

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ständigen Ausschusses

**zu dem Schreiben des Verfassungsgerichtshofs
vom 4. Juni 2024, Az.: 1 GR 31/24**

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

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

in dem oben genannten verfassungsgerichtlichen Verfahren die Landtagsverwaltung zu beauftragen, einen Entwurf eines Anwaltsschriftsatzes erstellen zu lassen. Der Ständige Ausschuss befindet in einer Sondersitzung über eine fristwahrende Abgabe des Schriftsatzes als Stellungnahme des Landtags.

11.7.2024

Der Berichterstatter:

Dr. Boris Weirauch

Der Vorsitzende:

Guido Wolf

Bericht

Der Ständige Ausschuss hat das Schreiben des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 4. Juni 2024 (Az. 31 GR 1/24) in seiner 32. Sitzung am 11. Juli 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 zwei weitere Antragsteller gegen die Ablehnung der Zulassung des Volksbegehrens „XXL-Landtag verhindern!“ durch das Innenministerium.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag mit Schreiben vom 4. Juni 2024 Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 2. Juli 2024 gegeben. Die Frist wurde auf Antrag bis zum 31. Juli 2024 verlängert.

Ausgegeben: 17.7.2024

2.

Wie aus dem Vermerk ersichtlich sind die Antragsteller die beiden Erstunterzeichner des Volksbegehrens „XXL-Landtag verhindern!“ mit dem Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Landtagswahlrechts – Aufblähung des Landtags durch Reduzierung der Wahlkreise und Direktmandate von 70 auf 38 vermeiden“. Der Antrag auf Zulassung dieses Volksbegehrens wurde 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.

Hintergrund dieses neuen Verfahrens ist die vorläufige Auffassung des Verfassungsgerichtshofs in dem Verfahren 1 GR 1/24, wonach die dortigen Antragsteller nicht ordnungsgemäß als Vertrauensleute benannt worden seien und daher ihre Antragsberechtigung fraglich sei. Nach Auffassung der Antragsteller im hiesigen Verfahren gelten sie gemäß dem Auffangtatbestand nach § 27 Absatz 5 Satz 2 Volksabstimmungsgesetz als Erstunterzeichner des Antrags. Demnach seien sie in dem aktuellen Verfahren antragsberechtigt, sofern der Verfassungsgerichtshof in dem Verfahren 1 GR 1/24 zu dem Ergebnis komme, dass die dortigen Antragsteller nicht antragsberechtigt seien.

Die Antragsteller im aktuellen Verfahren wenden sich ebenso wie die Antragsteller im Verfahren 1 GR 1/24 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. Weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte noch der Sinn und Zweck der Regelung würden eine bestimmte Aufteilung zwischen Elementen der Persönlichkeits- und Verhältniswahl vorgeben.

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.

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.

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.

Auch der Blick auf die Rechtslage in anderen Bundesländern führe nicht weiter. Die Landesverfassung sei autonom auszulegen. Der Verweis auf das jeweils hälftig nach Persönlichkeits- und Verhältniswahl ausgestaltete Wahlrecht in anderen Bundesländern, die eine Artikel 28 Absatz 1 LV vergleichbare Regelung aufwiesen, verkenne zudem, dass das baden-württembergische Ein-Stimmen-Wahlrecht trotz gleichlautender Verfassungsvorgaben bis vor kurzem noch eine bundesweite Sonderstellung eingenommen habe.

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 Rechts-sache 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.

Der Ausschussvorsitzende rief in Erinnerung, dass der Ständige Ausschuss in seiner 27. Sitzung am 25. Januar 2024 den identischen Sachverhalt schon einmal beraten und beschlossen habe, dem Plenum zu empfehlen, in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren von einer Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgerichtshof abzusehen.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE erklärte, nach Auffassung der Abgeordneten seiner Fraktion sollte der Landtag in diesem Fall, in welchem es um die materielle Entscheidung in dieser Frage gehe, eine Stellungnahme abgeben. Seine Fraktion habe daher einen Antrag vorgelegt, welcher auch von der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD unterstützt werde.

Der Ausschussvorsitzende gab bekannt, dieser Antrag laute:

Die Landtagsverwaltung wird beauftragt, einen Entwurf eines Anwalts-schriftsatzes erstellen zu lassen. Der Ausschuss befindet in einer Sondersitzung über eine fristwahrende Abgabe des Schriftsatzes als Stellungnahme des Landtags.

Der Ausschussvorsitzende fragte nach, ob also der Ausschuss in der laufenden Sitzung entscheiden solle, dass eine Stellungnahme abgegeben werde, oder ob dies noch offenbleiben solle.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE plädierte dafür, offenzulassen, ob eine Stellungnahme abgegeben werde. Die Antragsteller wollten, dass eine Stellungnahme erarbeitet werde, und auf der Basis dessen, was darin stehe, in einer Sondersitzung des Ständigen Ausschusses über das weitere Vorgehen befinden, beispielsweise beschließen, dass die Stellungnahme fristwährend eingereicht werde.

Der Ausschussvorsitzende wies darauf hin, die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme ende am 31. Juli 2024, sodass er es für unrealistisch halte, zu glauben, dass bis dahin ein entscheidungsreifes Gutachten vorliege. Daher werde wohl mit einer Fristverlängerung gearbeitet werden müssen.

Ein Abgeordneter der Fraktion SPD erklärte, die Antragsteller seien dafür, dass eine Stellungnahme abgegeben werde. Deshalb solle jemand damit beauftragt werden, diese Stellungnahme zu fertigen. Die Antragsteller wollten diese Stellungnahme sehen, bevor sie abgeschickt werde.

Der Ausschussvorsitzende äußerte, dass er es sich so auch vorstellen könne. Dies sei aus dem vorgetragenen Antrag jedoch nicht unbedingt abzulesen.

Der Abgeordnete der Fraktion SPD warf ein, deshalb habe er eine Erläuterung zum Gebrauch vorgetragen.

Ein Abgeordneter der Fraktion FDP/DVP legte dar, er sei überrascht, dass nunmehr eine Stellungnahme abgegeben werden solle. Denn materiell unterscheide sich das in Rede stehende Verfahren nicht von dem seinerzeit behandelten Verfah-

ren 1 GR 1/24; lediglich die Antragsteller hätten sich geändert. Inhaltlich sei nichts geändert worden. Er sei überrascht, dass zu einem Sachverhalt, zu dem noch vor wenigen Wochen entschieden worden sei, keine Stellungnahme abzugeben, nun eine Stellungnahme abgegeben werden solle. Dies könne durchaus als verwunderlich erachtet werden, insbesondere dann, wenn berücksichtigt werde, dass es sich um das eigene Thema handle, sodass es den Antragstellern natürlich zustehe, eine Stellungnahme abgeben zu wollen. Er weise jedoch darauf hin, dass es auch eine durchaus andere Bewertung gebe, die die Abgeordneten seiner Fraktion – möglicherweise als Minderheitenvotum – in dieser Stellungnahme berücksichtigt haben wollten. Dies kündige er bereits in der laufenden Sitzung an. Abschließend erklärte er, dem Ausschuss stehe es frei, zu beschließen, dass eine Stellungnahme abgegeben werde, was im Übrigen auch im Interesse des Ausschusses sei, weil die Öffentlichkeit frühzeitig informiert und eingebunden werde und der Sachverhalt ein breiteres Interesse finde. Er sei gespannt, wie die neue Positionierung, die ihn nach wie vor überrasche, in der Öffentlichkeit bewertet werde, zumal das Gutachten wohl nicht kostenlos sein werde.

Der Ausschussvorsitzende fasste zusammen, gemäß der Präzisierung durch den Abgeordneten der Fraktion SPD gehe es darum, eine Stellungnahme abzugeben und vor diesem Hintergrund die Landtagsverwaltung zu beauftragen, den Entwurf eines Anwaltsschriftsatzes erstellen zu lassen. Der Ausschuss befinde in einer Sondersitzung über eine fristwahrende Abgabe dieses Schriftsatzes als Stellungnahme des Landtags. Wenn dies also beantragt werde, könne dies so beschlossen werden, im Grunde sei mit dem in der laufenden Sitzung gefassten Beschluss die Stellungnahme des Landtags beschlossen. Wichtig sei jedoch, darauf zu achten, in der Frist zu bleiben, und gegebenenfalls eine weitere Fristverlängerung zu beantragen. Er stelle die Zustimmung des Ausschusses zu dieser Vorgehensweise fest.

4.

Der Ausschuss beschloss in förmlicher Abstimmung, dem Plenum zu empfehlen, in dem oben genannten verfassungsgerichtlichen Verfahren gegenüber dem Verfassungsgerichtshof mittels eines Anwaltsschriftsatzes eine Stellungnahme abzugeben. Der Ständige Ausschuss befindet in einer Sondersitzung über eine fristwahrende Abgabe des Schriftsatzes als Stellungnahme des Landtags.

Ein Abgeordneter der Fraktion FDP/DVP erklärte, er lege Wert darauf, dass bei der Stellungnahme ein entsprechendes Gegenvotum oder ein anderes, abweichendes Votum Berücksichtigung finde. Der Ausschussvorsitzende erklärte, er halte es für zwingend, dass, wenn sich der Landtag äußere, diese Differenzierung deutlich werde.

16.7.2024

Dr. Weirauch