

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ständigen Ausschusses

**zu dem Schreiben des Verfassungsgerichtshofs
vom 8. Januar 2024, Az. 1 GR 1/24**

Anrufung des Verfassungsgerichtshofs gegen die Ablehnung der Zulassung des Volksbegehrens „XXL-Landtag verhindern!“

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

in dem oben genannten verfassungsgerichtlichen Verfahren von einer Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abzusehen.

25.1.2024

Die Berichterstatterin:

Daniela Evers

Der Vorsitzende:

Guido Wolf

Bericht

Der Ständige Ausschuss hat das Schreiben des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 8. Januar 2024 (Az. 1 GR 1/24) in seiner 27. Sitzung am 25. Januar 2024 behandelt.

1.

Der Ausschussvorsitzende wies eingangs darauf hin, dass ein Informationsvermerk der Landtagsverwaltung vorliege, in dem der Sachverhalt des vorliegenden Verfahrens dargelegt sei.

Demnach wenden sich die Antragsteller gegen die Ablehnung der Zulassung des Volksbegehrens „XXL-Landtag verhindern!“ durch das Innenministerium.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag mit Schreiben vom 8. Januar 2024 Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 19. Februar 2024 gegeben.

2.

Wie aus dem Vermerk ersichtlich sind die Antragsteller die Vertrauensleute des Volksbegehrens „XXL-Landtag verhindern!“ mit dem Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Landtagswahlrechts – Aufblähung des Landtags durch Reduzierung

Ausgegeben: 31.1.2024

1

der Wahlkreise und Direktmandate von 70 auf 38 vermeiden“. Sie haben den Antrag auf Zulassung dieses Volksbegehrens mit der notwendigen Zahl von mindestens 10.000 Unterstützungsunterschriften beim Innenministerium eingereicht. Das Innenministerium hat den Antrag abgelehnt, weil die zugrundeliegende Gesetzesvorlage der Landesverfassung widerspreche.

Die Antragsteller wenden sich gegen die Einschätzung des Innenministeriums, wonach der Gesetzentwurf Artikel 28 Absatz 1 der Landesverfassung (LV) widerspreche. Gemäß Artikel 28 Absatz 1 LV werden die Abgeordneten nach einem Verfahren gewählt, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet. Das Innenministerium ist der Auffassung, dass Artikel 28 Absatz 1 LV ein Wahlsystem vorschreibe, in dem die Persönlichkeitswahl eine starke Stellung erlangt, die nicht vom Verhältniswahlrecht dominiert werden dürfe. Bei einer Reduzierung der Wahlkreise auf 38 würden die Elemente der Verhältniswahl jedoch ein mit der Grundentscheidung des Verfassungsgebers in Artikel 28 Absatz 1 LV nicht mehr zu vereinbarendes Übergewicht erreichen.

Die Antragsteller sind hingegen der Auffassung, die Reduzierung der Wahlkreise verstoße nicht gegen das in Artikel 28 Absatz 1 LV verankerte Element der Persönlichkeitswahl. Dem Element der Persönlichkeitswahl komme entgegen der Auffassung des Innenministeriums keine dominierende Stellung zu. Auch müsse keine mindestens hälftige Aufteilung zwischen Persönlichkeits- und Verhältniswahl stattfinden.

Die Antragsteller tragen vor, der Wortlaut von Artikel 28 Absatz 1 LV enthalte keine explizite Aussage dazu, wie die beiden Elemente zu kombinieren und zu gewichten seien. Auch implizite Aussagen zu einem solchen Über-/Unterordnungsverhältnis seien der Norm nicht zu entnehmen. Es handele sich um eine Aufzählung zweier zu verbindender Elemente ohne inhaltliche Aussagen zur Art und Weise der Verbindung.

Die Antragsteller führen weiter aus, dass auch die Entstehungsgeschichte keinen Hinweis darauf enthalte, dass das Element der Persönlichkeitswahl bei der Ausgestaltung des Wahlrechts die Grundsätze der Verhältniswahl dominieren oder mindestens hälftig die Grundmandatszahl ausmachen solle. Der Entstehungsgeschichte könne nur entnommen werden, dass man sich einig war, ein „Mischsystem für das Wahlverfahren“ vorzusehen. Aussagen zum konkreten „Mischungsverhältnis“ oder zu einer Gewichtung der beiden Elemente seien nicht getroffen worden.

Zudem sei mit der jüngst erfolgten Umstellung des Landtagswahlrechts auf ein Zwei-Stimmen-Wahlrecht die bisher dominante Stellung des Persönlichkeitswahlrechts bereits aufgegeben und zugunsten der Grundsätze der Verhältniswahl verschoben worden.

Die Antragsteller meinen, dass auch nach Sinn und Zweck der Regelung eine besondere Gewichtung oder hälftige Aufteilung zwischen den Elementen der Persönlichkeits- und der Verhältniswahl nicht geboten sei. Nach dem Willen der Verfassungsgeber sei die Etablierung einer Verbindung von Persönlichkeits- und Verhältniswahl beabsichtigt gewesen. Diese enthalte aber keine Gewichtung der Elemente zueinander. Dem Gesetzgeber stehe hier ein Gestaltungsspielraum zu. Die Grenze der Gestaltungsmöglichkeit bei der Ausgestaltung des Wahlrechts sei erst dann erreicht, wenn dadurch eines der beiden Elemente bedeutungslos würde. Bei einer Reduzierung der Wahlkreise von 70 auf 38 sei diese Grenze noch nicht überschritten, da das Verhältnis der Einwohner pro Direktmandat bei 38 Wahlkreisen genau dem bei Bundestagswahlen entspreche. Außerdem würden sich die Relationen zwischen den direkt gewählten Abgeordneten und anderen Abgeordneten nicht dramatisch verschieben, da dem Landtag schon aktuell durch Ausgleichsmandate mehr andere Abgeordnete als Wahlkreissieger-Abgeordnete angehören würden (84 zu 70). Durch die Reduzierung der Wahlkreise sei immer noch gewährleistet, dass die Wahlkreissieger-Abgeordneten etwa ein Drittel der Mitglieder des Landtags ausmachten. Hierin liege kein verfassungsrechtlich relevanter quantitativer Unterschied zum derzeitigen Verhältnis, welches leicht unterhälftig sei.

Außerdem hätten die mit der Persönlichkeitswahl verfolgten Ziele im heutigen Zeitalter der Digitalisierung an Bedeutung verloren. Dass das Instrument der Wahlkreismandate zu einer engeren Bindung zwischen Abgeordneten und Wählern führe, sei zudem empirisch nicht belegt.

Die Antragsteller sind außerdem der Auffassung, dass Persönlichkeitswahlelemente auch außerhalb der Direktwahlmöglichkeiten im Wahlkreis berücksichtigt werden könnten. Die Persönlichkeitskomponente sei nämlich in Artikel 28 Absatz 1 LV nicht näher konkretisiert, daher könnte auch ausreichen, dass bei der Aufstellung der Listen die persönliche Beziehung der Bewerber zu den Wahlkreisen berücksichtigt werde.

Schließlich gebe es für die Reduzierung der Wahlkreise und Direktmandate auch einen verfassungsrechtlich anzuerkennenden Grund, nämlich die Vermeidung einer „Aufblähung“ des Landtags. Dadurch könne sichergestellt werden, die Funktionsfähigkeit des Landtags als Organ der Legislative aufrechtzuerhalten, die Demokratie durch Akzeptanz zu sichern und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten.

3.

Wie der Ausschussvorsitzende erläuterte, äußert sich der Landtag nach der bisherigen Praxis in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren vor allem dann, wenn durch den Ausgang des Verfahrens aus der Sicht des Landtags parlamentspezifische Belange berührt sein können. In der Regel ist dies bei Rechtsstreitigkeiten zu bejahen, an denen Parlamentsorgane beteiligt sind oder es sich um eine Rechtsache handelt, in der der Landtag maßgeblich die angegriffenen Gesetzesbestimmungen mitgestaltet hat oder deren Ausgang auch für den Landtag grundsätzliche Bedeutung besitzt. Ferner kann es Anlass für eine Stellungnahme sein, wenn die Gesetzgebungskompetenz des Landes berührt ist.

Im vorliegenden Verfahren besteht die Besonderheit, dass keine Rechtsvorschriften angegriffen werden, sondern ein bestehendes Gesetz geändert werden soll. Im Ergebnis soll aber ebenfalls die vom Parlament geschaffene Rechtslage verändert werden.

Allerdings besteht über das Thema der Reduzierung der Wahlkreise im Landtag kein Konsens (vgl. Aussprache zum Gesetzentwurf Drucksache 17/3725, Plenarprotokoll 17/54, Seite 3259 ff., Plenarprotokoll 17/59, Seite 3553 ff.). Eine Stellungnahme des Landtags würde daher nicht die Meinung des gesamten Parlaments, sondern die Position der Mehrheit beinhalten.

4.

Der Ausschussvorsitzende schlug vor, bei dieser Fallgestaltung von einer Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abzusehen.

Der Ausschuss beschloss ohne förmliche Abstimmung, dem Plenum zu empfehlen, in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren von einer Stellungnahme abzusehen.

31.1.2024

Evers