

Der Landesgesetzgeber verfügt bei der Ausgestaltung der Direktwahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen über einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser Entscheidungsspielraum wird allerdings durch die Verpflichtung eingeschränkt, nach Maßgabe des gewählten Systems die aus dem Demokratieprinzip folgenden Wahlrechtsgrundsätze zu wahren. Zudem hat der Wahlgesetzgeber das ausgewählte Wahlsystem ungeachtet verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten. Er darf keine strukturwidrigen Elemente einführen. Entscheidet er sich für eine Änderung im Wahlsystem, bedarf es dafür eines sachlichen Grundes.

Es kann nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden, ob eine einstufige Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen mit einfacher Mehrheit diesen eine hinreichende demokratische Legitimation vermittelt. Die verfassungsrechtliche Beurteilung hängt vielmehr von den jeweils zugrunde liegenden normativen und tatsächlichen Verhältnissen ab, die für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung einer solchen Direktwahl mit einfacher Mehrheit maßgeblich sind.

In tatsächlicher Hinsicht stellt neben der Wahlbeteiligung der Grad der Zustimmung, auf die sich die erfolgreichen Bewerber und Bewerberinnen tatsächlich oder voraussichtlich stützen können, einen maßgeblichen Beurteilungsfaktor dar. Je höher der zu erwartende Anteil der obsiegenden Kandidaten und Kandidatinnen ist, die im einzigen Wahlgang lediglich eine weit von der absoluten Mehrheit entfernte relative Mehrheit erreichen, umso mehr ist das demokratische Prinzip der Mehrheitswahl tangiert.

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, das bei der Ausgestaltung der Wahl zu beachtende Gebot der Sicherstellung hinreichender demokratischer Legitimation mit dem mit der Abschaffung der Stichwahl verfolgten sachlichen Grund zum Ausgleich zu bringen. Der VerfGH hat diesen Spielraum zu achten.

Die vom Gesetzgeber vorzunehmende Beurteilung weist prognostischen Charakter auf, die der VerfGH in der Regel nur dann beanstanden kann, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft ist. Bei der Wahlgesetzgebung genügt der Gesetzgeber dem Erfordernis einer gültigen Prognose nur dann, wenn er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden. Dies setzt insbesondere

voraus, dass die Prognose auf einer in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständigen Grundlage beruht.

Im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlsystem hat die Größe der Wahlbezirke jedenfalls insoweit Auswirkungen auf den Erfolgswert der Stimme, als die personelle Zusammensetzung der Räte und Kreistage betroffen ist. Denn bei der Wahl der jeweiligen Wahlbezirksvertreterinnen und -vertreter handelt es sich um eine reine Mehrheitswahl. Es muss deshalb gewährleistet sein, dass die Wählerinnen und Wähler eines Wahlbezirks im Verhältnis zu denen eines anderen Wahlbezirks die gleiche Stimmkraft haben und damit den gleichen Einfluss bei der Bestimmung der Vertretungsperson des Bezirks ausüben können.

Die Wahlrechtsgleichheit gebietet im Grundsatz eine Einteilung der Wahlkreise auf der Grundlage der Zahl nur der Wahlberechtigten. Anknüpfungspunkt des Gleichheitsgrundsatzes sind die Wahlberechtigten, nicht die Wohnbevölkerung.

Die Heranziehung der Deutschen sowie der Staatsangehörigen von EU-Staaten – also auch die Berücksichtigung der nicht wahlberechtigten Minderjährigen – als Bemessungsgrundlage beeinträchtigt die Wahlrechtsgleichheit nicht, solange sich der Anteil dieser Minderjährigen an der Bemessungsgruppe im Wahlgebiet nur unerheblich unterscheidet.

Bei einer sachgerechten, an den Geboten der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der Wahlbewerber und -bewerberinnen orientierten Auslegung der § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW hat oberstes Ziel der Zuschnitt möglichst gleich großer Wahlbezirke zu sein.

Dabei ist eine Abweichungstoleranz von bis zu 15% bezogen auf die Anzahl der Bewohnerinnen und Bewohner mit deutscher Staatsangehörigkeit bzw. der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates in der Regel vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers schon deshalb gedeckt, weil gewisse Abweichungen aufgrund des stetigen Bevölkerungswandels unvermeidbar sind.

Die (volle) Ausschöpfung der Abweichungstoleranz von 25% aus § 4 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW ermöglicht die Bildung von Wahlbezirken, bei denen der größte Wahlbezirk mehr als das 1,5fache der Einwohnerzahl der nach § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW zu berücksichtigenden Bevölkerung des kleinsten Wahlbezirks umfasst (vgl. zu dieser äußersten Grenze auch § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG). Die Ausschöpfung dieser Grenze, die grundsätzlich einen nicht unerheblichen Eingriff

in die Wahlrechts- und die Chancengleichheit mit sich bringt, bedarf deshalb in der Regel der Rechtfertigung durch verfassungslegitime Gründe.

§ 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahIG NRW

§ 46c KWahIG NRW

Art. 1 Abs. 1 LV

Art. 2 LV

Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV

Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG

VerfGH NRW, Urteil vom 20.12.2019 – VerfGH 35/19 –.

### Gründe:

#### **A.**

Der Normenkontrollantrag betrifft die Frage, ob zwei Änderungen des Kommunalwahlgesetzes NRW (KWahIG NRW) durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.4.2019 mit der Landesverfassung vereinbar sind. Dabei handelt es sich zum einen um die Änderung des § 46c KWahIG NRW, durch die bei Bürgermeister- und Landratswahlen die Stichwahl abgeschafft wurde. Zum anderen betrifft der Normenkontrollantrag die Novellierung des § 4 Abs. 2 KWahIG NRW, der die Einteilung der Wahlbezirke regelt. Während bislang hinsichtlich der für die Wahlbezirkseinteilung relevanten Einwohnerzahl die durchschnittliche (Gesamt-)Bevölkerungszahl maßgeblich war, sieht § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahIG NRW nunmehr vor, dass bei der Ermittlung der Einwohnerzahl unberücksichtigt bleibt, wer nicht Deutscher i. S. v. Art. 116 Abs. 1 GG ist oder nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt.

#### **I.**

**1. a)** Seit 1999 werden Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen in NRW in einer Direktwahl nach den Grundsätzen der Mehrheits-

wahl gewählt. Nach § 46c KWahlG NRW in der bis zum 16.10.2007 geltenden Fassung war gewählt, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hatte. Erhielt von mehreren Bewerbern und Bewerberinnen niemand mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, so war eine Stichwahl unter den beiden Kandidaten bzw. Kandidatinnen durchzuführen, die im ersten Wahlgang die höchsten Stimmenzahlen erhalten hatten.

Bei den Kommunalwahlen 1999 fanden in 108 von 373 kreisangehörigen Gemeinden, in neun von 31 Kreisen sowie in 14 von 23 kreisfreien Städten Stichwahlen statt, bei den Kommunalwahlen 2004 in 92 von 359 kreisangehörigen Gemeinden, in fünf von 28 Kreisen sowie in 15 von 21 kreisfreien Städten. Ferner wurde bei sieben der im Zeitraum September 2000 bis September 2007 durchgeführten 29 Einzelwahlen eine Stichwahl erforderlich. Bei den Stichwahlen zu den Kommunalwahlen 1999 lag die Wahlbeteiligung in den 14 kreisfreien Städten und neun Kreisen etwa 10% bzw. 12% niedriger als die landesweite Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang (55%), bei den Stichwahlen zu den Kommunalwahlen 2004 etwa 14% bzw. 18% niedriger als die landesweite Wahlbeteiligung im Hauptwahlgang (54,4%). In den sieben Stichwahlen anlässlich der Einzelwahlen fiel die Wahlbeteiligung zwischen 0,9% und 8% niedriger aus als bei der Hauptwahl. Bei den Stichwahlen erhielten die Wahlsieger oder Wahlsiegerinnen nicht selten weniger Stimmen als der Bewerber bzw. die Bewerberin mit den meisten Stimmen im ersten Wahlgang (vgl. zum Ganzen VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 9).

**b)** Mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 9.10.2007 (GV. NRW. S. 374) wurde die Stichwahl abgeschafft. Zur Wahl als Bürgermeister oder Bürgermeisterin bzw. Landrat oder Landrätin genügte die (einfache) Mehrheit der Stimmen. Zugleich wurde die Möglichkeit gemeinsamer Wahlvorschläge mehrerer Parteien oder Wählergruppen eingeführt.

Ebenfalls im Jahr 2007 wurde durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 9.10.2007 (GV. NRW. S. 380) die Amtszeit der Bürgermeis-

ter und Landräte von fünf auf sechs Jahre verlängert mit der Folge, dass die Wahlen zu den Kommunalvertretungen von den Bürgermeister- und Landratswahlen mittelfristig entkoppelt wurden.

Der VerfGH NRW gelangte in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zum Ergebnis, dass die Abschaffung der Stichwahl und die Wahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen mit relativer Mehrheit in nur einem Wahlgang zum damaligen Zeitpunkt mit der Landesverfassung vereinbar sei (Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris).

In den 406 Bürgermeister- und Landratswahlen bei der Kommunalwahl ohne Stichwahl im Jahr 2009 erreichten 303 (= 74,63%) der Kandidatinnen und Kandidaten ein Wahlergebnis von über 50% der Stimmen, 71 (= 17,49%) der Kandidatinnen und Kandidaten erzielten Ergebnisse zwischen 40 und 50% der Stimmen. In 32 Wahlen (= 7,88%) konnte der Wahlsieger bzw. die Wahlsiegerin weniger als 40% der Stimmen auf sich vereinigen (vgl. LT-Drs. 17/5639, S. 4).

c) Mit dem Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl vom 3.5.2011 (GV. NRW. S. 238) machte der nordrhein-westfälische Gesetzgeber die Abschaffung der Stichwahl rückgängig und stellte diesbezüglich im Wesentlichen die bis zum Jahr 2007 geltende Rechtslage wieder her. Die einschlägige Bestimmung in § 46c KWahlG NRW in der bis zum 31.8.2019 gültigen Fassung lautete:

#### § 46c

(1) Jeder Wähler hat für jede Wahl eine Stimme. Als Bürgermeister oder Landrat ist gewählt, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Gibt es nur einen zugelassenen Wahlvorschlag, ist der Bewerber gewählt, wenn sich die Mehrheit der Wähler für ihn entschieden hat.

(2) Erhält von mehreren Bewerbern keiner mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, findet am zweiten Sonntag nach der Wahl eine Stichwahl unter den beiden Bewerbern statt, die bei der ersten Wahl die höchsten Stimmenzahlen erhalten haben.

Die Aufsichtsbehörde kann einen anderen Termin der Stichwahl festsetzen, wenn besondere Umstände es erfordern. Es wird auf Grund desselben Wählerverzeichnisses gewählt wie bei der ersten Wahl.

Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los darüber, wer an der Stichwahl teilnimmt.

Bei der Stichwahl ist der Bewerber gewählt, der von den gültigen Stimmen die höchste Stimmenzahl erhält. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los.

(3) Scheidet einer der beiden Bewerber vor der Stichwahl durch Tod oder Verlust der Wählbarkeit aus, ist die Wahl insgesamt zu wiederholen. Die Partei oder Wählergruppe, die den betreffenden Bewerber vorgeschlagen hatte, kann einen neuen Wahlvorschlag einreichen. § 20 Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend. Im Übrigen findet die Wahl auf denselben Grundlagen und nach denselben Vorschriften wie die erste Wahl statt.

(4) § 4 ist nicht entsprechend anzuwenden. Abweichend von § 10 Abs. 3 können Inhaber eines Wahlscheins in jedem Stimmbezirk des Wahlgebiets wählen.

Durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie vom 9.4.2013 (GV. NRW. S. 194), geändert durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 1.10.2013 (GV. NRW. S. 564), wurde zudem die zuvor erfolgte Entkopplung der Wahlen zu den Kommunalvertretungen von den Bürgermeister- und Landratswahlen weitgehend rückgängig gemacht. Zu diesem Zweck wurde die Amtszeit der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen wieder auf fünf Jahre verkürzt. Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte, die unter Geltung der alten Gesetzeslage für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt worden waren, die – sofern keine Nachwahl stattgefunden hatte – im Herbst 2015 endete, erhielten ein einmaliges Niederlegungsrecht anlässlich des Endes der Wahlperiode der kommunalen Vertretungen im Herbst 2014. Davon wurde in etwa 60% der Fälle Gebrauch gemacht mit der Folge, dass in diesen Gemeinden und Landkreisen die Wahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen gemeinsam mit den Wahlen der Kommunalvertretungen im Jahr 2014 stattfanden. Im Übrigen fanden die Bürgermeister- und Landratswah-

len im Herbst 2015 statt. Die Wahlperiode der im Jahr 2014 gewählten Kommunalvertretungen endet ausnahmsweise erst nach sechs Jahren im Herbst 2020. Zu diesem Termin endet auch die Amtszeit aller Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen, die zwischen dem 27.4.2013 und dem 21.10.2015 ihr Amt angetreten haben. Die genannten Regelungen haben insgesamt zur Folge, dass ab dem Jahr 2020 die Wahlen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie der Landrätinnen und Landräte wieder regulär zusammen mit den Wahlen der Kommunalvertretungen stattfinden.

Bei der Kommunalwahl am 25.5.2014, die gemeinsam mit der Europawahl stattfand, wurde neben den Kommunalvertretungen – wie oben ausgeführt – auch ein Teil der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte gewählt. Das Wahlergebnis stellte sich hinsichtlich der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten wie folgt dar: Es fanden in zehn von 22 kreisfreien Städten Oberbürgermeisterwahlen statt, dabei war in sechs Fällen (60%) eine Stichwahl erforderlich. In vier der sechs Stichwahlen obsiegte der Kandidat oder die Kandidatin, der oder die auch im ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Im ersten Wahlgang lag die Wahlbeteiligung bei 47,3%, in der Stichwahl bei 33,93%. In 18 von 31 Landkreisen fanden Wahlen zur Landrätin bzw. zum Landrat statt; in sieben Fällen (39%) kam es zu einer Stichwahl. In sechs der sieben Stichwahlen obsiegte der Kandidat oder die Kandidatin, der oder die im ersten Wahlgang bereits die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Die Wahlbeteiligung lag im ersten Wahlgang bei 51,44%, in der Stichwahlrunde bei 24,68%. In 199 von 373 kreisangehörigen Städten und Gemeinden wurden Bürgermeisterwahlen durchgeführt, wobei in 28 Fällen (14,07%) eine Stichwahl nötig war. In 23 der 28 Stichwahlen setzte sich der Bewerber oder die Bewerberin durch, der oder die auch im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erzielt hatte. In den 28 Wahlen, in denen es zur Stichwahl kam, reduzierte sich die Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen im Vergleich zum ersten Wahlgang um 27,2% (vgl. zum Ganzen LT-Drs. 17/5639, S. 7 f.).

Bei der Kommunalwahl am 13.9.2015 wurden Landräte und Landrätinnen sowie Bürgermeister und Bürgermeisterinnen gewählt, soweit dies nicht im Jahr 2014 durch freiwillig vorgezogene Wahlen bereits geschehen war. Dabei kam es zu folgenden Ergebnissen: Es fanden in elf von 22 kreisfreien Städten Oberbürgermeisterwahlen statt, dabei war in fünf Fällen (45,5%) eine Stichwahl erforderlich. In vier der fünf Stichwahlen obsiegte der Kandidat oder die Kandidatin, der oder die auch im ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Im ersten Wahlgang lag die Wahlbeteiligung bei 37,81%, in der Stichwahl bei 31,82%. In elf von 31 Landkreisen fanden Wahlen zur Landrätin bzw. zum Landrat statt; in zwei Fällen (18,2%) kam es zu einer Stichwahl. In einer der beiden Stichwahlen obsiegte der Kandidat, der im ersten Wahlgang bereits die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Die Wahlbeteiligung lag im ersten Wahlgang bei 39,43%, in der Stichwahlrunde bei 31,57%. In 156 von 373 kreisangehörigen Städten und Gemeinden wurden Bürgermeisterwahlen durchgeführt, wobei in 43 Fällen (27,56%) eine Stichwahl nötig war. In 30 der 43 Stichwahlen setzte sich der Bewerber oder die Bewerberin durch, die auch im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erzielt hatte. In den 43 Fällen, in denen es zur Stichwahl kam, reduzierte sich die Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen im Vergleich zum ersten Wahlgang um 14,15% (vgl. LT-Drs. 17/5639, S. 9 f.).

Insgesamt fanden nach Wiedereinführung der Stichwahl bis zum 1.3.2019 426 Wahlen zur Bürgermeisterin bzw. zum Bürgermeister sowie zur Landrätin bzw. zum Landrat statt. Bei 98 der Wahlen (= 23,0%) war eine Stichwahl erforderlich. In 75 dieser 98 Wahlen (=76,53%) obsiegte der Kandidat oder die Kandidatin, der oder die auch im ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich hatte vereinigen können. Bei 70 der 98 Stichwahlen konnte ein Stimmenzuwachs (in absoluten Zahlen) bei den in der Stichwahl erfolgreichen Kandidaten und Kandidatinnen festgestellt werden, wobei dieser in 50 Fällen dem Sieger oder der Siegerin des ersten Wahlgangs auch in der Stichwahl zum Sieg verhalf. Insgesamt lag die Wahlbeteiligung in vier der 98 Stichwahlen bei der Stichwahl höher als im ersten Wahlgang, in allen anderen Stichwahlen war sie geringer. Insgesamt war die Wahlbeteiligung bei

allen durchgeführten Stichwahlen (gemessen an den Gesamtstimmenzahlen) 13,42% niedriger als im ersten Wahlgang (vgl. LT-Drs. 17/5639, S. 4 f.).

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

Wahlberechtigt für die Wahl in einem Wahlgebiet ist, wer am Wahltag Deutscher i. S. v. 116 Abs. 1 GG ist oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzt, das sechzehnte Lebensjahr vollendet hat und mindestens seit dem 16. Tag vor der Wahl in dem Wahlgebiet seine Wohnung, bei mehreren Wohnungen seine Hauptwohnung hat oder sich sonst gewöhnlich aufhält und keine Wohnung außerhalb des Wahlgebiets hat (§ 7 KWahlIG NRW).

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

Die Zahl der zu wählenden Vertreter für den Rat und den Kreistag hängt von der Bevölkerungszahl ab und beträgt für Gemeinden mindestens 20 und höchstens 90, für Kreise mindestens 48 und höchstens 72 (§ 3 Abs. 2 KWahlIG NRW). Zusätzliches Mitglied ist der bzw. die direkt gewählte Bürgermeister bzw. Bürgermeisterin (§ 40 Abs. 2 Satz 2 GO NRW) sowie der bzw. die direkt gewählte Landrat bzw. Landrätin (§ 25 Abs. 1 KrO NRW). Die Hälfte der Vertreter und Vertreterinnen 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 KWahlIG NRW). Die Wähler und Wählerinnen haben pro Person eine Stimme, mit der sie einen Wahlbezirkskandidaten oder eine Wahlbezirkskandidatin und, falls diese von einer Partei oder Wählergruppe aufgestellt sind, zugleich die von ihr für das Wahlgebiet aufgestellte Reserveliste wählen (§ 31 Satz 1 und 2 KWahlIG NRW).

In den Wahlbezirken sind jeweils diejenigen Kandidaten und Kandidatinnen gewählt, die die relative Mehrheit der abgegebenen gültigen Wahlbezirksstimmen erzielt haben (§ 32 Satz 1 KWahlG NRW). Für die Verteilung der Gesamtmandate nach Verhältniswahlgrundsätzen (vgl. dazu § 33 KWahlG NRW) werden von der Ausgangszahl die Sitze erfolgreicher Einzelbewerber abgezogen. Die verbleibenden Sitze werden auf die Parteien und Wählergruppen entsprechend dem Verhältnis ihrer insgesamt erreichten Stimmenzahlen im gesamten Wahlgebiet verteilt. Von den danach entfallenden Sitzen werden die in den Wahlbezirken direkt errungenen Mandate abgezogen. Verbleibende Sitze werden entsprechend der Reihenfolge der Kandidaten und Kandidatinnen 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.

Hinsichtlich der durch den Wahlausschuss der jeweiligen Körperschaft vorzunehmenden Abgrenzung der Wahlbezirke sah § 4 Abs. 2 KWahlG NRW in der bis zum 23.4.2019 geltenden Fassung folgende Vorgabe vor:

Bei der Abgrenzung der Wahlbezirke ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass räumliche Zusammenhänge möglichst gewahrt werden. Sind Bezirke nach der Gemeindeordnung vorhanden, so soll die Bezirkseinteilung nach Möglichkeit eingehalten werden. Die Abweichung von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Wahlbezirke im Wahlgebiet darf nicht mehr als 25 vom Hundert nach oben oder unten betragen.

**3.** Im Oktober 2018 brachte die Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften in den Landtag ein (LT-Drs. 17/3776). Änderungen hinsichtlich der Stichwahl und der Vorgaben für die Einteilung der Wahlbezirke waren zunächst nicht vorgesehen.

Im November 2018 erfolgte ein Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP (LT-Drs. 17/4305). Danach sollte durch eine Änderung des § 46c KWahlG NRW die Stichwahl bei den Bürgermeister- und Landratswahlen erneut abgeschafft werden. Dazu wird im Änderungsantrag zum Gesetzentwurf ausgeführt, die

Wiedereinführung der Stichwahl im Jahr 2011 habe nicht die erhoffte Wirkung gezeigt. Bei 93 Stichwahlen habe in allen zweiten Wahlgängen die Wahlbeteiligung niedriger gelegen als in den ersten. Der VerfGH NRW habe in seinem Urteil vom 26.5.2009 festgestellt, dass die Abschaffung der Stichwahl von kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen mit der Verfassung des Landes NRW vereinbar sei. Die Erfahrungen bei den Wahlen für den Landtag und Bundestag zeigten, dass es keine Zweifel an der demokratischen Legitimation der gewählten Abgeordneten gebe, obwohl die Wahl durch die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen entschieden werde (LT-Drs. 17/4305, S. 2).

Ferner sollte nach dem Änderungsantrag die Regelung zur Einteilung der Wahlbezirke in § 4 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW, nach der in einem Wahlbezirk die Abweichung von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Wahlbezirke im Wahlgebiet nicht mehr als 25 vom Hundert nach oben oder unten betragen darf, hinsichtlich der Ermittlung dieser Einwohnerzahl ergänzt werden. Es sollte unberücksichtigt bleiben, wer nicht Deutscher i. S. v. Art. 116 Abs. 1 GG ist oder die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzt.

Zur Begründung heißt es in dem Änderungsantrag, mit der Regelung werde die Einteilung der Wahlbezirke an die Rechtsprechung des BVerfG (Beschluss vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris) und die Regelungen des Bundeswahlgesetzes angepasst, um den gleichen Zählwert der abgegebenen Stimmen zu gewährleisten (LT-Drs. 17/4305, S. 2).

Ein weiterer Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP zum Gesetzentwurf datiert vom 12.2.2019 und betrifft nicht die hier streitgegenständlichen Vorschriften (LT-Drs. 17/5082).

Der Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen und der Hauptausschuss führten am 15.2.2019 eine gemeinsame Anhörung zum Gesetzentwurf durch. Zur Frage der Abschaffung der Stichwahl und der beabsichtigten Vorgabe für die Einteilung der Wahlbezirke äußerten sich neben Rechtswissenschaftlern Vertreter und Vertreterinnen der kommunalen Spitzenverbände des Landes und

Vertreter aus der Kommunalpolitik (LT-Ausschussprotokoll 17/551). Die Rechtswissenschaftler bewerteten die beabsichtigte Abschaffung der Stichwahl kritisch, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung prozeduraler Überwachungs- und Begründungspflichten des Gesetzgebers im Bereich des Wahlrechts.

Am 2.4.2019 brachten die Fraktionen von CDU und FDP einen weiteren Änderungsantrag ein (LT-Drs. 17/5639). Abweichend vom ursprünglichen Entwurf sollte die Neuregelung des § 46c KWahlG NRW betreffend die Stichwahl erst zum 1.9.2019 in Kraft treten. Außerdem wurde eine redaktionelle Änderung an der geplanten Regelung zur Einteilung der Wahlbezirke vorgenommen. Ferner erfolgte mit dem Antrag eine ausführliche Begründung der bereits zuvor mit dem Änderungsantrag vom November 2018 (LT-Drs. 17/4305) eingebrachten Vorschläge zur Einteilung der Wahlbezirke und zur Abschaffung der Stichwahl. Die Einteilung der Wahlbezirke anhand der wahlberechtigten Bevölkerung stelle nach der Rechtsprechung des BVerfG einen Grundsatz dar, der aus der Gleichheit der Wahl folge. Diesem Grundsatz nähere sich der Gesetzgeber mit der Gesetzesänderung weiter an. Die Wahrung der Zählwertgleichheit könne dadurch, dass auf die wahlberechtigte Bevölkerung abgestellt werde, besser erreicht werden. Zur Stichwahl wird ausgeführt, dass der Gesetzgeber nach der Entscheidung des VerfGH NRW gehalten sei, die Wahlverhältnisse daraufhin im Blick zu behalten, ob das bestehende Wahlsystem den erforderlichen Gehalt an demokratischer Legitimation auch zukünftig zu vermitteln vermöge. Diesem Petitum werde nachgekommen. Die Auswertung der seit Wiedereinführung der Stichwahl durchgeführten Direktwahlen belege eine im Vergleich mit den Zahlen vor der erstmaligen Abschaffung der Stichwahl nochmals gesteigerte Negativentwicklung. Bei den Stichwahlen sei ein fortschreitendes Absinken der Wahlbeteiligung zu verzeichnen. Die Anzahl der durchgeführten Stichwahlen sinke ebenfalls weiter ab. Soweit im Rahmen der Anhörung angemerkt worden sei, dass die Stichwahlen im Rahmen der Kommunalwahlen 2014/2015 vielfach zu einer Erhöhung der auf den Wahlsieger entfallenden absoluten Stimmenzahl geführt habe, so sei dies bezüglich der Gesamtheit der insgesamt 98 durchgeführten Stichwahlen nicht der Fall. Die Stimmenzahl habe sich gegen-

über dem ersten Wahlgang um 436.644 Stimmen oder 13,42% reduziert. In der Begründung erfolgt ferner eine detaillierte Auswertung der Kommunalwahlen seit 2009 im Hinblick auf die Stichwahl.

Am Ende der Beratungen nahmen der Hauptausschuss und der Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen in ihren Sitzungen am 4. bzw. 5.4.2019 den Gesetzentwurf in der Fassung der Änderungsanträge (LT-Drs. 17/4305, 17/5082 und 17/5639) an. Der Kommunalausschuss sprach eine entsprechende Beschlussempfehlung aus. Am 11. April 2019 verabschiedete der Landtag auf der Grundlage der Beschlussempfehlung und des Ausschussberichts (LT-Drs. 17/5666) in dritter Lesung das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften (LT-Plenarprotokoll 17/56), das am 23.4.2019 verkündet wurde (GV. NRW. S. 202). Die Neuregelung zur Abschaffung der Stichwahl (§ 46c KWahlG NRW) trat am 1.9.2019, die übrigen Regelungen am 24.4.2019 in Kraft.

Die einschlägigen Bestimmungen im Kommunalwahlgesetz lauten:

#### § 4

(...)

(2) Bei der Abgrenzung der Wahlbezirke ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass räumliche Zusammenhänge möglichst gewahrt werden. Sind Bezirke nach der Gemeindeordnung vorhanden, so soll die Bezirkseinteilung nach Möglichkeit eingehalten werden. Die Abweichung von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Wahlbezirke im Wahlgebiet darf nicht mehr als 25 vom Hundert nach oben oder unten betragen. Bei der Ermittlung der Einwohnerzahl bleibt unberücksichtigt, wer nicht Deutscher im Sinne von Artikel 116 Absatz 1 des Grundgesetzes ist oder nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt.

(...)

#### § 46c

(1) Jeder Wähler hat für jede Wahl eine Stimme. Als Bürgermeister oder Landrat ist gewählt, wer von den gültigen Stimmen die höchste Stimmenzahl erhalten hat. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das vom Wahlleiter zu

ziehende Los. Gibt es nur einen zugelassenen Wahlvorschlag, ist der Bewerber gewählt, wenn sich die Mehrheit der Wähler für ihn entschieden hat.

(2) § 4 ist nicht entsprechend anzuwenden. Abweichend von § 10 Abs. 3 können Inhaber eines Wahlscheins in jedem Stimmbezirk des Wahlgebiets wählen.

## II.

1. Mit dem am 18.7.2019 eingeleiteten Normenkontrollverfahren beantragen die Antragstellerinnen und Antragsteller

festzustellen, dass

1. die Änderung des § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW a. F. durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.4.2019 (GV. NRW. S. 202) und damit der § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW n. F.

und

2. die Änderung des § 4 Abs. 2 KWahlG NRW a. F. durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.4.2019 (GV. NRW. S. 202) und damit der § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW n. F.

mit der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen unvereinbar sind.

Sie machen geltend:

a) Die Abschaffung der Stichwahl bei den Bürgermeister- und Landratswahlen verletze das Demokratieprinzip, weil dadurch nicht mehr die erforderliche Gewähr für das notwendige demokratische Legitimationsniveau der Inhaberinnen und Inhaber dieser Ämter bestehe. Kern der demokratischen Entscheidungsweise sei die Mehrheitsregel. Das Wahlrecht sei zwar ausgestaltungsbedürftig und ausgestaltungsfähig, der Kern des Mehrheitsprinzips müsse aber gewahrt bleiben. Bei der Bestimmung des notwendigen Legitimationsniveaus der Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen sei zu berücksichtigen, dass diesen eine herausgehobene

Position zukomme. Bürgermeister und Bürgermeisterinnen leiteten die Gemeindeverwaltung und die Ratssitzung und fungierten als Repräsentanten und Repräsentantinnen der Gemeinde. Sie stellten das Komplement zum Rat und dessen Mehrheiten dar und benötigten daher eine gleichwertige Legitimation. Da direkt gewählte Bürgermeister und Bürgermeisterinnen ebenso wie Landräte und Landrätinnen nicht damit rechnen könnten, auf eine politisch gleichgestimmte Mehrheit im Rat bzw. im Kreistag zu treffen, bedürfe es einer absoluten Mehrheit der Wähler und Wählerinnen, damit sie als gleichberechtigtes Gegengewicht fungieren könnten. Eine Wahl mit lediglich relativer Mehrheit sei der Wahl mit absoluter Mehrheit legitimatorisch nicht gleichwertig, sondern sei bei Personenwahlen ein Instrument, das notfalls eingesetzt werde, um überhaupt zu einer Entscheidung zu gelangen. Im Falle einer großen Zahl an Kandidatinnen und Kandidaten und einem sehr niedrigen Stimmenanteil, der auf den relativen Sieger oder die relative Siegerin entfalle, könne man das Ergebnis kaum noch als demokratisch legitimiert ansehen. Dementsprechend sehe das Kommunalwahlrecht in sämtlichen Flächenländern einen zweiten Wahlgang bzw. eine Stichwahl vor. Eine Rechtfertigung der Abschaffung der Stichwahl unter Hinweis auf die Wahl der Direktkandidaten und -kandidatinnen bei Landtags- und Bundestagswahlen, die ebenfalls mit relativer Mehrheit gewählt würden, gehe fehl. Die Volksvertretungen in Bund und Land würden letztlich nach den Grundsätzen der Verhältniswahl bestimmt.

Die Abschaffung der Stichwahl ermögliche es, dass die Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen von einer Minderheit der Wählerinnen und Wähler ins Amt getragen würden. Diese Gefahr vergrößere sich in dem Maße, in dem die Zersplitterung des Parteienwesens – die den Gesetzgeber auch veranlasst habe, eine Sperrklausel für Gemeinderäte und Kreistage in Höhe von 2,5% zu implementieren – um sich greife. Dies lege die Annahme nahe, dass bei den Kommunalwahlen in NRW im Jahr 2020 zahlreiche Amtsträger und Amtsträgerinnen mit nur recht geringen Mehrheiten ins Amt gewählt würden. Jüngste Wahlergebnisse aus den Kommunalwahlen in anderen Bundesländern erhärteten diese Prognose. Die Stichwahl sei unter diesen Umständen als Vorkehrung dagegen erforderlich, dass sich gesell-

schaftliche Fragmentierung und Polarisierung ungefiltert in die Besetzung staatlicher Ämter übersetze. Erst der zweite Wahlgang ermögliche die wirksame Artikulation der politischen Präferenzen. Dies zeige sich darin, dass zumindest in den kreisangehörigen Gemeinden die im zweiten Wahlgang siegreichen Kandidaten und Kandidatinnen in den meisten Fällen deutlich mehr Stimmen auf sich vereinen konnten. Der oder die schließlich Gewählte könne sich somit auf eine breitere Zustimmung in der Bevölkerung berufen. Außerdem habe sich in 30% der Stichwahlen der vormals Zweitplatzierte durchsetzen und so der bzw. die tatsächlich von der Mehrheit der Bevölkerung getragene Kandidat bzw. Kandidatin ermittelt werden können. Es sei verfassungsrechtlich geboten, dass ein Wahlsystem in diesem Sinne präferenzsensibel sei.

Die Abschaffung der Stichwahl verstoße zudem gegen das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit, das auch auf kommunaler Ebene gelte. Die Chancengleichheit sei streng und formal. Die formale Gleichbehandlung allein genüge aber nicht, wenn die Auswirkungen einer Norm zu einer Ungleichbehandlung der Betroffenen führten. Derartige ungleiche Auswirkungen seien rechtfertigungsbedürftig. Der Staat dürfe nicht ohne zwingenden Grund eine Regelung treffen, die eine schon bestehende faktische Ungleichheit der Wettbewerbschancen der Parteien verschärfe. Die Abschaffung der Stichwahlen begünstige einseitig große Parteien und benachteilige kleine Parteien. Im Hinblick auf die relativen Stärkeverhältnisse bevorteile die Neuregelung voraussichtlich vor allem die CDU und rufe in nicht unerheblichem Maße Wettbewerbsverzerrungen hervor. Dies sei dadurch bedingt, dass die Fragmentierung auf beiden Seiten des politischen Spektrums unterschiedlich stark ausgeprägt sei. Im rechten Spektrum habe die CDU trotz des Aufkommens der AfD in NRW eine relativ klar dominierende Stellung, wohingegen im linken Spektrum zwei oder auch drei Parteien in ähnlicher Stärke Wahlerfolge erzielen. Die stärkere Aufteilung der Wähler und Wählerinnen auf der linken Seite führe zu einer stärkeren Benachteiligung. Dies sei kein Problem des taktischen Wählens, weil sich diese Motive nicht maßgeblich auf einem freien Willensentschluss der Wähler und Wählerinnen gründeten. Die vorhersehbaren Nachteile für

die Wettbewerber und Wettbewerberinnen mit inhaltlichen Schnittmengen seien nicht das Ergebnis wettbewerbsinhärenter Umstände, sondern die Folge der gesetzgeberischen Maßnahme, die Stichwahl abzuschaffen. Die kleineren Parteien würden zudem durch die Möglichkeit einer gemeinsamen Kandidatur gemäß § 46d Abs. 4 KWahlIG NRW unter Druck gesetzt, von einer eigenen Kandidatur und damit auf die unmittelbare Teilnahme an der politischen Konkurrenz abzusehen. Es sei aber nicht Aufgabe der Wahlgesetzgebung, die Bandbreite des politischen Meinungsspektrums zu reduzieren.

Mit der Entscheidung, die Stichwahl abzuschaffen, habe der nordrhein-westfälische Gesetzgeber den ihm eröffneten Gestaltungsspielraum überschritten. Das Wahlrecht sei Kerngebiet des politischen Wettbewerbsrechts. Hier gelte der Gleichbehandlungsgrundsatz mit besonderer Form und Strenge, da der Wahlrechtsgesetzgeber Entscheidungen in eigener Sache treffe.

Beim Erlass der streitgegenständlichen Regelung habe der Gesetzgeber zudem seine Begründungspflicht verletzt. Er sei gehalten, innerhalb des Wahlsystems folgerichtige Ausgestaltungsoptionen zu wählen und bedürfe für die Änderung des Wahlsystems eines sachlichen Grundes. Insoweit müsse die zugrunde liegende Prognose nachvollziehbar begründet und auf tatsächliche Entwicklungen gerichtet sein, deren Eintritt der Gesetzgeber ohne die in Rede stehende Wahlrechtsbestimmung konkret erwarte. Gemessen daran hielten die in NRW zur Begründung der Abschaffung der Stichwahl benannten Gründe einer näheren Überprüfung nicht stand. Soweit die Kosten eines weiteren Wahlgangs herangezogen worden seien, so seien diese im Verhältnis zu den Haushaltsvolumina der Kommunen marginal. Darüber hinaus habe der Gesetzgeber darauf abgestellt, dass die Zahl der Stichwahlen rückläufig sei. Insofern sei aber zu berücksichtigen, dass es tendenziell eher in kleinen Gemeinden nicht zu Stichwahlen komme, da dort die Zahl aussichtsreicher Bewerber und Bewerberinnen gering sei. In den relevanten Bereichen sei aber mit einem Anstieg der Anzahl an aussichtsreichen Kandidaten und Kandidatinnen zu rechnen, weshalb auch Stichwahlen dringend benötigt würden.

Auch die herangezogene geringe Wahlbeteiligung bei Stichwahlen sei nicht weiterführend. Diese dürfe nicht allein der Stichwahl zugeschrieben werden, sondern sei ein generelles Problem auf kommunaler Ebene. Das Argument taue auch deshalb nicht, weil dabei zu Unrecht nur auf den Stichwahlgang abgehoben werde. Erster und zweiter Wahlgang müssten aber als Gesamtgeschehen eines Auswahlprozesses gesehen werden. Die Wahlentscheidung, die durch die Stichwahl hervorgerufen werde, sei legitimatorisch immer auch durch die Teilnahme am ersten Wahlgang getragen. Ein Wahlsystem, das einen ersten und einen Stichwahlgang vorsehe, habe daher immer eine höhere Wahlbeteiligung als ein Wahlsystem mit nur einem Wahlgang. Im Übrigen sei für die Höhe des Legitimationsniveaus im rechtlichen Sinne die Höhe der Wahlbeteiligung unerheblich.

Die dargestellten, vom Gesetzgeber herangezogenen Gründe seien ungeachtet ihrer mangelnden Tragfähigkeit so im Ungefähren verblieben, dass sie nicht als tatsächlich hinter dem Gesetzgebungsvorhaben stehend angesehen werden könnten. Dies werde auch dadurch deutlich, dass erst spät im Gesetzgebungsprozess wichtige Gründe nachgeschoben worden seien. Eine Aufspaltung des Erfordernisses eines sachlichen Grundes in eine materielle und eine prozedurale Dimension sei nicht sachgerecht. Dem Erfordernis des sachlichen Grundes werde nur genügt, wenn dieser Grund im Gesetzgebungsverfahren auch benannt und behandelt worden sei.

Nach den Vorgaben des VerfGH NRW sei der Gesetzgeber gehalten, die Wahlverhältnisse daraufhin im Blick zu behalten, ob das bestehende Wahlsystem den erforderlichen Gehalt an demokratischer Legitimation auch zukünftig zu vermitteln vermöge. Dieser Aufgabe sei der Gesetzgeber nicht gerecht geworden. Es sei keine zukunftsgerichtete Prognose angestellt, sondern lediglich auf Zahlen zum Teil weit zurückliegender Wahlen abgestellt worden. In diesem Zusammenhang sei insbesondere die Pluralisierung der Parteienlandschaft nicht hinreichend in den Blick genommen worden. Auch sei es nicht sachgerecht, allein auf die Anzahl der erforderlichen Stichwahlen abzustellen, sondern es müsse auch berücksichtigt

werden, hinsichtlich welcher Bevölkerungsanteile damit zu rechnen sei, dass ein Hauptverwaltungsbeamter oder eine Hauptverwaltungsbeamtin mit nur einer relativen Mehrheit ins Amt komme. Die Kommunalwahlen im Jahr 2009 (ohne Stichwahlen) hätten gezeigt, dass unter den Gemeinden, in denen Bewerber und Bewerberinnen mit nur einer relativen Mehrheit obsiegt hätten, viele besonders einwohnerstarke Kommunen (etwa Dortmund, Essen und Bonn) vertreten gewesen seien. Stimmenanteile von über fünfzig Prozent seien hingegen überwiegend in kleinen Gemeinden aufgetreten.

Dass die stärkere Verteilung der Stimmenanteile bei Wahlen ein tatsächlicher und hochaktueller Trend sei, zeigten die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019. In den sechs einwohnerstärksten Gemeinden in NRW hätten die drei erfolgreichsten Parteien (CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen) jeweils Ergebnisse zwischen 15,2% und 32,9% erzielt. In den 54 kreisfreien Städten und in den Landkreisen habe gerade einmal in drei Fällen eine Partei mindestens 40% der Stimmen erreichen können. In 30 von 54 Städten habe die stärkste Partei nicht einmal 30% der gültigen Stimmen erzielt. Ein ähnliches Bild biete sich mit Blick auf die kreisangehörigen Städte, wo in nur 65 von 373 Fällen eine Partei mindestens 40% der Wählerstimmen auf sich habe vereinigen können. Dass zwischen Europawahl und Kommunalwahlen ein systematischer Zusammenhang bestehe, zeige die am selben Tag durchgeführte Bürgermeisterwahl in der Stadt Lage. Dort hätten der Erstplatzierte ein Ergebnis von 28,68%, der Zweitplatzierte von 26,87% und der Drittplatzierte von 18,63% erzielt. Diese Entwicklungen seien im Gesetzgebungsprozess überhaupt nicht berücksichtigt worden, obwohl der Landesgesetzgeber bei der Wiedereinführung einer Sperrklausel im Kommunalwahlrecht mit einer starken Zersplitterung der politischen Landschaft argumentiert habe.

**b)** Die Änderung des § 4 Abs. 2 KWahlG NRW verstoße ebenfalls gegen das Demokratieprinzip und die Chancengleichheit der politischen Parteien sowie die daraus folgende Begründungs- und Beobachtungspflicht des Gesetzgebers. Es könne

weder eine Begründung vorgewiesen werden noch habe der Gesetzgeber eine sorgfältige Prüfung der möglichen Folgen der Änderung vorgenommen.

Die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen des Gestaltungs- und Beurteilungsspielraums bei der Einteilung von Wahlkreisen unterliege einer strengen verfassungsrechtlichen Überprüfung, weil diese die Bedingungen der politischen Konkurrenz berührten, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig werde und die Gefahr bestehe, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lasse. Im Kommunalwahlrecht nehme der Landesgesetzgeber die Einteilung der Wahlbezirke zwar nicht unmittelbar selbst vor, aber ihm komme die Pflicht zu, über entsprechende Regelungen die Erfolgswertgleichheit der Stimmen und die Chancengleichheit der Parteien zu sichern. Darüber hinaus müsse er die den Wahlvorgang regelnden Normen beobachten, sowie tatsächlich notwendige Änderungen folgerichtig und substantiell begründen können.

Der VerfGH NRW habe im Beschluss vom 23.4.1996 – VerfGH 21/95 – (NWVBl. 1996, 376) entschieden, dass es verfassungsrechtlich unbedenklich sei, die durchschnittliche Bevölkerungszahl und nicht die Zahl der Wahlberechtigten bei der Einteilung der Landtagswahlkreise zu Grunde zu legen. Die Regelung des § 4 Abs. 2 KWahlG NRW a. F. sei also grundsätzlich mit der Landesverfassung vereinbar. Der Gesetzgeber berufe sich bei der Änderung der Norm auf die Rechtsprechung des BVerfG, nach der die Wahlrechtgleichheit fordere, dass bei der Wahl von Abgeordneten in sog. Ein-Personen-Wahlkreisen alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise, bemessen nach der Zahl der in ihnen zusammengefassten deutschen Bevölkerung, am Kreativevorgang teilnehmen könnten. Das entsprechende Urteil (vom 10.4.1997 – 2 BvF 1/95 –, BVerfGE 95, 335, in Bezug genommen in LT-Drs. 17/5639, S. 2) habe jedoch keineswegs die Frage zum Gegenstand gehabt, ob tatsächlich nur die Wahlberechtigten die Bemessungsgröße für die Wahlkreiseinteilung bilden müssten. Auch aus der im Gesetzgebungsverfahren zitierten Entscheidung des BVerfG zum Wahlrecht für Auslandsdeutsche

(Beschluss vom 4.7.2012 – 2 BvC 1/11 u. a. –, BVerfGE 132, 39, in Bezug genommen in LT-Drs. 17/5639, S. 2) könnten keine Folgerungen für die Wahlbezirkseinteilung bei nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen gezogen werden.

Zwar gebe es durchaus Argumente dafür, bei der Einteilung der Wahlbezirke allein auf die Wahlberechtigten abzustellen. Diese habe der Gesetzgeber aber nicht in seine Erwägungen einbezogen. Auch sei zu berücksichtigen, dass das Bundesverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil (BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166) entschieden habe, für die Wahlkreiseinteilung gälten allein die besonderen kommunalwahlrechtlichen Kriterien, während bestimmte, im Bundeswahlrecht wurzelnde Gesichtspunkte auf kommunaler Ebene nicht griffen.

Soweit der Gesetzgeber darauf verwiesen habe, dass durch die Gesetzesänderung die Zählwertgleichheit besser erreicht werden könne, sei damit wohl die Erfolgswertgleichheit gemeint gewesen. Es sei aber nicht dargelegt worden, inwiefern unter der Geltung der alten Rechtslage eine Beeinträchtigung dieses Rechts gedroht habe. Die Änderung sei vielmehr ohne substantiierte Tatsachengrundlage über den Zustand der Wahlbezirke und ohne Prognose über die tatsächlichen Folgen der Neuregelung erfolgt. Eine absehbare Folge der Ausklammerung von Nichtdeutschen und Nicht-EU-Bürgern sei eine Vergrößerung von Wahlbezirken in den Bereichen, in denen zahlreiche Personen dieser Gruppen wohnten. Dies könnten auch sozial schwache und unter Integrationsgesichtspunkten besonders betreungsbedürftige Gemeindegebiete sein. Die in diesen Bezirken gewählten Ratsherren und -frauen habe bereits nach alter Rechtslage eine besondere Verantwortung und Belastung getroffen, da sich Politik im Interesse des Gemeinwohls nicht allein an Deutsche und EU-Bürger richten dürfe. Diese Betreuungsproblematik werde für kommunale Mandatsträger durch § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlIG NRW voraussichtlich erheblich verschärft, obwohl die Bedeutung der Wahlkreisgröße für den Vorgang der Integration auf kommunaler Ebene in der Rechtsprechung anerkannt sei. Die adäquate Rückkopplung des Mandatsträgers und seines Wahlbezirks an die spezifischen örtlichen Strukturen sei als vom wahlrechtlichen Gebot

der Systemgerechtigkeit erfasst anzusehen. Der Gesetzgeber habe zudem die von ihm getroffene Differenzierung selbst nicht konsequent durchgehalten, weil etwa auch Minderjährige bei der Größe der Wahlbezirkseinteilung berücksichtigt würden, obwohl sie nicht wahlberechtigt seien.

2. Der Landtag beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er hat bereits Zweifel an der Zulässigkeit des Antrags zu 1. und hält den Normenkontrollantrag darüber hinaus für unbegründet. Er trägt im Wesentlichen vor:

a) Es bestünden erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit des Antrags zu 1. wegen des bereits ergangenen Urteils des VerfGH zur Zulässigkeit einer Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten in einem Wahlgang mit einfacher Mehrheit. Es fehle am besonderen objektiven Klarstellungsinteresse, das nach der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung für die Zulässigkeit eines abstrakten Normenkontrollverfahrens notwendig sei. Das objektive Klarstellungsinteresse werde in der Regel durch die Antragstellung und das Bestehen eines Antragsgrundes nach § 76 Abs. 1 BVerfGG als indiziert angesehen. Anders könne es allerdings liegen, wenn Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle eine bereits vom Verfassungsgericht geprüfte Rechtsnorm sei. In diesem Fall liege ein objektives Klarstellungsinteresse nur dann vor, wenn dargelegt werde, dass zwischenzeitlich ein die Verfassungskonformität grundlegend in Frage stellender Wandel der zugrundeliegenden Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten sei (unter Verweis auf VerfGH BY, Entscheidungen vom 31.7.1952 – Vf. 112, 156, 190-VII-50 –, VerfGHE BY 5, 166, 182 ff., vom 24.10.1958 – Vf. 46-VII-58 –, VerfGHE BY 11, 127, 140, und vom 17.1.1964 – Vf. 103-V-61 –, VerfGHE BY 17, 1, 2). Vorliegend habe der VerfGH in Bezug auf die inhaltlich parallel ausgestaltete Vorgängernorm die Vereinbarkeit mit der Landesverfassung bereits ausdrücklich festgestellt. Es fehle insoweit an einem substantiierten Vortrag der Antragstellerinnen und Antragsteller, aus welchem Grund und inwieweit sich die zugrundeliegenden Lebensverhältnisse oder die allgemeine Rechtsauffassung zwi-

schenzeitlich so wesentlich geändert hätten, dass die Verfassungskonformität der Regelung grundlegend in Frage gestellt werde. Soweit antragstellerseits allgemein auf Veränderungen „in der Parteienlandschaft“ abgestellt werde, sei weder erkennbar, inwieweit speziell seit dem Jahr 2009 besondere Entwicklungen zu verzeichnen seien, noch werde ein „wesentlicher“ Charakter der Änderungen dargelegt. Namentlich das Auftreten neuer Parteien und parteipolitischer Konstellationen zähle seit jeher zur Normalität eines demokratischen Gemeinwesens.

**b)** Der Antrag zu 1. sei jedenfalls unbegründet, weil die Regelung des § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW verfassungsgemäß sei. Es sei bereits gerichtlich geklärt, dass das Verfahren der einstufigen Direktwahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen konzeptionell ein mit der Landesverfassung vereinbares Wahlverfahren darstelle. Es genüge dem Demokratieprinzip, berühre nicht die Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Wahlbewerberinnen und -bewerber und halte sich innerhalb des dem Gesetzgeber eingeräumten Gestaltungsspielraums. Ferner habe der VerfGH den Verweis auf den Rückgang der Anzahl der Stichwahlen sowie das Absinken der Wahlbeteiligung an den Stichwahlen als sachliche Begründung gebilligt.

Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung enthielten Vorgaben zur Ausgestaltung der Mehrheitsregel im Bereich des Kommunalwahlrechts. Solche ließen sich auch nicht aus den kommunalrechtlichen Regelungen der übrigen Länder ableiten. Im Übrigen sei in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass nicht in allen Bundesländern eine Stichwahl vorgesehen sei. So finde in einigen Bundesländern stattdessen ein zweiter Wahlgang statt. Die entsprechenden Regelungen in Baden-Württemberg und Sachsen seien ebenfalls von der Einschätzung getragen, dass auch eine relative Mehrheit hinreichende Legitimation für kommunale Hauptverwaltungsbeamte und -beamtinnen vermittele. Ferner sei zwischenzeitlich auch in Niedersachsen und Thüringen ein einstufiges Direktwahlverfahren eingeführt, aber wieder abgeschafft worden.

Eine erhöhte, eine Stichwahl erfordernde demokratische Legitimationsbedürftigkeit könne auch nicht aus einer rechtspolitischen Deutung der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen als vermeintlich funktionalem Gegengewicht zum Rat abgeleitet werden. Eine solche Einordnung überstrapazierte Status und Funktion des Bürgermeisteramts im System der Gemeindeordnung. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister stünden in einem beamtenrechtlichen Dienst- und Treueverhältnis und unterlägen einer umfassenden staatlichen Rechtsaufsicht. Darüber hinaus seien sie im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung zur Unparteilichkeit und Neutralität verpflichtet. Ihre wesentlichen Funktionen lägen in der Vorbereitung und dem Vollzug der Beschlüsse des Rates und in der Aufgabe der Vertretung der Kommune. Hinsichtlich der als eigene Aufgaben wahrgenommenen Geschäfte der laufenden Verwaltung bestehe ein Rückholrecht des Rates. Dieser sei rechtlich das zentrale Organ.

Im Übrigen gingen die Antragstellerinnen und Antragsteller fehl, soweit sie geltend machten, ein Gestaltungsspielraum des Wahlgesetzgebers bestehe nur in eng gesteckten Grenzen, bedürfe stets einer besonderen Begründung und könne den Gesetzgeber nicht aus der Bindung entlassen, eine möglichst hohe demokratische Legitimation des bzw. der Gewählten zu erreichen. Diese Sichtweise entspreche erkennbar nicht dem vom VerfGH betonten Diktum des weiten Gestaltungsspielraums bei der Ausgestaltung der Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten, der lediglich durch das Gebot folgerichtiger Gestaltung und das Erfordernis eines sachlichen Grundes für Wahlrechtsänderungen beschränkt werde. Außerdem verfolge auch der Gesetzgeber das Ziel möglichst hoher demokratischer Legitimation der Gewählten. Es sei insofern eine originär politische Frage, ob die demokratische Legitimation eines im ersten Wahlgang mit höherer Wahlbeteiligung, aber nur relativer Mehrheit gewählten Bewerbers höher sei als diejenige eines Kandidaten, der bei geringerer Wahlbeteiligung in einer Stichwahl eine absolute Mehrheit erziele.

Soweit der VerfGH die seinerzeitige Bestätigung des einstufigen Direktwahlverfahrens unter den Vorbehalt einer möglichen späteren Änderung der tatsächlichen oder normativen Grundlagen gestellt habe, lägen derartige Änderungen erkennbar nicht vor. Vielmehr hätten sich die Beobachtungen in tatsächlicher Hinsicht, die bereits dem letzten Übergang zu einem einstufigen Wahlsystem zugrunde gelegen hätten, in der Zwischenzeit noch verstärkt und seien auch durch den Verlauf der unter der Geltung des einstufigen Wahlsystems durchgeführten Wahlen bestätigt worden. Der Verweis der Antragstellerinnen und Antragsteller auf die Erhöhung der absoluten Stimmzahl der gewählten Kandidatinnen und Kandidaten im zweiten Wahlgang sei für die Frage nach der hinreichenden Legitimationswirkung des einstufigen Verfahrens ohne Belang. Bei dem Effekt handele es sich primär um eine rechnerische Folgewirkung des zwangsweisen Ausschlusses von Mitbewerberinnen und Mitbewerbern. Der durch den Eingriff in die passive Wahlrechtsgleichheit der ausgeschlossenen Kandidatinnen und Kandidaten erreichte Zugewinn an Stimmen stehe daher nicht für eine erhöhte verfassungsrechtliche Dignität des zweistufigen Modells. Die Reduzierung auf zwei Personen bringe es für die Wähler und Wählerinnen der nicht für die Stichwahl qualifizierten Bewerberinnen und Bewerber mit sich, dass sie entweder auf die Beteiligung an der Wahl verzichteten oder auf die Zweitpräferenz auswichen. Inwieweit dieses Ergebnis eher einer repräsentativen Mehrheit entspreche als das im ersten Wahlgang erzielte, könne nicht anhand rechtlicher Bewertungen beurteilt werden. Die von den Antragstellerinnen und Antragstellern unterstellte lenkende Wirkung des einstufigen Wahlverfahrens liege gerade nicht vor.

Die Einführung der einstufigen Direktwahl verstoße auch nicht gegen das Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung des Verfahrens und das Verbot strukturwidriger Elemente. Die Antragstellerinnen und Antragsteller verwiesen in diesem Zusammenhang auf die Einführung einer Sperrklausel in Höhe von 2,5% für die Wahlen der Räte und Kreistage. Daraus lasse sich eine mangelnde Folgerichtigkeit aber schon deshalb nicht ableiten, weil der VerfGH NRW die verfassungsunmittelbar in Art. 78 Abs. 1 Satz 3 LV geregelte Sperrklausel für verfassungswidrig erkannt habe

und das derzeit geltende Wahlsystem die Sperrklausel für die hier in Rede stehenden kommunalen Körperschaften gar nicht enthalte.

Soweit der VerfGH das Erfordernis eines sachlichen Grundes für eine Wahlrechtsänderung aufgestellt habe, so könne dies nicht dahingehend verstanden werden, dass die Wiedereinführung des in jeder Hinsicht verfassungsgemäßen einstufigen Direktwahlverfahrens einem genuinen Rechtfertigungsvorbehalt unterworfen sei. Es könne allein darum gehen, sicherzustellen, dass die Entscheidung des Gesetzgebers nicht durch sachwidrige oder sachfremde Gründe motiviert und geleitet werde. Eine Verletzung des sachlichen Begründungsgebots liege nur dann vor, wenn eine Entscheidung bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bzw. die Landesverfassung beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich sei und sich daher der Schluss aufdränge, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhe.

Gemessen daran komme dem antragstellerseits gerügten Umstand, dass die Gesetzesbegründung zunächst „denkbar knapp“ und erst nachträglich mit weiteren Begründungssätzen versehen worden sei, keine Bedeutung zu. Der Landesgesetzgeber begründe den Übergang zu einem einstufigen Wahlsystem mit relativer Mehrheit damit, dass nach dem vorherigen zweistufigen Wahlmodus bei den Stichwahlen die Wahlbeteiligung häufig deutlich niedriger gelegen habe als im ersten Wahlgang. Dies werde durch umfangreiches statistisches Material belegt. Zudem werde die rückläufige Zahl der Stichwahlen angeführt. Diese Aspekte seien vom VerfGH als sachlicher Grund gebilligt worden.

Zudem könnten Prognosen über die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung lediglich daraufhin überprüft werden, ob sie offenkundig fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar seien. Deshalb sei die Argumentation der Antragstellerinnen und Antragsteller, dass sich der Gesetzgeber zu sehr an den Ergebnissen der letzten Kommunalwahlen ausgerichtet und zwischenzeitliche Entwicklungen außer Acht gelassen habe, verfehlt, zumal auch bei den Ergebnissen der letzten Kommunalwahlen die Konsequenzen der wachsenden Auffächerung des Parteiensystems bereits Niederschlag gefunden hätten. Die Ergebnisse der Europawahlen hätten

zudem gar nicht berücksichtigt werden können, weil der Gesetzesbeschluss auf den 11.4.2019 datiere und damit vor den genannten Wahlen erfolgt sei. Ungeachtet dessen unterlägen EU-Parlaments- und Kommunalwahlen auch vollständig anders gearteten Umständen und Bedingungen. Insgesamt spreche vor dem Hintergrund des demokratischen Prozesses alles dafür, die aktualisierte Einschätzung des Gesetzgebers, die mit dem Nachteil des zwangsweisen Ausschlusses von Bewerberinnen und Bewerbern verbundene Stichwahl zugunsten eines streng egalitären einstufigen Systems ablösen zu wollen, losgelöst von den statistischen Gründen schon für sich genommen als sachlichen Grund für den Wechsel des Wahlsystems anzuerkennen. Die Stichwahl stelle einen Eingriff in die passive Wahlrechtsgleichheit dar, der seinerseits rechtfertigungsbedürftig sei, während das einstufige Direktwahlverfahren die Wahlrechtsgleichheit nicht beeinträchtige. Die Abschaffung der Stichwahl müsse daher als Beendigung eines Eingriffs in Wahlrechtsgrundsätze eingeordnet werden, was bei der Prüfung des sachlichen Grundes nicht unberücksichtigt bleiben dürfe.

c) Der Antrag sei auch im Hinblick auf § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW unbegründet. Bei einem Wahlsystem, wie es für die Kommunalwahlen mit Blick auf die Wahlbezirke durch die §§ 31 ff. KWahlG NRW normiert werde, verlange die Wahlrechtsgleichheit, dass jeder Wahlbezirk möglichst die gleiche Zahl an Wahlberechtigten umfassen müsse. Dies habe das BVerfG für die Wahlen auf Bundesebene ausdrücklich entschieden. Mit Blick auf die durch Art. 38 Abs. 1 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bewirkte Synchronisation der demokratischen Legitimationsanforderungen könne für die Wahlbezirkseinteilung auf kommunaler Ebene nichts anderes gelten. In diesem Sinne trage § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW den ohnehin bestehenden landesverfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung und biete keinen Anlass zur Beanstandung.

Es sei verfassungsrechtlich nicht tragfähig, wenn die Antragstellerinnen und Antragsteller aus der verfassungspolitischen Forderung nach einer Rückkopplung des Mandats an die spezifisch örtlichen Strukturen weitergehende Anforderungen an

eine systemgerechte Ausgestaltung des Rechts sowie weitergehende Begründungspflichten ableiten wollten. Das Kommunalwahlgesetz erkenne den Entscheidungsträgern und -trägerinnen vor Ort bei der abschließenden Entscheidung über die Einteilung der Wahlbezirke durchaus Spielräume zu. Derartige Differenzierungen müssten sich aufgrund ihres Eingriffscharakters in die Wahlrechtsgleichheit aber den gesteigerten Rechtfertigungsanforderungen eines zwingenden Grundes stellen und könnten nicht zu einer faktischen Verfassungskorrektur der maßgeblichen Bezugsgröße für die Wahlbezirkseinteilung verwendet werden. Soweit darüber hinaus die besondere Verantwortung einzelner Ratsmitglieder „für besonders betreuungsbedürftige Gemeindegebiete“ betont werde, liege dem ein unzutreffendes Verständnis des demokratischen Repräsentationsprinzips zugrunde. Die Regelung des § 40 Abs. 2 GO NRW gehe in Übereinstimmung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG von einer Gesamtrepräsentation der Bürgerschaft bzw. des Volkes in den Gemeinden durch den Rat aus. Jedes einzelne Ratsmitglied sei mithin auf die Interessen der Bürgerschaft insgesamt verpflichtet, nicht aber auf hiervon abgetrennte spezifische Sonderinteressen territorialer Untergliederungen der Gemeinde.

**3.** Auch die Landesregierung beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie hält den Normenkontrollantrag für unbegründet und trägt im Wesentlichen vor:

**a)** Hinsichtlich des Verfahrensgegenstandes sei festzustellen, dass der Antrag zu 1. das tatsächliche Petitum des Normenkontrollantrags nur unzureichend umschreibe. Die Antragstellerinnen und Antragsteller wollten die Verfassungswidrigkeit der Vorschriften über die Abschaffung der Stichwahl geltend machen. Die Stichwahl werde jedoch nicht allein durch die Neufassung des § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW abgeschafft, sondern auch durch die Streichung des bisherigen § 46c Abs. 2 und 3 KWahlG NRW. Die Anträge seien daher so zu verstehen, dass auch die zuletzt genannten Regelungen des Änderungsgesetzes in den Antrag zu 1. einbezogen sein sollten.

Der Antrag zu 2. hingegen sei ausdrücklich auf die Ergänzung des § 4 Abs. 2 KWahlG um den Satz 4 beschränkt. Demgegenüber werde nicht geltend gemacht, § 4 Abs. 2 Satz 1 bis 3 KWahlG NRW sei verfassungswidrig, weil der Landesgesetzgeber es unterlassen habe, auch für die minderjährigen Deutschen und Unionsbürgerinnen und -bürger die Berücksichtigung bei der Ermittlung der Einwohnerzahl auszuschließen.

**b)** Die Einführung des Prinzips der relativen Mehrheit für die Direktwahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte sei verfassungsgemäß. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Zulässigkeit der Abschaffung der Stichwahl habe der VerfGH bereits im Urteil vom 26.5.2009 geklärt. Danach genüge die Wahl mit relativer Mehrheit dem Demokratieprinzip, sei mit den Wahlrechtsgrundsätzen nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und den Homogenitätsvorgaben des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar und verletze auch nicht die Grundsätze der Wahlgleichheit oder der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. Weder dem Grundgesetz noch der Landesverfassung lasse sich der Grundsatz entnehmen, eine relative Mehrheit vermittle der Wahl eine geringere demokratische Legitimation als eine absolute Mehrheit. Zwingende Vorgaben für die Ausgestaltung des Mehrheitsprinzips bei den Bürgermeister- und Landratswahlen ergäben sich wegen des Grundsatzes der Verfassungsautonomie der Länder auch nicht aus einem Vergleich mit dem Kommunalwahlrecht in anderen Bundesländern. Es handele sich somit um eine politische Entscheidung des Wahlgesetzgebers. Soweit die Antragstellerinnen und Antragsteller in diesem Zusammenhang geltend machten, bei einer relativen Mehrheitswahl würden die Bewerberinnen und Bewerber ggf. von einer Minderheit ins Amt getragen, verkennten sie, dass auch eine relative Mehrheit eine Mehrheit sei und de constitutione lata nicht als Minderheit abqualifiziert werden könne. Es sei zudem rechtspolitisch fragwürdig, die Stichwahl als Ausdruck einer echten bzw. absoluten Mehrheit zu überhöhen. Dabei werde ausgeblendet, dass der in der Stichwahl siegreiche Kandidat bzw. die siegreiche Kandidatin im ersten Wahlgang ebenfalls keine absolute Mehrheit habe erzielen können und dies im zweiten Wahlgang nur gelinge, weil vorher die Zahl der

zur Wahl stehenden Kandidatinnen und Kandidaten auf zwei reduziert und so die mathematischen Bedingungen für die absolute Mehrheit künstlich geschaffen würden.

Der Einwand des Verstoßes gegen die Chancengleichheit der Parteien beruhe auf der zentralen Prämisse, die Chancengleichheit sei nicht nur als formale, sondern vor allem auch als faktische Chancengleichheit zu verstehen. Der VerfGH habe aber betont, dass es nicht geboten sei, die sich im Hinblick auf Größe, politisches Gewicht und Leistungsfähigkeit ergebenden Unterschiede zwischen den konkurrierenden Parteien und Wählergruppen auszugleichen, um allen dieselbe Ausgangslage im politischen Wettbewerb zu verschaffen. Der Staat dürfe die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen. Insofern sei der Verweis der Antragstellerseite darauf, dass infolge der fortschreitenden Auffächerung des Parteienwesens die ehemals dominierenden Parteien CDU und SPD zunehmend weniger Stimmen auf sich vereinigten, nicht weiterführend. Diese Auffächerung sei Ausdruck der parteipolitischen Präferenzen. Solange diese Auffächerung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei, seien die sich daraus ergebenden Konsequenzen Teil der vorgefundenen Wettbewerbslage, in die der Staat nicht eingreifen dürfe, ohne sich seinerseits dem Vorwurf des Verstoßes gegen die Chancengleichheit der politischen Wettbewerber auszusetzen. Darüber hinaus sei auch der Vorwurf nicht haltbar, die Abschaffung der Stichwahl komme einseitig einem bestimmten parteipolitischen Wettbewerber zugute. So hätten bei den zwischen 2007 und 2011 durchgeführten einstufigen Direktwahlen von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern von denjenigen Kandidatinnen und Kandidaten, die mit weniger als 50% der abgegebenen Stimmen gewählt worden seien, die Hälfte der CDU und die Hälfte der SPD angehört. Es sei in diesem Zusammenhang gleichfalls zu berücksichtigen, dass die parteipolitische Zugehörigkeit bei der Wahl der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten eine geringere Rolle als bei anderen Wahlen spiele, da die Persönlichkeit der jeweiligen Bewerber und Bewerberinnen sowie der örtliche Bezug im Vordergrund stünden.

Soweit die Verletzung einer verfassungsrechtlichen Begründungspflicht gerügt werde, sei schon die Prämisse verfehlt. Für die Änderung des Wahlsystems bedürfe es zwar eines sachlichen Grundes, den Gesetzgeber treffe aber keine Begründungspflicht. Beides könne nicht gleichgesetzt werden. Das Erfordernis eines sachlichen Grundes sei eine materielle Voraussetzung. Diese sei schon dann erfüllt, wenn die gesetzgeberische Entscheidung sachlich begründet werden könne – unabhängig davon, ob dies in der Gesetzesbegründung auch entsprechend erwogen worden sei. Das Erfordernis, eine gesetzgeberische Entscheidung müsse nachvollziehbar begründet sein, sei hingegen eine prozedurale Voraussetzung. Der VerfGH habe in der Entscheidung vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 – (OVGE 52, 280) keine solche prozedurale Begründungspflicht vorgegeben, sondern eine materielle Voraussetzung.

Unabhängig davon habe der Gesetzgeber im vorliegenden Fall seine Entscheidung auch begründet. Im Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und FDP vom 2.4.2019 werde ausführlich dargelegt, dass die Abschaffung der Stichwahl erfolge, um einer Schwächung der Legitimationskraft der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten infolge absinkender Wahlbeteiligung an dem entsprechenden Wahlakt entgegenzuwirken. Diese Prognose habe der Gesetzgeber damit begründet, dass die Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang häufig deutlich niedriger gelegen habe als im ersten Wahlgang, dass demgegenüber die Bündelung der Wahlentscheidung auf einen einzigen Wahltermin zwischen 2007 und 2011 eine höhere Wahlbeteiligung gezeigt habe und dass die Zahl der durchgeführten Stichwahlen weiter rückläufig sei. Hierbei habe sich der Gesetzgeber auf eine statistische Auswertung der Kommunalwahlen 2014/2015 gestützt. Die gegen diese Erwägungen von Antragstellerseite vorgebrachten Einwände verfangen nicht, weil Prognosen nur dann rechtsfehlerhaft seien, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar seien.

Die gerügte Verletzung der Beobachtungspflicht könne schon deshalb nicht vorliegen, weil diese nur für den Gesetzgeber relevant sei, der eine bestehende Rege-

lung beibehalten wolle, die auf Prognosen aufbaue. Der ändernde Gesetzgeber könne demgegenüber nicht gegen die Beobachtungspflicht verstoßen. Denn insoweit bedürfe schon das ändernde Gesetz eines sachlichen Grundes, der bei Prognosen auf tatsächliche Verhältnisse gestützt werden müsse.

Eingeschränkt werde der danach bestehende Gestaltungsspielraum nur durch die Grundsätze der Folgerichtigkeit und Systemgerechtigkeit sowie das Willkürverbot. Verstöße dagegen lägen nicht vor.

c) Auch die Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW sei verfassungsgemäß. Für die Mehrheitswahl erfordere der Grundsatz der Gleichheit der Wahl die Einteilung des Wahlgebiets in möglichst gleich große Wahlkreise. Grundlage der Einteilung müsse die Zahl der Wahlberechtigten sein. Dies schließe es allerdings nicht per se aus, bei der Wahlkreiseinteilung die deutsche Wohnbevölkerung als Bemessungsgrundlage heranzuziehen. Die Wahlrechtsgleichheit werde dadurch nicht beeinträchtigt, solange sich der Anteil der nicht wahlberechtigten Personen an der deutschen Bevölkerung regional nur unerheblich unterscheide. Erst wenn sich bei den einzelnen Wahlkreisen nicht nur unerhebliche Abweichungen zwischen der Bevölkerung und der Zahl der Wahlberechtigten im Sinne einer signifikanten Ungleichverteilung nicht wahlberechtigter Teile der deutschen Bevölkerung ergäben, könne eine Änderung der Bemessungsgröße für die Wahlkreiseinteilung geboten sein.

Es handele sich bei dem Kommunalwahlsystem in NRW um eine personalisierte Verhältniswahl. Der Verhältniswahl sei – ähnlich wie im Bundeswahlrecht – eine Mehrheitswahl vorgeschaltet. Dementsprechend gelte auch für die Kommunalwahlen die sich aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl ergebende Einschränkung, dass die Einteilung der Wahlbezirke an der Zahl der Wahlberechtigten auszurichten sei. Dies stelle auch die von den Antragstellern und Antragstellerinnen zitierte Entscheidung des BVerwG nicht infrage.

Den danach geltenden Maßstäben genüge die Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW. Sie stelle lediglich den Gleichklang zur Gesetzeslage im Bundes-

wahlrecht her mit der Besonderheit, dass für die Kommunalwahlen auch die Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wahlberechtigt seien. Ausgehend davon sei nicht die Nichtberücksichtigung der Bevölkerungsgruppe der Drittstaatlerinnen und Drittstaatler bei der Einteilung der Wahlbezirke rechtfertigungsbedürftig, sondern umgekehrt ihre Berücksichtigung. Auch das Demokratieprinzip und der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien würden durch die Regelung nicht berührt.

Vor diesem Hintergrund bestehe auch kein Ansatzpunkt für die Verletzung einer Begründungspflicht des Gesetzgebers. Schon die Prämisse, es bestehe eine solche Begründungspflicht, entbehre einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Insofern setzten die Antragstellerinnen und Antragsteller zu Unrecht eine verfassungsrechtliche Prüf- und Beobachtungspflicht des Gesetzgebers gleich mit einer Begründungspflicht des Wahlgesetzgebers. Eine Begründungspflicht habe aber weder das BVerfG noch der VerfGH NRW für die Wahlkreiseinteilung postuliert. Selbst wenn man aber eine solche Begründungspflicht aus der Prüf- und Beobachtungspflicht ableite, könne sie nur so weit reichen wie jene Prüfpflicht. Die hier in Rede stehende gesetzgeberische Maßnahme sei aber vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips, der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien mangels Eingriffsqualität nicht rechtfertigungs- und damit auch nicht begründungsbedürftig. Keinesfalls bestehe der von der Antragstellerseite implizierte Grundsatz, Änderungen bei der Einteilung der Wahlbezirke seien nur dann zulässig, wenn sie zwingend geboten seien.

Ein sachlicher Grund für die Einführung der Regelung sei in den Änderungsanträgen von CDU und FDP dargelegt worden. Dem Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG könne entnommen werden, dass die Gesetzesänderung dazu dienen solle, den dort aufgestellten Grundsätzen Rechnung zu tragen.

Soweit die Antragstellerinnen und Antragsteller darüber hinaus mit dem Verweis auf die Berücksichtigung der Deutschen bzw. EU-Mitgliedsstaatler unter 16 Jahren bei der Einteilung der Wahlbezirke der Sache nach einen Verstoß gegen das Ge-

bot der System- und Folgerichtigkeit rügten, könne dieser Einwand jedenfalls nicht zu einer Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW, sondern allenfalls des § 4 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW führen. Dieser stelle auf die Bezugsgröße der Einwohnerinnen und Einwohner und nicht auf die Wahlberechtigten ab. Ob diese Vorschrift trotz der Einbeziehung der unter 16-Jährigen verfassungsgemäß sei, sei nicht verfahrensgegenständlich. Eine Ausdehnung der Entscheidung auf die Vorschrift scheide aus, weil sie voraussetze, dass die beiden Regelungen aus denselben Gründen mit der Landesverfassung unvereinbar seien. Dies sei aber schon deshalb nicht der Fall, weil die zugrunde liegenden Anteile der nicht wahlberechtigten Personengruppen an der Gesamtbevölkerung verschieden seien.

Im Übrigen sei aber auch § 4 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW verfassungsgemäß. Die diesbezüglichen Maßgaben des BVerfG würden eingehalten. Danach werde die Wahlrechtsgleichheit auch bei Heranziehung der gesamten deutschen Bevölkerung als Bemessungsgrundlage für die Wahlkreiseinteilung nicht beeinträchtigt, solange sich der Anteil der Minderjährigen an der deutschen Bevölkerung regional nur unerheblich unterscheide. Folglich habe der Gesetzgeber diesen Anteil in den Blick zu nehmen. Untersuchungen hätten gezeigt, dass der Anteil der Minderjährigen bundesweit relativ homogen sei. Entsprechendes gelte nach einer kürzlich durchgeführten Erhebung für die Landtagswahlkreise in NRW. Ausweislich des Datenmaterials von IT.NRW liege die Spannbreite der Abweichungen in den Landtagswahlkreisen bezogen auf den rechnerischen landesweiten Durchschnitt bei 6,78 %. Anhaltspunkte dafür, dass eine signifikante Abweichung in der Verteilung auf der kommunalen Ebene vorliege, könnten diesen Daten nicht entnommen werden. Davon abgesehen führe auch eine verfassungsrechtlich erhebliche Abweichung der Anteile der minderjährigen Deutschen in den einzelnen Wahlbezirken nicht zur Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW. Vielmehr sei die Vorschrift dann verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die zuständigen Wahlausschüsse die nicht wahlberechtigten Minderjährigen bei der Einteilung der Wahlbezirke nicht in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen hätten,

wenn sich Verteilungsunterschiede jenseits der vom BVerfG für tolerabel erachteten Grenzen ergäben.

## **B.**

### **I.**

Der Antrag zu 1. ist dahingehend auszulegen, dass neben der Änderung des § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW a. F. auch die Streichung der § 46c Abs. 2 und 3 KWahlG NRW a. F. (durch Art. 1 Ziffer 17 Buchst. b und c des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften) verfahrensgegenständlich ist. Die als verfassungswidrig gerügte Abschaffung der Stichwahl und Einführung einer einstufigen Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten hat der Gesetzgeber nicht nur durch die Neufassung des § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW umgesetzt, sondern darüber hinaus auch durch die Streichung der Absätze 2 und 3, in denen die Einzelheiten zur Stichwahl geregelt waren.

### **II.**

Über den konkreten Normenkontrollantrag zu 2. hinaus ist ferner auch § 4 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW von Amts wegen in die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einzubeziehen, weil die zur Überprüfung gestellte Vorschrift des § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW mit dem vorangehenden Satz in einem untrennbaren Regelungszusammenhang steht, beide Vorschriften also notwendige Bestandteile einer Gesamregelung sind (zur Gebotenheit einer solchen Ausdehnung des Prüfungsgegenstandes bei der bundesverfassungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrolle siehe BVerfG, Urteil vom 24.11.2010 – 1 BvF 2/05 –, BVerfGE 128, 1 = juris, Rn. 117 m. w. N.). Isoliert betrachtet bildet § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG keine sinnvolle eigenständige Regelung (vgl. dazu auch Kees, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 76 Rn. 37).

### III.

Ausgehend davon ist das Verfahren der Normenkontrolle auf eine objektive Rechtskontrolle ausgerichtet und somit hinsichtlich der Kontrolldichte nicht auf die Rügen der Antragsteller und Antragstellerinnen beschränkt (vgl. Geller-Kleinrahm/Kleinrahm/Dickersbach/Kühne, LV NRW, Stand: Februar 1994, Art. 75 Anm. 2 f); zur bundesverfassungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrolle siehe auch Kees, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 76 Rn. 1, 35).

### C.

#### I.

Der Antrag ist nach Art. 75 Nr. 3 LV, § 12 Nr. 6, § 47 Buchst. a VerfGHG zulässig. Die zur Überprüfung gestellten Regelungen des Kommunalwahlgesetzes können als Landesrecht im abstrakten Normenkontrollverfahren auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung geprüft werden. Der Antrag ist von 83 und damit wie erforderlich von mehr als einem Drittel der insgesamt 199 Mitglieder des Landtags gestellt worden.

#### II.

Der Zulässigkeit des Antrags zu 1. stehen weder die Bindungswirkung (vgl. § 26 Abs. 1 VerfGHG) noch die Gesetzeskraft (vgl. § 26 Abs. 2 VerfGHG) des Urteils des VerfGH vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 – (OVGE 52, 280) entgegen, weil sich der Streitgegenstand geändert hat. Mit Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 – (OVGE 52, 280) hat der VerfGH die Vereinbarkeit des § 46c Abs. 2 Satz 2 KWahlG NRW in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 9.10.2007 (GV. NRW. S. 374) mit der Landesverfassung festgestellt, während nunmehr § 46c KWahlG NRW in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.4.2019 (GV. NRW. S. 202) Gegenstand des Verfahrens ist.

### III.

Das erforderliche objektive Klarstellungsinteresse, das nur das Gebotensein einer Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der zur Prüfung gestellten Norm verlangt (vgl. StGH HE, Urteil vom 11.6.2008 – P.St. 2133, P.St. 2158 –, NVwZ 2008, 883 = juris, Rn. 155), liegt vor. Es ist im Falle des Antrags nach § 47 Buchst. b VerfGHG durch den Antragsgrund – die Überzeugung des Antragstellers oder der Antragstellerin von der Unvereinbarkeit der zur Überprüfung gestellten Norm mit der Verfassung – indiziert und fehlt nur im Ausnahmefall (vgl. zum Bundesrecht etwa BVerfG, Beschluss vom 12.10.2010 – 2 BvF 1/07 –, BVerfGE 127, 293 = juris, Rn. 100 m. w. N.; zum jeweiligen Landesrecht StGH HB, Urteil vom 6.6.1977 – St 1/75 –, DÖV 1977, 595 = juris, Rn. 91; VerfGH BE, Beschluss vom 18.6.2014 – 165/12 –, juris, Rn. 27; VerfGH RP, Urteil vom 22.2.2017 – VGH N 2/15 –, DVBl 2017, 633 = juris, Rn. 61). Ein solcher Ausnahmefall ist nicht gegeben, wenn – wie hier – eine inhaltsgleiche, aber nicht streitgegenständlich identische Norm bereits in einem früheren Verfahren der abstrakten Normenkontrolle einer verfassungsgerichtlichen Prüfung unterzogen worden war. Zum einen kann jedenfalls die formelle Verfassungsmäßigkeit nur für die jeweilige Norm geprüft werden. Zum anderen ist der Verfassungsgerichtshof nicht an seine in einer früheren Entscheidung vertretene Rechtsansicht gebunden (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschluss vom 19.11.1991 – 1 BvR 1425/90 –, BVerfGE 85, 117 = juris, Rn. 16).

Im Hinblick auf die besondere Materie des Wahlrechts ist hier auch zu berücksichtigen, dass eine Änderung im Wahlsystem eines sachlichen Grundes bedarf (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 77). Ferner hängt die verfassungsrechtliche Beurteilung der Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten auf der Basis eines einzigen Wahlgangs mit relativer Mehrheit von den jeweiligen tatsächlichen und normativen Grundlagen ab (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 93). Angesichts dessen ist eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der streitgegenständlichen Regelung auch unter

Berücksichtigung der bereits vorliegenden Entscheidung aus dem Jahr 2009 geboten.

#### D.

Der Antrag ist begründet, soweit er sich auf die Regelung zur Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten bezieht (dazu I.). Er ist unbegründet, soweit er sich gegen die Neuregelung zur Einteilung der Wahlbezirke richtet. Insoweit bedarf es aber einer verfassungskonformen Auslegung der Regelungen (dazu II.).

#### I.

Die Regelung des § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.4.2019 (GV. NRW. S. 202) sowie die Streichung der Regelungen in § 46c Abs. 2 und 3 KWahlG NRW in der bis zum 31.8.2019 geltenden Fassung durch Art. 1 Ziffer 17 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.4.2019 (GV. NRW. S. 202) sind mit der Landesverfassung unvereinbar, weil sie Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats im Sinne von Art. 1 Abs. 1, Art. 2 LV i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verletzen.

**1. a)** Die Landesverfassung schreibt in Art. 78 Abs. 1 Satz 1 LV vor, dass die Organe gemeindlicher Selbstverwaltung gewählt werden müssen. Die in Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV genannten Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und freien Wahl im Bereich der Kreise und Gemeinden werden zusätzlich durch das objektiv-rechtliche Verfassungsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet, dessen Geltung als Landesverfassungsrecht Art. 1 Abs. 1 LV vermittelt (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 6.7.1999 – VerfGH 14/98 u. a. –, OVGE 47, 304 = juris, Rn. 54, vom 18.2.2009 – VerfGH 24/08 –, OVGE 51, 310 = juris, Rn. 43, vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 55, und vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 38).

Die dem Gesetzgeber vorbehaltenen Regelungen des kommunalen Wahlrechts müssen außer den Wahlrechtsgrundsätzen auch den Homogenitätsvorgaben von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG und damit insbesondere den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes genügen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 57, und vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 63). Hierzu zählen zumindest die Erfordernisse, die für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes entwickelt worden sind, sowie die durch Art. 79 Abs. 3 GG auf Bundesebene verfassungsfesten Grundsätze, wie sie in Art. 1 und 20 GG niedergelegt sind. Die mithin auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern vorgegebene Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt verlangen, dass sich die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf das Staatsvolk zurückführen lassen und grundsätzlich ihm gegenüber verantwortet werden. Dieser notwendige Zurechnungszusammenhang lässt sich auf verschiedene Weise, nicht nur in einer bestimmten Form herstellen. Entscheidend ist, dass ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 7.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 = juris, Rn. 198 m. w. N.; VerfGH NRW, Urteile vom 18.2.2009 – VerfGH 24/08 –, OVGE 51, 310 = juris, Rn. 46, und vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 57).

Die Ausübung von Staatsgewalt ist dann demokratisch legitimiert, wenn sich die Bestellung der Amtsträger – personelle Legitimation vermittelnd – auf das Staatsvolk zurückführen lässt und das Handeln der Amtsträger selbst eine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation erfährt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 58 m. w. N.). Ein Amtsträger ist uneingeschränkt personell legitimiert, wenn er sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder durch einen seinerseits personell legitimierten Amtsträger oder mit dessen Zustimmung erhalten hat (vgl. BVerfG, Urteil vom 28.1.2014 – 2 BvR 1561/12 u. a. –, BVerfGE 135, 155 = juris, Rn. 157 m. w. N.).

**b)** Nach diesen Maßgaben verlangt die Landesverfassung – ebenso wie das Grundgesetz – anders als für kommunale Vertretungen nach Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV bzw. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG keine Direktwahl von Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen sowie Landräten und Landrätinnen. Dementsprechend stand auch die frühere Wahl der Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen durch die kommunalen Vertretungen im Einklang mit dem Demokratieprinzip und vermittelte eine hinreichende Legitimation (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.2.1978 – 2 BvR 134/76 u. a. –, BVerfGE 47, 253 = juris, Rn. 46, Urteil vom 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 –, BVerfGE 83, 60 = juris, Rn. 38, Beschluss vom 24.5.1995 – 2 BvF 1/92 –, BVerfGE 93, 37 = juris, Rn. 136 f.; BVerwG, Urteil vom 8.4.2003 – 8 C 14.02 –, BVerwGE 118, 101 = juris, Rn. 18). Entscheidet sich der Wahlgesetzgeber insoweit für eine Direktwahl, so muss er bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens die grundlegenden Anforderungen beachten, die für demokratische Wahlen gelten. Demnach sind an allgemeinpolitische Wahlen auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV bzw. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG besondere, aus dem Demokratieprinzip abzuleitende Anforderungen zu stellen (vgl. BVerwG, Urteile vom 8.4.2003 – 8 C 14.02 –, BVerwGE 118, 101 = juris, Rn. 19, und vom 30.7.2003 – 8 C 16.02 –, BVerwGE 118, 345 = juris, Rn. 23; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 14.1.2008 – 2 BvR 1975/07 –, BVerfGK 13, 189 = juris, Rn. 30).

**c) aa)** Zu den fundamentalen Prinzipien der Demokratie gehört das Mehrheitsprinzip. Das Grundgesetz als demokratische Ordnung sieht vor, dass grundlegende staatliche Entscheidungen nach Maßgabe der Mehrheitsregel getroffen werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 21.5.1952 – 2 BvH 2/52 –, BVerfGE 1, 299 = juris, Rn. 63, Beschluss vom 6.10.1970 – 2 BvR 225/70 –, BVerfGE 29, 154 = juris, Rn. 33, Urteil vom 2.3.1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 = juris, Rn. 51; vgl. z. B. Art. 42 Abs. 2, Art. 52 Abs. 3, Art. 54 Abs. 6, Art. 63, Art. 67 Abs. 1 GG; für die nordrhein-westfälische Landesverfassung vgl. z. B. Art. 44 Abs. 2, Art. 52 LV). Dem demokratischen Mehrheitsprinzip liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass Einstimmigkeit in der politischen Realität unerfüllbar ist. Neben der Teilhabe an Herrschaft muss ein

legitimes demokratisches System auch gewährleisten, dass Entscheidungen getroffen werden. Deshalb erfolgt die Festlegung von Mehrheitsregeln stets in einem Spannungsverhältnis von breiter Partizipation und Effektivität. Eine Mehrheitsentscheidung gilt unter diesen Bedingungen als die größtmögliche Annäherung an Freiheit und Gleichheit. Das demokratische Mehrheitsprinzip zielt darauf ab, dass die Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen von der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger – und damit auch von der unterlegenen Minderheit – hingenommen wird (vgl. z. B. Heun, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1983, S. 100 ff. und 175 ff.; Gusy, Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat, AöR 106 [1981], S. 329 ff.; siehe auch BVerfG, Urteil vom 2.3.1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 = juris, Rn. 51 ff.).

Dies setzt – neben der Beachtung der anderen Wahlrechtsgrundsätze – voraus, dass alle stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger am Wahlakt gleichberechtigt teilnehmen können. Diesem gleichen Wahlrecht entspricht in Deutschland zwar keine Wahlpflicht. Gleichwohl wird eine lebendige demokratische Ordnung auch dadurch gefördert, dass eine möglichst große Zahl wahlberechtigter Bürgerinnen und Bürger sich tatsächlich an den Wahlen beteiligt. Wenngleich auch bei geringer Wahlbeteiligung die Wahl wirksam ist und den Gewählten die notwendige demokratische Legitimation vermittelt, ist ebenso klar, dass die Ausgestaltung der Wahl umso eher dem Demokratieprinzip entspricht, als sie die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung schafft. Die Verfassung zielt auf eine Legitimation der gewählten Repräsentanten und Repräsentantinnen, die sich nicht in der bloßen Möglichkeit der Teilnahme der Wahlberechtigten am Wahlakt erschöpft, sondern sich tatsächlich durch aktive Teilnahme einer möglichst großen Zahl von Wählerinnen und Wählern äußert.

Neben der Wahlbeteiligung sichert maßgeblich der Zustimmungsgrad die demokratische Legitimation. Mit Blick auf den Zustimmungsgrad kommt das Demokratieprinzip grundsätzlich bestmöglich zur Geltung, wenn für eine Entscheidung eine absolute Mehrheit erzielt wird, weil es sich nur in diesem Fall tatsächlich um eine

Minderheit handelt, die sich dem Mehrheitswillen unterwerfen muss (vgl. Dreier, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 20 [Demokratie] Rn. 69 mit Fn. 247; Heun, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1983, S. 102 und 124; Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1929, S. 10). Dies gilt jedenfalls für Personenwahlen, bei denen mehr als zwei Kandidaten bzw. Kandidatinnen zur Auswahl stehen. Bei Abstimmungen über Sachfragen kann dagegen durch die Beschränkung der Auswahloptionen auf Zustimmung, Ablehnung und Enthaltung auch bei Genügen einer relativen Mehrheit keine Entscheidung gegen den ausdrücklich erklärten Willen der Mehrheit zustande kommen.

Es entspricht dem Demokratieprinzip, wenn der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung des Wahlverfahrens – etwa durch das Erfordernis einer Stichwahl – dafür sorgt, dass auch bei Personenwahlen ein möglichst hoher Zustimmungsgrad erreicht werden kann. Die Stichwahl, bei der die Auswahl der Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Stichwahlgangs allein vom Wählerwillen abhängt, ist also eine legitime gesetzliche Ausgestaltung des Wahlrechts. Die damit verbundene Verengung des Bewerberfelds ist daher nicht als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die passive Wahlrechtsgleichheit derjenigen Kandidatinnen und Kandidaten zu sehen, die an ihr nicht (mehr) teilnehmen (so aber Dietlein, in: Dietlein/Heusch, BeckOK Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, Stand 1.9.2019, Systematische Einführung zum Kommunalrecht Deutschlands, Rn. 133a).

**bb)** Die Bedeutung des Zustimmungsgrades wird durch die Ausgestaltung der im Grundgesetz geregelten Personenwahlen bestätigt. Den entsprechenden Regelungen lässt sich die Wertung entnehmen, dass bei der Besetzung von besonders herausgehobenen staatspolitischen Ämtern eine relative Mehrheit erst dann hinreichend sein soll, wenn eine absolute Mehrheit nicht erreichbar ist. Art. 63 Abs. 2 GG für die Wahl des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin und Art. 54 Abs. 6 Satz 1 GG für die Wahl des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin sehen jeweils die Anwendung der absoluten Mehrheit vor. Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags bzw. der Bundesversammlung im Sin-

ne des Art. 121 GG erhält. Erst wenn diese Mehrheit weder im ersten noch in einem zweiten Wahlgang erreicht wird, ist in einem weiteren Wahlgang gewählt, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt (Art. 63 Abs. 4 Satz 1 und 3, Art. 54 Abs. 6 Satz 2 GG). Ähnliches gilt nach der Geschäftsordnung des Bundestages für die Wahl des Bundestagspräsidenten bzw. der Bundestagspräsidentin und seiner bzw. ihrer Stellvertreter und Stellvertreterinnen (§ 2 Abs. 2 GOBT), welche die Sitzungsleitung und Repräsentation des Parlaments wahrzunehmen haben.

**cc)** Ein vergleichbares Bild ergibt sich auf der Ebene des Landesverfassungsrechts für die Ministerpräsidentenwahl. Auch Art. 52 Abs. 1 LV bestimmt, dass der Ministerpräsident oder die Ministerpräsidentin grundsätzlich mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags gewählt wird. Kommt danach eine Wahl nicht zustande, finden ein zweiter und gegebenenfalls ein dritter Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhält. Ergibt sich keine solche Mehrheit, ist eine Stichwahl zwischen den beiden Vorgeschlagenen durchzuführen, die die höchste Stimmenzahl erhalten haben (Art. 52 Abs. 2 LV). Ähnliche Wahlverfahrensregelungen finden sich in den Landesverfassungen Berlins (Art. 56 Abs. 1 LV BE – in Bezug auf den Regierenden Bürgermeister bzw. die Regierende Bürgermeisterin), Brandenburgs (Art. 83 LV BB), Mecklenburg-Vorpommerns (Art. 42 LV MV), Niedersachsens (Art. 29 Abs. 1, Art. 30 LV NI), Sachsens (Art. 60 LV SN), Sachsen-Anhalts (Art. 65 LV ST), Schleswig-Holsteins (Art. 33 Abs. 3 und 4 LV SH) und Thüringens (Art. 70 LV TH). In Baden-Württemberg bedarf es zur Wahl des Ministerpräsidenten oder der Ministerpräsidentin zwingend der Mehrheit der Mitglieder des Landtags (Art. 46 Abs. 1 LV BW). Das Gleiche gilt in Hessen (Art. 101 Abs. 1 LV HE), in Rheinland-Pfalz (Art. 98 Abs. 2 Satz 1 LV RP) und im Saarland (Art. 87 Abs. 1 Satz 1 LV SL) sowie für die Wahl des Ersten Bürgermeisters bzw. der Ersten Bürgermeisterin in Hamburg (Art. 34 Abs. 1 LV HH). Lediglich für die Wahl des Ministerpräsidenten bzw. der Ministerpräsidentin in Bayern sowie für die Wahl des Präsidenten bzw. der Präsidentin des Senats in Bremen genügt jeweils die (einfache) Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 44 Abs. 1 i. V. m. Art. 23 Abs. 1 LV BY, Art. 107

Abs. 2 LV HB). Eine zusätzliche Anforderung ergibt sich in diesen Fällen allerdings über das Quorum zur Beschlussfähigkeit. Die Beschlussfähigkeit des Bayerischen Landtags setzt die Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder voraus (Art. 23 Abs. 2 LV BY). Die bremische Landesverfassung verlangt für die Beschlussfähigkeit der Bürgerschaft die Teilnahme (mindestens) der Hälfte ihrer Mitglieder (Art. 89 LV HB).

**dd)** Wenngleich sich aus diesem verfassungsrechtlichen Befund schon mit Rücksicht auf die fehlende Vergleichbarkeit von Direktwahlen durch alle Wahlberechtigten und indirekten Wahlen durch eine repräsentative Versammlung sowie auf die Stellung und Funktion der jeweiligen Amtsträger keine zwingenden Vorgaben für die Ausgestaltung der Mehrheitsregel im Zusammenhang mit der (Direkt-)Wahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte auf Kommunalwahlebene ableiten lassen und Mehrheitsentscheidungen nach Maßgabe der einfachen Abstimmungs Mehrheit oder unter Anwendung der relativen Mehrheit in anderen (wahl-)rechtlichen Zusammenhängen als zulässig anerkannt sind (so bereits VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 64, 67 ff.), verdeutlicht er, dass der absoluten Mehrheitsregel im demokratischen Staatsgefüge eine wesentliche Integrationsfunktion zukommt.

**ee)** Auch wenn das Amt von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Landrätinnen und Landräten qualitativ nicht ohne weiteres mit den vorgenannten Staatsämtern vergleichbar ist, kommt diesen nach der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung eine hervorgehobene Stellung zu. Die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen leiten als Hauptverwaltungsbeamte bzw. -beamtinnen die Gemeindeverwaltung (vgl. § 62 Abs. 1 Satz 2 GO NRW) und als Vorsitzende die Ratssitzung (vgl. § 51 Abs. 1 GO NRW), deren Beschlüsse sie vorbereiten und im Anschluss an die Beschlussfassung durchführen (vgl. § 62 Abs. 2 Satz 1 und 2 GO NRW). Geschäfte der laufenden Verwaltung unterfallen grundsätzlich ihrer Zuständigkeit. Zwar besteht insoweit ein sog. Rückholrecht des Rates (vgl. § 41 Abs. 3 GO NRW), von diesem wird in der Praxis allerdings nur selten Gebrauch gemacht

(vgl. Grohs/Beinborn/Ullrich/Zabler, Untersuchung der Arbeitsweise von Räten und Kreistagen in NRW mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit, 2019, S. 15 f.), und der Rat kann umgekehrt auch seine Entscheidungskompetenz dem Bürgermeister oder der Bürgermeisterin übertragen (vgl. § 41 Abs. 2 Satz 1 GO NRW), soweit dies nicht durch § 41 Abs. 1 Satz 2 GO NRW im Einzelfall ausgeschlossen ist. Besondere Kompetenzen der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen bestehen ferner in Dringlichkeitsfällen (§ 60 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Sie repräsentieren überdies die Gemeinde und vertreten sie nach außen (vgl. § 63 Abs. 1 Satz 1 GO NRW). Eine vergleichbare Rechtsstellung kommt den Landräten und Landrätinnen zu.

**ff)** Der Gesetzgeber hat der hervorgehobenen Stellung dadurch Rechnung getragen, dass er die demokratische Legitimation dieser Ämter durch vorzunehmende Direktwahl für geboten hält. Sie ist auch in der Rechtsprechung des VerfGH ausdrücklich anerkannt (VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 65 f.).

Entscheidet sich der Gesetzgeber für die Direktwahl von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Landrätinnen und Landräten, muss er folgerichtig ein der verfassungsmäßigen Ordnung entsprechendes und die geforderte Legitimation gewährleistendes Wahlverfahren implementieren. Insoweit ergibt ein Vergleich unter den (Flächen-)Bundesländern, dass kein anderes eine einstufige relative Mehrheitswahl genügen lässt (vgl. auch dazu VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 73 ff.; zum Stand in den einzelnen Bundesländern im Jahr 2016 siehe auch Korte, Wahlen in NRW, 4. Auflage 2016, S. 25). Soweit in zwei Bundesländern – Thüringen und Niedersachsen – die Stichwahl zugunsten einer einstufigen relativen Mehrheitswahl abgeschafft worden war, ist diese Entscheidung zwischenzeitlich wieder revidiert worden.

**d)** Innerhalb des umschriebenen verfassungsrechtlichen Rahmens genießen die Länder im staatsorganisatorischen Bereich grundsätzlich Autonomie bei der Regelung des Wahlsystems und Wahlrechts zu ihren Parlamenten und kommunalen Vertretungsorganen des Volkes (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 16.7.1998

– 2 BvR 1953/95 –, BVerfGE 99, 1 = juris, Rn. 46, und vom 11.5.2010 – 2 BvR 511/10 –, juris, Rn. 5). Mangels weiterer Vorgaben in der nordrhein-westfälischen Verfassung verfügt der Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung der Direktwahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen über einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser Entscheidungsspielraum wird allerdings zunächst durch die Verpflichtung eingeschränkt, nach Maßgabe des gewählten Systems die aus dem Demokratieprinzip folgenden Wahlrechtsgrundsätze zu wahren. Zudem hat der Wahlgesetzgeber das ausgewählte Wahlsystem ungeachtet verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten. Er darf keine strukturwidrigen Elemente einführen (zum Grundsatz der Systemgerechtigkeit vgl. BVerfG, Urteil vom 13.2.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 100, und Beschluss vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 65; VerfGH NRW, Urteile vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 77, und vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 69). Entscheidet er sich für eine Änderung im Wahlsystem, bedarf es dafür eines sachlichen Grundes (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 77).

e) Ausgehend von dem dargestellten Befund kann nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden, ob eine einstufige Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen mit einfacher Mehrheit diesen eine hinreichende demokratische Legitimation vermittelt. Die verfassungsrechtliche Beurteilung hängt vielmehr von den jeweils zugrunde liegenden normativen und tatsächlichen Verhältnissen ab. Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder Wiedereinführung einer solchen Direktwahl mit einfacher Mehrheit sind deshalb die jeweiligen aktuellen Verhältnisse (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 86, 93).

In tatsächlicher Hinsicht stellt neben der Wahlbeteiligung der Grad der Zustimmung, auf die sich die erfolgreichen Bewerber und Bewerberinnen tatsächlich oder voraussichtlich stützen können, einen maßgeblichen Beurteilungsfaktor dar. Je

höher der zu erwartende Anteil der obsiegenden Kandidaten und Kandidatinnen ist, die im einzigen Wahlgang lediglich eine weit von der absoluten Mehrheit entfernte relative Mehrheit erreichen, umso mehr ist das demokratische Prinzip der Mehrheitswahl tangiert.

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, das bei der Ausgestaltung der Wahl zu beachtende Gebot der Sicherstellung hinreichender demokratischer Legitimation mit dem mit der Abschaffung der Stichwahl verfolgten sachlichen Grund zum Ausgleich zu bringen. Der VerfGH hat diesen Spielraum zu achten. Er kann insbesondere nicht die Aufgabe des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren übernehmen und alle zur diesbezüglichen Überprüfung relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte selbst ermitteln und gegeneinander abwägen (vgl. BVerfG, Urteile vom 13.2.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 124, vom 9.11.2011 – 2 BvC 4/10 u. a. –, BVerfGE 129, 300 = juris, Rn. 91, und vom 26.2.2014 – 2 BvE 2/13 u. a. –, BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 59; VerfGH NRW, Urteile vom 6.7.1999 – VerfGH 14/98 u. a. –, OVGE 47, 304 = juris, Rn. 65, 86, vom 16.12.2008 – VerfGH 12/08 –, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 55, und vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 95).

Die vom Gesetzgeber vorzunehmende Beurteilung weist prognostischen Charakter auf (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 88). Der insoweit bestehende Prognosespielraum, den der VerfGH zu achten hat, muss auf die empirischen und normativen Voraussetzungen achten, unter denen die Gesetzgebung stattfindet. Welcher Maßstab im konkreten Fall angemessen ist, richtet sich insbesondere nach den Besonderheiten des Sachverhalts und der Schwierigkeit der Prognose (vgl. BVerfG, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62 = juris, Rn. 348). Der VerfGH ist in der Vergangenheit wiederholt davon ausgegangen, dass Einschätzungen und Prognosen über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung jedenfalls dann zu beanstanden sind, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft sind (vgl. etwa VerfGH NRW, Urteile vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –,

OVGE 52, 280 = juris, Rn. 88 m. w. N., und vom 10.5.2016 – VerfGH 19/13 –, NWVBI. 2017, 23 = juris, Rn. 57). Gerade bei der Wahlgesetzgebung besteht aber die Gefahr, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts bzw. dem eigenen Vorteil leiten lässt. Aus diesem Grund unterliegt die Ausgestaltung des Wahlrechts nach der Rechtsprechung des BVerfG einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle, die sich auch auf gesetzgeberische Prognoseentscheidungen erstreckt (vgl. BVerfG, Urteile vom 13.2.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 125, vom 9.11.2011 – 2 BvC 4/10 u. a. –, BVerfGE 129, 300 = juris, Rn. 91, und vom 26.2.2014 – 2 BvE 2/13 u. a. –, BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 59). Es kann offen bleiben, ob die Abschaffung der Stichwahl eine dem Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit vergleichbare Qualität hat und deshalb die besonderen Anforderungen an die gesetzgeberische Prognose, die der VerfGH für die Einführung einer Sperrklausel aufgestellt hat (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBI. 2018, 147 = juris, Rn. 79 m. w. N.), auch hier zum Tragen kommen. Jedenfalls genügt der Gesetzgeber dem Erfordernis einer gültigen Prognose nur dann, wenn er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden (vgl. BVerfG, Urteil vom 19.9.2018 – 2 BvF 1/15 u. a. –, BVerfGE 150, 1 = juris, Rn. 174 m. w. N.). Dies setzt insbesondere voraus, dass die Prognose auf einer in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständigen Grundlage beruht (vgl. BVerfG, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 –, BVerfGE 106, 62 = juris, Rn. 346 m. w. N.). Dabei bestehen indes keine besonderen Anforderungen an die Dokumentation der Erwägungen, die der angestellten Prognose zugrunde liegen. Es muss lediglich – in welcher Form auch immer – erkennbar sein, dass die wesentlichen Prognosefaktoren erwogen worden sind. Insofern sind die Anforderungen an eine gültige Prognoseentscheidung nicht mit besonderen prozeduralen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren oder entsprechenden Begründungslasten vergleichbar (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 19.9.2018 – 2 BvF 1/15 u. a. –, BVerfGE 150, 1 = juris,

Rn. 174 ff., 178). Soweit in der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur solche besonderen Begründungslasten aufgestellt worden sind, betrafen diese typischerweise die – hier nicht einschlägige – gesetzliche Ausgestaltung in der Verfassung selbst angelegter (Leistungs-)Rechte, die ohne entsprechende Anforderungen an die Ermittlung und Begründung der Regelungsgrundlagen leerzulaufen drohen (so etwa zur Höhe des Existenzminimums, vgl. BVerfG, Urteil vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u. a. –, BVerfGE 125, 175 = juris, Rn. 159 ff., Beschluss vom 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 u. a. –, BVerfGE 137, 34 = juris, Rn. 89 ff., und bei Besoldungsfragen, vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 – 2 BvR 883/14 u. a. –, BVerfGE 145, 304 = juris, Rn. 68 m. w. N.; vgl. auch die zusammenfassende Übersicht in BVerfG, Urteil vom 19.9.2018 – 2 BvF 1/15 u. a. –, BVerfGE 150, 1 = juris, Rn. 178). Kehrseite und Konsequenz des Prognosespielraums ist eine mögliche Nachbesserungspflicht. Auch nach dem Erlass einer Regelung muss der Gesetzgeber die weitere Entwicklung beobachten, die erlassenen Normen überprüfen und gegebenenfalls revidieren, falls sich herausstellt, dass die ihnen zugrunde liegenden Annahmen fehlerhaft waren (vgl. BVerfG, Urteil vom 19.9.2018 – 2 BvF 1/15 u. a. –, BVerfGE 150, 1 = juris, Rn. 176 m. w. N.) oder sich die Verhältnisse in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht wesentlich verändern (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 93).

**f)** Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist darauf beschränkt, die Einhaltung der vorgegebenen verfassungsrechtlichen Bindungen und Schranken zu überwachen. Es ist nicht Aufgabe des VerfGH zu prüfen, ob der Landesgesetzgeber innerhalb des ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Spielraums für die Gestaltung des Wahlrechtssystems eine zweckmäßige oder rechtspolitisch vorzugswürdige Lösung gefunden hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 –, NJW 2019, 1201 = juris, Rn. 46 m. w. N.; VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 84).

**2.** Nach diesen Maßstäben erweisen sich die Neuregelung in § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW sowie die damit einhergehenden Streichungen des § 46c Abs. 2

und 3 KWahlG NRW in der bis zum 31.8.2019 geltenden Fassung als mit der Landesverfassung unvereinbar. Die Ausgestaltung der Bürgermeister- und Landratswahl in einem Wahlgang mit relativer Mehrheit trägt auf der Basis der vom Gesetzgeber zugrunde gelegten tatsächlichen und normativen Verhältnisse dem verfassungsrechtlichen Erfordernis demokratischer Legitimation nicht hinreichend Rechnung.

**a)** Der Gesetzgeber hat bei der Neuregelung in § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW ausweislich der Gesetzesbegründung – wie im Wesentlichen schon bei der erstmaligen Abschaffung der Stichwahl – das Ziel verfolgt, eine Schwächung der Legitimationskraft der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten infolge absinkender Wahlbeteiligung an dem entscheidenden Wahlakt entgegenzuwirken. Die statistische Auswertung des Datenmaterials zeige ein fortschreitendes Absinken der Wahlbeteiligung bei der Stichwahl. Zudem sei die Anzahl der durchgeführten Stichwahlen nach deren Wiedereinführung quantitativ nicht über das Maß hinaus angestiegen, das der Entscheidung des VerfGH vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 – (OVGE 52, 280) zugrunde gelegen habe (vgl. LT-Drs. 17/4305, S. 2; LT-Drs. 17/5639, S. 3 ff.).

**b)** Diese Erwägungen können grundsätzlich einen sachlichen Grund für die vorgenommene Wahlrechtsänderung darstellen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 87 ff.).

**c)** Die vom Gesetzgeber angestellte Prognose, die einstufige Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen mit relativer Mehrheit führe zu einer Stärkung der Legitimationskraft und werde dem verfassungsrechtlichen Erfordernis demokratischer Legitimation von Staatsgewalt gerecht, verfehlt aber die an sie zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen. Der VerfGH hat, wie bereits ausgeführt, weder die Aufgabe, eine eigene Prognose anzustellen, noch die vom Gesetzgeber aufgestellte Prognose im Hinblick auf ihre Ergebnisrichtigkeit einer Vollkontrolle zu unterziehen. Ihm obliegt lediglich die Überprüfung, ob die oben dargestellten Anforderungen an eine gültige Prognose erfüllt sind. Dies ist

vorliegend nicht der Fall, weil die Prognose des Gesetzgebers einer in tatsächlicher Hinsicht vollständigen Grundlage entbehrt. Es fehlt an einer Einbeziehung relevanter Tatsachen in die diesbezüglichen Erwägungen. Der Gesetzgeber hat sich darauf beschränkt, die vergangenen Kommunalwahlen im Hinblick auf Wahlbeteiligung und Bedeutung der Stichwahl statistisch auszuwerten. Bereits diese Auswertung ist in ihrer Aussagekraft begrenzt [dazu aa)]. Entscheidend fällt jedoch ins Gewicht, dass er bei der angestellten Betrachtung die in diesem Zusammenhang bedeutsame zunehmende Zersplitterung der Parteienlandschaft [dazu bb)] nicht zumindest in den Blick genommen und zukunftsbezogen zu den Ergebnissen der letzten – immerhin bereits vier bzw. fünf Jahre zurückliegenden – Kommunalwahlen in Beziehung gesetzt hat [dazu cc)]. Dies wäre dem Gesetzgeber – ungeachtet der zweifelsohne bei Prognosen über zukünftige Wahlverhältnisse bestehenden tatsächlichen Schwierigkeiten – auch ohne weiteres möglich gewesen. Ob sich der Gesetzgeber bei hinreichender Einbeziehung dieses Prognosefaktors ebenfalls für eine Abschaffung der Stichwahlen entschieden hätte, ist in diesem Zusammenhang nicht relevant. Nicht das Ergebnis der Prognose, sondern das Prognoseverfahren verfehlt die verfassungsrechtlichen Anforderungen.

**aa)** Der Gesetzgeber kommt bei seiner insbesondere in der Landtags-Drucksache 17/5639 dokumentierten Auswertung der zurückliegenden Wahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten u. a. zum Ergebnis einer „im Vergleich mit den Zahlen vor der erstmaligen Abschaffung der Stichwahl nochmals gesteigerte[n] Negativentwicklung“. Die statistische Auswertung zeige ein fortschreitendes Absinken der Wahlbeteiligung bei der Stichwahl (a. a. O., S. 3 und 11). Die damit verbundene sinkende Legitimation stelle ein Demokratiedefizit dar, das es abzuschaffen gelte (a. a. O., S. 4). Die Wahlbeteiligung bei den Stichwahlen sei in den kreisfreien Städten seit 1999 kontinuierlich rückläufig, gleiches gelte für die Stichwahlen in den Landkreisen mit Ausnahme des Jahres 2015, in dem aber nur zwei Stichwahlen stattgefunden hätten (a. a. O., S. 5). Diese Betrachtung verengt den Blick auf die Entwicklung der Wahlbeteiligung bei der Stichwahl, obwohl diese nur im jeweiligen Vergleich zur Wahlbeteiligung im Hauptwahlgang

prognoserelevante Schlussfolgerungen zulässt. Auch diese sinkt aber seit Langem kontinuierlich (vgl. Korte, Wahlen in Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage 2016, S. 28). Eine Steigerung der Wahlbeteiligung im dann einzigen Wahlgang nach Abschaffung der Stichwahl war auch bei den im Jahr 2009 durchgeführten Kommunalwahlen nicht zu verzeichnen.

Der insofern relevante Vergleich zwischen der Wahlbeteiligung im Hauptwahlgang und der Stichwahl wird in den Gesetzesmaterialien nur unvollständig gezogen. So wird zwar angegeben, bei den insgesamt 98 seit ihrer Wiedereinführung durchgeführten Stichwahlen sei ein Rückgang der Stimmenzahl von 13,42% zu verzeichnen (a. a. O., S. 4 und 5). Dies bezieht aber nur den Hauptwahlgang derjenigen Wahlen ein, in denen später eine Stichwahl durchgeführt werden musste. Darüber hinaus werden die Daten zur Wahlbeteiligung im Haupt- und Stichwahlgang jeweils nur getrennt nach kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen und Wahlterminen mitgeteilt, ohne eine Gesamtberechnung anzustellen.

Ferner erfolgt keine Auseinandersetzung mit dem Umstand, dass die Kommunalwahl 2014 in ihrem Hauptwahlgang am 25.5.2014 zeitgleich mit der Europawahl stattfand. Die Wahlbeteiligung an diesem Tag dürfte daher durch das kumulierte Wählerinteresse an der Europawahl mitbeeinflusst worden sein, während die darauffolgende Stichwahl ohne einen derartigen Verstärkungseffekt auskommen musste. Die verminderte Wahlbeteiligung bei der Stichwahl lässt sich deshalb nicht allein auf ein vermindertes Interesse an einem zweiten Wahlgang zurückführen, sondern auch darauf, dass es sich insoweit um einen von vornherein ungünstigeren Wahltermin handelte. Aussagekräftigere Daten liefert daher die Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten im Jahr 2015, in der die Differenz der Wahlbeteiligung zwischen Haupt- und Stichwahlgang deutlich geringer als im Jahr 2014 ausfiel (in den kreisfreien Städten: Rückgang von 37,81% auf 31,82%, in den Landkreisen: Rückgang von 39,43% auf 31,57%, für kreisangehörige Gemeinden ist keine bereinigte Zahl angegeben). Diese Werte liegen jedenfalls relativ deutlich unter den Abweichungen, die bei den Wahlen vor der erstmalig-

gen Abschaffung der Stichwahl (ohne verbundene Wahlen im Hauptwahlgang) zu verzeichnen waren (1999: Rückgang von 55,0% auf 44,96% in den kreisfreien Städten bzw. auf 42,81% in den Landkreisen; 2004: Rückgang von 54,4% auf 40,47 in den kreisfreien Städten bzw. auf 36,02% in den Landkreisen, vgl. dazu LT-Drs. 14/568, S. 4). Die vom Gesetzgeber so bezeichnete „nochmals gesteigerte Negativentwicklung“ (LT-Drs. 17/5639, S. 3) lässt sich angesichts dessen nicht ohne Weiteres feststellen.

**bb)** Abgesehen von den aufgezeigten Mängeln bei der statistischen Auswertung der vergangenen Kommunalwahlen ist die vom Gesetzgeber angestellte Prognose jedenfalls insoweit defizitär, als es an einer Berücksichtigung der wachsenden Zersplitterung der Parteienlandschaft fehlt. Diese stellt einen relevanten Prognosefaktor dar, weil sie dazu führen kann, dass zukünftig mit einem – unter Legitimationsaspekten problematischen – relevanten Anstieg der Zahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten zu rechnen ist, die lediglich mit – ggf. niedrigen – relativen Mehrheiten gewählt werden.

Die Parteienlandschaft hat sich in den vergangenen Jahren in NRW und bundesweit erheblich verändert. Die durchschnittliche Anzahl der vertretenen Listen in den Gemeinderäten (das sog. Format) ist von 1999 bis 2014 kontinuierlich von 4,6 auf 6,0 angestiegen. Dabei ist insbesondere in den – in NRW besonders einwohnerstarken – Großstädten ein erheblicher Anstieg von 5,6 auf 9,3 Listen zu verzeichnen (Bogumil/Gehne/Garske/Seuberlich/Hafner, Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in NRW, 2015, S. 23 f.; vgl. auch Grohs/Beinborn/Ullrich/Zabler, Untersuchung der Arbeitsweise von Räten und Kreistagen in NRW mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit, 2019, S. 9). Auch der Fragmentierungsgrad der Räte und Kreistage, der sich anhand der effektiven Anzahl an Parteien bemisst, hat in NRW seit 1999 deutlich zugenommen. Die effektive Anzahl an Parteien berücksichtigt nicht nur die reine Zahl der Parteien, sondern darüber hinaus auch ihr Gewicht in der Vertretung, gemessen an ihrer relativen Stärke. Der Fragmentierungsgrad hat deshalb Aussa-

gekraft hinsichtlich der Chancen der Mehrheitsfindung im Kommunalparlament. Bei stärkerer Fragmentierung reichen für die Mehrheitsfindung zwei Parteien nicht mehr aus. Der Fragmentierungsgrad der Gemeinderäte lag in NRW im Jahr 2014 durchschnittlich bei 3,3 und damit 26,1% höher als im Jahr 1999. In den Großstädten war dabei ein hochgradig fragmentiertes Parteiensystem mit einer effektiven Anzahl an Parteien von 3,99 festzustellen (Bogumil/Gehne/Garske/Seuberlich/Hafner, a. a. O., S. 24 f.; vgl. auch Grohs/Beinborn/Ullrich/Zabler, a. a. O., 2019, S. 10). Als weiteres Indiz für die Zersplitterung der Parteienlandschaft und für die Erwartung einer Zunahme des Anteils nur mit relativer Mehrheit gewählter Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Landrätinnen und Landräte dient die Abnahme des Konzentrationsgrades im nordrhein-westfälischen kommunalen Parteiensystem. Der Konzentrationsgrad drückt die Summe der Stimmenanteile der beiden stärksten Parteien aus. Er ist – bezogen auf die Gemeinderäte – zwischen 1999 und 2014 im landesweiten Durchschnitt deutlich von ca. 83% auf 72,2% gesunken. In den Großstädten lag im Jahr 2014 sogar ein erheblich unterdurchschnittlicher Konzentrationsgrad von nur 66,3% vor (Bogumil/Gehne/Garske/Seuberlich/Hafner, a. a. O., S. 28 ff.). Auch der Asymmetriegrad im nordrhein-westfälischen Parteiensystem ist tendenziell sinkend. Dieser gibt Auskunft über die Größenrelation zwischen den beiden größten Parteien, wobei stark asymmetrische Parteiensysteme durch einen großen Unterschied (also eine klar dominierende Partei) gekennzeichnet sind. Dieser Wert sank von 1999 bis 2014 – bezogen auf die Gemeinderäte – im Landesdurchschnitt um 21,9% und ist in den Großstädten deutlich unterdurchschnittlich. Damit ist die Dominanz einer einzelnen Partei seltener geworden und die Wahrscheinlichkeit gestiegen, dass absolute Mehrheiten durch eine Partei allein seltener werden (Bogumil/Gehne/Garske/Seuberlich/Hafner, a. a. O., S. 31 ff.).

Die wesentlichen Tendenzen in den für die Städte und Gemeinden dargestellten Parteiensystemmerkmalen (Zunahme des Formats und des Fragmentierungsgrades, Abnahme des Konzentrationsgrades und des Asymmetriegrades) gelten auch für die Kreise (Bogumil/Gehne/Garske/Seuberlich/Hafner, a. a. O., S. 34 f.).

Die Relevanz der aufgezeigten Entwicklung für die vom Gesetzgeber anzustellende Prognose wird weder durch die Ergebnisse der Kommunalwahlen 2009 und 2014/2015 [dazu (1)] noch durch den Umstand durchgreifend in Frage gestellt, dass es sich bei den Wahlen der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten um eine Personen-, nicht aber um eine Parteienwahl handelt [dazu (2)].

**(1)** Die aufgezeigte Entwicklung war auch bei den Kommunalwahlen 2009 und 2014/2015 bereits deutlich erkennbar, gleichwohl blieb der Anteil der mit unter 50% bzw. erst in einer Stichwahl gewählten kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten vergleichsweise gering. Er lag bei den Wahlen 2009 (ohne Stichwahl) bei ca. 25,37% und bei den seitdem (mit Stichwahl) durchgeführten Kommunalwahlen bei 23,0%. Bei dieser statistischen Betrachtung ist indes zu berücksichtigen, dass der Anteil der Stichwahlen bei den Wahlen zur Oberbürgermeisterin bzw. zum Oberbürgermeister in den kreisfreien Städten deutlich über diesem Wert lag. Seit der Wiedereinführung der Stichwahlen wurden insgesamt 23 Oberbürgermeisterwahlen in kreisfreien Städten durchgeführt. Dabei war in zwölf Fällen (= 52,2%) eine Stichwahl erforderlich. In den kreisfreien Städten NRWs leben knapp 42% der Bevölkerung. Diese Wahlen machen aber nur einen – insoweit unterwertigen – Anteil von 5,4% der insgesamt 426 seit der Wiedereinführung der Stichwahl durchgeführten und vom Gesetzgeber statistisch ausgewerteten Wahlen zum Hauptverwaltungsbeamten bzw. zur Hauptverwaltungsbeamtin aus.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Entwicklung in den letzten vier Jahren auf eine weitere Verstärkung der aufgezeigten parteipolitischen Pluralisierung hindeutet. Die letzte Bundestagswahl hat zu einer Zunahme der Fragmentierung geführt (vgl. Korte, Parteienwettbewerb als Freiheitsgarant in der Krise?, APuZ 46-47/2018, S. 4, 6) und den Pluralisierungstrend der letzten Jahrzehnte bestätigt. Die markanten Veränderungen im deutschen Parteiensystem, die unmittelbar im Zusammenhang mit der Bundestagswahl 2017 stehen, sind zum einen die Verluste von CDU/CSU und SPD, zum anderen der Einzug der AfD in den Deutschen Bundestag (vgl. Grabow/Pokorny, Das Parteiensystem in Deutschland ein Jahr nach

der Bundestagswahl, in: Grabow/Neu [Hrsg.], Das Ende der Stabilität? Parteien und Parteiensystem in Deutschland, 2018, Heft 1, S. 28 f.).

Nach den Wahlen im Herbst 2017 zeigte auch das sog. addierte Wahlergebnis, das je zur Hälfte das Ergebnis der Bundestagswahlen und der (nach Einwohnerzahl gewichteten) Landtagswahlen berücksichtigt, einen weiteren Bedeutungsverlust der beiden größten Parteien SPD und CDU/CSU, die gemeinsam nur noch 56,24% der Wählerstimmen auf sich vereinigen konnten (Hetterich, Deutsche Parteien 2018: Zwei Zwergriesen und vier Riesenzwerge, 26. April 2018, <https://www.m-h-h.com/>, abgerufen am 21.11.2019).

Insgesamt hat die Fragmentierung in Deutschland bundesweit im Jahr 2017 einen Rekordstand von 5,1 erreicht. Zugleich ist die Volatilität, die die Unbeständigkeit der Parteipräferenzen einer Wählerschaft beschreibt, seit 2002 kontinuierlich auf 16,4% im Jahr 2017 gestiegen (Hetterich, Auf dem Weg in die Krise? Fragmentierung und Volatilität der Parteiensysteme in der Europäischen Union, 3.5.2018, <https://www.m-h-h.com/>, abgerufen am 21.11.2019). Wenngleich die aufgezeigten bundespolitischen Entwicklungen nicht unmittelbar auf die zu erwartenden Ergebnisse der Wahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten in NRW übertragen werden können, deuten sie doch zumindest auf eine Zunahme der Anzahl an Kandidatinnen und Kandidaten hin, die mit weniger als 50% in ihr Amt gewählt werden, was wiederum zu einer Abnahme der Legitimationskraft der relativen Mehrheitswahl führen würde.

In diesem Zusammenhang spielt auch der Umstand eine Rolle, dass der vom Gesetzgeber angeführte, in der Vergangenheit geringe Anteil an Stichwahlen nicht unmaßgeblich darauf zurückzuführen ist, dass in einer Vielzahl von Kommunen – insbesondere in den kleineren kreisangehörigen Gemeinden – nicht mehr als zwei Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl standen. Bei den am 13.9.2015 durchgeführten insgesamt 179 Wahlen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte wurde zwar nur in 51 Fällen (= 28,5%) eine Stichwahl erforderlich. Allerdings waren in insgesamt 80 Gemeinden und Landkrei-

sen (= 44,7%) von vornherein weniger als drei Bewerberinnen und Bewerber angetreten (vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW, Kommunalwahlen 2015, Endgültige Ergebnisse – (Ober)Bürgermeister- bzw. Landratswahl – einschließlich der Stichwahl in Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 7 ff.). Mit anderen Worten: Dort, wo mehr als zwei Kandidaten und Kandidatinnen angetreten sind, wurde in mehr als der Hälfte der Fälle eine Stichwahl nötig. Es erscheint nicht fernliegend, dass die zunehmende Zersplitterung des Parteiensystems und insbesondere das Erstarken der AfD zu einer größeren Anzahl an Kommunen mit mehr als zwei zugelassenen Wahlvorschlägen und damit zu einer deutlichen Reduktion der Anzahl kommunaler Gebietskörperschaften führen, in denen schon aus mathematischen Gründen in nur einem Wahlgang eine absolute Mehrheit zustande kommt.

**(2)** Der Umstand, dass es sich bei den von der Gesetzesänderung betroffenen Wahlen um Personen- und nicht (reine) Parteienwahlen handelt, stellt die Relevanz der aufgezeigten Entwicklungen nicht in Frage. In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Zersplitterung auf kommunaler Ebene noch dadurch verstärkt wird, dass vielerorts zu den Kandidaten und Kandidatinnen der Parteien noch diejenigen der örtlichen Wählergemeinschaften hinzukommen. Deren Anzahl hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen (Korte, Wahlen in Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage 2016, S. 27 f.). Zudem finden in Zukunft die Rats- bzw. Kreistagswahlen wieder gemeinsam mit den Wahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und -beamtinnen statt, was deren parteipolitische Durchdringung verstärkt, weil Ratswahlen gerade im nordrhein-westfälischen Kontext als relativ parteipolitisiert gelten (vgl. Holtkamp, Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie, 2008, S. 221 f.; Korte, Wahlen in Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage 2016, S. 52 m. w. N.; Thierse, Die geteilte Wahl, 8.10.2015, <https://regierungsforschung.de/>, abgerufen am 26.11.2019, S. 5, 11).

**cc)** Diese gesamte Entwicklung mit den daraus folgenden Konsequenzen für das Maß an demokratischer Legitimation hat der Gesetzgeber bei der von ihm anzustellenden Prognose nicht hinreichend berücksichtigt.

In dem Änderungsantrag vom 21.11.2018 (LT-Drs. 17/4305, S. 2), mit dem das Gesetzgebungsverfahren in Bezug auf die Abschaffung der Stichwahl erweitert wurde, ist zwar die vom VerfGH mit Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 – (OVGE 52, 280) statuierte Überprüfungspflicht zitiert. Sie wird jedoch nur dahingehend beantwortet, dass die Erfahrungen bei den Wahlen für den Landtag und Bundestag zeigten, dass keine Zweifel an der demokratischen Legitimation der gewählten Abgeordneten bestünden, obwohl die Wahl durch die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen entschieden werde.

In der gemeinsamen Anhörung vor dem Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen sowie dem Hauptausschuss vom 15.2.2019 hat der Sachverständige Prof. Dr. Wißmann darauf hingewiesen, dass die vorgelegte Entwurfsbegründung wohl nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge, sondern es sowohl empirisch als auch normativ einer erweiterten Begründung und Selbstvergewisserung bedürfe (LT-Ausschussprotokoll 17/551, S. 18). Der Sachverständige Prof. Dr. Bätge wies darauf hin, dass es einige normative Änderungen gegeben habe, die näher betrachtet werden sollten. Es gebe keine Sperrklausel mehr und die Parteienlandschaft sei vielgestaltiger geworden, sodass es bei einem System relativer Mehrheitswahl möglicherweise zu knapperen Stimmenergebnissen kommen könnte (LT-Ausschussprotokoll 17/551, S. 20). Auch der Sachverständige Prof. Dr. Morlok führte als „neue Umstände“ die zunehmende Zersplitterung des Parteiensystems an. In dem Maße, in dem mehr Parteien ihre Kandidatinnen und Kandidaten anmeldeten, die von vornherein nicht aussichtslos seien, steige die Wahrscheinlichkeit, dass man relativer Mehrheitssieger mit einer zunehmend kleinen Zahl von Stimmen werde. Ein so Gewählter, der 70% des Wählervotums gegen sich habe, bedeute ein Demokratieproblem (LT-Ausschussprotokoll 17/551, S. 23). Auf Nachfrage bestätigte auch der Sachverständige Prof. Dr. Wißmann, dass das Bild der Zersplitterung für den vorliegenden Sachverhalt nicht besonders günstig sei. In den allermeisten Kommunen werde es nicht wie früher nur zwei mögliche Kandidaten und Kandidatinnen – schwarz oder rot –, sondern in Zukunft drei bis vier, vielleicht auch einmal fünf ernsthafte Kandidaten und Kandidatinnen

geben. Dadurch werde auch die Wahrscheinlichkeit von Zufallsergebnissen größer (LT-Ausschussprotokoll 17/551, S. 39).

Die damit von den rechtswissenschaftlichen Sachverständigen in das Zentrum gerückte Frage, wie sich die Zersplitterung der Parteienlandschaft auf das Maß an demokratischer Legitimation bei einer einfachen Mehrheitswahl auswirken werde, hat der Gesetzgeber an keiner Stelle näher aufgegriffen.

In dem weiteren Änderungsantrag vom 2.4.2019 (LT-Drs. 17/5639, S. 3 ff.) wird zur ergänzenden Begründung des Gesetzentwurfs lediglich näher ausgeführt, dass die Wiedereinführung der Stichwahl im Jahr 2011 nicht die erhoffte Wirkung entfaltet habe, sondern es zu einem weiteren Absinken der Anzahl der Stichwahlen sowie einem fortschreitenden Absinken der Wahlbeteiligung bei der Stichwahl gekommen sei. Damit sind zwar diejenigen Argumente bekräftigt, die der VerFGH in seiner Entscheidung vom 26.5.2009 – VerFGH 2/09 – (OVGE 52, 280) nach den seinerzeit gegebenen Wahlverhältnissen hatte genügen lassen. Es fehlt jedoch – ungeachtet der oben aufgezeigten defizitären statistischen Auswertung – an der darüber hinaus erforderlichen Evaluierung der aktuellen Wahlverhältnisse daraufhin, ob im Hinblick auf die seit 2009 strukturell veränderte Parteienlandschaft ein auf die Stichwahl verzichtendes Wahlsystem noch ein ausreichendes Maß an demokratischer Legitimation zu vermitteln vermag.

Auch die Antwort des Ministers des Innern auf die ausdrückliche mündliche Anfrage des Abgeordneten Mostofizadeh (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) vom 10.4.2019 (LT-Plenarprotokoll 17/55, S. 91 ff.), welche Begründung der geplanten Abschaffung der Stichwahl zugrunde liege, lässt keine hinreichende Befassung mit diesem Aspekt erkennen. Auf die ausdrückliche Nachfrage nach der demokratischen Legitimation bei stark diversifiziertem Wahlverhalten und einem bzw. einer eventuell nur mit einem Viertel der abgegebenen Stimmen gewählten Hauptverwaltungsbeamten bzw. -beamtin äußerte der Minister lediglich, weder sei die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber bekannt, noch sei das künftige Wahlverhalten hinreichend sicher prognostizierbar. Es stehe keinesfalls fest, dass es bei einer

reinen Personenwahl häufiger zu einem stark diversifizierten Wahlverhalten komme. Dem könnten wenige oder sehr zugkräftige Kandidaten und Kandidatinnen entgegenstehen. Zudem seien gemeinsame Wahlvorschläge mehrerer Parteien oder Wählergruppen möglich, die relativ viele Stimmen auf sich ziehen könnten. Die Daten früherer Wahlen ohne Stichwahl ließen nicht erwarten, dass ein Viertel der gültigen Stimmen ausreichen werde, um ins Amt gewählt zu werden. Diese Äußerungen lassen zwar im Ansatz – auf ausdrückliche Nachfrage – eine Befassung mit den veränderten Wahlverhältnissen erkennen. Diese geht aber über den schlichten Hinweis auf die Unvorhersehbarkeit von zukünftigen Wahlergebnissen sowie auf die Popularität von einzelnen Kandidaten oder Kandidatinnen und die Möglichkeit gemeinsamer Wahlvorschläge nicht hinaus und stellt keine ernsthafte Einbeziehung der Thematik in die Prognose dar. Die Ermöglichung gemeinsamer Wahlvorschläge (§ 46d Abs. 4 KWahlG NRW) verfolgt überdies schon ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung nach nicht den Zweck, das Angebot an Wahlbewerbern unter den Zwängen der einstufigen Mehrheitswahl zu verkürzen, sondern sie dient als Ausgleich für ungleiche Ausgangsbedingungen kleinerer bzw. neugegründeter Parteien und soll deren Bewerbungschancen fördern (vgl. auch LT-Drs. 14/3977, S. 47, in Verbindung mit BVerfG, Urteil vom 29.9.1990 – 2 BvE 1/90 u. a. –, BVerfGE 82, 322 = juris, Rn. 73). Desungeachtet ist auch in tatsächlicher Hinsicht nicht näher betrachtet worden, in welchem Umfang in der Vergangenheit von dieser Möglichkeit bei den Wahlen mit und ohne Stichwahl Gebrauch gemacht worden ist und welche Auswirkungen dies auf die Wahlergebnisse hatte.

Auch auf das weitere Insistieren im Rahmen der oben genannten mündlichen Anfrage vom 10.4.2019 durch den Abgeordneten Becker (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen), es habe im Gesetzgebungsverfahren keinerlei Befassung mit der veränderten Parteienlandschaft und der möglichen Folge niedriger Zustimmungsquoten bei den Wahlen stattgefunden, hat der Minister des Innern lediglich auf die vorliegende Gesetzesbegründung verwiesen.

Die fast vollständige Ausblendung der aufgezeigten empirischen Befunde zu den veränderten Wahlverhältnissen bei der Bewertung der einstufigen Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten mit relativer Mehrheit ist umso weniger nachvollziehbar, als die zunehmende Zersplitterung des Parteienwesens den Gesetzgeber mit den Stimmen von CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen bereits im Jahr 2016 veranlasst hatte, eine Sperrklausel für Rats- und Kreistagswahlen in Höhe von 2,5% auf Verfassungsebene einzuführen, um auf diese Weise der sich daraus ergebenden abstrakten und konkreten Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage Einhalt zu gebieten (vgl. LT-Drs. 16/9795, S. 1 ff., 12 ff.; vgl. auch VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 92 ff.). Die Beobachtungen, die den Gesetzgeber zur Einführung einer Sperrklausel veranlasst hatten, durfte er bei der Abschaffung der Stichwahl nicht ausblenden. Soweit der Gesetzgeber mit dieser die Erwartung einer breiteren demokratischen Legitimation verbindet, fehlt es aufgrund der mangelnden Berücksichtigung der dargelegten Entwicklungen an einer hinreichenden Grundlage und stichhaltigen Prognose für diese Annahme.

Wegen Verletzung der Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates bedarf es keiner Entscheidung, ob die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Bewerber und Bewerberinnen verletzt sind (vgl. dazu aber bereits VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 91).

## II.

Die Regelungen zur Einteilung der Wahlbezirke in § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.4.2019 (GV. NRW. S. 202) sind mit der Landesverfassung vereinbar. Sie verstoßen weder gegen die Grundsätze der gleichen Wahl und der Chancengleichheit der Wettbewerber und Wettbewerberinnen noch gegen die dem Gesetzgeber bei Wahlrechtsänderungen auferlegten besonderen Verpflichtungen. Sie bedürfen aber einer verfassungskonformen Auslegung.

**1. a)** Der Grundsatz der gleichen Wahl sichert – gemeinsam mit dem Grundsatz der allgemeinen Wahl – die Egalität der Staatsbürger. Er ist neben seiner Verankerung in Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch Ausprägung des Demokratieprinzips, das auf der Ebene des Landesverfassungsrechts durch Art. 2 LV garantiert ist (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 38 f. m. w. N.). Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimme eines und einer jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss. Alle Wählerinnen und Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 19.9.2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 59).

Die Vorgaben der Wahlrechtsgleichheit wirken sich in den Systemen der Mehrheits- und der Verhältniswahl unterschiedlich aus. Während sie bei der Mehrheitswahl über den gleichen Zählwert aller Stimmen hinaus nur fordert, dass bei der Wahl alle Wählerinnen und Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise und von daher mit annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationvorgang teilnehmen können, bedeutet Wahlrechtsgleichheit bei der Verhältniswahl, dass jede Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Vertretung haben muss. Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien und Wählervereinigungen in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind. Zur Zählwertgleichheit tritt im Verhältniswahlrecht die Erfolgswertgleichheit hinzu (vgl. BVerfG, Urteil vom 13.2.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 98 f. m. w. N.; VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 68).

**b)** Der Grundsatz der Chancengleichheit für Wahlbewerber und -bewerberinnen findet für politische Parteien seine Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG, dessen Grundsätze als Landesverfassungsrecht unmittelbar auch in den Ländern gelten (vgl. BVerfG, Urteil vom 13.2.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris,

Rn. 103; VerfGH NRW, Urteile vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81, und vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 37, jeweils m. w. N.). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ergibt sich aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt, und aus dem vom Grundgesetz gewollten freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. 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 26.2.2014 – 2 BvE 2/13 u. a. –, BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 50; Beschlüsse vom 19.9.2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 60, und vom 3.4.2019 – 2 BvQ 28/19 –, KommJur 2019, 212 = juris, Rn. 7; VerfGH NRW, Urteile vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81, und vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 37).

c) 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 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 55; Urteile vom 26.2.2014 – 2 BvE 2/13 u. a. –, BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 50, und vom 27.2.2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11 = juris, Rn. 42, jeweils m. w. N.; VerfGH NRW, Urteile vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 82, und vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 67). Sie gebieten jedoch nicht, die sich im Hinblick auf Größe, politisches Gewicht und Leistungsfähigkeit ergebenden Unterschiede zwischen den konkurrierenden Parteien, Wählergruppen und Bewerberinnen und Bewerbern auszugleichen, um allen dieselbe Ausgangslage im politischen Wettbewerb zu verschaffen. Der Staat darf die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 6.12.2001 – 2 BvE 3/94 –, BVerfGE 104, 287 = juris, Rn. 64, vom 17.6.2004 – 2 BvR 383/03 –, BVerfGE

111, 54 = juris, Rn. 232, und vom 19.9.2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 53; VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 82).

**d)** Die Relevanz der Wahlbezirkseinteilung für den Grundsatz der Wahl- und Chancengleichheit lässt sich nur mit Blick auf das jeweilige Wahlsystem bewerten. Während erhebliche Größenunterschiede der Wahlkreise im Rahmen der reinen Mehrheitswahl im Ein-Personen-Wahlkreis mit dem Gleichheitssatz schlechthin unvereinbar sind, spielt die Wahlbezirkseinteilung etwa im Rahmen der Verhältniswahl mit überregionaler Reststimmenverwertung zumindest keine vergleichbar bedeutende Rolle (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 26.8.1961 – 2 BvR 322/61 –, BVerfGE 13, 127 = juris, Rn. 3, und vom 22.5.1963 – 2 BvC 3/62 –, BVerfGE 16, 130 = juris, Rn. 19).

**aa)** Ausgehend davon hat die Größe der Wahlbezirke jedenfalls insoweit Auswirkungen auf den Erfolgswert der Stimme, als die personelle Zusammensetzung der Räte und Kreistage betroffen ist (vgl. VerfGH BY, Entscheidung vom 12.7.1990 – Vf. 10-VII-89 –, NVwZ 1991, 565; StGH NI, Urteil vom 24.2.2000 – StGH 2/99 –, OVGE 48, 509 = juris, Rn. 17; OVG NRW, Urteil vom 19.2.1982 – 15 A 1452/81 –, OVGE 36, 93, 97; Kallerhoff/von Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell, Handbuch zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, S. 57, 133; Möstl, AöR 127 [2002], 401, 417 m. zahlr. w. N. aus der Literatur; Schild, NVwZ 1983, 597, 598; vgl. zum sachsen-anhaltinischen Kommunalwahlrecht ferner BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 29 ff.; vgl. ferner VerfGH NRW, Beschluss vom 23.4.1996 – VerfGH 21/95 –, NWVBl. 1996, 376 = juris, Rn. 15). Dies gilt unabhängig von der terminologischen Einordnung des Kommunalwahlsystems in NRW als relative Mehrheitswahl mit Verhältnisausgleich über Reservelisten (so OVG NRW, Urteil vom 19.2.1982 – 15 A 1452/81 –, OVGE 36, 93, 97) oder personalisierte Verhältniswahl (so Schild, NVwZ 1983, 597, 598 f.; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 28.11.1979 – 2 BvR 870/79 –, juris, Rn. 6 ff. zum früheren hessischen Landes-

wahlrecht, das im Wesentlichen dem nordrhein-westfälischen Kommunalwahlsystem entspricht). Denn bei der Wahl der jeweiligen Wahlbezirksvertreterinnen und -vertreter handelt es sich um eine reine Mehrheitswahl (hinsichtlich der Wahl der Direktkandidatinnen und -kandidaten bei der Bundestagswahl vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 56). Es muss deshalb gewährleistet sein, dass die Wählerinnen und Wähler eines Wahlbezirks im Verhältnis zu denen eines anderen Wahlbezirks die gleiche Stimmkraft haben und damit den gleichen Einfluss bei der Bestimmung der Vertretungsperson des Bezirks ausüben können (vgl. VerfGH BY, Entscheidungen vom 12.7.1990 – Vf. 10-VII-89 –, NVwZ 1991, 565; StGH NI, Urteil vom 24.2.2000 – StGH 2/99 –, OVGE 48, 509 = juris, Rn. 16; Kallerhoff/von Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell, Handbuch zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, S. 57; Möstl, AöR 127 [2002], 401, 417 f.).

**bb)** Spiegelbildlich hat die Größe der Wahlbezirke entsprechende Auswirkungen auf die passive Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Bewerberinnen und Bewerber. Für das passive Wahlrecht hat die Wahlrechtsgleichheit zur Folge, dass jedem Wahlbewerber und jeder Wahlbewerberin und auch jeder Partei oder jeder Wählergruppe grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und im Wahlverfahren und damit die gleiche Chance im Wettbewerb um die Wählerstimmen offenzuhalten sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 26 f.; Kallerhoff/von Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell, Handbuch zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, S. 61). Insofern ist auch der Grundsatz der Chancengleichheit betroffen. Zwischen Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien besteht ein enger Zusammenhang (vgl. BVerfG, Urteil vom 26.2.2014 – 2 BvE 2/13 u. a. –, BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 52; VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16 –, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 57). Mit diesen Grundsätzen sind unterschiedlich große Wahlbezirke nicht zu vereinbaren, weil sie dazu führen, dass Bewerber und Bewerberinnen in kleineren Bezirken weniger Stimmen benötigen als in großen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 =

juris, Rn. 29; StGH NI, Urteil vom 24.2.2000 – StGH 2/99 –, OVGE 48, 509 = juris, Rn. 16; Kallerhoff/von Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell, Handbuch zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, S. 57; vgl. ferner zum Bundeswahlrecht etwa Morlok, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 38 Rn. 109).

**cc)** Die in Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Wahlrechtsgleichheit gebietet im Grundsatz eine Einteilung der Wahlkreise auf der Grundlage der Zahl nur der Wahlberechtigten. Anknüpfungspunkt des Gleichheitsgrundsatzes sind die Wahlberechtigten, nicht die Wohnbevölkerung. Die Wahlrechtsgleichheit ist an die Trägerschaft von Rechten, konkret des Wahlrechts, gekoppelt. Das Gleichheitserfordernis beansprucht Geltung im Verhältnis der Wahlberechtigten untereinander. Bei der Mehrheitswahl verlangt die Wahlrechtsgleichheit, dass alle Wählerinnen und Wähler über den gleichen Zählwert ihrer Stimmen hinaus mit annähernd gleicher Erfolgchance am Kreationsvorgang teilnehmen können. Der Gesetzgeber hat daher eine Bemessungsgrundlage für die Wahlkreiseinteilung zu wählen, die die Chancengleichheit aller an der Wahl Beteiligten wahrt. Dementsprechend hat er dafür Sorge zu tragen, dass jeder Wahlbezirk möglichst die gleiche Zahl an Wahlberechtigten umfasst (vgl. zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG: BVerfG, Beschluss vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 67 ff. m. w. N.). Die Heranziehung der Deutschen sowie der Staatsangehörigen von EU-Staaten – also auch die Berücksichtigung der nicht wahlberechtigten Minderjährigen – als Bemessungsgrundlage beeinträchtigt die Wahlrechtsgleichheit nicht, solange sich der Anteil dieser Minderjährigen an der Bemessungsgruppe im Wahlgebiet nur unerheblich unterscheidet. Bei einer annähernd gleichen Verteilung der unter 16-Jährigen mit deutscher oder Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates auf die Wahlbezirke im Wahlgebiet ist in allen Wahlbezirken weitgehend dieselbe Stimmenzahl erforderlich, um ein Mandat zu erringen. Die Berücksichtigung dieser nicht Wahlberechtigten ist daher jedenfalls solange unbedenklich, wie sich die Zahl der Staatsbürger Deutschlands und anderer EU-Mitgliedstaaten annähernd proportional zur Zahl der Wahlberechtigten verhält. Erst wenn sich insoweit nicht nur unerhebliche Abweichungen ergeben, kann eine Än-

derung der Wahlkreiseinteilung geboten sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 70).

**dd)** Bei der Einteilung des Wahlgebietes in gleich große Wahlkreise steht dem Gesetzgeber ein gewisser Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum zu. Bei der Einschätzung der die Grundlage der Gestaltungsentscheidungen bildenden tatsächlichen Gegebenheiten steht dem Gesetzgeber ein Spielraum bereits deshalb zu, weil sich der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit bei der Wahlbezirkseinteilung nur näherungsweise verwirklichen lässt. So ist die Bevölkerungsverteilung etwa einem steten Wandel unterworfen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.1.2012 - 2 BvC 3/11 -, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 62 f.). Wenngleich das Gebot gleicher Wahlbezirksgröße nach dem oben Gesagten auch in einem Wahlsystem gelten muss, in dem das mehrheitswahlrechtliche Element – wie in NRW – vollständig im Verhältnisgleich aufgeht, sind hinsichtlich zulässiger Schwankungsbreiten weniger strenge Anforderungen zu stellen als in einem reinen Mehrheitswahlsystem und auch in einem Wahlsystem, in dem die Erststimme aufgrund von Überhangmandaten potentiell Einfluss auf den Proporz hat. Insoweit kommt zum Tragen, dass die Wahlbezirksgröße zwar die oben beschriebenen Auswirkungen hat, aber jedenfalls für die auf den *Parteienerfolg* bezogene Wahlrechtsgleichheit ohne Bedeutung ist (vgl. Möstl, AöR 127 [2002], 401, 418; vgl. ferner Ridder, Die Einteilung der Parlamentswahlkreise, 1976, S. 97).

**ee)** Für die Beurteilung, ob in jedem Wahlbezirk der abgegebenen Stimme die gleiche Erfolgchance zukommt, sind die tatsächlichen Verhältnisse bei der Entscheidung des Wahlausschusses über die Wahlbezirkseinteilung (unter Berücksichtigung der Stichtagsregelungen des § 78 KWahlO NRW) maßgeblich (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 59; StGH HB, Urteil vom 5.11.2004 – St 2/04 –, NordÖR 2005, 155 = juris, Rn. 41).

Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit verpflichtet dazu, die Einteilung der Wahlbezirke regelmäßig zu überprüfen und erforderlichenfalls zu korrigieren

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 60). Dabei trifft den Landesgesetzgeber, der die Wahlbezirkseinteilung für die Kommunalwahlen nicht selbst vornimmt, die Pflicht zur Überprüfung und eventuellen Korrektur der der Wahlbezirkseinteilung zugrunde liegenden normativen Vorgaben. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit bezieht sich auf den gesamten Kreativeionsvorgang. Die aus der Wahlrechtsgleichheit herzuleitende Anforderung möglichst gleich großer Wahlbezirke beansprucht für alle Stufen der Einteilung gleichermaßen Geltung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 60).

e) Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien folgt den gleichen Maßstäben. Die Grundsätze unterliegen keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus ihrem formalen Charakter, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt. Differenzierungen bedürfen daher zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Differenzierungen im Wahlrecht können durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahl- bzw. Chancengleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19.9.2017 – 2 BvC 46/14 –, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 61 m. zahlr. w. N.).

Es ist 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“. Hierzu zählt insbesondere die Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele. Dazu gehört auch die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes. Differenzierende Regelungen 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. Ebenso können gefestigte Rechtsüberzeugung und

Rechtspraxis Beachtung finden. 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 13.2.2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 109 f. m. w. N.).

**2.** Gemessen daran sind die landesrechtlichen Vorgaben zur Einteilung der Wahlbezirke in § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW mit der Landesverfassung vereinbar, bedürfen aber der verfassungskonformen Auslegung.

**a) aa)** Die vom Gesetzgeber bei der Berechnung der maßgeblichen Einwohnerzahl der einzelnen Wahlbezirke durch § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW vorgenommene Änderung führt zu einer verbesserten Realisierung der Wahlrechtsgleichheit. Im Hinblick auf die anzustrebende vergleichbare Größe der Wahlbezirke ist nach der ausdrücklichen Rechtsprechung des BVerfG grundsätzlich auf die Wahlberechtigten und nicht auf die Bevölkerung insgesamt abzustellen. Diesem Prinzip nähert sich der Landesgesetzgeber – ungeachtet der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der vormaligen Rechtslage – durch die Regelung in § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW weiter an. Unabhängig von der Frage, ob diese punktuelle Änderung als Änderung des Wahlsystems anzusehen ist, deren Verfassungsmäßigkeit der Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund bedarf, stellt jedenfalls die vom Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren in Bezug genommene Entscheidung des BVerfG vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 – (BVerfGE 130, 212) in Verbindung mit der Förderung der Wahlrechtsgleichheit einen solchen dar.

Dieser Aspekt verliert auch nicht durch die von den Antragstellerinnen und Antragstellern thematisierte zeitliche Nähe der Gesetzesänderung zu den nächsten Kommunalwahlen an Tragfähigkeit. Es mag dahinstehen, ob und wie sich die geltend gemachten, damit verbundenen praktischen Umsetzungsprobleme verfassungsrechtlich auswirken würden, wenn an ihnen eine rechtskonforme Wahl im Jahr 2020 erkennbar zu scheitern drohte. Dafür ist nichts ersichtlich. Die Vertreter

und Vertreterinnen der Kommunalen Spitzenverbände haben in der gemeinsamen Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen sowie des Hauptausschusses am 15.2.2019 zwar übereinstimmend zum Ausdruck gebracht, dass die rechtzeitige Umsetzung der neuen Vorgaben mit Anstrengungen verbunden und Einzelheiten noch ungeklärt seien, sie aber nicht als unmöglich eingeschätzt (vgl. LT-Ausschussprotokoll 17/551, S. 34 f.). Auf die ausdrückliche Nachfrage der Fraktion der SPD, „Wie die Landesregierung die rechtzeitige Umsetzung der von der schwarz-gelben Koalition beschlossenen Neueinteilung der Kommunalwahlbezirke sicherstellen wolle“, machte der Minister des Innern eingehende diesbezügliche Erläuterungen (vgl. LT-Vorlage 17/2065) und verwies insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Datengrundlagen auf den Erlass seines Ministeriums vom 12.4.2019 (vgl. Anlage zur LT-Vorlage 17/2065). Mit diesem wurden die Kommunen über die beabsichtigte Folge-Änderung der Kommunalwahlordnung informiert und gebeten, die notwendigen Meldedaten zum 30.4.2019, 24 Uhr, zu sichern, weil es sich dabei um den beabsichtigten Stichtag handele. Die Antragstellerinnen und Antragsteller haben demgegenüber keine bereits eingetretenen oder konkret drohenden Umsetzungsprobleme bei der Wahlbezirkseinteilung mit verfassungsrechtlicher Relevanz benannt.

**bb)** Die Regelung ist auch nicht als strukturwidrig oder nicht folgerichtig einzuordnen. Zwar wird durch die Berücksichtigung der Staatsangehörigkeit nur eine Annäherung an den Kreis der Wahlberechtigten erreicht, weil die große Gruppe der nicht wahlberechtigten unter 16-Jährigen bei der Bemessung weiterhin Berücksichtigung findet. Insofern hat sich der Landesgesetzgeber am (bundesverfassungsgerichtlich gebilligten) Bundeswahlgesetz (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 64 m. w. N.) orientiert. Es ist auch nicht ersichtlich oder von den Antragstellerinnen und Antragstellern dargelegt, dass innerhalb der Gemeinden bzw. Kreise in NRW eine erhebliche Abweichung zwischen der Bevölkerung mit deutscher bzw. Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates und der Zahl der Wahlberechtigten vorliegt, die eine entsprechende differenzierende Regelung bereits auf der Ebene des Kommunalwahlgesetzes er-

forderlich machen würde (vgl. für die Landtagswahlen dazu VerfGH NRW, Beschluss vom 23.4.1996 – VerfGH 21/95 –, NWVBl. 1996, 376 = juris, Rn. 15). Allerdings haben die Wahlausschüsse bei der konkreten Einteilung der Wahlbezirke die Pflicht, diesen Faktor ggf. zu berücksichtigen.

**cc)** Eine Strukturwidrigkeit der Regelung oder ein Verstoß gegen den Grundsatz demokratischer Repräsentation folgt ferner nicht daraus, dass durch die alleinige Anknüpfung des § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW an die Staatsangehörigkeit Deutschlands oder eines anderen EU-Mitgliedsstaates die Gesamtzahl aller Bewohner und Bewohnerinnen in den einzelnen Wahlbezirken stark variieren kann und die Gewählten deshalb – wie von den Antragstellerinnen und Antragstellern vorgetragen – ggf. unterschiedlich viele Bewohner und Bewohnerinnen ihres Bezirks repräsentieren. Zwar sind der Rat und der Kreistag als Organe der Gemeinde- bzw. Kreisverwaltung für das Wohl aller Einwohnerinnen und Einwohner ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit zuständig (vgl. § 1 Satz 2 GO NRW, § 1 Abs. 1 KrO NRW). Diese Repräsentation der Einwohnerschaft ist aber im Hinblick auf die verschiedenen Wahlbezirke nicht aufgespalten. Die Ratsmitglieder vertreten die gesamte Gemeinde und die Kreistagsmitglieder den gesamten Kreis.

Die Mehrheitswahl zur Auslese der in den jeweiligen Wahlbezirken Gewählten soll zwar eine engere persönliche Beziehung dieser zum Wahlbezirk, in dem sie gewählt worden sind, knüpfen (so zum Bundeswahlrecht, das ebenfalls eine personalisierte Verhältniswahl darstellt, BVerfG, Urteil vom 10.4.1997 – 2 BvF 1/95 –, BVerfGE 95, 335 = juris, Rn. 84). Über diese integrative Kraft des Personenbezugs hinaus obliegen den Vertreterinnen und Vertretern der einzelnen Wahlbezirke jedoch keine Aufgaben oder Verantwortungsbereiche mit spezifischem Bezug zu ihrem jeweiligen Wahlbezirk. Eine besondere inhaltliche Repräsentation der Wahlbezirke durch die dort gewählten Vertreterinnen und Vertreter ist von der nordrhein-westfälischen Gemeinde- und Kreisordnung nicht gewollt. Entsprechende Regelungen sind dort nicht enthalten, obwohl zumindest in der Gemeindeordnung in anderem Zusammenhang durchaus die Wahrnehmung von Belangen bestimm-

ter lokaler Teile des Gemeindegebiets durch besondere Organe (wie etwa die Bezirksvertretung oder den Ortsvorsteher) vorgesehen ist (vgl. § 37 Abs. 5, § 39 Abs. 7 GO NRW). Die Rechte und Pflichten der Rats- und Kreistagsmitglieder hingegen differieren nicht danach, ob das Mandat über den Wahlbezirk oder die Reserveliste errungen wurde. Sie sind vielmehr unterschiedslos verpflichtet, in ihrer Tätigkeit ausschließlich nach dem Gesetz und ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung zu handeln; sie sind an Aufträge nicht gebunden (§ 43 Abs. 1 GO NRW, § 28 Abs. 1 KrO NRW). Diesem Regelungskonzept entspricht es auch, dass im Falle der Notwendigkeit der Ersatzbestimmung eines Vertreters oder einer Vertreterin eines Wahlbezirks nicht etwa eine Nachwahl stattfindet, sondern – abgesehen vom Fall eines benannten Ersatzbewerbers bzw. einer benannten Ersatzbewerberin – der Sitz aus der Reserveliste der Partei oder Wählergruppe besetzt wird und frei bleibt, wenn der oder die Ausgeschiedene bei der Wahl nicht als Bewerber oder Bewerberin einer Partei oder Wählergruppe angetreten war (vgl. § 45 Abs. 1 bis 5 KWahlG NRW).

Findet mithin eine besondere Repräsentation des Wahlbezirks durch die dort gewählten Vertreter bzw. Vertreterinnen nicht statt, kann der Grundsatz der demokratischen Repräsentation auch unter diesem Gesichtspunkt nicht durch eine unterschiedliche Größe der Wahlbezirke im Hinblick auf die Gesamtbevölkerungszahl verletzt werden. Gleiches gilt für das Verbot strukturwidriger Gestaltung des Wahlrechts.

**b)** Bei einer sachgerechten, an den Geboten der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der Wahlbewerber und -bewerberinnen orientierten Auslegung der § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW hat oberstes Ziel der Zuschnitt möglichst gleich großer Wahlbezirke zu sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 47 f.).

**aa)** Dabei ist eine Abweichungstoleranz von bis zu 15% bezogen auf die Anzahl der Bewohnerinnen und Bewohner mit deutscher Staatsangehörigkeit bzw. der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates in der Regel vom Gestaltungsspiel-

raum des Gesetzgebers schon deshalb gedeckt, weil gewisse Abweichungen aufgrund des stetigen Bevölkerungswandels unvermeidbar sind (vgl. zur 15%-Grenze Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats [Venedig-Kommission], Verhaltenskodex für Wahlen, Leitlinien und Erläuternder Bericht, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 52. Plenarsitzung [Venedig, 18. - 19.10.2002], Seite 7, <https://www.venice.coe.int/>, abgerufen am 26.11.2019; Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Band II, Art. 38 Rn. 109). Dementsprechend ist auch im Bundeswahlrecht eine (voraussetzungslose) Abweitungstoleranz von +/- 15% normiert (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG). In diesem Rahmen kann zudem den Anforderungen entsprochen werden, räumliche Zusammenhänge möglichst zu wahren (§ 4 Abs. 2 Satz 1 KWahlG NRW) und – sofern vorhanden – die Bezirkseinteilung nach Möglichkeit einzuhalten (§ 4 Abs. 2 Satz 2 KWahlG NRW).

**bb)** Die (volle) Ausschöpfung der Abweitungstoleranz von 25% aus § 4 Abs. 2 Satz 3 KWahlG NRW ermöglicht indes die Bildung von Wahlbezirken, bei denen der größte Wahlbezirk mehr als das 1,5fache der Einwohnerzahl der nach § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW zu berücksichtigenden Bevölkerung des kleinsten Wahlbezirks umfasst (vgl. zu dieser äußersten Grenze auch § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWahlG). Die Ausschöpfung dieser Grenze, die grundsätzlich einen nicht unerheblichen Eingriff in die Wahlrechts- und die Chancengleichheit mit sich bringt, bedarf deshalb in der Regel der Rechtfertigung durch verfassungslegitime Gründe (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 48; vgl. auch StGH BW, Urteil vom 22.5.2012 – GR 11/11 –, LVerfGE 23, 2 = juris, Rn. 42).

**(1)** Keiner solchen Rechtfertigung bedarf es indes, wenn sich zwar nach der gemäß § 4 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW ermittelten Einwohnerzahl eine Abweitung von mehr als 15% zur durchschnittlichen Einwohnerzahl aller Wahlbezirke ergibt, dies aber bei Berücksichtigung der Zahl der Wahlberechtigten im Verhältnis zur durchschnittlichen Zahl der Wahlberechtigten nicht der Fall ist. Denn der dem Er-

folgswert einer Stimme abträgliche Effekt einer überdurchschnittlichen Bevölkerungszahl eines Wahlbezirks wird gemindert, wenn dort auch überdurchschnittlich viele Minderjährige wohnhaft sind, weil dann die Zahl der Wahlberechtigten den Durchschnitt weniger weit übersteigt. Der Einfluss des unterschiedlichen Minderjährigenanteils auf die Erfolgchance einer Stimme wird daher erst sichtbar, wenn man die Zahl der Wahlberechtigten in den Wahlbezirken vergleicht und diese mit den vom Gesetzgeber herangezogenen Bevölkerungszahlen in Beziehung setzt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.1.2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 = juris, Rn. 79; vgl. ferner BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 48). Die einfachgesetzlich vorgegebene Grenze von 25% bezogen auf die nach § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW berechneten Einwohnerzahlen sind selbstredend gleichwohl in jedem Fall zu beachten.

**(2)** Ergibt sich auch bei Betrachtung (nur) der Wahlberechtigten eine Abweichung von mehr als 15%, kann dies durch das gesetzlich verankerte Ziel der Wahrung räumlicher Zusammenhänge gerechtfertigt sein. Hinter diesem Aspekt müssen indes verfassungsrechtliche Ziele stehen, die der Wahlrechts- und Chancengleichheit vergleichbares Gewicht besitzen. Dies kann etwa die Erleichterung der Kommunikation zwischen den Wählern untereinander sowie mit den Mandatsbewerbern und damit die Förderung der politischen Willensbildung im Sinne der Verwirklichung des Demokratieprinzips sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.7.2001 – 2 BvR 1252/99 u. a. –, NVwZ 2002, 71 = juris, Rn. 27; vgl. ferner StGH BW, Urteil vom 22.5.2012 – GR 11/11 –, LVerfGE 23, 2 = juris, Rn. 45). Angesichts der Vielzahl der Wahlbezirke innerhalb einer Kommune dürfte dieser Aspekt indes nur bei weit auseinander liegenden Ortschaften in einer großflächigen Gebietskörperschaft zum Tragen kommen (vgl. Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats [Venedig-Kommission], Verhaltenskodex für Wahlen, Leitlinien und Erläuternder Bericht, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 52. Plenarsitzung [Venedig, 18. - 19.10.2002], Seite 7, <https://www.venice.coe.int/>, abgerufen am 26.11.2019; BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 55). Zudem kommt in Betracht, im ländlichen Be-

reich auf gewachsene Ortsstrukturen Rücksicht zu nehmen, um die Wahlbereitschaft zu erhöhen. Innerhalb dieses Rahmens können auch Integrationsvorgänge Eingang in die Gewichtung nehmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 48).

**(3)** Eine pauschalierende Anwendung der 25%-Klausel zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung verstößt indes gegen die Wahlrechtsgleichheit und den Grundsatz der Chancengleichheit der Wahlbewerber und -bewerberinnen, weil die Verwaltungsvereinfachung – ebenso wie etwa der bloße Gesichtspunkt einer leichteren Zuordnung des jeweiligen Wahlbezirks zu einem Wohngebiet – keine durch die Verfassung legitimierten Gründe darstellen, die sich mit der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten können (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 38, 55). Gleiches gilt für die Einhaltung der Bezirkseinteilung nach § 4 Abs. 2 Satz 2 KWahlG NRW, die schon einfach-rechtlich nur „nach Möglichkeit“ erfolgen soll. Ein Rückgriff auf die 25%-Abweichungsklausel nach oben oder nach unten ist daher in einer Großstadt jedenfalls dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn es ohne weiteres möglich ist, durch die Einbeziehung angrenzender Straßenzüge oder einzelner kleinerer Stadtquartiere zu einer annähernd gleich großen Gestaltung der Wahlbezirke zu gelangen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 56).

**cc)** Die tragenden Erwägungen für die Einteilung der Wahlbezirke sind vom Wahlausschuss für die Wahlbürgerinnen und -bürger und zur Ermöglichung einer gerichtlichen Kontrolle transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1.08 –, BVerwGE 132, 166 = juris, Rn. 49, 58). Im Falle der Abweichung vom Gebot der Bildung möglichst gleich großer Wahlbezirke – d. h. bei (relevantem) Überschreiten der 15%-Grenze – sind insbesondere die dafür herangezogenen Rechtfertigungsgründe zu erläutern.

**c)** Ein Verstoß der Wahlbezirkseinteilung gegen das Demokratieprinzip kommt dann in Betracht, wenn Wahlbezirke so geschnitten sind, dass eine Kommunikation zwischen den Wählerinnen und Wählern untereinander sowie mit den Mandats-

bewerbern und -bewerberinnen erschwert und damit die politische Willensbildung beeinträchtigt ist. Dies könnte gegeben sein, wenn der Wahlbezirkszuschnitt eine Bündelung des politischen Willens der Einzelnen gar nicht oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen zulässt. Denkbar wäre dies beispielsweise bei einem sehr schmalen und langen Wahlbezirk, bei einem Wahlbezirk mit starken Verkehrsbarrieren oder bei einem Wahlbezirk, der aus lauter Einzelflecken zusammengesetzt ist, ohne ein zusammenhängendes Gebiet zu bilden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.7.2001 – 2 BvR 1252/99 u. a. –, NVwZ 2002, 71 = juris, Rn. 27). Es ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass die Vorgaben des § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG NRW einer Wahlbezirkseinteilung durch die Wahlausschüsse entgegenstehen, die die Anforderungen des Demokratieprinzips erfüllt.

#### **E.**

Gemäß § 63 Abs. 5 VerfGHG ist die Anordnung gerechtfertigt, dass den Antragstellerinnen und Antragstellern die notwendigen Auslagen anteilig zu erstatten sind. Sie haben durch ihren Antrag zur Klärung wesentlicher verfassungsrechtlicher Fragen beigetragen. Sie können nicht wie Landtag und Landesregierung die für die Führung des Rechtsstreits erforderlichen Aufwendungen aus Mitteln öffentlicher Haushalte bestreiten (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 18.2.2009 – VerfGH 24/08 –, OVGE 51, 310 = juris, Rn. 60).

#### **Sondervotum der Verfassungsrichter Prof. Dr. Dauner-Lieb, Prof. Dr. Heusch und Dr. Röhl**

Wir können die Entscheidung der das Urteil tragenden Mehrheit zur Regelung des § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW sowie der Streichung der Regelungen in § 46c Abs. 2 und 3 KWahlG NRW in der bis zum 31.8.2019 geltenden Fassung weder in der Begründung noch im Ergebnis mittragen. Die Entscheidung des Landesgesetzgebers zur Abschaffung eines zweiten Wahlgangs bei der Wahl der

Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinden und Kreise ist mit der Verfassung des Landes NRW vereinbar, insbesondere auch mit dem dort verankerten Demokratieprinzip und den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen. In Überhöhung der Bedeutung des Zustimmungsgrades gegenüber sinkender Wahlbeteiligung verengt die das Urteil tragende Mehrheit den Gestaltungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers über Gebühr.

Dem Landesgesetzgeber steht bei der Ausgestaltung der Regelungen zur Wahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten ein weiter Gestaltungs- und Prognosespielraum zu. Bewegt sich der Gesetzgeber innerhalb dessen Grenzen, sind seine tatsächlichen und normativen Wertungen sowie Prognosen auch vom VerfGH zu akzeptieren (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVG 52, 280 = juris, Rn. 77, 84, 88). Sie sind einer Kontrolle und Verwerfung durch das Gericht auf der Grundlage eigener abweichender Abwägungen und tatsächlicher prognostischer Einschätzungen entzogen. Der VerfGH hat nicht zu prüfen, ob der Landesgesetzgeber innerhalb des ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Spielraums für die Gestaltung des Wahlrechtssystems eine zweckmäßige oder rechtspolitisch vorzugswürdige Lösung gefunden hat (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 –, OVG 52, 280 = juris, Rn. 84).

1. Bei der Ausgestaltung der Regelungen zur Wahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten hat sich der Landesgesetzgeber von dem in der Landesverfassung verankerten Demokratieprinzip leiten lassen. Er durfte im Rahmen des ihm eingeräumten, weiten Einschätzungs- und Prognosespielraums mit den neuen Wahlrechtsregelungen einen normativen Rahmen schaffen, damit die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten aus ihrer Wahl weiterhin die notwendige demokratische Legitimation herzuleiten vermögen.

Entscheidet sich der Gesetzgeber – was von Verfassungs wegen keineswegs notwendig wäre – für eine Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten durch die Bürger der Gemeinden und Kreise, hängt die Vermittlung der demokratischen

Legitimation im Wesentlichen von zwei Faktoren ab: vom Zustimmungsgrad des gewählten Wahlbewerbers einerseits und von einer möglichst hohen Beteiligung der wahlberechtigten Bürger am Wahlakt andererseits. Beide Faktoren stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis, weil die Wahlbeteiligung bei Stichwahlen gegenüber dem ersten Wahlgang zumeist nicht unerheblich abnimmt. In seinem Urteil vom 26.5.2009 hat es der VerfGH dem Gesetzgeber in diesem Spannungsfeld zugebilligt, zur Steigerung der demokratischen Legitimation der Bürgermeister und Landräte maßgeblich auf eine möglichst hohe Wahlbeteiligung abzielen. Die Vitalität der demokratischen Ordnung in ihrer Gesamtheit, aber auch der Grad der Legitimation der konkret in ihr Amt Gewählten hängt von Verfassungs wegen entscheidend auch davon ab, dass sich möglichst viele Bürger aktiv an den Wahlen beteiligen. Dem Gesetzgeber ist insoweit aufgegeben, die normativen Bedingungen für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu schaffen und eine Ausgestaltung zu meiden, welche die Wahlbeteiligung verringert.

Die das Urteil tragende Mehrheit erkennt zwar im Ausgang ihrer Erwägungen die Bedeutung der Wahlbeteiligung für den demokratischen Prozess, fokussiert sich in der weiteren Begründung aber zu einseitig auf einen möglichst hohen Zustimmungsgrad. Sie misst dem legitimen und vom VerfGH in der Vergangenheit ausdrücklich gebilligten Bemühen des Gesetzgebers um eine hohe Wahlbeteiligung viel weniger Gewicht zu, als es der Gesetzgeber tut. Von Verfassungs wegen obliegt es indes dem Landesgesetzgeber, bei der Ausgestaltung des Wahlsystems diese beiden für die demokratische Legitimation maßgeblichen Faktoren zu gewichten, abzuwägen und in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Dieser Abwägungsprozess ist Teil der von der Verfassung geschützten Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers. Gestaltet er in diesem Rahmen nach seiner Bewertung das Wahlrechtssystem aus, nimmt er keine Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Rechtsbereiche vor. Entsprechend unterliegt sein Handeln auch nicht denselben strengen Rechtfertigungsanforderungen wie etwa bei einem Eingriff in das grundrechtsgleiche Recht der Gleichheit der Wahl durch Normierung einer Sperrklausel.

Die die Entscheidung tragende Mehrheit betont – abweichend vom Urteil des VerfGH vom 26.5.2009 – zu einseitig die Bedeutung des Zustimmungsgrades und verengt auf diese Weise den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. So wird im Wesentlichen unter Berufung auf vereinzelte Fundstellen aus der Literatur das Erfordernis der absoluten Mehrheit überhöht, ohne dass dies freilich tragfähig auf der Grundlage der geltenden und allein maßgeblichen Verfassung des Landes abgesichert würde. Die zur Bestätigung zitierten Regelungen zur Wahl des Bundeskanzlers und Bundespräsidenten im Grundgesetz, zur Wahl des Ministerpräsidenten in der Verfassung unseres Landes wie in den Verfassungen der anderen Bundesländer eignen sich dafür wegen der davon vollkommen verschiedenen Eigenart und Bedeutung der Direktwahlen des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten nicht. Dieser hat keine Stellung inne, die den „herausgehobenen staatspolitischen Ämtern“ vergleichbar wäre. Dies hat der VerfGH in seinem Urteil vom 26.5.2009 – VerfGH 2/09 – festgestellt (OVGE 52, 280 = juris, Rn. 64). Hieran hat sich nichts geändert. Bundeskanzler und Ministerpräsident haben herausragende Ämter in der Staatsleitung inne. Sie sind im Interesse einer effektiven Umsetzung ihrer Regierungspolitik grundsätzlich auf das dauerhafte Vertrauen der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit angewiesen. Aus diesem Grund normieren Art. 63 Abs. 2 GG bzw. Art. 52 Abs. 1 LV ein gestuftes Verfahren in ggf. mehreren Wahlgängen, in denen möglichst eine absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments oder jedenfalls der abgegebenen Stimmen zu erzielen ist. Aus ihrer herausgehobenen Stellung lässt sich für die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten nichts herleiten. Ein Bürgermeister ist kein Bundeskanzler. Er hat keine vergleichbare Richtlinienkompetenz, wie sie Art. 65 GG dem Bundeskanzler verleiht. Vielmehr bereitet der kommunale Hauptverwaltungsbeamte im Wesentlichen die von Rat und Kreistag getroffenen Beschlüsse vor und führt sie aus (§ 62 Abs. 2 GO NRW). Dabei unterliegt er der Kontrolle der kommunalen Aufsichtsbehörden (Art. 78 Abs. 4 Satz 1 LV). Die zentralen Organe, die im Rahmen der Gesetze die Linien der Politik von Gemeinde und Kreis bestimmen, sind nach der Systematik der Gemeinde- und Kreisordnung

nicht die Hauptverwaltungsbeamten, sondern die kommunalen Vertretungen. Deshalb schreibt das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 wie auch Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV, anders als bei den Hauptverwaltungsbeamten, ihre Direktwahl vor. Auch soweit Bürgermeister und Landräte die jeweilige Kommune nach außen vertreten und an der Spitze der kommunalen Behörde die Geschäfte führen, tun sie dies im Rahmen der Gesetze sowie der von den kommunalen Vertretungen vorgegebenen Linien. Wegen dieses im Wesentlichen ausführenden Charakters ihrer Tätigkeit als (Hauptverwaltungs-)Beamte sind Bürgermeister und Landrat auch nicht vom politischen Vertrauen der jeweiligen Mehrheit in der kommunalen Vertretung abhängig. Sie können, was in NRW nicht selten vorkommt, ihr Amt auch ohne feste „eigene“ politische Mehrheit im Rat effektiv ausüben.

Erst recht nicht vergleichen lassen sich Bürgermeister und Landräte mit dem Bundespräsidenten. Zwar fordert Art. 54 Abs. 6 Satz 1 GG für die Wahl des Bundespräsidenten in den beiden ersten Wahlgängen die Wahl mit absoluter Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung und lässt erst im weiteren Wahlgang die relative Mehrheit genügen. Freilich ist die Wahl des Staatsoberhauptes in ihrer Bedeutung für den Gesamtstaat – sowohl mit Blick auf ihre Integrationsfunktion als auch insbesondere im Falle einer Krise des Vertrauensverhältnisses zwischen Regierung und Parlament – nicht ansatzweise vergleichbar der Wahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten einer Gemeinde oder eines Kreises.

Zudem werden der Bundespräsident – wie im Übrigen auch der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten – durch ein hierzu einberufenes, repräsentatives und bis zum Abschluss des Wahlvorgangs konstantes Gremium (Bundesversammlung, Bundes- bzw. Landtag) gewählt. Es kann unverändert auch weitere Wahlgänge durchführen, ohne dass eine Minderung der Wahlbeteiligung droht. Es ist offenkundig, dass diese Konstellation nicht mit Direktwahlen durch die Gesamtheit der Bürger einer Kommune verglichen werden kann. Wie die vom Landtag im Gesetzgebungsverfahren vorgelegten Zahlen belegen, hat die Wahlbeteiligung im

Falle einer zwei Wochen nach dem ersten Wahlgang angesetzten Stichwahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten zum Teil deutlich abgenommen. Gerade diesem Absinken der Wahlbeteiligung wollte der Gesetzgeber entgegenwirken und durfte dies nach der bisherigen Rechtsprechung des VerfGH auch.

2. Wie intensiv das Verfassungsgericht eine Prognose des Gesetzgebers überprüfen darf, richtet sich nach der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts, der Möglichkeit, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden sowie der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter (BVerfG, Urteil vom 1.3.1979 – 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und 1 BvL 21/78 –, BVerfGE 50, 290 [332 f.]; Messerschmidt, Gesetzgebungsermessen, 2000, S. 990 ff. m. w. N.). So unterliegt die Normierung einer Sperrklausel – wie oben ausgeführt – als massiver Eingriff in die Gleichheit der Wahl strengen Rechtfertigungsanforderungen, die hier aber gerade mangels Eingriffs nicht anwendbar sind.

Zwar muss der Gesetzgeber auch bei der hier von ihm vorgenommenen Ausgestaltung des Wahlsystems von den tatsächlichen Verhältnissen ausgehen. Auch Gesetzgebung beginnt insoweit mit der Betrachtung der Wirklichkeit. Nichts anderes hat der Gesetzgeber indes beizeiten, vor Beschlussfassung im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens, getan. So hat er detailliert die letzten Wahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten statistisch ausgewertet. Dabei hat er bei der Mehrzahl der untersuchten Wahlen einen nicht unerheblichen Rückgang der Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang und damit eine Minderung der demokratischen Legitimation als Folge der Stichwahlen festgestellt, bei denen ohnehin zumeist der Sieger des ersten Wahlgangs seinen Sieg wiederholen konnte. Daraus hat der Gesetzgeber den naheliegenden Schluss gezogen, im Fall der Beibehaltung eines zweistufigen Wahlverfahrens seien bei den nächsten Kommunalwahlen vergleichbare Effekte zu erwarten. Um diese absehbare Entwicklung und die damit verbundene Minderung der demokratischen Legitimation im zweiten Wahlgang zu vermeiden, hat er sich zur Abschaffung der Stichwahl entschlossen. Dies hat er unter Einbeziehung der – allseits, erst recht

dem Gesetzgeber bekannten – verstärkten Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft auch in den kommunalen Vertretungen getan. Ihm kann nicht unterstellt werden, dass er diesen Aspekt, der Anlass für den vom VerFGH verworfenen Versuch einer verfassungsunmittelbaren Sperrklausel war, außer Acht gelassen haben könnte. Kritiker der Reform zur Abschaffung der Stichwahl haben diesen Aspekt im Vorfeld ausführlich thematisiert. Zudem war das Thema der von den Antragstellern so bezeichneten „Minderheitenbürgermeister“, welche sie als Folge der Abschaffung der Stichwahl in Verbindung mit der fortschreitenden Ausdifferenzierung des Parteienspektrums befürchten, ausdrücklich Thema der parlamentarischen Gesetzesberatung (vgl. die Rede des Abgeordneten Dahm, SPD, LT-Plenarprotokoll 17/56, S. 65 sowie die Replik des Abgeordneten Höhne, FDP, ebenda S. 67). Die das Urteil tragende Mehrheit vermag nicht zu begründen, wie sich die Auswirkungen der allgemeinen parteipolitischen Ausdifferenzierung gerade auf die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten verlässlich abschätzen lassen sollten, wie sie es vom Gesetzgeber verlangt. Die von ihr zitierten politologischen Untersuchungen führen dazu nichts aus. Speziell das von der das Urteil tragenden Mehrheit mehrfach angeführte Gutachten von Bogumil u. a. aus dem Jahr 2015 bezieht sich allein auf die Entwicklung der Parteienlandschaft auf kommunaler Ebene bei der Verhältniswahl zu den Kommunalvertretungen. Verlässliche Aussagen über das künftige Wahlverhalten der Bürger bei einer Personenwahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten enthält es nicht. Die tatsächlichen Erhebungen des Gutachtens erstrecken sich zudem weitgehend auf denselben Zeitraum, den auch der Gesetzgeber bei seiner Darstellung und Auswertung der letzten Kommunalwahlen erfasst hat. Der Nachweis bleibt aus, warum und wie die vom Gutachten angesprochenen Veränderungen der Zusammensetzung kommunaler Vertretungskörperschaften sich auf die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten – jenseits der vom Gesetzgeber statistisch detailliert ausgewerteten Ergebnisse – ausgewirkt haben sollten. Diese Auswertungen geben für die Wahrscheinlichkeit von immer mehr mit geringer relativer Mehrheit gewählten

Kandidaten nach der plausiblen, statistisch untermauerten Einschätzung des Gesetzgebers gerade nichts her.

Der Gesetzgeber durfte im Übrigen im Rahmen seines Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums davon ausgehen, dass die Bürger bei einer einstufigen Wahl die Erfolgsaussichten ihrer Wahl noch sorgfältiger prüfen werden (LT-Drs. 17/5639, S. 4). Insoweit besteht gerade ein relevanter Unterschied zu den Wahlen zu den Kommunalvertretungen, bei denen Wähler wegen der Verhältniswahl weniger Anlass zu taktischen Überlegungen haben als bei einer Personenwahl. Wie auch die Möglichkeit zu gemeinsamen Wahlvorschlägen durch § 46d KWahlG NRW zeigt, hat der Gesetzgeber die wachsende Ausdifferenzierung des Parteiensystems keineswegs übersehen, sondern ihr sogar durch institutionelle Vorkehrungen Rechnung getragen. Er eröffnet mit § 46d KWahlG vor der Wahl Raum für Überlegungen von Parteien und kommunalen Wählervereinigungen, ob die Aufstellung eines eigenen Kandidaten erfolgversprechend ist oder sich die – vom Gesetz ausdrücklich ermöglichte – Präsentation eines gemeinsamen Kandidaten anbietet.

Angesichts der – durch Ungewissheiten notwendig geprägten – Gesamtsituation ist die vom Gesetzgeber getroffene Entscheidung auf einer tragfähigen Erfassung und Bewertung der belastbaren Tatsachen in Gestalt einer Auswertung des Wählerverhaltens gerade bei Stichwahlen in NRW in der Vergangenheit und einer nicht zu beanstandenden Prognose im Sinne einer Fortschreibung der daraus abzuleitenden Entwicklungen erfolgt. Wenn von der das Urteil tragenden Mehrheit im Einzelnen die Ergebnisse der vorangegangenen Wahlen bewertet und gewichtet und auf der Grundlage eigener Vermutungen Prognosen über das voraussichtliche Wahlverhalten der Bürger im Falle einer einstufigen Wahl formuliert werden, um am Ende die Entscheidung des Gesetzgebers zu verwerfen, wird dieser einer in ihrer Intensität dem Verhältnis beider Verfassungsorgane nicht angemessenen Kontrolle unterzogen. Steht – wie hier – nicht ein gesetzlicher Eingriff in Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte einschließlich der Wahlrechtsgrundsätze in Streit, bleibt

dem Gesetzgeber ein Gestaltungs- und Prognosespielraum, den der VerFGH zu respektieren und nicht durch eigene Wertungen zu ersetzen hat. Ist die gesetzgeberische Entscheidung – wie hier – in Ansatz und Methode weder offensichtlich fehlerhaft noch eindeutig widerlegbar, darf der VerFGH die Einschätzungen und Prognosen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen der gesetzlichen Regelung nicht beanstanden – so die ausdrückliche mit Blick auf die damalige Abschaffung der Stichwahlen getroffene Feststellung des VerFGH (Urteil vom 26.5.2009 – VerFGH 2/09 –, OVG 52, 280 = juris, Rn. 88). Sie ist weiterhin richtig.