

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Landeswahlgesetzes

A) Problem

Mit Urteil vom 17. September 1999 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in den Verfahren betreffend das vom Volk beschlossene Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates unter Aufgabe seiner bisherigen Rechtsprechung entschieden, daß Verfassungsänderungen, die auf ein Volksbegehren zurückgehen, im Volksentscheid von Verfassungen wegen eines Quorums bedürfen. Zu einer entsprechenden Konkretisierung des Willens der Verfassung ist nach dieser Entscheidung der einfache Gesetzgeber verpflichtet. Der Gesetzgeber hat die von der Verfassung insoweit vorgegebenen gegensätzlichen Ziele im Wege des schonenden Ausgleichs miteinander zu vereinen. Sein grundsätzlich gegebener Gestaltungsspielraum reduziert sich angesichts der Vorgaben der Verfassung auf eine relativ enge Bandbreite.

Eine mögliche Lösung, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht, ist nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs ein Zustimmungsquorum von 25 v. H. der stimmberechtigten Bürger.

Für die Zeit, bis der Gesetzgeber die ihm obliegende Regelung getroffen hat, hat der Verfassungsgerichtshof ein solches Quorum als Übergangsregelung festgelegt.

B) Lösung

Auch wenn der Verfassungsgerichtshof durch eine Übergangsregelung die von der Verfassung gebotene erhöhte Anforderung an einen Volksentscheid über eine Verfassungsänderung, die auf einem Volksbegehren beruht, sichergestellt hat, sollte der Gesetzgeber den sich nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs aus der Verfassung ergebenden Auftrag in einer so zentralen Frage rasch erfüllen.

Innerhalb der relativ engen Bandbreite, die dem Gesetzgeber bleibt, erscheint die vom Verfassungsgerichtshof als Übergangsregelung festgelegte Lösung am überzeugendsten. Sie soll daher in das Landeswahlgesetz übernommen werden.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Keine

Gesetzentwurf

der Staatsregierung zur Änderung des Landeswahlgesetzes

§ 1

Das Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 1994 (GVBl S. 135, ber. S. 314, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch § 4 des Gesetzes vom 16. Dezember 1999 (GVBl S. 521), wird wie folgt geändert:

1. Art. 76 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die abstimmende Person hat ihre Entscheidung, ob sie dem Gesetzentwurf zustimmt (Ja-Stimme) oder diesen ablehnt (Nein-Stimme), auf dem Stimmzettel durch ein Kreuz oder auf andere Weise eindeutig kenntlich zu machen.“
 - b) Absatz 4 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„² Zusätzlich kann sie kenntlich machen, welchen der Gesetzentwürfe sie vorzieht für den Fall, dass zwei oder mehr Gesetzentwürfe jeweils die erforderliche Zustimmung (Art. 80 Abs. 1) erreichen (Stichfrage).“
2. Art. 80 wird wie folgt geändert:
 - a) Es wird folgender neuer Absatz 1 eingefügt:

„(1) Ein Gesetzentwurf erreicht die erforderliche Zustimmung durch Volksentscheid, wenn

 1. er mehr gültige Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhält und
 2. im Fall, dass der Gesetzentwurf eine Verfassungsänderung beinhaltet, diese Ja-Stimmen mindestens 25 v. H. der Stimmberechtigten entsprechen (Quorum); beinhaltet der Gesetzentwurf sowohl eine Verfassungsänderung als auch die Schaffung oder die Änderung einfachen Rechts, so unterliegt er insgesamt dem Quorum.“
 - b) Der bisherige Absatz 1 wird Absatz 2 und erhält folgende Fassung:

„(2) Steht ein einziger Gesetzentwurf zur Abstimmung, so ist er durch Volksentscheid angenommen, wenn er die erforderliche Zustimmung (Absatz 1) erreicht.“

- c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3; die Sätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„¹Hat von mehreren nach Art. 76 Abs. 4 zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfen nur ein Gesetzentwurf die erforderliche Zustimmung (Absatz 1) erreicht, so ist dieser Gesetzentwurf angenommen. ²Haben zwei oder mehr Gesetzentwürfe die erforderliche Zustimmung (Absatz 1) erreicht, so ist von diesen der Gesetzentwurf angenommen, der bei der Stichfrage (Art. 76 Abs. 4 Satz 2) die Mehrheit der gültigen Stimmen erhält.“

3. Art. 85 erhält folgende Fassung:

„Art. 85 Volksentscheid

Für die Durchführung des Volksentscheids finden Art. 75, 76 Abs. 1 und 3, Art. 77 Sätze 1 und 2, Art. 78, 79 und 81 entsprechende Anwendung.“

4. Art. 88 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Für die Durchführung des Volksentscheids finden die Art. 75, 76 Abs. 1 und 3, Art. 77 Sätze 1 und 2, Art. 78, 79, 81 und 82 entsprechende Anwendung.“

- b) Es wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Eine vom Landtag beschlossene Verfassungsänderung ist durch Volksentscheid angenommen, wenn sie mehr gültige Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhält.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines

1. Grundsätzliches

- 1.1 Mit Urteil vom 17. September 1999 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in den Verfahren betreffend das vom Volk beschlossene Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates unter Aufgabe seiner bisherigen Rechtsprechung entschieden, daß Verfassungsänderungen, die auf ein Volksbegehren zurückgehen, im Volks-

entscheid von Verfassungen wegen eines Quorums bedürfen. Zu einer entsprechenden Konkretisierung des Willens der Verfassung ist nach dieser Entscheidung der einfache Gesetzgeber verpflichtet. Der Gesetzgeber hat die von der Verfassung insoweit vorgegebenen gegensätzlichen Ziele im Wege des schonenden Ausgleichs miteinander zu vereinen. Sein grundsätzlich gegebener Gestaltungsspielraum reduziert sich angesichts der Vorgaben der Verfassung auf eine relativ enge Bandbreite.

Eine mögliche Lösung, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht, ist nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs ein Zustimmungsquorum von 25 v. H. der stimmberechtigten Bürger. (S. Leitsätze 3 bis 7; Umdruck S. 57 bis 60)

Für die Zeit, bis der Gesetzgeber die ihm obliegende Regelung getroffen hat, hat der Verfassungsgerichtshof ein solches Quorum als Übergangsregelung festgelegt.

- 1.2 Auch wenn der Verfassungsgerichtshof durch eine Übergangsregelung die von der Verfassung gebotene erhöhte Anforderung an einen Volksentscheid über eine Verfassungsänderung sichergestellt hat, sollte der Gesetzgeber den sich nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs aus der Verfassung ergebenden Auftrag in einer so zentralen Frage rasch erfüllen.
- 1.3 Innerhalb der relativ engen Bandbreite, die dem Gesetzgeber bleibt, erscheint die vom Verfassungsgerichtshof als Übergangsregelung festgelegte Lösung am überzeugendsten, auch wenn der Verfassungsgerichtshof (Umdruck S. 60) betont, dass der Gesetzgeber auch eine andere Lösung wählen kann, „die im Ergebnis den zum Ausgleich zu bringenden Verfassungszielen in entsprechender Weise Rechnung trägt, etwa indem – wie in der Bamberger Verfassung von 1919 – das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit der Abstimmenden mit einem angemessenen Beteiligungsquorum der Stimmberechtigten verknüpft wird.“

Es soll daher in das Landeswahlgesetz ein Zustimmungsquorum von 25 v. H. übernommen werden.

2. Fallgestaltungen

Künftig sind folgende Fallgestaltungen bei auf Volksbegehren zurückgehenden Volksentscheiden möglich, die von der Neuregelung abgedeckt werden müssen:

- (1) Ein einziger Gesetzentwurf, der die Schaffung oder Änderung einfachen Rechts beinhaltet
- (2) Ein einziger Gesetzentwurf, der eine Verfassungsänderung beinhaltet
- (3) Zwei oder mehr Gesetzentwürfe, die die Schaffung oder die Änderung einfachen Rechts beinhalten (mehrere konkurrierende Volksbegehren oder Volksbegehren und eigener Gesetzentwurf des Landtags)
- (4) Zwei oder mehr Gesetzentwürfe, die eine Verfassungsänderung beinhalten

(5) Zwei oder mehr Gesetzentwürfe, von denen einer die Schaffung oder die Änderung einfachen Rechts, einer eine Verfassungsänderung beinhaltet

(6) Gesetzentwurf, der eine Verfassungsänderung und die Schaffung oder Änderung einfachen Rechts beinhaltet

(7) Zwei oder mehrere Gesetzentwürfe, welche beide auf eine Verfassungsänderung und die Schaffung oder Änderung einfachen Rechts zielen.

Die Lösung dieser Fälle ergibt sich zwingend aus der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs. Das kann allerdings bei der Fallgestaltung (5) bei geringer Abstimmungsbeteiligung dazu führen, dass ein Gesetzentwurf, der die Schaffung oder die Änderung einfachen Rechts zum Inhalt hat, durch Volksentscheid angenommen ist, obwohl er insgesamt und bei der Stichfrage weniger Stimmen erhält als ein konkurrierender Gesetzentwurf, der eine Verfassungsänderung beinhaltet, wenn dieser das Quorum nicht erreicht. Das ist jedoch die zwingende Konsequenz aus der nunmehr geltenden Alternativfragestellung:

Während nach der früheren Regelung der Abstimmende nur eine Stimme hatte und nur entweder einem der Gesetzentwürfe zustimmen oder alle ablehnen konnte, so dass sich jedenfalls eine klare Mehrheitsentscheidung ergab, hat der Abstimmende nunmehr sovielen Stimmen, als Fragen (zu den Gesetzentwürfen und zur Stichfrage) zur Entscheidung stehen. Im – wohl häufigsten – Fall, dass zwei Gesetzentwürfe zur Abstimmung stehen, könnte ein Stimmzettel etwa wie folgt aussehen:

„Sie haben zu jeder Frage eine Stimme

1. Ziehen Sie den Gesetzentwurf A dem geltenden Recht vor?
 Ja Nein
2. Ziehen Sie den Gesetzentwurf B dem geltenden Recht vor?
 Ja Nein
3. Welchen der beiden Gesetzentwürfe ziehen Sie vor für den Fall, dass beide Gesetzentwürfe mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten?
 Gesetzentwurf A Gesetzentwurf B“

Das bedeutet, dass eine (auch unterschiedliche) Mehrheit der Abstimmenden bei den Fragen 1 und 2 jedem Gesetzentwurf den Vorzug gegenüber dem geltenden Recht geben kann.

3. Gesetzssystematik

Die durch die Einführung der Alternativfrage bedingte Kompliziertheit des Abstimmungsmodus und der Ergebniswertung macht folgende gesetzestechnische Systematik erforderlich:

3.1 Definition von „Ja- und Nein-Stimmen“

Steht nur ein Gesetzentwurf zur Abstimmung, so bedeutet Ja-Stimme Zustimmung zum Gesetzentwurf, Nein-Stimme Ablehnung (Art. 76 Abs. 3 LWG). Stehen mehrere Gesetzentwürfe zur Entscheidung, so bedeutet Ja-

Stimme, dass der Abstimmende einen Gesetzentwurf dem geltenden Recht vorzieht, Nein-Stimme, dass er ihn nicht vorzieht (Art. 76 Abs. 4 LWG).

3.2 Definition der „erforderlichen Zustimmung“ in Art. 80 Abs. 1 (neu)

Ein Gesetzentwurf kann nur Gesetz werden, wenn

- er mehr gültige Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhält und
- im Fall, dass er eine Änderung der Verfassung beinhaltet, diese Ja-Stimmen mindestens 25 v. H. der Stimmberechtigten entsprechen (Quorum).

Die erforderliche Zustimmung reicht aber noch nicht notwendigerweise aus, dass ein Gesetzentwurf auch angenommen ist. Daher bedarf es zusätzlich der Definition der Annahme des Gesetzentwurfs (vgl. Art. 82 LWG).

3.3 Definition der Annahme des Gesetzentwurfs

Sofern nur ein Gesetzentwurf zur Entscheidung steht, bedeutet allerdings die erforderliche Zustimmung zugleich, dass er angenommen ist; aus systematischen Gründen (vgl. Art. 82 LWG) soll das aber im Gesetz ausdrücklich festgestellt werden (Art. 80 Abs. 2 – neu -). Stehen zwei oder mehr Gesetzentwürfe zur Entscheidung, so bedarf es der differenzierten Regelung über die Annahme, wie sie bisher in Art. 80 Abs. 2 (künftig Abs. 3) enthalten ist.

B) Im Einzelnen

1. Zu § 1 Nr. 1 (Art. 76 LWG)

- a) In Absatz 3 sollen durch die Klammerzusätze die Begriffe „Ja-Stimme“ und „Nein-Stimme“ eindeutig definiert werden (siehe unter Allgemeines 3.1).
- b) Die Änderung des Absatzes 4 ist eine Folgeänderung zur Neueinführung des Begriffs der „erforderlichen Zustimmung“ in Art. 80 Abs. 1 (siehe auch unter Allgemeines 3.2 und 3.3).

2. Zu § 1 Nr. 2 (Art. 80 LWG)

- a) Der neu eingeführte Absatz 1 enthält die Definition des zentralen Begriffs der „erforderlichen Zustimmung“ (Mehrheit und bei Verfassungsänderung Quorum); siehe dazu unter Allgemeines 2.2, 3.2 und 3.3.
- b) Die Änderung der bisherigen Absätze 1 und 2 (künftige Absätze 2 und 3) ist eine Folgeänderung zu der Einführung des Begriffs der „erforderlichen Zustimmung“.

3. Zu § 1 Nr. 3 (Art. 85 LWG)

Die Änderung beinhaltet lediglich eine redaktionelle Anpassung; von der Verweisung werden die Absätze 2 und 4 des Art. 76 und Satz 3 des Art. 77 ausgenommen; sie passen nicht, weil sie den Fall mehrerer konkurrierender Gesetzentwürfe betreffen.

4. Zu § 1 Nr. 4 (Art. 88 LWG)

Die Änderung des Absatzes 2 beinhaltet lediglich eine redaktionelle Anpassung. Von der Verweisung wird Art. 80 ausgenommen; er passt nicht, denn er betrifft die speziellen Einheiten von Volksentscheiden, die auf ein Volksbegehren zurückgehen. Ausgenommen wird ferner der Satz 3 des Art. 77 (Ungültigkeit von Stimmen bei mehreren Gesetzentwürfen).

In Absatz 3 soll eine eigenständige Regelung über die Annahme eines Volksentscheids über eine vom Landtag beschlossene, nicht auf ein Volksbegehren zurückgehende Verfassungsänderung getroffen werden. Die Verfassung verlangt in diesem Fall nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 17.09.1999 kein Quorum.

5. Zu § 2

Das Gesetz soll alsbald nach der Beschlussfassung durch den Landtag in Kraft treten.

Einer Übergangsvorschrift bedarf es nicht, weil der Gesetzentwurf das beinhaltet, was durch einstweilige Regelung des Verfassungsgerichtshofs bereits jetzt gilt.