – hinreichend sichergestellt werden.

Es sei auch nicht zu beanstanden, dass neben dem Quorum für die Reservelisten auch für jeden einzelnen Wahlbezirksbewerber Unterschriften beigebracht werden müssten. Grundsätzlicher Bezugspunkt der Wahl sei nach § 31 Satz 1 und 2, Halbsatz 1 KWahlG NRW die Wahl des Vertreters im Wahlbezirk. Soweit die Höhe des Quorums gerügt und die Anzahl der Unterschriften ins Verhältnis zu den zur Erringung eines Mandats erforderlichen Stimmen gesetzt werde, sei zu berücksichtigen,

dass der Anteil nur deshalb höher als bei Bundes- und Landtagswahlen sei, weil es im Kommunalwahlrecht an einer Sperrklausel fehle.

Schließlich sei es verfassungsrechtlich unbedenklich, dass Bezugspunkt zur Bestimmung der Quoren die Zahl der Einwohner – und nicht der Wahlberechtigten – eines Wahlbezirks sei. Der Gesetzgeber dürfe bei der Ausgestaltung wahlrechtlicher Regelungen, die grundsätzlich an der relativen Verteilung der Wahlberechtigten auszurichten seien, an die Zahl der Einwohner als Anhalts- oder Näherungswert anknüpfen, solange dadurch keine verfassungsrechtlich erheblichen Verschiebungen bewirkt würden. Solche seien hier nicht gegeben.

c) Der Antrag im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes sei schon unzulässig, weil sein Inhalt, die gesetzlichen Regelungen teilweise oder insgesamt nicht anzuwenden, über den zulässigen Inhalt einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren hinausgehe. Ihm stehe außerdem der Grundsatz des Vorrangs der Wahlprüfung entgegen.

Schließlich sprächen auch die mangelnden Erfolgsaussichten in der Hauptsache sowie die anzustellende Folgenabwägung gegen den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung. Insoweit gelte für die begehrte Außervollzugsetzung eines Gesetzes ein besonders strenger Maßstab.

B.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

I.

Es bestehen bereits Zweifel an der Zulässigkeit.

Die Zulässigkeit des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird durch den möglichen Entscheidungsinhalt im Hauptsacheverfahren begrenzt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 3. September 1957 – 2 BvR 7/57, BVerfGE 7, 99 = juris, Rn. 19, vom 4. Juli 1962 – 2 BvR 347/62, BVerfGE 14, 192 = juris, Rn. 4, und vom 13. Februar 2003 – 2 BvQ 3/03, BVerfGK 1, 32 = juris, Rn. 20). Im Hauptsacheverfahren wäre hier als Inhalt der Entscheidung nur die Feststellung möglich, dass die beanstandeten gesetzlichen Vorschriften Rechte des Antragstellers auf Gleichheit

der Wahl und auf Chancengleichheit als Partei verletzt haben (vgl. § 46 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG). Eine einstweilige Anordnung mit dem Inhalt, die angegriffenen Regelungen für die anstehenden Kommunalwahlen 2020 nicht anzuwenden, ginge über eine solche Feststellung hinaus. Dass eine Vorschrift nicht angewendet werden darf, setzt voraus, dass sie für nichtig erklärt worden ist. Dies kann indes im Organstreit nicht erreicht werden (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 5. August 1999 – VerfGH 16/99, NWVBl. 1999, 414 = juris, Rn. 15).

Mit der beantragten einstweiligen Anordnung, die auf eine Außervollzugsetzung der für die diesjährigen Kommunalwahlen geltenden Regelungen für die Unterschriftenquoten abzielt, würde die Hauptsache jedenfalls teilweise vorweggenommen. Denn die angegriffenen Regelungen gelten ausschließlich für die Kommunalwahlen 2020 und treten am 31. Dezember 2020 außer Kraft (vgl. § 15 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020), wengleich sich der Antragsteller auch grundsätzlich gegen das Quorenerfordernis nach den Regelungen in §§ 15, 16 KWahlG NRW wendet. Eine Vorwegnahme der Hauptsache steht der Zulässigkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nur dann nicht entgegen, wenn eine Entscheidung in der Hauptsache möglicherweise zu spät käme und dem Antragsteller in anderer Weise ausreichender Rechtsschutz nicht mehr gewährt werden könnte (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 25. März 2003 – 2 BvQ 18/03, BVerfGE 108, 34 = juris, Rn. 23, und vom 14. März 2012 – 2 BvQ 16/12, BVerfGE 130, 367 = juris, Rn. 7 m. w. N.).

Die damit verbundenen Fragen können aber dahingestellt bleiben, da der gegen den Antragsgegner gerichtete Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung jedenfalls unbegründet ist.

II.

1. Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof in einem anhängigen Verfahren eine einstweilige Anordnung treffen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs ist bei der Prüfung der Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung, die in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren meist weitreichende Folgen

auslöst, insbesondere dann ein strenger Maßstab anzulegen, wenn mit der einstweiligen Anordnung eine Rechtsnorm außer Vollzug gesetzt werden soll (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 18. Januar 2011 – VerfGH 19/10, OVGE 53, 289 = juris, Rn. 40).

Dabei müssen die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme sprechen, grundsätzlich außer Betracht bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss der Verfassungsgerichtshof die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, das angegriffene Gesetz in dem Hauptsacheverfahren jedoch später für verfassungswidrig erklärt wird, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn das Gesetz vorläufig außer Anwendung gesetzt würde, sich aber später als verfassungsgemäß erweise (vgl. zum Ganzen BVerfG, Beschlüsse vom 26. März 2003 – 1 BvR 112/03, BVerfGE 108, 45 = juris, Rn. 19 f., und vom 5. Dezember 2006 – 1 BvR 2186/06, BVerfGE 117, 126 = juris, Rn. 24; VerfGH NRW, Beschlüsse vom 13. September 1990 – VerfGH 7/90, OVGE 42, 266, 267 f., und vom 18. Januar 2011 – VerfGH 19/10, OVGE 53, 289 = juris, Rn. 40).

Nimmt eine einstweilige Anordnung die Entscheidung in der Hauptsache – wie hier – vorweg, sind die vorstehenden Maßstäbe weiter zu modifizieren. In einem solchen Fall sind die Anträge in der Hauptsache stärker in den Blick zu nehmen. Es müssen dann erhebliche Gründe für einen Erfolg des Antrags in der Hauptsache sprechen (vgl. entspr. zu § 32 BVerfGG: BVerfG, Beschlüsse vom 28. Februar 1983 – 2 BvR 348/83, BVerfGE 63, 254 = juris, Rn. 1, vom 30. Mai 1984 – 2 BvR 617/84, BVerfGE 67, 149 = juris, Rn. 14, und vom 15. Mai 2019 – 1 BvQ 43/19, NVwZ 2019, 963 = juris, Rn. 7; vgl. ferner VerfGH NRW, Beschluss vom 29. Mai 2020 – VerfGH 67/20.VB-1, juris, Rn. 5; VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14, NVwZ 2014, 1089 = juris, Rn. 42).

2. a) Gemessen daran liegen die Voraussetzungen für den Erlass der begehrten, die Hauptsache vorwegnehmenden einstweiligen Anordnung schon deshalb nicht vor, weil überwiegende Gründe gegen einen Erfolg des Antrags in der Hauptsache sprechen. Dieser dürfte sich nur teilweise als zulässig, und darüber hinaus voraussichtlich auch als unbegründet erweisen.

aa) (1) Der Antragsteller kann als Bezirksverband einer politischen Partei, die unmittelbar unter der Bundesebene die Bildung von Landes- oder Bezirksorganisationen vorsieht, Beteiligter eines Organstreitverfahrens nach Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG sein. Dies gilt jedenfalls dann, wenn – wie hier – auf dem Gebiet Nordrhein-Westfalens kein Landesverband existiert und den Bezirksverbänden insoweit die Rechtsstellung eines Landesverbandes zukommt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 1957 – 2 BvH 1/56, BVerfGE 6, 367 = juris, Rn. 25; zur Antragsberechtigung von Landesverbänden politischer Parteien allgemein vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Oktober 2003 – VerfGH 11/02, OVGE 49, 290 = juris, Rn. 26, Urteile vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 41, und vom 26. Mai 2009 – VerfGH 3/09, OVGE 52, 297 = juris, Rn. 30, jeweils m. w. N.). Der Landtag, der die beanstandete Maßnahme erlassen hat, ist einer der in § 43 VerfGHG vorgesehenen möglichen Antragsgegner (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 21. November 1995 – VerfGH 21/94, NWVBl. 1996, 58 = juris, Rn. 31).

(2) Als Antragsgegenstände kommen hier zum einen *der Erlass* der §§ 7, 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 und zum anderen das *gesetzgeberische Unterlassen* einer Abschaffung bzw. weiteren Absenkung der Unterschriftenquoten in Betracht (vgl. zum gesetzgeberischen Unterlassen VerfGH NRW, Urteil vom 29. September 1994 – VerfGH 7/94, NVwZ 1995, 579, 580, und Beschluss vom 28. August 2001 – VerfGH 14/00, OVGE 48, 306 = juris, Rn. 44).

Da ein Organstreitverfahren den durch eine Maßnahme oder Unterlassen betroffenen Umfang von Rechten und Pflichten betrifft (Art. 75 Nr. 2 LV, § 44 VerfGHG), kommen als Angriffsgegenstand nur das zugrundeliegende Handeln des Gesetzgebers, also der Erlass eines Gesetzes oder ein legislatives Unterlassen in Betracht, nicht ein Rechtszustand wie etwa ein erlassenes Gesetz. Der Organstreit ist – auch wenn es um normative Regelungen geht – nicht auf eine Normenkontrolle gerichtet (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 28. August 2001 – VerfGH 14/00, OVGE 48, 306 = juris, Rn. 42); im Vordergrund steht vielmehr eine subjektive Kompetenzverletzung aufgrund des Normsetzungserlasses (vgl. zum bundesverfassungsrechtlichen Organstreit Barczak, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 64 Rn. 10).

(3) Die Antragsfrist (vgl. § 44 Abs. 3 VerfGHG) ist gewahrt. Es macht dabei von den vorstehenden Erwägungen ausgehend für den Fristlauf keinen Unterschied, ob der Antrag der Sache nach darauf zielt, der Erlass der Regelungen in §§ 7, 8 des Geset-

zes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 oder die unterlassene (gänzliche) Abschaffung der Unterschriftenquoten stelle die behauptete Rechtsverletzung dar. Fristauslösendes Ereignis ist in beiden Fällen die Verkündung des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020, weil der Gesetzgeber damit zugleich eindeutig zu erkennen gegeben hat, dass er einer ggf. bestehenden weitergehenden Handlungspflicht nicht nachkommen werde (vgl. zum Fristbeginn VerfGH NRW, Urteile vom 29. September 1994 – VerfGH 7/94, NVwZ 1995, 579, 580, und vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 42, Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 76/20, S. 15 des Umdrucks). Ausgehend davon ist die Sechs-Monats-Frist des § 44 Abs. 3 VerfGHG gewahrt.

(4) (a) Die Antragsbefugnis des Antragstellers nach § 44 Abs. 1 VerfGHG liegt nur insoweit vor, als sein Antrag (auch) dahingehend zu verstehen ist, dass der Landesgesetzgeber mit der Änderung der Regelungen hinsichtlich der Unterschriftenquoten durch §§ 7, 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 seine verfassungsrechtliche Pflicht zur Überprüfung und Anpassung des Wahlgesetzes an eine erhebliche – hier pandemiebedingte – Veränderung der ihm zugrunde liegenden Umstände (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 29. September 1994 – VerfGH 7/94, NVwZ 1995, 579, 581) versäumt und dadurch die Chancengleichheit des Antragstellers verletzt hat. Eine (Handlungs-)Pflicht zu weitergehenden Erleichterungen in Bezug auf die Unterschriftenquoten könnte sich aus der aktuellen Situation mit den bestehenden pandemiebedingten Einschränkungen ergeben.

(b) Eine Antragsbefugnis fehlt demgegenüber, soweit der Antragsteller darüber hinaus die den §§ 7, 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 zugrunde liegenden Vorschriften über die grundsätzliche Notwendigkeit der Beibringung von Unterstützungsunterschriften angegriffen hat. Das gesetzgeberische Handeln zielt nicht auf eine vollständige Neuregelung des in § 15 bzw. § 16 KWahlG NRW geregelten Unterschriftenquorums. Es erstreckt sich weder ausdrücklich auf das „Ob“ noch verändert es der Sache nach das materielle Gewicht der §§ 15 und 16 KWahlG NRW zu Lasten der Betroffenen. Im Gegenteil setzen §§ 7 und 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 das Bestehen des Erfordernisses von Unterstützungsunterschriften ausdrücklich voraus („...für die nach § ... des Kommunalwahlgesetzes Unterstützungsunterschriften erforderlich sind ...“). Auch verändern sie weder den Bezugspunkt (Größe der Wahlbezirke) und das Erfordernis

der Wahlberechtigung der Unterschriftsleistenden noch die Art und Weise des Nachweises darüber. Stattdessen beschränken sich §§ 7 und 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 darauf, die Anzahl der beizubringenden Unterschriften durch Absenkung zu ändern. Eine Absenkung des Quorums – und damit die Entschärfung der Anforderungen an die Zulässigkeit von Wahlvorschlägen – kann den Antragsteller aber schon der Natur der Sache nach nicht in seinem Recht auf Chancengleichheit verletzen.

Nichts anderes ergibt sich aus dem vom Antragsteller herangezogenen Umstand, dass der Antragsgegner im Gesetzgebungsverfahren einen Änderungsantrag der Fraktion der AfD (LT-Drs. 17/9504) abgelehnt hat, der den Entwurf des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen betraf und auf eine unmittelbare Änderung der §§ 15, 16 KWahlG NRW zielte. Der Änderungsantrag sah in Bezug auf diese Regelungen lediglich vor, dass u. a. die beabsichtigte Senkung der Quoren nicht in Form eines ergänzenden Durchführungsgesetzes, sondern durch unmittelbare Änderung der Vorschriften im Kommunalwahlgesetz erfolgt. Auch diese Gesetzesänderung sollte zeitlich begrenzt werden und bereits am 14. September 2020 wieder außer Kraft treten. Eine inhaltliche Abweichung, insbesondere eine „generelle“ Absenkung der Quoren, wäre damit ebenfalls nicht verbunden gewesen. Insoweit handelte es sich bei der Ablehnung des Änderungsantrags nicht um eine ausdrückliche Bestätigung der Vorschrift (vgl. VerfGH, Beschluss vom 7. Oktober 2003 – VerfGH 11/02, OVG 49, 290 = juris, Rn. 29).

Dieses Ergebnis führt auch nicht zu Wertungswidersprüchen im Hinblick darauf, dass Wählervereinigungen in der gegebenen Konstellation zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde befugt sind, während politische Parteien ihre Rechte im Wahlverfahren, insbesondere ihr Recht auf Gleichbehandlung, ausschließlich im Organstreitverfahren geltend machen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 1954 – 1 PBvU 1/54, BVerfGE 4, 27 = juris, Rn. 14 ff.). Daraus folgt, dass bei vergleichbarer Sachlage ein Gleichlauf des Prüfungsprogramms sichergestellt sein muss.

Dies ist hier der Fall, weil auch eine von einer Wählervereinigung durch die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde ausgelöste verfassungsgerichtliche Überprüfung der angegriffenen Regelungen inhaltlich in gleicher Weise – aus Fristgründen – beschränkt wäre.

Eine die für Gesetzesverfassungsbeschwerden geltende Einlegungsfrist des § 55 Abs. 3 VerfGHG neu auslösende Gesetzesänderung liegt nur dann und insoweit vor, als sich das Gewicht der gesetzlichen Regelung geändert hat (vgl. – in Bezug auf § 93 Abs. 3 BVerfGG – BVerfG, Beschlüsse vom 11. Oktober 1988 – 1 BvR 777/85 u. a., BVerfGE 79, 1 = juris, Rn. 43, und vom 21. Januar 1994 – 1 BvR 7/94, NJW 1994, 2525 = juris, Rn. 2). Die Ausschlussfrist beginnt bei Einleitung eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens gegen eine unverändert gebliebene Norm mithin nicht deshalb neu, weil der Gesetzgeber die Bestimmung gelegentlich der Änderung anderer Bestimmungen desselben Gesetzes erneut in seinen Willen aufgenommen hat. Bleibt die angegriffene Norm inhaltlich unverändert oder wird sie rein redaktionell angepasst, setzt kein neuer Fristlauf ein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Februar 2017 – 1 BvR 2875/16, NVwZ-RR 2017, 433 = juris, Rn. 6 f. m. w. N.). Dies gilt auch dann, wenn ein bereits bestehendes Gesetz unverändert neu bekannt gemacht, nur berichtigt, lediglich in der Paragraphenzählung neu gefasst, mit kleinen Änderungen an andere Vorschriften angepasst oder sonst wie in einer so unbedeutenden Weise geändert wird, dass keine neue Beschwer entsteht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. November 2000 – 1 BvR 630/93, NJW 2001, 3402 = juris, Rn. 19 m. w. N.). Demgegenüber wird die Frist durch ein Änderungsgesetz erneut in Lauf gesetzt, wenn es rechtlich stärker belastende Wirkungen als bisher verursacht und deshalb einen neuen Inhalt gewonnen hat. Gleiches gilt, wenn der Gesetzgeber den Anwendungsbereich einer Norm erweitert oder er sie eindeutiger als bisher bestimmt, etwa um in einem Auslegungstreit eine Entscheidung herbeizuführen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 29. November 2000 – 1 BvR 630/93, NJW 2001, 3402 = juris, Rn. 19, und vom 22. Februar 2017 – 1 BvR 2875/16, NVwZ-RR 2017, 433 = juris, Rn. 7, jeweils m. w. N.). Eine fristauslösende Änderung kann zudem darin begründet sein, dass die Vorschrift durch die Änderung anderer Vorschriften derart in ein neues gesetzliches Umfeld eingebettet wird, dass auch von der Anwendung der älteren Vorschrift neue belastende Wirkungen ausgehen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2011 – 1 BvR 3222/09, BVerfGK 18, 328 = juris, Rn. 29; vgl. ferner zum Ganzen VerfGH NRW, Beschluss vom 27. August 2019 – VerfGH 30/19.VB-1, NWVBl. 2019, 505 = juris, Rn. 24 ff., m. w. N.).

Ist – wie hier – die Antragsfrist des § 55 Abs. 3 VerfGHG hinsichtlich des von der Änderung betroffenen Gesetzes abgelaufen, wird mithin dessen unmittelbare verfas-

sungsgerichtliche Kontrolle durch die Änderung nur insoweit (wieder-)eröffnet, wie die Änderung reicht, d. h. der materielle Gehalt des Gesetzes tatsächlich belastend modifiziert wurde. Die von der Änderung nicht betroffenen Bestandteile des Gesetzes können dann allenfalls mittelbar Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Gesetzesänderung sein. Insoweit kann auch im Rahmen der Verfassungsbeschwerde dann nur gerügt werden, die Gesetzesänderung gehe nicht weit genug, um dem Anlass der Gesetzesänderung in verfassungskonformer Weise Rechnung zu tragen; auch von der Änderung nicht betroffene weitere Regelungen hätten der Änderung oder sogar Aufhebung bedurft.

Dies zugrunde gelegt, eröffnen die Änderungen durch §§ 7 und 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 die verfassungsgerichtliche Überprüfung des Unterschriftenquorums auch im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde nicht uneingeschränkt hinsichtlich des „Ob“ und des „Wie“. Zu prüfen wäre es – wie hier – nur unter dem Gesichtspunkt, ob die Änderung der erforderlichen Anzahl der geforderten Unterstützungsunterschriften die verfassungsmäßigen Rechte des jeweiligen Beschwerdeführers deshalb verletzt, weil die darin liegende Reaktion auf die Corona-Pandemie diesen Rechten nicht hinreichend Rechnung trägt oder sie aus anderen Gründen verletzt. Kein Kontrollgegenstand wäre hingegen insbesondere die Frage, ob die grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers für das Erfordernis eines Unterschriftenquorums ungeachtet der Einflüsse der Corona-Pandemie überhaupt verfassungsmäßig ist; das Gleiche gilt hinsichtlich der weiteren Ausgestaltung des Unterschriftenquorums jenseits der bloßen Höhe der geforderten Anzahl.

(5) Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht der Vorrang des kommunalrechtlichen Wahlprüfungsverfahrens entgegen. Dieses Verfahren ist auf die Prüfung der Gültigkeit einer konkreten Wahl ausgerichtet. Ein solcher Vorrang gilt daher etwa gegenüber der Verfassungsbeschwerde bei Wahlen auf Bundesebene im Hinblick auf Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das (konkrete) 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). Solche stehen hier

indes nicht in Streit; Antragsgegenstand ist vielmehr der Erlass der genannten abstrakten wahlgesetzlichen Regelungen (vgl. zur Wahlausschreibung als Gegenstand des Organstreits VerfGH NRW, Urteil vom 26. Mai 2009 – VerfGH 3/09, OVGE 52, 297 = juris, Rn. 34, und Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 76/20, S. 14 f. des Umdrucks). Insoweit kommt ein Vorrang der Wahlprüfung gegenüber dem Organstreitverfahren (vgl. dazu grundsätzlich BVerfG, Beschlüsse vom 29. November 1990 – 2 BvE 13/90, BVerfGE 83, 156 = juris, Rn. 2, und vom 31. Juli 2009 – 2 BvQ 45/09, BVerfGK 16, 82 = juris, Rn. 5) von vornherein nicht in Betracht. Hiervon gehen sowohl das Bundesverfassungsgericht (vgl. etwa BVerfG, Urteile vom 25. Juli 2012 – 2 BvE 9/11 u. a., BVerfGE 131, 316 = juris, Rn. 44, 50, und vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u. a., BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 31) als auch der Verfassungsgerichtshof (vgl. zuletzt VerfGH NRW, Urteil vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 34) aus. Nichts anderes ergibt sich aus dem Umstand, dass hier das Verfahren im unmittelbaren zeitlichen Umfeld einer Wahl eingeleitet wurde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. April 2019 – 2 BvQ 22/19, juris, Rn. 33).

bb) Der Antrag erweist sich, soweit er zulässig sein dürfte, nach der hier nur möglichen summarischen Prüfung jedoch als unbegründet, weil die angegriffenen Regelungen den Antragsteller nicht in seiner Wahlrechts- und Chancengleichheit verletzen. Das Erfordernis einer gewissen Zahl von Unterschriften für die Einreichung gültiger Wahlvorschläge (Quorum) greift in die Wahlrechts – und Chancengleichheit der Parteien ein. Der Eingriff ist gerechtfertigt, da er in verhältnismäßiger Weise dazu dient, den Wahlakt auf ernsthaft Kandidierende zu beschränken und der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen [dazu (1)]. Die Corona-Pandemie ändert daran nichts, obwohl sie die Beibringung der erforderlichen Unterschriften erschwert hat [dazu (2)(a)]; der Gesetzgeber hat den tatsächlichen und rechtlichen Erschwernissen aber hinreichend Rechnung getragen [dazu (2)(b)].

(1) Zwischen Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien besteht ein enger Zusammenhang. Der Grundsatz der gleichen Wahl sichert – gemeinsam mit dem Grundsatz der allgemeinen Wahl – die Egalität der Staatsbürgerinnen und 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 Stimmen aller Wählenden grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben müssen. Alle Wählenden sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 = 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, 489 = 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 Wahlrechts-gleichheit 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 Wahl-

rechts 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 Chancen-

gleichheit (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) (a) 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. Es spricht 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.

Zum einen stand dem Antragsteller und den übrigen Wahlvorschlagsträgern 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. Dies wurde dadurch erschwert, 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 der Coronaschutzverordnung 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 KWahIG 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 war und 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. Zwar betreffen etwa die ab dem 23. Juni 2020 erneut strengeren Infektionsschutzmaßnahmen in den Kreisen Gütersloh und Warendorf den Antragsteller nicht unmittelbar. Er hat lediglich angegeben, in den Städten Bottrop, Gladbeck, Essen, Recklinghausen und Dortmund antreten zu wollen. Eine gewisse Ausstrahlungswirkung auf das Verhalten der Menschen in den genannten, von Gütersloh und Warendorf nicht allzu weit entfernten Städten 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.

(b) 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 Unterschriftensammlung 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.

cc) Im Übrigen dürfte der Antrag selbst dann unbegründet sein, wenn man davon ausginge, dass durch den Erlass der §§ 7, 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 die verfassungsrechtliche Überprüfung des Erfordernisses

der in §§ 15, 16 KWahlG NRW geregelten Unterschriftenquoten (wieder-)eröffnet wird. Diese Regelungen dürften verfassungsgemäß sein.

Wie bereits oben [Abschnitt B.II.2.a)bb)(1)] dargestellt, geht das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die mit wahlrechtlichen Unterschriftenquoten verbundenen Eingriffe in die Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl sachlich gerechtfertigt sind, wenn und soweit sie dazu dienen, den Wahlakt auf ernsthafte Bewerberinnen und Bewerber zu beschränken, dadurch das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimmen zu sichern und so indirekt der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 12. März 2014 – 2 BvE 1/14, BVerfGE 135, 312 = juris, Rn. 9 m. w. N.).

Der Antragsteller dürfte diesen Befund mit seinem Vorbringen nicht durchgreifend in Frage stellen:

(1) Es dürfte verfassungsrechtlich, insbesondere unter dem Blickwinkel der Chancen- und Wahlrechtsgleichheit, nicht zu beanstanden sein, dass die Quorenhöhe in § 15 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl – und nicht der Zahl der Wahlberechtigten – in den Wahlbezirken bemessen wird.

Zum einen gilt gemäß § 51 Abs. 1 KWahlG NRW i. V. m. § 78 Abs. 1 Satz 2 KWahlO NRW als Bevölkerungszahl des Wahlbezirks nach § 15 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW die Zahl, die sich aus der Teilung der Bevölkerungszahl des Wahlgebiets durch die Zahl der Wahlbezirke ergibt. Dies hat zur Folge, dass die Anzahl der notwendigen Unterschriften nicht von der Einwohnerzahl der *einzelnen* Wahlbezirke abhängt und für diese jeweils gesondert ermittelt, sondern für die jeweilige Kommune ein Durchschnittswert berechnet wird. Die Zahl der nach § 15 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW beizubringenden Unterschriften (fünf, zehn oder zwanzig) ist demzufolge für alle Wahlbezirke einer Kommune gleich groß. Zum anderen ist bei der Einteilung der Wahlbezirke nur die Zahl der dort lebenden Deutschen und EU-Staatsangehörigen zu berücksichtigen; ausgehend davon sind etwa gleich große Wahlbezirke zu bilden (vgl. § 4 Abs. 2 KWahlG NRW; siehe dazu auch VerfGH NRW, Urteil vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 154 ff.). Dieses Regelungsgefüge stellt im Ergebnis sicher, dass innerhalb einer Kommune im Vergleich der einzelnen Wahlbezirke keine größeren Verzerrungen im Hinblick auf das

Verhältnis der Anzahl der notwendigen Unterschriften zur Zahl der Wahlberechtigten entstehen.

Verzerrungen könnten sich allenfalls im Vergleich verschiedener Kommunen ergeben. Da insoweit aber verschiedene Wahlgebiete betroffen sind und die jeweiligen Wahlvorschlagsträger nicht unmittelbar miteinander konkurrieren, bewirkt dies keine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit, solange die Quorenhöhe überall noch vertretbar ist und nicht zu stark abweicht. Denn gewisse Spannbreiten des Quorenanteils ergeben sich aufgrund der gestaffelten Regelung in § 15 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW mit starren Grenzen auch im Übrigen; etwa im Vergleich von Kommunen mit einer durchschnittlichen Bevölkerungszahl in den Wahlbezirken von knapp unter und knapp über 5.000 Menschen. Allen typisierenden Regelungen ist immanent, dass sie in bestimmten Bereichen, vor allem in den jeweiligen Randzonen, zu Härten und Friktionen führen können. Dies ist verfassungsrechtlich hinnehmbar (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1991 – 1 BvL 50/86, BVerfGE 84, 348 = juris, Rn. 40 m. w. N.; konkret mit Bezug zu Unterschriftenquoten siehe VerfGH BY, Entscheidung vom 18. Juli 1995 – Vf. 2-VII-95 u. a., BayVBl. 1995, 624 = juris, Rn. 62). Dass der Anteil der Wahlberechtigten an der Gesamtbevölkerung zwischen den einzelnen Kommunen in Nordrhein-Westfalen so stark differiert, dass die Grenze des Hinnehmbaren überschritten ist, hat der Antragsteller nicht dargelegt. Dies lässt sich im Rahmen des Verfahrens der einstweiligen Anordnung auch nicht von Amts wegen aufklären.

(2) Die – nach Einwohnerzahlen gestaffelte – Menge an erforderlichen Unterstützungsunterschriften dürfte bei summarischer Prüfung nicht über das verfassungsrechtlich zulässige Maß hinausgehen. Der mit dem Unterschriftenquorum verfolgte Zweck verlangt eine gewisse Mindestzahl von Unterschriften. Das Erfordernis einer bestimmten Unterschriftenzahl ist nur sinnvoll, wenn sich aus der Zahl der Unterschriften der Schluss auf die Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags rechtfertigt. Das ist jedenfalls dann nicht mehr der Fall, wenn „jedermann“ unschwer imstande wäre, für einen von ihm beabsichtigten Wahlvorschlag die vom Gesetzgeber verlangte Zahl von Unterschriften beizubringen (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Februar 1956 – 2 BvH 1/55, BVerfGE 4, 375 = juris, Rn. 33). Aus der Zahl der Unterschriften muss die Vermutung abgeleitet werden können, dass hinter dem Wahlvorschlag eine politisch ernst zu nehmende Gruppe steht, die sich mit diesem am Wahlkampf beteiligen will

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 1960 – 2 BvR 536/60, BVerfGE 12, 10 = juris, Rn. 73). Die Zahl der notwendigen Unterschriften darf aber nicht so hoch sein, dass neu Kandidierenden die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 23. März 1982 – 2 BvL 1/81, BVerfGE 60, 162 = juris, Rn. 26, und vom 12. Oktober 2004 – 1 BvR 2130/98, BVerfGE 111, 289 = juris, Rn. 83 m. w. N.). Ausgehend davon ist das Bundesverfassungsgericht mit Bezug auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag und auf Landtagswahlen zum Ergebnis gelangt, dass eine Quote von etwa 0,25 % der Wahlberechtigten (noch) zulässig sei (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. April 1994 – 2 BvR 831/94, 2 BvQ 15/94, LKV 1994, 403 = juris, Rn. 46 m. w. N.). Diese Grenze überschreitet das Quorum für die Reservelisten in § 16 Abs. 1 Satz 3 KWahlG NRW ersichtlich (auch in kleinen Kommunen) nicht.

Auch die Quoren für Wahlbezirke, in denen 5.000 bis 10.000 Menschen (zehn Unterschriften) bzw. mehr als 10.000 Menschen (zwanzig Unterschriften) leben (§ 15 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW), geht über dieses Maß bei einem durchschnittlichen Anteil von etwa 80 % Wahlberechtigten (hier und bei allem folgenden Zahlenmaterial – sofern nicht anders angegeben – ausgehend von den statistischen Daten der Kommunalwahl 2014, abrufbar bei IT.NRW) in aller Regel nicht hinaus. Auch sofern in einzelnen Kommunen ein unterdurchschnittlicher Anteil an Wahlberechtigten vorliegt und dadurch das Quorum von 0,25 %, das sich auf die Zahl der Wahlberechtigten bezieht, überschritten wird, dürfte aufgrund der in absoluter Hinsicht vergleichsweise niedrigen Zahl erforderlicher Unterschriften nicht davon auszugehen sein, dass dadurch die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird.

Ein höheres Quorum ergibt sich ferner für die kleinen Wahlbezirke bis 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner, wo fünf Unterschriften benötigt werden. Dort liegt der Anteil der notwendigen Unterschriften durchschnittlich zwischen 0,125 % (bei einem Wahlbezirk mit 4.000 Wahlberechtigten) und 1,43 % (bei 3.490 Wahlberechtigten in der kleinsten Gemeinde Nordrhein-Westfalens, Dahlem, wo zehn Wahlbezirke zu bilden sind, vgl. § 3 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a, Satz 2 Halbs. 2 KWahlG NRW). Dieses in relativer Hinsicht hohe Quorum ist allerdings in absoluter Hinsicht mit fünf erforderlichen Unterschriften pro Wahlbezirk sehr niedrig. Deshalb dürfte die Regelung verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, um das mit dem Quorum verbundene Ziel, die

Ernsthaftigkeit der Vorschläge zu sichern, auch in kleinen Wahlbezirken noch zu erreichen. Davon wäre bei weniger als fünf Unterschriften kaum auszugehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in Nordrhein-Westfalen die Kandidierenden auch ihre eigene Unterschrift beibringen dürfen, sofern sie im Wahlbezirk wohnen (vgl. Kallerhoff/von Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell, Handbuch zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, S. 149). Im Übrigen dürfte die Gewinnung von Unterschriften gerade in sehr kleinen Gemeinden aufgrund der besser überschaubaren Verhältnisse und des in der Regel eher vorhandenen persönlichen Kontakts auch einfacher und damit eher zumutbar sein als unter den Bedingungen der Großstadt-Anonymität.

Die Landtags- und Bundestagswahlkreise, für die das Bundesverfassungsgericht die Quorengrenze in Höhe von 0,25 % definiert hat, sind erheblich größer als die beschriebenen Kommunalwahlbezirke mit bis zu 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die durchschnittliche Zahl der deutschen Bevölkerung in den Landtagswahlkreisen lag zum 31. Dezember 2013 bei 123.687 (vgl. LT-Vorlage 16/2641, S. 3), die durchschnittliche Zahl der in den Bundestagswahlkreisen zum 30. Juni 2015 lebenden Deutschen bei 245.958 (vgl. Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 3 Rn. 6). Insofern lassen sich die bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben schwerlich übertragen (vgl. auch VerfGH BY, Entscheidung vom 18. Juli 1995 – Vf. 2-VII-95 u. a., BayVBl. 1995, 624 = juris, Rn. 67). So entspricht etwa ein Quorum von 0,25 % erst ab einem Wahlbezirk mit 400 Wahlberechtigten überhaupt einer vollen Person. Im Übrigen ist im Hinblick auf das im Verhältnis sehr hohe Quorum in Dahlem und vergleichbaren kleinen Kommunen, wie etwa Heimbach und Hallenberg, wiederum zu berücksichtigen, dass Härten und Friktionen bei typisierenden Regelungen insbesondere in den Randbereichen verfassungsrechtlich hinnehmbar sind (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1991 – 1 BvL 50/86, BVerfGE 84, 348 = juris, Rn. 40 m. w. N.; konkret mit Bezug zu Unterschriftenquoren siehe VerfGH BY, Entscheidung vom 18. Juli 1995 – Vf. 2-VII-95 u. a., BayVBl. 1995, 624 = juris, Rn. 62).

Auch der vom Antragsteller unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herangezogene Vergleich der Anzahl der notwendigen Unterstützungsunterschriften zur Anzahl der für einen Mandatsgewinn notwendigen Stimmen verfängt nicht. Dies gilt zum einen bereits deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht im zitierten Urteil einen Vergleich der notwendigen Unterschriften zur Anzahl der

zur Überwindung der 5 %-Hürde erforderlichen Stimmen gezogen und eine Höchstgrenze von 5 % der dafür benötigten Wählerstimmen angenommen hat (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Februar 1956 – 2 BvH 1/55, BVerfGE 4, 375 = juris, Rn. 37 f.). Eine solche Sperrklausel existiert bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen aber nicht (mehr) (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris), weshalb sich die gebildeten Maßstäbe nicht übertragen lassen. Im Übrigen sind auch in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere im Hinblick auf die Größe der Wahlbezirke, bei Landtags- und Bundestagswahlen einerseits und Kommunalwahlen andererseits zu berücksichtigen.

(3) Der Verfassungsmäßigkeit der Quorenregelungen dürfte schließlich nicht der Umstand entgegenstehen, dass sowohl Unterschriften für die Reserveliste als auch für die Wahlbezirksvorschläge beizubringen sind. Der Antragsteller macht insoweit geltend, das Vorliegen der erforderlichen Anzahl von Unterstützungsunterschriften für die Reserveliste eines Wahlgebiets belege bereits hinreichend die Ernsthaftigkeit auch der Wahlbezirksvorschläge der betreffenden Partei. Diese Argumentation verkennt indes, dass die Unterstützung einer Partei auf Ebene der Gesamt-Kommune nichts darüber besagt, ob sie auch in dem jeweiligen Wahlbezirk ein Mindestmaß an Unterstützung findet. Das Erfordernis, im Interesse der Durchführbarkeit der Wahlen die Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags zu sichern, muss in Bezug auf *jeden* Wahlvorschlag in dem jeweiligen Bezirk erfüllt sein. Daher macht in einem aus Mehrheits- und Verhältniswahlelementen kombinierten Wahlsystem der Umstand, dass eine Reserveliste die erforderliche Unterstützung findet, einen Ernsthaftigkeitsnachweis in Bezug auf die Wahlbezirkskandidatur nicht entbehrlich (vgl. für die Landtagswahlen VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Oktober 2003 – VerfGH 11/02, OVGE 49, 290 = juris, Rn. 37, unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 17. Oktober 1990 – 2 BvE 6/90, 2 BvE 7/90, BVerfGE 82, 353 = juris). Es trifft zwar zu, dass die im Kommunalwahlsystem Nordrhein-Westfalens enthaltenen Elemente des Mehrheitswahlrechts vollständig in einem Verhältnisausgleich aufgehen. Dies gilt allerdings nur bei einer rein quantitativen Betrachtung. Die Mehrheitswahlelemente bleiben hingegen insofern erhalten, als die in den Wahlbezirken direkt Gewählten in jedem Fall ein Mandat erringen und es sich insoweit um eine reine Mehrheitswahl handelt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen

2020, 33 = juris, Rn. 155). Im Übrigen hat auch das Bundesverfassungsgericht „doppelte Zulassungsquoten“ im Landeswahlrecht Nordrhein-Westfalens als verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden bezeichnet, ohne dabei auf die besondere Ausgestaltung des Wahlsystems in Nordrhein-Westfalen einzugehen. Die konkrete Ausgestaltung mit einer stärkeren Betonung des Mehrheitsprinzips hat es lediglich bei der Legitimation der Quorenhöhe herangezogen (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. Juni 1954 – 1 BvR 183/54, BVerfGE 3, 383 = juris, Rn. 46 ff.; so auch VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Oktober 2003 – VerfGH 11/02, OVGE 49, 290 = juris, Rn. 36).

b) Überdies geht auch die von den Erfolgsaussichten des Organstreitverfahrens losgelöste Folgenabwägung zu Lasten des Antragstellers aus.

Erginge die beantragte einstweilige Anordnung, fände die Kommunalwahl auf ungesicherter rechtlicher Basis statt. Was die Zulassung von Wahlvorschlägen angeht, hätte sie ihre Grundlage nicht mehr in den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften, sondern in einer einstweiligen Anordnung des Gerichts. Erwiesen sich die gesetzlichen Vorschriften im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß, hätte eine stattgebende einstweilige Anordnung Kandidierenden die Teilnahme an der Wahl ermöglicht, die bei Beachtung der gesetzlichen Vorschriften nicht mehr zur Wahl zugelassen worden wären. Dadurch wären anderen Kandidierenden Sitze, in jedem Falle aber Stimmen entzogen worden, die ihnen oder ihrer Liste für den Einzug in die Kommunalvertretungen fehlen könnten. Gerade die begehrte einstweilige Anordnung ist danach geeignet, Gründe für eine spätere Anfechtung der Wahlergebnisse in einer unbekanntem Zahl von Fällen zu schaffen. Ein solcher Eingriff in die Wahlrechtsgrundlagen durch bloße einstweilige Anordnung hat grundsätzlich zu unterbleiben (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 5. August 1999 – VerfGH 16/99, NWVBl. 1999, 414 = juris, Rn. 20).

Demgegenüber wiegen die Folgen, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht, der Antrag im Organstreit sich aber als begründet erweist, weniger schwer. Der Nichterlass einer einstweiligen Anordnung ist für den Antragsteller nicht mit irreparablen Nachteilen verbunden. Er kann die Wahl gemäß § 39 Abs. 1 und 2 KWahlG NRW mit Einspruch und im Anschluss gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW mit verwaltungsgerichtlicher Klage anfechten. Diese Wahlanfechtungen sind zwar an sich ein bei der Abwägung zu berücksichtigender Nachteil. Dieser Nachteil

ist jedoch auf die Gemeinden beschränkt, in denen die Wahl der Gemeinderäte und der Bürgermeister aus diesen Gründen angefochten wird. Der gerügte Verfassungsverstoß würde also nicht zwangsläufig zur Wiederholung der Kommunalwahlen im gesamten Wahlgebiet führen; dies lässt die Gefahr von örtlich begrenzten Wiederholungswahlen eher als hinnehmbar erscheinen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 29. April 1994 – 2 BvR 831/94, 2 BvQ 15/94, LKV 1994, 403 = juris, Rn. 57, und vom 18. November 1995 – 2 BvR 1953/95, NVwZ-RR 1996, 163 = juris, Rn. 35).

Dr. Brandts

Prof. Dr. Heusch

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Gilberg

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland