

Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der AfD-Fraktion „Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Drs. 17/9801)

Prof. Dr. jur. Sven-Joachim Otto
Rechtsanwalt – Partner EY Law Rechtsanwaltsgesellschaft

13. Januar 2021

Gesetzesvorschlag der AfD:

Die AfD-Fraktion schlägt eine Verkleinerung des Landtags von grundsätzlich 181 auf 129 Abgeordneten vor. Dies soll durch eine Angleichung des Zuschnitts der Landtagswahlkreise in NRW mit dem der Bundestagswahlkreise vorgenommen werden. Folge des identischen Wahlkreiszuschnitts wäre eine Reduzierung der Anzahl der Direktkandidaten im Landtag auf 64 Direktkandidaten. Diese Anzahl entspricht der Wahlkreise, in die das Land NRW für die Wahlen zum Deutschen Bundestag eingeteilt ist. 65 weitere Mandate sollen über die Reservelisten der Parteien vergeben werden.

Argumentation der AfD-Fraktion:

Auf Grund von Überhang- und Ausgleichmandaten liegt die tatsächliche Anzahl an Abgeordneten im Landtag regelmäßig über der Soll-Zahl des Landeswahlgesetzes, die gemäß § 14 Absatz 2 Landeswahlgesetz NRW bei 181 Abgeordneten liegt. Dies führe zu finanziellen Mehrbelastungen durch zusätzliche Abgeordnetenentschädigungen, Versorgungsleistungen, Mitarbeiterpauschalen, Büroräume und Sachmittel. Auch sei eine geplante bauliche Erweiterung des Landtages durch den Gesetzesentwurf in der angedachten Form nicht mehr notwendig. Zusammenfassend begründet die AfD-Fraktion ihren Gesetzentwurf mit Kosteneinsparungen.

Ablehnung dieses Vorschlags:

Der Gesetzesvorschlag der AfD-Fraktion ist aus folgenden Erwägungen nicht weiter zu verfolgen:

1. Die Rechtsprechung hat sich vielfach mit der Frage des Wahlkreiszuschnitts befasst und Grundsätze für deren Verfassungsmäßigkeit entwickelt. So führt bspw. der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in einer Entscheidung aus, dass für die Wahlkreiseinteilung entscheidend und verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben ist, möglichst gleich große Wahlkreise zu bilden.¹ Dabei dürfe aus Gründen der Gleichheit der Wahl die Bevölkerungszahl eines

¹ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30.10.2015, Az.: VGH B 14/15, Rz.: 41; vgl. BVerfG 2. Senat, Beschluss vom 31.01.2012, Az.: 2 BvC 3/11.

Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl aller Wahlkreise nicht um mehr als 25% nach oben oder unten abweichen.² Auch der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg setzt eine absolute Grenze der noch hinnehmbaren Abweichung der Wahlkreisgröße vom Durchschnittswert von 25% fest.³ Der Verfassungsgerichtshof NRW betonte in einem Urteil im Dezember 2019, dass eine Abweichungstoleranz von bis zu 15% schon aufgrund dessen, dass wegen des stetigen Bevölkerungswandels gewisse Abweichungen unvermeidbar sind, vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt ist.⁴ Dies ist für die Wahl des Deutschen Bundestages auch gesetzlich in § 3 I 1 Nr.3 BWG geregelt. Für die Ausschöpfung der Abweichungstoleranz von 25% aus § 4 II 3 KWahlG NRW sei aufgrund des nicht unerheblichen Eingriffs in die Wahlrechts- und die Chancengleichheit eine Rechtfertigung durch verfassungslegitime Gründe notwendig.⁵ Insgesamt ist es das Ziel eines Wahlkreises ein zusammengehörendes und abgerundetes Ganzes zu bilden.⁶

Die AfD-Fraktion schlägt die Verringerung der Anzahl der Direktmandate im Landtag auf die Zahl der Direktkandidaten des Bundestages im Land Nordrhein-Westfalen vor. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der Wahlkreiszuschnitt für den Bundestag im Land NRW den oben genannten Voraussetzungen entspricht und mithin verfassungsgemäß ist.

Allerdings übersieht die AfD-Fraktion, dass die Wahlkreise für den Landtag zwingend kleiner sein müssen und daher ein konzentrischer Wahlkreiszuschnitt in Bund und Land unzulässig ist. Dies ergibt sich aus einer Betrachtung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Art. 30 GG besagt, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Zwar besitzt der Bund eine gegenüber den Ländern durchaus größere Gesetzgebungskompetenz, während hingegen die Länder in den Verwaltungskompetenzen dominieren.⁷ Wichtige Rechtsmaterien wie das Kommunalrecht, das Polizei- und Sicherheitsrecht, das Rundfunkrecht, das Kulturrecht einschließlich des Bildungswesens oder die Bereiche der Planung und Organisation der eigenen Aufgaben liegen allerdings in der Kompetenz der Länder.⁸ Im Zuge der Föderalismusreformen I und II wurde die Bedeutung der Länder durch Einräumung neuer Kompetenzen zusätzlich gestärkt.⁹ Die Art. 70 ff. GG grenzen die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern eindeutig und durchgängig alternativ ein. Als systematischer Regelfall wird eine grundsätzliche Rechtsetzungskompetenz der Länder angeordnet (Art. 70 I GG),

² Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30.10.2015, Az.: VGH B 14/15, Rz.: 51.

³ Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 22.05.2012, Az.: GR 11/11, Rz.: 42.

⁴ Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20.12.2019, Az.: 35/19, Rz.: 171.

⁵ Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20.12.2019, Az.: 35/19, Rz.: 172.

⁶ BVerfG 2.Senat, Beschluss vom 10.04.1997, Az.: 2 BvF 1/95.

⁷ v. Münch/Kunig/Gubelt/Hanschel, GG Art. 30 Rn.1.

⁸ v. Münch/Kunig/Gubelt/Hanschel, GG Art. 30 Rn.6.

⁹ v. Mangoldt/Klein/Starck/Oeter, GG Art.72 Rn.52; v. Münch/Kunig/Gubelt/Hanschel, GG Art. 30 Rn.12.

wobei in der Praxis diese Regel durch zahlreiche und gewichtige Ausnahmen in ihr Gegenteil umgekehrt wird.¹⁰ Zudem liegt nach Art. 83 GG die Verwaltungshoheit in der Regel bei den Ländern. Von dieser Regel kann lediglich abgewichen werden, soweit das Grundgesetz dies vorsieht oder zulässt.¹¹ Weiterhin sind die Kommunen „Untermieter“ der Länder, da diese im deutschen Staatsaufbau den Ländern zuzuordnen sind.

Folglich ist auf Grund der grundsätzlichen Verwaltungszuständigkeit und der Zuordnung der Kommunen zu den Ländern eine größere Nähe der Landtagsabgeordneten zu den Bürgern erforderlich als bei den Bundestagsabgeordneten. Dies erfordert eine höhere Anzahl von Wahlkreisen für den Landtag im Vergleich zum Bundestag.

2. Die Herstellung einer vollständigen Identität von Bundestags- und Landtagswahlkreisen bringt eine Verblässung der Bedeutung der Landtagsabgeordneten gegenüber der der Bundestagsabgeordneten in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit mit sich. Dies ergibt sich daraus, dass dem Bundestagsabgeordneten in einer politischen Auseinandersetzung in einem Wahlkreis häufig aufgrund der Zugehörigkeit zu der Gesetzgebungskörperschaft der oberen Staatsorganisationsebene eine höhere Bedeutung als einem Landtagsabgeordneten zugemessen wird.
3. Zudem ist in der politischen Debatte vor Ort schon immer zu beobachten, dass sich Bundestagsabgeordnete mit kommunalen Themen befassen. Nach der Verwaltungsgliederung Deutschlands handelt es sich bei der Kommune allerdings um eine Untergliederung des Landes. Dabei ist der Bestand der Gemeinden und ihre eigene Verantwortung für öffentliche Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft durch Art. 28 II GG und Art. 78 Verf NRW geschützt, wodurch der örtlichen Bürgerschaft die eigenverantwortliche Regelung ihrer Angelegenheiten ermöglicht werden soll.¹² Eine Reduzierung der Direktmandate verbunden mit einer Identität der Wahlkreiszuschnitte hätte eine Verstärkung der Besetzung kommunaler Themen durch Bundestagsabgeordnete und damit eine Verblässung der Funktion des Landesparlamentes zur Folge.

Somit droht durch das von der AfD-Fraktion vorgeschlagene Wahlkreismodell die Bedeutung der Landtagsabgeordneten und damit auch die Funktion der Länder im Verfassungsgefüge reduziert zu werden. Dies liefe der Ausgestaltung der Bundesrepublik Deutschland als föderalem Staat zuwider. Im Zuge der Föderalismusreformen I und II erfolgte – wie oben bereits erläutert – gerade die Rückübertragung von Regelungsmaterien an die Landesgesetzgeber. Somit

¹⁰ BeckOK GG/Epping/Hillgruber, GG Art. 70 Rn.1.

¹¹ BeckOK GG/Suerbaum, GG Art. 83 Rn.11; Dreier/Hermes, GG Art. 83 Rn.19.

¹² *Welti* in: Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, JA 2006, 871, 872; *Magen* in: Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, JuS 2006, 404.

kam es zu einer Stärkung der Länderkompetenzen.¹³ Die vorgeschlagene Verkleinerung des Landtags im bevölkerungsstärksten Bundesland Nordrhein-Westfalen ist folglich mit der Ausgestaltung Deutschlands als Föderalstaat nicht zu vereinbaren (Art. 20 Abs. 1 GG).

4. Ein Vergleich der Amtsausstattung der Landtags- und Bundestagsabgeordneten zeigt zusätzlich die Zurücksetzung der Ebene des Landesgesetzgebers im Falle eines identischen Zuschnitts der Wahlkreise. Bundestagsabgeordnete erhalten monatlich eine Abgeordnetenentschädigung in Höhe von 10.083,47 € (Stand 01.07.2019), während Landtagsabgeordnete in Nordrhein-Westfalen eine niedrigere Diät von 9.330 € monatlich (Stand 01.05.2020) erhalten.¹⁴ Auch hinsichtlich der sächlichen und personellen Ausstattung stehen die Landtagsabgeordneten im Vergleich zu den Bundestagsabgeordneten schlechter da.
5. Bei einem Vergleich mit der Anzahl der Abgeordneten im Niedersächsischen Landtag wird ersichtlich, dass der Landtag in NRW mit grundsätzlich 128 Direktkandidaten gerade im Verhältnis zu der Bevölkerungszahl nicht besonders groß ist. Bei knapp 18 Millionen Einwohnern hat jeder Wahlkreis durchschnittlich etwa 140.000 Einwohner. Niedersachsen ist hingegen in 87 Wahlkreise aufgeteilt. Bei einer Einwohnerzahl von ungefähr acht Millionen Einwohnern hat in Niedersachsen durchschnittlich etwa 90.000 Einwohner. Somit sind bereits jetzt die Wahlkreise in NRW teilweise erheblich größer als in anderen Bundesländern. Eine weitere Vergrößerung der Wahlkreise ist folglich im Ländervergleich nicht gerechtfertigt.
6. Des Weiteren würde der Vorschlag zwangsläufig zu einer Vergrößerung der Landtagswahlkreise führen. Eine solche schwächt jedoch die Bindung des Abgeordneten an die Menschen im Wahlkreis.

Insbesondere in ländlichen Regionen erschwert sich bei größeren Wahlkreisen die Zusammenkunft des Abgeordneten mit den Bürgern seines Wahlkreises. So wies der Landtagsabgeordnete Daniel Hagemeier (CDU) bereits darauf hin, dass sich einige Wahlkreise in Regionen wie Ostwestfalen oder Münsterland schon jetzt auf bis zu 70km erstrecken.¹⁵ Eine Reduzierung der Direktkandidaten im Landtag hätte eine weitere Vergrößerung der Wahlkreise und somit Erschwerung der Kommunikation des Abgeordneten mit den Bürgern zur Folge.

7. Weiter ist nicht eindeutig voraussehbar, ob es in Zukunft erneut zu einer so hohen Zahl von Überhang- und Ausgleichsmandaten kommen wird. Im Übrigen

¹³ V. Mangoldt/Klein/Starck/Oeter, GG Art.72 Rn.52; Degenhart in: Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, 1209.

¹⁴ [Deutscher Bundestag - Diäten](#); [Abgeordnetenentschädigung – Wikipedia](#)

¹⁵ Hagemeier (CDU) in: Hauptausschuss Landtag NRW, 19. Sitzung, 05.07.2018, Ausschussprotokoll Apr 17/335.

wurde die Anzahl der Sitze im Landtag bereits zur 14. Wahlperiode (2005 bis 2010) von 201 auf 181 reduziert.