

VerfGH 103/20

## B e s c h l u s s

In dem Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

der Ökologisch-demokratischen Partei (ÖDP) – Ortsgruppe Recklinghausen, vertreten durch Frau O und Frau L,

Antragsteller,

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt

g e g e n

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

Antragsgegner,

wegen §§ 6 und 13 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 vom 2. Juni 2020

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 22. Juli 2020

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Dr. B r a n d t s ,

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

Prof. Dr. G ä r d i t z ,

Dr. G i l b e r g ,

Prof. Dr. H i l l g r u b e r ,

S c h a r p e n b e r g und

Prof. Dr. W i e l a n d

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

### **Gründe:**

#### **I.**

Der Antragsteller, ein Ortsverband einer politischen Partei, wendet sich im Organstreitverfahren gegen die Regelungen im Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 zur Einreichung von Wahlvorschlägen für das Bürgermeisteramt.

1. Die Wahlvorschläge für das Bürgermeisteramt müssen gemäß § 46b i. V. m. § 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. Die Vorschläge müssen gemäß § 46d Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 15 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW von mindestens fünfmal, für die Wahl in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern von mindestens dreimal so viel Wahlberechtigten, wie die Vertretung Mitglieder hat, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein.

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, § 46b i. V. m. § 17 Abs. 1 KWahlG NRW).

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 Durch-

führung 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 u. a. für Wahlvorschläge für das Bürgermeisteramt gesenkt. Für die diesjährigen Kommunalwahlen müssen diese Wahlvorschläge danach von dreimal, für die Wahl in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern von mindestens zweimal so vielen Wahlberechtigten persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein, wie die Vertretung Mitglieder hat (vgl. § 13 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020).

## 2. Der Antragsteller beantragt

die gesetzlichen Regelungen in den §§ 6 und 13 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 für nichtig bzw. unvereinbar mit Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland i. V. m. Art. 4 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen zu erklären.

Er macht zur Begründung im Wesentlichen geltend: Die Regelung in § 13 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 erweise sich gerade für Bürgermeisterkandidatinnen und -kandidaten, die erst kurzfristig von noch nicht im Rat vertretenen Parteien nominiert worden seien, als nicht ausreichend. Dies gelte insbesondere im Zusammenwirken mit der Stichtagsregelung in § 6 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020. Die Regelungen bewirkten, dass für die Kandidatur der Bewerberin des Antragstellers bis zum 27. Juli 2020 insgesamt 156 Unterschriften beigebracht werden müssten. Die Bürgerinnen und Bürger seien aber pandemiebedingt äußerst reserviert und gingen auf Wahlstände kaum aktiv zu. Auch Hausbesuchen stünden sie nicht offen gegenüber. Daher sei entweder die Regelung in § 13 oder aber die Regelung in § 6 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 oder das Zusammenspiel beider Vorschriften als verfassungswidrig anzusehen. Das aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 4 Abs. 1 LV resultierende Recht des Antragstellers, einen eigene, von ihm nominierte Kandidatin in den Wahlkampf zu schicken und als Bürgermeisterin wählen zu lassen, werde durch die Rege-

lungen in unzulässiger, im konkreten Fall coronabedingter Weise erschwert bzw. gänzlich unmöglich gemacht.

Der Antragsteller begehrt ferner, im einstweiligen Anordnungsverfahren, „die gesetzlichen Regelungen in den §§ 6 und 13 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 außer Vollzug zu setzen bzw. für nicht anwendbar zu erklären, ohne dass die allgemein für die Wahl zum Bürgermeister ansonsten geltende gesetzliche Regelung in § 46d Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 15 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW bei der Bürgermeisterwahl zur Anwendung kommen darf“.

**3.** Von einer Anhörung des Antragsgegners im Verfahren der einstweiligen Anordnung wurde aufgrund der Eilbedürftigkeit abgesehen.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg. Er ist jedenfalls unbegründet. Die Voraussetzungen für den Erlass der begehrten, die Hauptsache vorwegnehmenden einstweiligen Anordnung liegen nicht vor, weil überwiegende Gründe gegen einen Erfolg des Antrags in der Hauptsache sprechen.

**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, OVG 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 erwiese 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).

Wird durch eine einstweilige Anordnung die Entscheidung in der Hauptsache vorweggenommen, sind die vorstehenden Maßstäbe weiter zu modifizieren und 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, Beschlüsse vom 29. Mai 2020 – VerfGH 67/20.VB-1, juris, Rn. 5, vom 30. Juni 2020 – VerfGH 76/20, juris, Rn. 40, und vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20, S. 15 des Umdrucks; VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14, NVwZ 2014, 1089 = juris, Rn. 42). Die Entscheidung in der Hauptsache würde hier bei dem Erlass einer einstweiligen Anordnung vorweggenommen, weil die angegriffenen Regelungen ausschließlich für die Kommunalwahlen 2020 gelten und am 31. Dezember 2020 außer Kraft treten (vgl. § 15 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020).

**2. a)** Gemessen daran liegen die Voraussetzungen für den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung schon deshalb nicht vor, weil überwiegende Gründe gegen einen Erfolg des Antrags in der Hauptsache sprechen. Dieser dürfte sich als jedenfalls unbegründet erweisen.

**aa) (1)** Dahingestellt bleiben kann im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung daher, ob der Antragsteller als Ortsverband einer politischen Partei Beteiligter eines Organstreits nach Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG sein kann (kritisch dazu in Bezug auf den bundes- und landesverfassungsrechtlichen Organstreit Stein, DÖV 2002, 713, 718 ff., insbes. 721 mit Fn. 106, unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 2001 – 2 BvE 1/99 u. a., BVerfGE 104, 14 = juris).

**(2)** Antragsgegenstand ist der Erlass der §§ 6, 13 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020, mit dem der Antragsgegner zugleich eine Entscheidung gegen eine weitere Absenkung bzw. gänzliche Abschaffung der Unterschriftenquoten für Wahlvorschläge für das Bürgermeisteramt getroffen hat (vgl. zur Abgrenzung von gesetzgeberischem Tun und Unterlassen bei Verfassungsbeschwerden VerfGH NRW, Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 63/20.VB-2, juris, Rn. 39 m. w. N.).

**(3)** Die Antragsbefugnis des Antragstellers nach § 44 Abs. 1 VerfGHG dürfte vorliegen. Er kann geltend machen, der Landesgesetzgeber habe mit der Änderung der Regelungen hinsichtlich der Unterschriftenquoten durch §§ 6, 13 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 als Wahlvorschlags-träger verletzt. Eine Pflicht zu weitergehenden Erleichterungen in Bezug auf die Unterschriftenquoten könnte sich aus der aktuellen Situation mit den bestehenden pandemiebedingten Einschränkungen ergeben.

Eine Antragsbefugnis fehlte demgegenüber, falls der Antrag dahingehend zu verstehen sein sollte, dass auch die den §§ 6, 13 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 zugrunde liegenden Vorschriften über die grundsätzliche Notwendigkeit der Beibringung von Unterstützungsunterschriften angegriffen werden sollen (vgl. dazu VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20, S. 17 ff. des Umdrucks).

**bb)** Der Antrag erweist sich, soweit er zulässig sein sollte, nach der hier nur möglichen summarischen Prüfung jedoch als unbegründet, weil die angegriffenen Regelungen den Antragsteller nicht in seiner Wahlrechts- und Chancengleichheit verletzen. Es spricht insoweit zwar viel dafür, dass die 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 nach § 46b i. V. m. § 15 Abs. 1 Satz 1 und § 46d Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 15 Abs. 2 Satz 3

KWahlG 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 und 13 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 in verfassungskonformer Weise erfüllt. Eine weitere Absenkung oder gar ein gänzlicher Verzicht auf die Beibringung der Unterschriften war verfassungsrechtlich nicht geboten.

Insoweit wird auf die Ausführungen in den Beschlüssen des Verfassungsgerichtshofs vom 30. Juni 2020 (VerfGH 63/20.VB-2, juris, Rn. 47 ff.) und vom 7. Juli 2020 (VerfGH 88/20, S. 21 ff. des Umdrucks) umfänglich Bezug genommen. Die genannten Entscheidungen beziehen sich zwar auf das Erfordernis der Beibringung von Unterstützungsunterschriften für die Wahlbezirksvorschläge und die Reservelisten (§§ 6, 7 und 8 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020). Es ist indes weder vom Antragsteller dargelegt noch sonst ersichtlich, weshalb die verfassungsrechtliche Beurteilung hier abweichend ausfallen sollte. Die Einreichungsfrist ist für alle Arten von Wahlvorschlägen identisch (27. Juli 2020, 18 Uhr) und das Ausmaß der erfolgten Absenkung der jeweiligen Quoren vergleichbar. Die Quoren für Wahlbezirksvorschläge, Reservelisten und Wahlvorschläge für das Bürgermeisteramt in Städten mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern wurden auf 60 %, die Quoren für Wahlvorschläge für das Bürgermeisteramt in Städten mit bis zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern auf 66,7 % der sonst notwendigen Anzahl gesenkt. Es ist ferner nicht ersichtlich, weshalb die Sammlung der Unterstützungsunterschriften für eine Bürgermeisterkandidatin mit größeren Schwierigkeiten als für sonstige Wahlvorschläge verbunden sein sollte. Eine Auseinandersetzung mit der Würdigung, die der Verfassungsgerichtshof in seinen o. g. jüngsten Entscheidungen zur Problematik der Unterstützungsunterschriften in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vorgenommen hat, ist in der Antragsschrift nicht erfolgt.

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

Erginge die beantragte einstweilige Anordnung, fänden die Bürgermeister- und Landratswahlen auf ungesicherter rechtlicher Basis statt. Was die Zulassung von Wahlvorschlägen angeht, hätten sie ihre Grundlage nicht mehr in den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften, sondern in einer einstweiligen Anordnung des Gerichts. Er-

wiesen 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 Stimmen entzogen worden, die das Ergebnis der Wahl beeinflussen 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 Bürgermeisterwahl aus diesen Gründen angefochten wird. Der gerügte Verfassungsverstoß würde also nicht zwangsläufig zur Wiederholung der Bürgermeisterwahlen 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. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Gärditz

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Hillgruber

Scharpenberg

Prof. Dr. Wieland