

**Rechtsfragen
im Zusammenhang mit der
für den 13. September 2020
vorgesehenen Kommunalwahl**

Kurzgutachten

erstattet im Auftrag der
Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker e. V.
Landesverband Nordrhein-Westfalen

durch
Universitätsprofessor
Dr. Janbernd Oebbecke

Münster
4. Mai 2020

1. Der Gutachtauftrag

Die Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker e. V. Landesverband Nordrhein-Westfalen hat den Unterzeichner gebeten, zu folgenden Fragen rechtsgutachtlich Stellung zu nehmen:

- a) Darf die für den 13.9.2020 vorgesehene Kommunalwahl verschoben werden? Dabei sind die Probleme zu berücksichtigen, unter den Bedingungen der Covid19-Epidemie Aufstellungsversammlungen und Unterschriftensammlungen sowie einen Wahlkampf durchzuführen.
- b) Darf die Kommunalwahl wegen der Covid19-Epidemie ausschließlich als Briefwahl durchgeführt werden?
- c) Darf die Stichwahl eine Woche später stattfinden, wenn sie ebenfalls ausschließlich als Briefwahl durchgeführt werden soll?

Durch Erlass vom 19.3.2020 Az. 35-12-00 hat das zuständige Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen mitgeteilt, es werde "derzeit" an dem Termin der Kommunalwahl festgehalten. Soweit Aufstellungsversammlungen noch durchgeführt werden müssten, was jedenfalls für die Besetzung von Wahlkreisen gelte, halte man es für dringend geboten, damit bis zum Ende der Osterferien zu warten. Wenn auf eine Terminierung bis zum 19.4.2020 verzichtet werde, verkürze sich das Zeitfenster von vier auf knapp drei Monate, was auch unter Berücksichtigung der dann noch notwendigen Einholung der Zustimmungserklärungen und Wählbarkeitsbescheinigungen ausreiche. Die Durchführung von Aufstellungsversammlungen sei jedenfalls notwendig. Es könne davon ausgegangen werden, dass solche Versammlungen von den durch das MAGS verfügten Verboten ausgenommen seien. Auch die Sammlung von Unterstützungsunterschriften sei noch möglich, auch weil unterstellt werden könne, dass die Gemeinden die Wahlvorschlagsträger entsprechend unterstützen.

Damit das Ergebnis des Gutachtens rechtzeitig vor den abschließenden Beratungen der Landesregierung vorliegt, ergab sich eine ungewöhnlich kurze Bearbeitungszeit. Im Einvernehmen mit der Auftraggeberin wurde deshalb die Form des Kurzgutachtens gewählt. Auch wenn die Bearbeitung zusätzlich durch die pandemiebedingten Probleme bei der Benutzung der Bibliotheken erschwert wird, sollten die Ergebnisse

hinreichend belastbar sei.

2. Gang der Überlegungen

Ob die Verschiebung des Kommunalwahl zulässig wäre, wird unter 3. untersucht. Dabei ist auch zu prüfen, wie mit den für eine Verschiebung des Wahltags geltend gemachten Gesichtspunkten der Wahlvorbereitung und des Wahlkampfes umgegangen werden kann. Unter 4. geht es dann um die Möglichkeit, die Kommunalwahl im Hinblick auf die Covid19-Epidemie ausschließlich als Briefwahl durchzuführen. Unter 5. wird die Zulässigkeit einer Verlängerung des Abstandes zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang (Stichwahl) bei den Wahlen der Bürgermeister und Landräte geprüft. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse schließt unter 6. die Untersuchung ab.

3. Verschiebung des Wahltermins

Überlegungen zur Verschiebung des Wahltermins reagieren auf die Herausforderungen durch die Corona-Pandemie. Nach heutigem Erkenntnisstand kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Seuche bis Mitte September von selbst abklingt, ein wirksames Medikament zur Verfügung steht oder gar eine Impfung möglich ist. Allerdings gilt dasselbe für die Zeit bis Ende Oktober. Eine grundlegende Normalisierung ist nach gegenwärtigen Informationen erst im nächsten Jahr zu erwarten. Eine von den Einschränkungen wegen der Pandemie nicht oder deutlich weniger beeinträchtigte Durchführung der Wahl würde also nicht lediglich eine Verschiebung des Wahltermins um wenige Wochen, sondern um mehrere Monate bedingen. Weil nach Art. 5 § 2 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung v. 9.4.2013¹ die Wahlperiode der im Jahr 2014 gewählten Vertretungen mit Ablauf des Tages vor dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten Vertretungen endet und deren Wahlperiode am 1.11.2020 beginnt, wäre dafür also eine deutliche Verlängerung der Wahlperiode der 2014 gewählten Vertretungen erforderlich, die am 31.10.2020 endet. Die Rechtsfrage lautet also, ob eine derartige Verlängerung zulässig wäre (3.1).

Es gibt Befürchtungen, dass die Vorbereitungszeit für die Wahl nicht mehr ausreicht.

1. GVBl. S. 194.

Hier könnte schon die Verschiebung des Kommunalwahltermins um wenige Wochen ausreichen, um das Problem deutlich zu mildern. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass auch bei einer vierwöchigen Verschiebung der letzte Tag für die Einreichung der Wahlvorschläge vom 16.7.2020 auf den 13.8.2020 rücken würde, der gewonnene Zeitraum also in vollem Umfang in den Schulferien liegen würde, was den Nutzen des Zeitgewinns auch unter den voraussichtlich im Sommer 2020 geltenden Bedingungen der Einschränkungen des Reiseverkehrs spürbar relativiert. Eine solche Verschiebung des Wahltermins wäre aber nicht mit einer Verlängerung der Wahlperiode verbunden. Deshalb wird auch auf die Frage einzugehen sein, ob eine solche Verschiebung rechtlich zulässig oder geboten ist (3.2).

Auch wenn man diese Befürchtungen im Ergebnis mit dem zitierten Erlass des Ministeriums des Innern als nicht so gravierend ansieht, dass eine Verschiebung des Wahltermins geboten ist, ist davon auszugehen, dass sich die Vorbereitungszeit in tatsächlicher Hinsicht dadurch verkürzt hat, dass alle Verantwortlichen Zeit brauchten, um sich auf die neuen Bedingungen einzustellen, die verbleibende Zeit deshalb aber knapp ist, auch wenn sie ausreicht. Deshalb soll kurz darauf eingegangen werden, ob hier Erleichterungen möglich sind (3.3).

Keine verfassungsrechtliche Relevanz kommt bei aller Anerkennung der Bedeutung des Wahlkampfes für freie Wahlen² allerdings dem Umstand zu, dass wegen der Pandemie bestimmte Wahlkampfformen nicht oder nur schwer genutzt werden können. Ausgeschlossen sind nach derzeitigem Stand voraussichtlich große Veranstaltungen. Allerdings haben sie schon in der jüngeren Vergangenheit nicht mehr dieselbe Bedeutung gehabt wie etwa in den sechziger und siebziger Jahren. Zwar nicht rechtlich ausgeschlossen, aber praktisch mindestens sehr stark erschwert dürfte auch der Haustürwahlkampf sein. Andere Formen wie Plakatwerbung, Anzeigen und Beilagen in Printmedien, Wahlzeitungen, Postwurfsendungen, gezieltes Mailing, Rundfunkwerbung und vor allem der in den letzten Jahren immer wichtiger gewordene Einsatz der elektronischen Medien bleiben – auch kombiniert – möglich und wirksam. Selbst Infostände und andere Aktionen im Freien dürften unter entsprechenden

2. Strelen, in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage, Köln 2017, § 1 Rn. 28.

Sicherheitsauflagen zulässig sein. Vor diesem Hintergrund braucht auf die Frage, ob verfassungsrechtlich die tatsächliche Möglichkeit von Wahlkampf überhaupt erforderlich ist, nicht eingegangen zu werden. Die nach Auffassung des Unterzeichners eher fernliegende Annahme, dass diese Frage zu bejahen sein sollte, würde schon im Hinblick auf die Wahlen zu den Bezirksvertretungen und Kreistagen, ganz sicher aber auf die Wahlen zur Verbandsversammlung des RVR oder der bayerischen Bezirke erhebliche Fragen aufwerfen, weil insoweit ohnehin kein oder nur kaum spürbar Wahlkampf stattfindet.

Bei der Ausgestaltung von Maßnahmen zur Seuchenbekämpfung ist zu beachten, dass die Wahlkampfführung wegen ihres Schutzes durch die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG, der Versammlungsfreiheit des 8 Abs. 1 GG und durch Art. 21 GG zugunsten der Parteien, Wählergemeinschaften und Einzelbewerber verfassungsrechtlich geschützt ist. Dieser verfassungsrechtliche Schutz ist in die vorzunehmende Abwägung oder Ermessensausübung der für den Gesundheitsschutz zuständigen Stellen einzubeziehen.

3.1 Nachträgliche Verlängerung der Wahlperiode

Eine nachträgliche Verlängerung der Wahlperiode berührt in verschiedener Hinsicht zentrale demokratische Grundsätze. Sehr früh bereits hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, dass das Wahlrecht der Bürger auch beeinträchtigt wird, wenn fällige Wahlen hinausgezögert werden³. Einige Jahre später hat es ausgesprochen, es gehöre "zu den grundlegenden Prinzipien des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaates, dass die Volksvertretungen in regelmäßigen, im voraus bestimmten Abständen durch Wahlen abgelöst und neu legitimiert werden"⁴ und dies später bekräftigt⁵.

Soweit ersichtlich hat sich mit einer nachträglichen Verlängerung der laufenden Wahl-

3. BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 -, BVerfGE 1, 14 (33).

4. BVerfG, Beschl. v. 27.7.1964 - 2 BvR 230/64 -, Juris Nr. 7.

5. BVerfG, Urt. v. 16.2.1983, 2 BvE 1/83 u.a., Juris Rn. 90.

periode vor allem der Bayerische Verfassungsgerichtshof befasst. Der bayerische Gesetzgeber hatte nicht nur die Länge künftiger Kommunalwahlperioden von vier auf sechs Jahre verlängert, sondern die Amtsdauer der gewählten Vertretungen um zwei Jahre verlängert. Der Verfassungsgerichtshof hat das für verfassungswidrig und nichtig gehalten⁶. Zur Begründung hat er angeführt:⁷

- Es sei Sache des Landtags, die Zeitdauer, für die gewählt wird, zu bestimmen, aber Sache des Volkes zu wählen. Die Entscheidung des Volkes, bestimmte Personen für einen bestimmten Zeitraum zu wählen, dürfe nicht nachträglich auf dem Gesetzgebungswege korrigiert werden. Sonst beruhe das Mandat der Gewählten für die überschießende Zeit nicht auf dem Willen der Wähler, wie dies durch Art. 2 Abs. 2 der bayerischen Verfassung – zu ergänzen wäre: für die Gemeinden und Kreise auch durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Satz 1 Verf NRW – vorgeschrieben sei.
- Eine andere Erwägung führe zu demselben Ergebnis: Der Wähler müsse bei der Wahl Klarheit darüber haben, auf welche Zeitdauer er wählt. Es wäre mit dem Rechtsstaatsgebot unvereinbar, wenn dem Wähler nachträglich gesagt werde, er habe auf eine ganz andere Zeitdauer gewählt.

Ob angesichts dieser klaren und einleuchtenden Aussagen der Verfassungsgerichte auch nur die Annahme vertretbar ist, eine Verlängerung der Kommunalwahlperiode könne in Betracht kommen, wenn sie “durch besonders schwerwiegende (überragende) Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt (sei) und zudem die Verlängerung zeitlich geringfügig ist”⁸, erscheint sehr zweifelhaft⁹. Hier werden Aussagen des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg verallgemeinert, der für den Fall einer Gebietsreform eine gewisse Verlängerung der Amtszeit einer Gemeindevertretung für

6. BayVerfGH, Entsch. v. 13.2.1958 - Vf. 148 - IV - 56, VerwRspr, 1958, 644 ff.

7. BayVerfGH, Entsch. v. 13.2.1958 - Vf. 148 - IV - 56, VerwRspr, 1958, 649 f.

8. So Schumacher, in: PdK Br § 4 KWahlG A-27 Anm. 5; Sponer, in: PdK Sachsen, § 33 SächsGemeindeordnung, Anm. 2.

9. Schliesky, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage, München 2018, Art. 39 Rn. 21 bezeichnet die nachträgliche Verlängerung einer Wahlperiode als “unstrittig” verfassungswidrig.

zulässig erklärt hat¹⁰. Zu dem Parallelproblem, wie lange eine Gemeinde nach einer Neugliederung ohne einen von den Bürgern der neuen Gemeinde gewählten Rat bleiben darf, hat der Verfassungsgerichtshof NRW ähnlich entschieden¹¹.

Ob diese Rechtsprechung für Fälle, in denen die kommunalen Gebietstrukturen grundlegend neu geordnet werden, überzeugt, muss hier nicht entschieden werden, weil es nicht um Folgen einer Gebietsreform geht. Selbst bei Anwendung der dafür aufgestellten Grundsätze liegt ein solcher Ausnahmefall nämlich nicht vor. Eine Verlängerung der Wahlperiode, die den Wahltermin auf eine Zeit nach den seuchenbedingten Einschränkungen verschiebt, müsste beträchtlich sein. Vor allem sind die überragenden Gründe des Allgemeinwohls, die bei der Umsetzung der Gebietsreformen angenommen werden konnten, nicht ersichtlich. Diese lägen nur vor, wenn eine rechtzeitige Neuwahl nicht sichergestellt werden könnte. Davon ist aber bereits nach den Aussagen in dem erwähnten Erlass des Ministers des Innern auszugehen.

3.2 Verschiebung des Wahltermins

Eine Verschiebung des Wahltermins um einige Wochen, also auf den 27.9., 4.10. oder 11.10. hätte keine Auswirkungen auf die Länge der Wahlperiode, die am 31.10. endet. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Vorbereitungszeit für die konstituierenden Sitzungen kürzer wird, die etwa nach § 47 Abs. 1 Satz 2 GO bis zum 13.11. stattfinden müssen. Eine Verschiebung um bis zu vier Wochen dürfte die Kommunen allerdings nicht vor besondere Schwierigkeiten stellen.

Auch die Verschiebung eines einmal bestimmten Wahltermins ist verfassungsrechtlich nicht ohne Weiteres zulässig. Eine Verlegung ist nur unter außergewöhnlichen Umständen¹², aus "triftigen Gründen"¹³ zulässig; als Beispiele für solche Gründe wer-

10. StGH BW, Urte. v. 15.6.1974 - 1/74 -, ESVGH 24, 155 (159).

11. VerfGH NRW, Urte. v. 4.7.1970 - VGH 2/70 -, OVGEMüLü 26, 299 ff.

12. So Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 39 Rn. 18; Brocker, in: BeckOK, Grundgesetz, Stand 1.12.2019, Art. 39 Rn. 21.

13. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: Oktober 2019, Art. 39 Rn. 35; ähnlich Schumacher, in: PdK Br § 4 KWahlG A-27 § 7 Anm. 7.

den u.a. Seuchen genannt¹⁴. Dabei sind auch Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes von Wählern, Kandidaten und politischen Parteien zu bedenken, deren Vorbereitungen und Planungen gestört werden¹⁵.

Sollten also gewichtige Gründe unter Berücksichtigung der unter 3. eingangs erwähnten Umstände dafür sprechen, wäre eine Verlegung des Wahltermins verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Umgekehrt sind die erkennbaren Erschwerungen keinesfalls so stark, dass sie geboten wäre.

3.3 Erleichterungen bei der Wahlvorbereitung

Gewisse tatsächliche Probleme werfen die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie für die Durchführung von Aufstellungsversammlungen und für Unterschriftensammlungen auf. Man kann deshalb prüfen, ob es verfassungsrechtlich möglich ist, diese Schwierigkeiten durch Rechtsänderungen zu reduzieren.

3.3.1 Unterstützungsunterschriften

Eine nach Größe des Wahlbezirks gestaffelte Zahl von zwischen 5 und 20 Unterschriften für ihre Vorschläge für ihre Direktkandidaten in den einzelnen Wahlbezirken benötigen Parteien und Wählergruppen, die nicht in einer Volksvertretung vertreten sind (§ 15 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 KWahlG). Dasselbe gilt für Einzelbewerber (§ 15 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 KWahlG). Für eine Reserveliste benötigen die erwähnten Parteien oder Wählergruppen ebenfalls Unterschriften und zwar zwischen 5 und 100 (§ 16 Abs. 1 Satz 3 KWahlG). Die genannte Anzahl von Unterstützungsunterschriften liegt deutlich unter dem von den Gerichten bei Kommunalwahlen unter normalen Umständen für zulässig gehaltenen Umfang¹⁶ und dürfte die entsprechenden politi-

14. So Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 39 Rn. 18; Brocker, in: BeckOK, Grundgesetz, Stand 1.12.2019, Art. 39 Rn. 21.

15. VerfGH RhPf, Entsch. v. 29.11.1983 - 6 u. 7/83 -, NVwZ 1984, 574 (575); Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: Oktober 2019, Art. 39 Rn. 35; Hahlen, in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage, Köln 2017, § 16 Rn. 5.

16. OVG Thür, Urt. v. 26.9.2000 - 2 KO 289/00 -, Juris: vierfache Zahl der Ratsmitglieder für Listen, im Fall 200; BayVerfGH, Entsch. v. 15.2.1996 - Vf. 18-VII-95 -, Juris: zwischen 40 und 1000 für Listen; OVG Saarl, Urt. v. 14.12.1995 - 1 R 19/95 -, Juris: dreifache Zahl der Ratsmitglieder.

schen Gruppen und Einzelbewerber auch unter den Bedingungen der Pandemie nicht vor unüberwindliche Probleme stellen.

Umgekehrt stehen einer auf den Pandemiefall beschränkten oder entsprechend befristeten Absenkung der Zahlen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen. Diese müsste durch Gesetz erfolgen.

3.3.2 Aufstellungsversammlungen

Kandidaten können von den Parteien oder Wählergruppen benannt werden, wenn sie in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung des Wahlgebiets gewählt sind (§ 17 Abs. 1 KWahlG). Das Gesetz trifft auch nähere Bestimmungen über das Verfahren: Die Wahl muss u.a. geheim erfolgen (§ 17 Abs. 2 Satz 1 KWahlG) und den Bewerbern muss Gelegenheit gegeben werden, sich und ihr Programm der Versammlung in angemessener Zeit vorzustellen (§ 17 Abs. 2 Satz 4 KWahlG). Die Vorgaben gehen davon aus, dass sich die Mitglieder oder die Delegierten an einem Ort treffen, gemeinsam tagen und dort per Urnenwahl entscheiden.

Diese Anforderungen gehen auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Bundestagswahl 1990 in Hamburg im Wahlprüfungsverfahren zurück¹⁷. Damals hat das Gericht entschieden, wegen der Bedeutung der demokratischen Wahlen sei es zulässig, nicht nur die amtlichen Wahlorgane, sondern auch Dritte – gemeint waren damals die Parteien – an gesetzliche Vorgaben für die Wahlvorbereitung zu binden. Das Bundeswahlgesetz solle “die Einhaltung eines Kernbestandes an Verfahrensgrundsätzen, ohne den ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann,” gewährleisten¹⁸. Der Verstoß gegen diese elementaren Regeln stelle einen Wahlfehler dar, nicht hingegen bloße Verstöße

17. BVerfG, Beschl. v. 20.10.1993 - 2 BvC 2/91 -, Juris; s. auch Hahlen, in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage, Köln 2017, § 21 Rn. 1; für das Kommunalwahlrecht: Kallerhoff/von Lennep/Bätge/Becker/Schneider/ Schnell, Handbuch zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, Köln 2008, S. 207; Frank Bätge, Wahlfehler und Wahlprüfung bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen, Frankfurt a. M. 2011, S. 47 f.

18. BVerfG, Beschl. v. 20.10.1993 - 2 BvC 2/91 -, Juris Nr. 41

gegen das eigene Recht der Parteien und Wählergruppen¹⁹. Das Oberverwaltungsgericht Münster hat diese Rechtsprechung für das Kommunalwahlrecht übernommen²⁰.

Erschwert wird unter den Bedingungen der Pandemie die Abhaltung von Versammlungen, weil dabei Mindestabstände und andere Hygienevorgaben beachtet werden müssen. Vor allem die Beachtung der Abstandsregeln wird in den üblicherweise für die Versammlungen genutzten Räumen häufig nicht möglich sein, weil diese Räume dann zu klein sind. Die Schwierigkeiten, geeignete Räume zu gewinnen, reduzieren sich erheblich, wenn die Parteien von der Möglichkeit Gebrauch machen, statt Mitgliederversammlungen Vertreterversammlungen durchzuführen.

Hinzu kommt, dass die Einschränkungen wegen der Pandemie es deutlich erleichtern, größere, auch sehr große Räume anzumieten, weil etwa Veranstaltungshallen, gastronomische Betriebe, Kinos und Theater, aber auch Bildungseinrichtungen ihre Räume nicht nutzen. Die Vermietung solcher Räume für Aufstellungsversammlungen ist für diese Vermieter schon bei einem sehr maßvollen Überschreiten der Grenzkosten und damit relativ günstigen Preisen attraktiv, weil sie auf diese Weise einen Beitrag zu Deckung der in der Krise weiterlaufenden Fixkosten generieren können. Bedenkt man weiter, dass die Anzahl der Teilnehmer an den Aufstellungsversammlungen mit der Gemeindegröße korreliert und in größeren Gemeinden in der Regel auch größere Veranstaltungsräume zur Verfügung stehen, wird die Organisation von Aufstellungsversammlungen sicher erschwert, bleibt aber durchaus möglich.

Die geltenden gesetzlichen Vorgaben schließen es auch nicht aus, eine Aufstellungsversammlung mit Hilfe von Bild- und Tonübertragungen in mehreren Räumen, auch in mehreren verschiedenen Gebäuden unter einer einheitlichen Versammlungsleitung gleichzeitig so abzuhalten, dass die Teilnehmer in den Räumen gleichermaßen das Geschehen verfolgen und danach auf derselben Grundlage ihre Wahlentscheidung treffen können. Solange die Stimmen in geheimer Wahl abgegeben werden, ist auch

19. BVerfG, Beschl. v. 20.10.1993 - 2 BvC 2/91 -, Juris Nr. 41, 43 und 48.

20. OVG NRW, Beschl. v. 15.9.2016 - 15 A 1934/15 -, Juris Nr. 9 ff.

nichts dagegen einzuwenden, dass diese in den verschiedenen Räumen getrennt abgegeben, ausgezählt und dann addiert werden. Substanzielle Probleme im Hinblick auf die Einhaltung demokratischer Verfahren sind bei einer solchen Verfahrensweise nicht zu besorgen. Weil es sich dabei der Sache nach um eine einzige – wenn auch dezentral durchgeführte – Versammlung handelt, ist eine ausdrückliche Ergänzung des § 17 Abs. 1 KWahlG nicht erforderlich, kann aber zur Klarstellung nützlich sein.

Anders als für die Kommunalwahl selbst (dazu unter 4.) kommt jedenfalls für die Aufstellung von Reservelisten Briefwahl nicht in Betracht, weil bei der Aufstellung von Reservelisten die für die einzelnen Plätze zu treffenden Entscheidungen von bereits zu anderen Plätzen getroffenen Entscheidungen abhängen: Wer etwa bei Platz 2 gescheitert ist, kandidiert dann für Platz 5 oder 11. Wegen der Trägheit des Briefwahlverfahrens kann es insoweit keine Erleichterungen bringen.

Inzwischen werden in Parteien oder Aktiengesellschaften Verfahren praktiziert, um Personalentscheidungen durch elektronische Stimmabgabe zu treffen. Diese Verfahren erlauben geheime Abstimmungen und weisen eine beträchtliche Sicherheit auf. Bisher sind sie aber wohl eher in Fällen zum Einsatz gelangt, bei denen die Kandidaten für die einzelnen Positionen bereits einige Zeit vorher feststehen. Elektronische Verfahren dürften derzeit also, wenn sie überhaupt rechtzeitig zur Verfügung stehen, technisch eher für die Besetzung von Wahlkreisen oder auch für die Wahl von Delegierten in Betracht kommen.

Inzwischen liegen Softwarelösungen für die Durchführung virtueller Versammlungen auch für größere Teilnehmerzahlen vor und werden derzeit für Lehrveranstaltungen usw. durchaus genutzt. Auf solchen virtuellen Versammlungen hätten Kandidaten Gelegenheit sich und ihr Programm vorzustellen und auch Fragen zu beantworten. Soweit mit solchen virtuellen Versammlungen elektronische Abstimmungsverfahren kombiniert werden, könnte nach einer entsprechenden, eventuell befristeten Änderung des Kommunalwahlgesetzes auf Präsenzversammlungen auch ganz verzichtet werden.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Wahlgeräte-Entscheidung²¹ unter Berufung auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl gefordert, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, sodass vom Bürger die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können. Das soll nach Auffassung des Gerichts allerdings nur gelten, "soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen"²².

Zu fragen ist, ob diese Grundsätze, die für eine Landtagswahl entwickelt worden sind, eins zu eins auf die Vorbereitung der Kommunalwahl übertragen werden können. Dafür spricht, dass bundesverfassungsrechtlich nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG für Landtags- und Kommunalwahlen dieselben Anforderungen gelten. Dagegen spricht, dass es sich nicht um die Wahl selbst, sondern die Vorbereitung der Wahl durch Parteien und Wählergruppen, "eine Abstimmung besonderer Art"²³ handelt, für die etwa in Bezug auf die Schutzvorrichtungen für die Geheimheit nicht dieselben Regeln gelten²⁴. Die Öffentlichkeitsanforderungen, die das Gericht aufgestellt hat, dürften dahin zu modifizieren sein, dass sie nur zu Gunsten der jeweiligen Mitglieder gelten. Eine gewisse Absenkung der Anforderungen an die eingesetzte Technik könnte im Fall der Kommunalwahl 2020 auch deshalb zulässig sein, weil sie mit Rücksicht auf verfassungsrechtlich geschützte Belange erfolgen würde, nämlich auf den Schutz der Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung (Art. 21 GG) und die sich aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ergebende Notwendigkeit, Wahlen durchzuführen. Im wahlrechtlichen Schrifttum wird jedenfalls eine normative Regelung über den Einsatz solcher Verfahren für notwendig gehalten²⁵. Dabei würde allerdings Neuland betreten. Ob das in der nur noch kurzen verbleibenden Zeit möglich ist, ist fraglich. Die mit einer solchen Regelung in Kauf

21. BVerfG, Urt. v. 3.3.2009 - 2 BvC 3/07 -, Juris Nr. 108 ff.

22. BVerfG, Urt. v. 3.3.2009 - 2 BvC 3/07 -, Juris Nr. 111.

23. Auf den Unterschied zu Wahlen weist Hahlen hin (in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage, Köln 2017, § 21 Rn. 3).

24. Hahlen, in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage, Köln 2017, § 21 Rn. 28.

25. Hahlen, in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage, Köln 2017, § 21 Rn. 28.

genommenen verfassungsrechtlichen Risiken wären deshalb durchaus in die Entscheidung einzubeziehen. Soweit die elektronischen Abstimmungsverfahren aber den erwähnten Ansprüchen des Bundesverfassungsgerichts genügen, können sie durchaus auch bei der Kandidatenaufstellung durch die Parteien eingesetzt werden, wenn das entsprechend geänderte Kommunalwahlgesetz das zulässt.

4. Kommunalwahl als Briefwahl

Darüber nachzudenken, die Kommunalwahl als Briefwahl durchzuführen, liegt schon deshalb nahe, weil die Stichwahl der Bürgermeister und Landräte in Bayern wegen der Pandemie nach einer entsprechenden Wahlgesetzänderung am 29. März 2020 als Briefwahl durchgeführt worden ist²⁶. Der Gedanke drängt sich aus verschiedenen Gründen auch für die Kommunalwahl am 13.9.2020 in Nordrhein-Westfalen auf, wenn man davon ausgeht, dass die Pandemie bis dahin noch nicht vorbei ist. Die Wahrung der derzeit für notwendig gehaltenen Hygienestandards beim Zusammentreffen von Menschen in den Wahllokalen und bei der Tätigkeit der Wahlvorstände, bei denen Ausweise oder Wahlbenachrichtigungen vorgelegt werden, und die Nutzung derselben Wahlkabinen durch eine große Anzahl von Menschen ist aufwändig. Allein schon wegen der Abstandsregelung, die beim Betreten des Wahllokals und für die Platzierung des Wahlvorstandes zu beachten wäre, steigen die Anforderungen an die als Wahllokal genutzten Räume. Die Rekrutierung der ehrenamtlichen Wahlvorstände und -helfer dürfte noch schwieriger sein als sonst. Schließlich ist davon auszugehen, dass nicht wenige Menschen aus Sorge vor einer Ansteckung die Wahllokale meiden werden.

Vor der bayerischen Entscheidung für die Briefwahl hatte es eine verfassungsrechtliche Diskussion gegeben, weil die Briefwahl ohne Gesetzesänderung durch Allgemeinverfügung angeordnet werden sollte; gegen die dann getroffene gesetzliche Regelung sind keine Bedenken erhoben worden²⁷. Im Folgenden soll ein wenig ge-

26. So § 60a GLKWahlG, der durch Art. 9a Abs. 2 des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes v. 25. März 2020 (BayGVBl. 2020, 174) eingefügt wurde.

27. Andreas Gietl/Fabian Michl, Anordnung der Briefwahl rechtswidrig, Legal Tribune Online, 20.3.2020 (Abruf 2.5.2020).

nauer auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen (4.1) und auf die möglichen Lösungen für den Fall der Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen (4.2) geschaut werden.

4.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bisher dreimal mit der – freilich stets fakultativen – Briefwahl befasst:

- Die erste Entscheidung stammt vom 15.2.1967²⁸. Wer den für die Briefwahl erforderlichen Wahlschein beantragte, musste damals glaubhaft machen, dass er sonst an der Wahl gehindert wäre. Der Beschwerdeführer machte gegen die Gültigkeit der Bundestagswahl am 19.9.1965 geltend, die Briefwahl sei mit den Grundsätzen der freien und geheimen Wahl unvereinbar. Nach Auffassung des Gerichts lag ein solcher Verstoß jedoch nicht vor. Zwar sei richtig, dass die Sorge für das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit bei der Briefwahl weitgehend dem Wähler selbst überlassen sei. Der sich daraus ergebenden Gefahren sei sich der Gesetzgeber aber bewusst gewesen. Er habe die Briefwahl nicht unbedingt und unbeschränkt, sondern nur in den Fällen zugelassen, in denen der Wahlberechtigte glaubhaft mache, dass er sein Wahlrecht nicht durch persönliche Stimmabgabe ausüben könne. Außerdem müsse der Wahlberechtigte selbst die Initiative ergreifen, er sei verpflichtet, den Stimmzettel unbeobachtet zu kennzeichnen und in den Wahlumschlag zu legen und müsse das eidesstattlich versichern.
- Im Falle des Beschlusses vom 24. November 1981²⁹ wandten sich die Beschwerdeführer gegen die Gültigkeit der Bundestagswahl am 5.10.1980 in Mayen (Rheinland-Pfalz). In Mayen hätten mehr als 16 % der Wähler per Briefwahl gewählt, von denen sich etwa ein Drittel die Briefwahlunterlagen von wenigen Vertretern von Parteien ins Haus habe bringen lassen. Einzelne dieser Vertreter hätten bis zu 155 Unterlagen in Empfang genommen. Manipulationen seien nicht auszuschließen. Dieser massive Einsatz von Briefwahlwerbern begegne verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Briefwahl sei gerade keine Ausnahmeerscheinung mehr und es bestünden erhebliche, näher be-

28. BVerfG, Beschl. v. 15.2.1967 - 2 BvC 2/66 -, BVerfGE 21, 200 ff.

29. BVerfGE, Beschl. v. 24.11.1981 - 2 BvC 1/81 -, Juris.

schriebene Risiken. Dagegen wies das Gericht darauf hin, es sei durch nichts belegt, dass sich die genannten Befürchtungen realisiert hätten. Auch die Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl seien nicht berechtigt. Das Grundgesetz überlasse die Ausgestaltung des Wahlrechts in weitem Umfang dem Gesetzgeber, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum besitze. Es sei nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber mit der Briefwahl dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl eine erhöhte Bedeutung zugemessen und die Wahrung von Freiheit und Geheimheit der Wahl in weiterem Umfang als bei der Urnenwahl dem Wähler anvertraut habe. Eine übermäßige Einschränkung der Grundsätze der Freiheit und Geheimheit der Wahl sei damit nicht verbunden. Die Briefwahl sei nur nach Erteilung eines Wahlscheins möglich, welche die Glaubhaftmachung entsprechender Gründe voraussetze. Es werde dem Wähler in aller Regel keine Schwierigkeiten bereiten, selbst für die Wahrung des Wahlheimnisses und der Wahlfreiheit Sorge zu tragen. Gesetz- und Verordnungsgeber müssten die weitere Entwicklung aber beobachten.

- Im Falle des Beschlusses v. 9. Juli 2013³⁰ wandte der Beschwerdeführer sich gegen die Gültigkeit der Europawahl am 7. Juni 2009, die in Anlehnung an das Bundestagswahlrecht im Europawahlgesetz und der Europawahlordnung geregelt ist. Er beanstandete den zwischenzeitlich erfolgten Wegfall des Begründungserfordernisses für den Wunsch nach der Teilnahme an der Briefwahl und rügte die seiner Einschätzung nach mangelnde Fälschungssicherheit und das erhöhte Risiko der ungewollten Abgabe ungültiger Stimmen bei der Briefwahl. Bei der Briefwahl werde der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl nicht gewahrt, weil das Ausfüllen und die Übermittlung der Wahlunterlagen nicht nachvollziehbar seien. Das Gericht räumte ein, dass die öffentliche Kontrolle und die Integrität der Wahl nicht gleichermaßen gewährleistet sei wie bei der Urnenwahl im Wahllokal. Das Ziel, im Interesse der Allgemeinheit der Wahl eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen, rechtfertige aber Einschränkungen anderer Grundentscheidungen der Verfassung. Der Verzicht auf das Begründungserfordernis sei nicht zu beanstanden, weil sich eine Nach-

30. BVerfG, Beschl. v. 9.7.2013 - 2 BvC 7/10 -, Juris.

prüfung der Begründung als nicht praktikabel erwiesen habe.

Es ist deutlich erkennbar, dass das Bundesverfassungsgericht über die Jahrzehnte die Entscheidung über die Briefwahl immer eindeutiger in die Entscheidung des Gesetzgebers gegeben hat, der die Abwägung zwischen den Grundsätzen der Freiheit und Geheimheit der Wahl auf der einen und der Allgemeinheit der Wahl auf der anderen Seite treffen muss. Legt man diese Maßstäbe an, ist die gesetzgeberische Entscheidung, in einer Pandemiesituation im Interesse des Seuchenschutzes, im Interesse der praktischen Durchführbarkeit der Wahl und im Interesse einer möglichst großen Wahlbeteiligung, also der Allgemeinheit der Wahl, für die Kommunalwahl 2020 die Briefwahl vorzuschreiben, ohne Weiteres nachvollziehbar und nicht zu beanstanden.

4.2 Mögliche Lösungen

Unter dem Stichwort "Briefwahl" verbergen sich im geltenden Kommunalwahlrecht zwei verschiedene, im Hinblick auf die betroffenen Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Geheimheit der Wahl sehr unterschiedlich zu beurteilende Formen.

Bei der gewissermaßen klassischen Form der Briefwahl, der postalischen Fernwahl, beantragt der Wähler nach § 9 Abs. 2 KWahlG einen Wahlschein und sendet dann gemäß § 26 Abs. 1 KWahlG die Unterlagen einschließlich des Stimmzettelumschlages an die Gemeinde. Hier verschiebt sich die Sorge für Freiheit und Geheimheit der Wahl auf den Wähler selbst. Die zweite, inzwischen in einigen Gemeinden von einem beträchtlichen Teil der Briefwähler³¹ genutzte Möglichkeit besteht in der Vorauswahl als zeitversetzter Urnenwahl: Der Wähler erscheint persönlich bei der Gemeinde und nutzt gemäß § 20 Abs. 6 KWahlO die Gelegenheit, die "Briefwahl" an Ort und Stelle auszuüben. Diese Gelegenheit ist nach § 20 Abs. 6 Satz 2 KWahlO so auszugestalten, dass der Wähler den Stimmzettel unbeobachtet kennzeichnet und den verschlossenen Stimmzettelumschlag abgibt. Hinsichtlich Freiheit und Geheimheit der Wahl ist

31. S. etwa Kommunalwahlen und Wahl des Integrationsrates am 25. Mai 2014 in der Stadt Münster, Hg.: Stadt Münster, Juni 2014, (Beiträge zur Statistik Nr. 117), S. 14. Danach dürften dort mehr als 40 % der Wähler zeitversetzt im städtischen Wahlbüro gewählt haben.

diese Vorauswahl der Urnenwahl am Wahltag ebenbürtig³², so dass diese beiden Grundsätze nicht berührt sind. Im Vergleich zur Briefwahl entfallen die Risiken des Postversands. Der Preis dafür ist ein gewisses Risiko von Fehlern bei der Aufbewahrung der Umschläge durch die Gemeinde bis zum Wahltag.

Soweit die Gemeinden sicherstellen können, dass über eine entsprechende Zeit in den Gemeindeverwaltungen diese Möglichkeit auch unter Wahrung der hygienischen Standards geboten werden kann, werden Risiken³³ und Kosten des Postversands gespart, die Wahlgrundsätze beachtet und den gesundheitlichen Anforderungen entsprochen. In Betracht kommt deshalb auch, diese Form für die Kommunalwahl 2020 als Regelform vorzusehen. In diesem Fall könnte auf den Wahlschein in den Fällen, wo dieser nicht eigens beantragt wird, um per Post zu wählen, verzichtet werden. Die Abweichung gegenüber der üblichen Präsenzwahl besteht dann allein darin, dass diese nicht an einem einzigen Wahltag in verschiedenen Wahllokalen, sondern zeitlich gestreckt in Räumen der Gemeindeverwaltung erfolgt. Die damit verbundene Abweichung von "dem verfassungsrechtlichen Leitbild der Urnenwahl, die die repräsentative Demokratie in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar macht,"³⁴ ist jedenfalls unter den besonderen Bedingungen der Pandemie und im Blick auf die Wahrung der Wahlrechtsgrundsätze verfassungsrechtlich vertretbar.

Für die Kommunalwahl 2020 kommen also folgende Formen in Betracht:

- Obligatorisch kann die Briefwahl, so wie sie im geltenden Wahlrecht vorgesehen ist, also in den beiden Formen als Fernwahl und vorgezogene Urnenwahl angeordnet werden.
- In Betracht kommt auch die obligatorische Fernwahl per Post.
- Möglich ist auch die Anordnung der zeitversetzten Urnenwahl als Regelform.

Jede dieser Formen kommt in Betracht, wenn sie nach der Einschätzung des Gesetz-

32. Keine Bedenken auch bei Hahlen, in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz, 10. Auflage, Köln 2017, § 36 Rn. 6.

33. Dazu Frank Bätge, Wahlfehler und Wahlprüfung bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen, Frankfurt a. M. 2011, S. 141 ff.

34. BVerfG, Beschl. v. 9.7.2013 - 2 BvC 7/10 -, Juris Nr. 16.

gebers wegen des Gesundheitsschutzes oder der durch die Pandemie ausgelösten organisatorischen Probleme oder der Akzeptanz und damit der Allgemeinheit der Wahl angezeigt ist.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse kann der Gesetzgeber der Gemeinde auch die Wahl zwischen diesen Formen überlassen.

5. Verschiebung der Stichwahl

Gesichtspunkte, die einer gesetzlichen Verlängerung der Zeitspanne zwischen dem ersten Wahlgang der Bürgermeister- und Landratswahlen und der Stichwahl entgegenstehen könnten, sind jedenfalls solange nicht ersichtlich, wie der Charakter der Stichwahl nicht in Frage gestellt wird. Das ist jedenfalls solange der Fall, wie für die Beteiligten, vor allem die Wähler der innere Zusammenhang mit der ersten Wahlentscheidung erkennbar bleibt. Keineswegs sprechen irgendwelche verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte dafür, dass der Zeitraum gerade zwei Wochen betragen muss.

Die Richtigkeit dieser Überlegung wird durch einen Blick über die Landesgrenzen bestätigt. Auch in den anderen deutschen Ländern finden Stichwahlen oder ein zweiter Wahlgang statt. Eine Festlegung auf einen bestimmten Tag wie in Nordrhein-Westfalen erfolgt dabei überwiegend aber nicht³⁵. In Rheinland-Pfalz haben Stichwahlen binnen 21 Tagen stattzufinden; der Tag wird durch das Ministerium bzw. die Aufsichtsbehörde festgelegt (§ 60 KWG RhPf). In Schleswig-Holstein findet die Stichwahl binnen 28 Tagen statt (§ 47 Satz 3 GKWG) SH). In Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen findet die Neuwahl frühestens am zweiten und spätestens am vierten Sonntag nach der Wahl statt³⁶. Nach § 45b Abs. 3 Satz 2 KWahlG Nds. ist regelmäßig der zweite Sonntag der Tag der Stichwahl, aber die Vertretung kann einen anderen, späteren Tag bestimmen, wenn "besondere Umstände" dies erfordern. Als solche Umstände werden dort etwa ein gesetzlicher Feiertag, Schulferien, aber auch lokale Ereignisse angesehen; wichtig sei, dass ein zeitlicher Zusammenhang zum

35. Wie NRW aber Bayern nach Art. 46 Abs. 1 Satz 2 GLKrWG Bay.

36. §§ 45 Abs. 2 Satz 1 GO BW; 39 Abs. 1b Satz 1 GO Hess; 44a KWahlG Sachs.

ersten Wahldurchgang erhalten bleibt³⁷.

Eine Änderung des Stichwahltermins ist in den aufgezeigten Grenzen auch unabhängig von der Pandemie zulässig. Es ist eine gesetzliche Regelung notwendig.

6. Zusammenfassung in Leitsätzen

1. Dem Umstand, dass wegen der Pandemie bestimmte Wahlkampfformen nicht oder nur schwer genutzt werden können, kommt keine verfassungsrechtliche Relevanz zu. Eine Verschiebung des Wahltermins können diese Einschränkungen nicht rechtfertigen. Bei der Entscheidung, wie Maßnahmen der Seuchenbekämpfung ausgestaltet werden, ist aber von Rechts wegen zu berücksichtigen, ob und wieweit Wahlkampfmaßnahmen betroffen sind. (3.)
2. Eine nachträgliche Verlängerung der laufenden Wahlperiode ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. (3.1)
3. Eine Verschiebung des Wahltermins, die nicht mit einer Verlängerung der Wahlperiode verbunden ist, kann zulässig sein, wenn entsprechend gewichtige Gründe vorliegen. Die erkennbaren Erschwerungen durch die Pandemie sind aber keinesfalls so stark, dass sie verfassungsrechtlich geboten wäre. (3.2)
4. Die Erschwerungen für die notwendigen Unterschriftensammlungen durch die angeordneten Schutzmaßnahmen sind auch im Hinblick auf die erforderliche Zahl von Unterschriften nicht so stark, dass sie praktisch nicht durchführbar wären. Einer auf den Pandemiefall beschränkten oder entsprechend befristeten Absenkung der Zahlen stehen aber auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen. (3.3.1)
5. Die praktischen Probleme, die nach § 17 Abs. 1 KWahlG erforderlichen Aufstellungsversammlungen durchzuführen, lassen sich dadurch reduzieren, dass man anstelle von Mitgliederversammlungen erheblich kleinere Vertreterversammlungen durchführt. Sie sind aber auch deshalb überwindbar, weil größere Räume leichter als sonst angemietet werden können. Zulässig ist auch die Durchführung einer Versammlung unter einheitlicher Leitung in mehreren Räumen, die durch entsprechende Bild- und Tonübertragungen verbunden sind.

37. Steinmetz, in: PdK Niedersachsen, NKomWahlR 25.4.4.

Insoweit könnte sich eine gesetzliche Klarstellung empfehlen. Eine gesetzliche Regelung, mit der die Durchführung virtueller Versammlungen in Kombination mit elektronischen Wahlen zugelassen wird, kann verfassungsrechtlich zulässig sein, wäre aber im konkreten Fall mit verfassungsrechtlichen Risiken verbunden (3.3.2).

6. Die gesetzgeberische Entscheidung, in einer Pandemiesituation im Interesse des Seuchenschutzes und einer möglichst großen Wahlbeteiligung, also der Allgemeinheit der Wahl, für die Kommunalwahl 2020 die Briefwahl vorzuschreiben, ist nach den vom Bundesverfassungsgericht für die Zulässigkeit der Briefwahl entwickelten Grundsätzen nicht zu beanstanden. (4.1)
7. Als Wahlformen für die Kommunalwahl 2020 kommt dabei die Briefwahl wie bisher in den zwei alternativen Formen der Fernwahl per Post und der zeitversetzten Urnenwahl in der Gemeindeverwaltung in Betracht. Zulässig können aber auch die obligatorische Fernwahl per Post oder die zeitversetzte Urnenwahl als Regelform sein. Entscheidend ist jeweils, ob die getroffene Entscheidung nach der Einschätzung des Gesetzgebers oder der Gemeinde wegen des Gesundheitsschutzes oder der durch die Pandemie ausgelösten organisatorischen Probleme oder der Akzeptanz der Wahl angezeigt ist. (4.2)
8. Eine maßvolle Verlängerung des zeitlichen Abstandes zwischen dem ersten Wahlgang der Bürgermeister- und Landratswahlen und der Stichwahl ist verfassungsrechtlich unbedenklich. (5.)

Münster, den 4. Mai 2020

gez. *Oebbecke*