



**Institut für internationales und
vergleichendes öffentliches Recht**

Prof. Dr. Gernot Sydow, M.A.

48143 Münster, Universitätsstr. 14 – 16
Tel.: (0251) 83 - 21 943
Gernot.Sydow@uni-muenster.de

30. Dezember 2020

Gesetz zur Änderung des LWahlG NRW (Drs. 17/11681)

Stellungnahme für die Anhörung des Hauptausschusses am 8. Januar 2021

1. Allgemeines: Eigenständigkeit des Landeswahlrechts gegenüber dem Bundesrecht

Mehrere der vorgesehenen Änderungen des Landeswahlrechts dienen seiner Angleichung an das Bundes- und Europawahlrecht (u.a. Besetzung des Landeswahlausschusses, Assistenzregeln, Vereinfachungen des Kandidatenaufstellungsverfahrens in Notsituationen). Diese Orientierung am Bundesgesetzgeber bewirkt zugleich eine Parallelität mit den Wahlrechtsentwicklungen anderer Bundesländer, die sich ebenfalls am Bundeswahlrecht ausrichten.

Eine solche Parallelität der Wahlrechtsentwicklungen in Bund und Ländern ist begrüßenswert. Dies gilt insbesondere, soweit das Bundeswahlrecht auch die Wahldurchführung auf Landesebene regelt (z.B. Landeswahlausschüsse für Bundestagswahlen). Es wäre kaum plausibel, wenn der für Bundestagswahlen zu bildende Landeswahlausschuss in der Frage der Beteiligung von Richter/innen grundsätzlich anders besetzt wäre als der Landeswahlausschuss für Landtagswahlen.

Der Landesgesetzgeber ist indes nicht verpflichtet, sich durchgängig am Bundesgesetzgeber zu orientieren. Das Landeswahlrecht ist kein Klon des Bundeswahlrechts. Die Eigenstaatlichkeit der Länder ermöglicht eigene Regelungen im Landesrecht. Der Verweis auf bundesrechtliche Regelungen ersetzt keine eigenständige Begründung für Entscheidungen des Landesgesetzgebers, und die verfassungsrechtlichen Maßstäbe dafür sind der Landesverfassung NRW, nicht dem Grundgesetz zu entnehmen.

Insbesondere gelten die Vorgaben des Grundgesetzes für die Durchführung der Bundestagswahlen nicht für Landtagswahlen. Die Verweise auf Art. 38 Abs. 1, 39 Abs. 1 GG in der Regierungsbegründung des Gesetzentwurfs (Drs. 17/11681, S. 57) gehen fehl. Anforderungen an die Periodizität der Wahlen und Wahlrechtsgrundsätze, die für die geplanten Notregelungen zur Kandidatenaufstellung unter Corona-Bedingungen nach § 46 Abs. 6 LWahlG relevant sind, sind stattdessen aus der Landesverfassung zu entwickeln (Art. 31 Abs. 1, 34 Verfassung NRW). Das führt nicht zu anderen Ergebnissen oder Vorschlägen für die Fassung des LWahlG, aber teilweise zu modifizierten Begründungen.

2. Besetzung des Landeswahlausschusses mit Richter/innen (§ 9 Abs. 2 LWahlG)

Die zusätzliche Berufung von zwei Richter/innen in den Landeswahlausschuss stärkt die juristische Kompetenz des Ausschusses und nähert seine Verfahrensrationalität an ein gerichtsförmiges Verfahren an. Weil der gerichtliche Rechtsschutz in Wahlsachen nachgelagert ist, ist dies zu begrüßen.

3. Wahlkreiszuschnitt: Änderung der Kriterien und deren Umsetzung (§ 13 Abs. 2 LWahlG)

Die Änderung der Kriterien für die Wahlkreiszuschnitte (Wahlberechtigten- statt Einwohnerzahl, Absenkung des regelmäßigen Schwellenwerts von 20% auf 15%) setzt verfassungsgerichtliche Judikatur um und ist damit dem Landesgesetzgeber vorgegeben. Die erforderliche Änderung der Kriterien sowie demographische Verschiebungen führen zu Neuzuschnitten von ca. einem Viertel der Wahlkreise, die notwendigerweise Nachbarwahlkreise einbeziehen und teilweise bezirksübergreifend erfolgen müssen. Die Zahl unvermeidbarer Wahlkreisneuzuschnitte ist damit recht hoch.

Es ist eine realitätsferne Vorstellung, dass politische Parteien dabei *nicht* die Wahlchancen kalkulieren würden, die Wahlkreiszuschnitte für sie haben. Es gibt keine verfassungsrechtliche Erwartung, dass sie das *nicht* tun dürften. Im Gegenteil: Es ist Aufgabe politischer Parteien, sich im politischen Wettbewerb um Wahlerfolge zu bemühen und ihre Strategien auf die konkreten Wahlaussichten auszurichten. Dass die Auswirkungen von Wahlkreiszuschnitten mit Blick auf parteipolitische Chancen bedacht werden, ist daher als solches nicht zu beanstanden.

Der erforderliche Neuzuschnitt der Wahlkreise in NRW erfolgt allerdings zu einer Zeit, in der viel und oft suggestiv über manipulative Wahlkreiszuschnitte geschrieben wird. Die entsprechenden Diskussionen in den USA sind in den Diskussionsforen der deutschen Rechtswissenschaft angekommen. Eine verstärkte Diskussion über ein wissenschaftliches Modethema besagt indes nicht, dass es in Deutschland ein reales Problem geben würde. Manchen Diskussionsteilnehmern scheint es wie Medizinstudierenden zu gehen: Man muss nur lange genug etwas über Herzbeschwerden lesen, bis man den Eindruck hat, auch bei sich selbst ein Stechen zu verspüren.

Darüber geraten teilweise grundlegende Unterschiede der Wahlsysteme aus dem Blick: Das personalisierte Verhältniswahlrecht Nordrhein-Westfalens bietet nur sehr begrenzte Anreize für parteitaktisch motivierte Wahlkreiszuschnitte, weil Verzerrungen über die proportionale Zuteilung der Listenkandidaten ohnehin ausgeglichen würden. Die Anreizstrukturen sind demnach schwach. Das Landeswahlrecht bietet mit den Geboten der Wahrung kommunaler Grenzen und örtlicher Zusammenhänge (§ 13 Abs. 2 LWahlG) zudem hinreichende Kautelen, die Manipulationen verhindern.

4. Assistenzregeln für Ausübung des Wahlrechts (§ 26 LWahlG)

Es handelt sich um eine sachlich überzeugende Regelung, die die 2016 in Umsetzung der Verfassungsrechtsprechung erfolgte Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten näher ausgestaltet.

5. Verzicht auf Aufstellungsversammlungen in Extremsituationen (§ 46 Abs. 6 LWahlG)

Die Regelung beruht auf Erfahrungen anderer Bundesländer in der Corona-Epidemie. Sie zielt darauf, die Periodizität der Wahlen (Art. 34 Verfassung NRW) als grundlegendes Gebot demokratischer Legitimation auch in Katastrophen- und anderen Notsituationen zu gewährleisten. Dafür greift die Regelung nicht nur marginal in Anforderungen innerparteilicher Demokratie und Wahlverfahrensvorschriften ein, denen ebenfalls hohes Gewicht für die Funktionsfähigkeit demokratischer Prozesse zukommt. Dies kann verfassungsrechtlich nur unter engen Voraussetzungen gerechtfertigt werden.

Die prozeduralen und materiellen Kautelen der Neuregelung (Landtagsbeschluss, Naturkatastrophe etc.) werden dem gerecht. Die Norm ist zwar redaktionell recht umständlich formuliert (§ 46 Abs. 6 S. 1 und S. 4 LWahlG wiederholen sich teilweise), in der Sache aber überzeugend.