

Änderung des Landeswahlgesetzes

Sie übersandten eine Legislativeingabe, mit der Sie eine Änderung des Landeswahlgesetzes begehrt.

Bei der Legislativeingabe handelt es sich um eine öffentliche Petition. Die Mitzeichnungsfrist, in der vier weitere Personen mitzeichneten, endete am 1. Februar 2023.

Der Petitionsausschuss hat in seiner 12. Sitzung am 7. März 2023 über Ihre Legislativeingabe beraten und den Beschluss gefasst, dem Anliegen nicht abzuweichen.

Damit der Petitionsausschuss alle Gründe, die für oder gegen eine Änderung der Rechtslage sprechen, berücksichtigen kann, wurde das fachlich zuständige Ministerium des Innern und für Sport zunächst um eine Stellungnahme zu Ihrem Anliegen gebeten.

Das Ministerium hat mit Schreiben vom 30. Dezember 2022 hierzu folgende Stellungnahme abgegeben:

„Die Eingabe des Petenten beinhaltet zwei Forderungen. Zum einen verlangt er, die Wählbarkeit für die Mitgliedschaft im rheinland-pfälzischen Landtag auf zwei Legislaturperioden zu begrenzen. Das zweite Begehren wird von der Fachabteilung so verstanden, dass für die Wahl zum Landtag ausschließlich die Wahlkreisstimmen maßgebend sein sollen.

Als Argument für eine zeitliche Begrenzung des Mandats auf maximal zwei Legislaturperioden trägt der Petent vor, dass damit die Unabhängigkeit eines jeden Abgeordneten gewährleistet werden kann.

Gegen diese Forderung einzuwenden, dass sie in das verfassungsrechtlich garantierte passive Wahlrecht eingreifen würde, da damit die Wählbarkeit von bestimmten Personen eingeschränkt würde. Nach Artikel 80 Abs. 2 der Landesverfassung ist für die Wahl zum Landtag jede oder jeder Stimmberechtigte wählbar, der das Alter erreicht, mit dem die Volljährigkeit eintritt. Das Recht gewählt zu werden, ist ein sogenanntes politisches Grundrecht¹, das insbesondere mit Blick auf den Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden darf. Diese Grenzen werden vom Gesetzgeber dann nicht überschritten, wenn er die Wählbarkeit an Voraussetzungen knüpft, deren Vorhandensein von einem Volksvertreter vernünftigerweise erwartet werden kann und daher traditionellerweise die Wählbarkeit beschränken². Dementsprechend bestimmt

¹ Schreiber, Wolfgang: Kommentar zum Bundeswahlgesetz. Köln: Carl Heymanns Verlag 1998, § 15 Rn. 1.

² Wagner, Edgar: II. Abschnitt: Organe des Volkswillens, Artikel 80 (Wahl des Landtags), in: Grimm, Christoph/Caesar, Peter (Hrsg.): Verfassung für Rheinland-Pfalz - Kommentar, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2001, S. 467.

§ 32 Abs. 2 des Landeswahlgesetzes (LWahlG), dass nicht wählbar ist, wer infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt. Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben wird das passive Wahlrecht bei Landtagswahlen zeitlich nicht begrenzt. Mitglieder des Landtags dürfen unabhängig von einer bereits mehrjährigen Mitgliedschaft im Landtag bei Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz kandidieren. Ebenso besteht - anders als bei hauptamtlichen Kommunalwahlämtern - keine Altersgrenze.

Da Eingriffe in das passive Wahlrecht nur unter den genannten engen Vorgaben zulässig sind, bestehen nach Ansicht der Landesregierung verfassungsrechtliche Bedenken gegen diesen Vorschlag des Petenten.

Die Argumentation des Petenten ist auch insoweit nicht schlüssig, da sein Vorschlag nicht die Unabhängigkeit eines jeden Abgeordneten gewährleisten kann. Diese wird durch das freie Mandat gemäß Artikel 79 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung garantiert. Abgeordnete sind danach Vertreter des ganzen Volkes, nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.

Ein Ländervergleich zeigt auch, dass zeitliche Begrenzungen der Wiederwahlmöglichkeit bei Landtagswahlen nicht existieren. Lediglich in präsidentiell verfassten Regierungssystemen, wie etwa in Frankreich oder den Vereinigten Staaten von Amerika, gibt es zeitliche Begrenzungen des Präsidentenamts. Hintergrund dort sind insbesondere ausgeprägte Machtprärogativen einer einzelnen Person, die es ihr ermöglichen, in weiten Teilen unabhängig von den Parlamenten oder anderen sie kontrollierenden Gremien zu handeln und die zu den Exekutivorganen ihrer jeweiligen Nation zählen. Eine solche herausgehobene, institutionelle Machtstellung eines Exekutivorgans ist jedoch nicht mit dem Abgeordnetenmandat im rheinland-pfälzischen Landtag als Teil der Legislative vergleichbar. Der Landtag ist zwar das vom Volk gewählte oberste Organ der politischen Willensbildung (Artikel 79 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung). Er besteht vorbehaltlich von Überhang- und Ausgleichsmandaten aus 101 Abgeordneten, sodass eine solche Machtkonzentration wie bei einem Präsidentenamt als Organ der Exekutive nicht gegeben sein kann.

Aus den genannten verfassungsrechtlichen und fachlichen Gründen befürwortet die Landesregierung den Vorschlag des Petenten nicht.

Die zweite Forderung des Petenten betrifft das Wahlsystem in Rheinland-Pfalz. Die Forderung des Petenten wird so verstanden, dass die Abgeordneten ausschließlich nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen gewählt werden sollen. Der Petent begründet seine Forderung damit, dass die Anzahl der Abgeordneten damit begrenzt werden kann.

Nach Artikel 80 Abs. 1 der Landesverfassung werden die Abgeordneten für den rheinland-pfälzischen Landtag in einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Dieses System der personalisierten Verhältniswahl, welches im Landeswahlgesetz (§§ 26 bis 31) konkretisiert wird, wird seit der Landtagswahl im Jahr 1991 angewendet. Zuvor wurden die Abgeordneten durch eine reine Verhältniswahl gewählt.

Nach dem geltenden Wahlsystem haben die Wählerinnen und Wähler zwei Stimmen; mit der einen Stimme - der Wahlkreisstimme - wählen sie 52 Abgeordnete aufgrund von Wahlvorschlägen in den Wahlkreisen, mit der anderen Stimme - der Landesstimme - die verbleibenden 49 Abgeordneten nach Landes- oder Bezirkslisten. Für die Anzahl der Mandate eines Wahlvorschlagträgers sind die Landesstimmen maßgebend. Von der für jede Landesliste ermittelten Zahl der Abgeordneten wird die Zahl der von der Partei oder von der Wählervereinigung in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze abgerechnet (§ 29 Abs. 4 Satz 1 LWahlG).

Die Umsetzung der Forderung des Petenten würde die Änderung des Artikels 80 Abs. 1 der Landesverfassung voraussetzen, die nur mit einer qualifizierten Mehrheit im Landtag (Artikel 129 Abs. 1 der Landesverfassung) verabschiedet werden könnte.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass der rheinland-pfälzische Verfassungsgeber sich für die personalisierte Verhältniswahl entschieden hat, da dieses Wahlsystem die Vorteile der Mehrheitswahl mit denen der Verhältniswahl verbindet.

So überlagert die Verhältniswahl die Mehrheitswahl und gewährleistet damit, dass die Zusammensetzung des Landtags den für die einzelnen Parteien und Wählervereinigungen abgegebenen Landesstimmen entspricht. Damit stellt der Landtag ein möglichst getreues parlamentarisches Abbild der gewonnenen Stimmen und der demokratischen Gesellschaft im Land dar. Die Elemente der Mehrheitswahl machen deren Persönlichkeitscharakter für die Verhältniswahl nutzbar und stärken die Beziehung zwischen den Wählerinnen und Wählern einerseits und den Gewählten andererseits.

Festzuhalten ist auch, dass sich das personalisierte Verhältniswahlrecht in Rheinland-Pfalz bewährt hat³. Bislang sind der Landesregierung keine Initiativen bekannt, die eine Änderung des Wahlsystems bei Landtagswahlen anregen. Die personalisierte Verhältniswahl gilt auch im Bund und in der Mehrzahl der anderen Länder bei Parlamentswahlen.

Das Argument des Petenten, wonach eine Änderung des Wahlsystems zu einer Verringerung der Anzahl der Abgeordneten führt, ist nicht begründet. § 26 Abs. 1 Satz 1 LWahlG bestimmt unabhängig vom Wahlsystem, dass der Landtag vorbehaltlich der sich aus dem Landeswahlgesetz ergebenden

³ Wagner, Edgar: II. Abschnitt: Organe des Volkswillens, Artikel 80 (Wahl des Landtags), in: Grimm, Christoph/Caesar, Peter (Hrsg.): Verfassung für Rheinland-Pfalz - Kommentar, Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft 2001, S. 463.

Abweichungen aus 101 Abgeordneten besteht. Im Gegensatz zu den Wahlen zum Deutschen Bundestag hat es in Rheinland-Pfalz seit Einführung des personalisierten Verhältniswahlrechts im Jahr 1989 keine Überhang- und Ausgleichsmandate gegeben. Somit ist die Zahl der Abgeordneten im rheinland-pfälzischen Landtag mit 101 Mitgliedern in den letzten Jahren stets konstant geblieben. Auch die Erhöhung von 51 Wahlkreisen auf 52 Wahlkreise durch das Achte Landesgesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 26. September 2019 (GVBl. S. 297) führte nicht zu einem Anstieg, da gleichzeitig die Anzahl der Listenmandate von bisher 50 auf 49 Abgeordnete reduziert wurde. Nach Ansicht der Landesregierung ist damit ein Bedürfnis zur Verringerung der Anzahl der Landtagsabgeordneten nicht erkennbar. Dieses wurde bislang auch nicht vorgetragen.

Damit wird auch die zweite Forderung des Petenten von der Landesregierung nicht befürwortet. Beide Forderungen des Petenten berühren Grundsätze des geltenden Landesverfassungsrechts, die für das demokratische Gemeinwesen als wesentlich angesehen werden.“

Der Petitionsausschuss hat sich diesen Gründen angeschlossen und derzeit keine Möglichkeit gesehen, Ihr Anliegen und die damit verbundene Änderung der Rechtslage zu unterstützen.

Ihre Legislativeingabe wurde deshalb nicht einvernehmlich abgeschlossen.

Das Petitionsverfahren ist damit beendet.