

# Hans-Joachim Zimmer

---

Hofäckerstraße 36  
71364 Winnenden  
☎ 07195/138575  
☎ 07195/138574  
E-Mail [zimmerhj@gmx.de](mailto:zimmerhj@gmx.de)

H.-J. Zimmer, Hofäckerstraße 36, 71364 Winnenden

Vorab per Fax 0711/212-3319  
Verfassungsgerichtshof  
für das Land Baden-Württemberg  
Urbanstraße 20

70182 Stuttgart

20. Dezember 2016

## Verfassungsbeschwerde mit Antrag auf Erlass einer Einstweiligen Anordnung

Im Beschwerdeverfahren

**Hans-Joachim Zimmer**  
Hofäckerstraße 36, 71364 Winnenden

- Beschwerdeführer -

werden folgende Anträge gestellt:

1. Es wird beantragt, dass das Gericht dem Beschwerdeführer den Rechtsweg eröffnet, auf dem dieser eine Klage bzw. ein Antragsverfahren gegen den Landtag von Baden-Württemberg anhängig machen kann, mit dem Ziel diesen zur gesetzkonformen Veröffentlichung des von ihm mit Schriftsatz vom 24.11.2016 eingereichten Volksantrags zu verpflichten.
2. Das Gericht wird ersucht, durch **Erlass einer Einstweiligen Anordnung** zu bestimmen, dass das Ende der Stimmsammlung entgegen dem sich aus dem vom Beschwerdeführer gemäß Anlage 1 angezeigten Beginn am 13.12.2016 nicht am 13.12.2017, sondern entgegen der Fristsetzung in § 42 Abs. 3 S. 3 VAbstG erst ein Jahr nach dem Tag endet, an dem vom Landtag von Baden-

Württemberg der Beginn der Stimmsammlung gesetzkonform unter Abdruck des eingereichten Volksantrags im Staatsanzeiger veröffentlicht worden ist.

## I.

### **Die rechtsgeschäftliche Vertretung des Landtags von Baden-Württemberg**

Der Beschwerdeführer hat mit Schriftsatz vom 24.11.2016 zum Landtag von Baden-Württemberg den Beginn der Stimmsammlung zum als Volksantrag konzipierten und als solchen auch bezeichneten Gesetzentwurf „Gesetz zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit GeStDeRe“ angezeigt.

**Beweis:** Schriftsatz vom 24.11.2016 – **Anlage 1**

Dieser Volksantrag ist vom Landtag gemäß § 43 VAbstG im Staatsanzeiger zu veröffentlichen.

**§ 43 VAbstG - Unterrichtung der Regierung, öffentliche Bekanntmachung der Sammlung von Antragsunterschriften**

**Der Landtag** setzt die Regierung von der Anzeige des Beginns der Sammlung von Antragsunterschriften und vom Eingang des Volksantrags in Kenntnis. **Er macht nach Eingang der Anzeige den Beginn und das Ende der Sammlung von Antragsunterschriften sowie den Gegenstand des Volksantrags und, wenn er eine Begründung enthält, auch diese im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg öffentlich bekannt.**

**„Landtag“ im Sinne dieser gesetzlichen Bestimmung ist das Verfassungsorgan Landtag.**

**Nicht Landtag im Sinne dieser gesetzlichen Bestimmung ist die Verwaltung des Landtags.**

Soll eine angezeigte Stimmsammlung gemäß § 43 VAbstG im Staatsanzeiger publiziert werden, ist diese Anzeige vom Verfassungsorgan Landtag zu veranlassen. Hierzu kann das Verfassungsorgan selbstverständlich die Dienste der Landtagsverwaltung in Anspruch nehmen – indem es dieser als sozusagen Dienstleister den Auftrag erteilt, die gebotene Veröffentlichung zu veranlassen.

Das für die anhängig gemachte Verfassungsbeschwerde bedeutsame Problem ist dabei, dass es keine gesetzliche oder verfassungsrechtliche Regelung gibt, wer **das Verfassungsorgan Landtag von Baden-Württemberg** rechtsgeschäftlich wirksam vertreten kann.

Gesetzlich geregelt ist hier nichts. Verfassungsrechtlich geregelt ist in Artikel 32 Landesverfassung in den Absätzen 2 und 3 das Folgende:

**Artikel 32 Landesverfassung**

(2) Der Präsident **übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Sitzungsgebäude aus**. Ohne seine Zustimmung darf im Sitzungsgebäude keine Durchsuchung oder Beschlagnahme stattfinden.

(3) Der Präsident verwaltet die wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtags nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes. **Er vertritt das Land im Rahmen der Verwaltung des Landtags**. Ihm steht die Einstellung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter sowie im Einvernehmen mit dem Präsidium die Ernennung und Entlassung der Beamten des Landtags zu. Der Präsident ist oberste Dienstbehörde für die Beamten, Angestellten und Arbeiter des Landtags.

Gemäß Abs. 2 ist dem Präsidenten des Landtags **nur das Hausrecht und die Polizeigewalt** im Landtag zugewiesen. Mehr nicht.

Gemäß Abs. 3 vertritt der Präsident des Landtags das Land **im Rahmen der Verwaltung des Landtags**. Er ist oberste Dienstbehörde, wobei eindeutig ist, dass er der Verwaltung im Status eines Mitglieds der Exekutive vorsteht.

Vollkommen unklar ist, über welche rechtlichen Befugnisse der Präsident als oberste Dienstbehörde verfügt. Fakt ist aber, dass er als oberste Dienstbehörde nicht berechtigt ist, für das Verfassungsorgan Landtag rechtsgeschäftlich tätig zu werden. Hierzu bedarf er der Vollmacht durch die Landesverfassung, die aber nicht erteilt ist, sondern nur Hausrecht und Polizeigewalt umfasst.

Damit ist der Präsident durch Artikel 32 Landesverfassung nicht zur rechtsgeschäftlichen Vertretung des Verfassungsorgans Landtag berechtigt, da er nur in dem vorgeannten Umfang zur Vertretung berechtigt ist. Also ist er – auch nicht als oberste Dienstbehörde - **nicht befugt**, die Landtagsverwaltung zu beauftragen, die gemäß § 43 VAbstG gebotene Veröffentlichung des gemäß Anlage 1 angezeigten Beginns der Stimmammlung zu bearbeiten und zu veröffentlichen.

**Also kann niemand die Landtagsverwaltung rechtswirksam beauftragt haben, die gebotene Veröffentlichung des vom Beschwerdeführer angezeigten Beginns der Stimmammlung gem. § 43 VAbstG zu bearbeiten und die Veröffentlichung im Staatsanzeiger in Auftrag zu geben.**

**II.****Vollmachtloses Handeln der Landtagsverwaltung**

Die Landtagsverwaltung kann allerdings ohne Auftrag und damit vollmachtlos in Sachen der gebotenen Veröffentlichung tätig werden, diese veranlassen, aber, wie aufgezeigt, **nur vollmachtlos, weil ohne Auftrag und Legitimation.**

In Sachen des vom Beschwerdeführer gemäß Anlage 1 angezeigten Beginns der Stimmsammlung zum Volksantrag Gesetzentwurf „Gesetz zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit GeStDeRe“ wurde die Landtagsverwaltung **vollmachtlos** tätig. Sie bestätigte mit Schreiben vom 01.12.2016 den Beginn der Stimmsammlung und zeigte durch Anlage an, was sie im Staatsanzeiger dazu zu veröffentlichen gedenkt, nämlich:

### Öffentliche Bekanntmachung des Landtags von Baden-Württemberg

Beim Landtag ist der Beginn der Sammlung von Antragsunterschriften für den nachstehenden Volksantrag angezeigt worden.

**Beginn der Sammlung: 13. Dezember 2016**

**Ende der Sammlung: 13. Dezember 2017**

#### Gegenstand des Volksantrags:

Gesetz zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (GeStDeRe)

Der Gesetzentwurf beinhaltet im Einzelnen:

Artikel 1 – Gesetz zur Änderung der Landesverfassung (LVBWÄndG)

Artikel 2 – Gesetz zur Einführung des Grundgesetzes in Baden-Württemberg (GGEinfG)

Artikel 3 – Gesetz zur rechtsgeschäftlichen Vertretung des Landes Baden-Württemberg (BWVertretG)

Artikel 4 – Gesetz zur Bestimmung des gesetzlichen Richters (GesRiG)

Artikel 5 – Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (VerfGHGÄndG)

Artikel 6 – Gesetz zur Regelung von Streitigkeiten zwischen Land, Körperschaften und Bürgern und deren Schadenersatzpflicht aus der Verletzung von Grund- und grundrechtsgleichen Rechten (StreitG)

Artikel 7 – Gesetz zur Ausarbeitung einer neuen Landesverfassung (LVEntwurfG)

Artikel 8 bis 10 beinhalten formelle Regelungen.

Der vollständige Wortlaut des Volksantrags einschließlich Begründung kann ab Beginn der Sammlung unter folgender Internetadresse abgerufen werden: [www.landtag-bw.de/volksantrag/GeStDeRe.pdf](http://www.landtag-bw.de/volksantrag/GeStDeRe.pdf)

**Beweis:** Schreiben vom 01.12.2016 – **Anlage 2**

Dieses Schreiben ist ausweislich Seite 1 ausgefertigt vom „Landtag von Baden-Württemberg, **Der Direktor**“. Der Direktor ist jedoch nur dann berechtigt, für das Verfassungsorgan Landtag rechtsgeschäftlich zu handeln, wenn er dazu beauftragt ist – vom Verfassungsorgan Landtag bzw. dessen bevollmächtigtem Vertreter.

**An einer solchen konkret mit rechtsgeschäftlicher Vertretungsmacht für das Verfassungsorgan Landtag ausgestatteten Person mangelt es jedoch, welche den Direktor des Landtags, richtig: den Direktor der Landtagsverwaltung, rechtswirksam mit der Veröffentlichung der Anzeige des Beginns der Stimmsammlung im Staatsanzeiger hätte beauftragen können.**

Also mangelt es zur Wirksamkeit des Schreibens Anlage 2 grundsätzlich an einer Legitimation des Direktors der Landtagsverwaltung zur Bestimmung, auf welche Art und Weise veröffentlicht werden soll, als auch zur Veranlassung der Veröffentlichung als solcher. Der Direktor der Landtagsverwaltung ist zu weder noch befugt.

Da die Landtagsverwaltung mit diesem Schreiben unmittelbar gegenüber dem Beschwerdeführer tätig geworden ist, wurde am 05.12.2016 Antrag auf Erlass einer Einstweiligen Anordnung zum Verwaltungsgericht Stuttgart – Az. 13 K 8552/16 – eingereicht mit dem Begehren, dem Landtag die angekündigte Veröffentlichung zu untersagen.

**Beweis:** Antrag vom 05.12.2016 – **Anlage 3**

Allerdings basiert der eingereichte Antrag nicht auf der fehlenden Legitimation des Direktors der Landtagsverwaltung, sondern weil die angekündigte Veröffentlichung gesetzwidrig zu § 43 VAbstG vorgesehen war. (Die Beanstandung der fehlenden Legitimation ist dem Hauptsacheverfahren vorbehalten.)

Gemäß § 43 VAbstG ist in der Anzeige des Beginns der Stimmsammlung auch der Grund für den Volksantrag zu benennen und zu veröffentlichen, als auch der Begründung, wenn eine solche enthalten ist. Konkret bestimmt § 43 VAbstG durch Satz 2: „*Er macht nach Eingang der Anzeige den Beginn und das Ende der Sammlung von Antragsunterschriften sowie den Gegenstand des Volksantrags und, wenn er eine Begründung enthält, auch diese im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg öffentlich bekannt.*“

Damit war eine Veröffentlichung des gesamten als **Anlage 1** eingereichten Volksantrags geboten. Dementgegen beabsichtigte der Direktor der Landtagsverwaltung nur die Veröffentlichung des Inhaltsverzeichnisses des Volksantrags.

**Beweis:** Schreiben vom 01.12.2016 – **Anlage 2**, b. b.

Auf den Antrag zum VG Stuttgart nimmt die Landtagsverwaltung, vertreten durch Ministerialdirigent Andreas Finkenbeiner, Stellung und „*erklärt der Landtag rechtsverbindlich, aber ohne Anerkennung einer Rechtspflicht, dass er die angegriffene Veröffentlichung bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache unterlassen wird.*“

**Beweis:** Schreiben vom 09.12.2016 – **Anlage 4**

Das Antragsverfahren am VG Stuttgart Az. 13 K 8552/16 ist noch nicht beendet.

Auf dem Verwaltungsrechtsweg wird im Hauptsacheverfahren zu klären sein, ob die Landtagsverwaltung für das Verfassungsorgan Landtag eine solche rechtsverbindliche Erklärung abgeben kann, oder eine solche nur für die Landtagsverwaltung abgegeben werden kann. Es wird unterstellt, dass die Landtagsverwaltung, welche diese Erklärung abgeben hat, nur für sich sprechen kann, in Ermangelung einer rechtsgeschäftlichen Ermächtigung nicht aber für das Verfassungsorgan Landtag.

Agiert, wie im Fall gegeben, die Landtagsverwaltung rechtsgeschäftlich nach außen gegenüber Dritten, hat dieser Dritte, im Fall der Beschwerdeführer, das Recht, sich auf dem Rechtsweg gegen die Handlungen der Landtagsverwaltung zur Wehr zu setzen, soweit er durch diese beschwert ist. Dies ist in Sachen der von der Landtagsverwaltung angekündigten Art und Weise der Veröffentlichung der Stimmammlung durch die Anrufung des VG Stuttgart – Az. 13 K 8552/16 – mit der Begründung geschehen, dass die angekündigte Veröffentlichung nicht mit der gesetzlichen Vorgabe des § 43 VAbstG zu vereinbaren ist.

Anders verhält es sich jedoch, wenn der Beschwerdeführer den Landtag verpflichten will, den Beginn der angezeigten Stimmammlung gesetzkonform gemäß § 43 VAbstG im Staatsanzeiger zu veröffentlichen. Ein entsprechender Antrag oder gar eine Klage gegen die Landtagsverwaltung würde ins Leere laufen, weil diese nicht mit dem Landtag identisch ist, welcher gemäß § 43 VAbstG zur Veröffentlichung des Beginns der Stimmammlung im Staatsanzeiger verpflichtet ist: dem Verfassungsorgan Landtag von Baden-Württemberg.

### III.

#### **Die Vertretung des Verfassungsorgans Landtag von Baden-Württemberg**

Wie unter II. bereits aufgezeigt, ist weder durch Gesetz noch Landesverfassung ein gesetzlicher Vertreter für das Verfassungsorgan Landtag von Baden-Württemberg bestimmt, der für das Verfassungsorgan selber rechtsverbindlich Erklärungen abgeben kann oder dieses in einer bei Gericht anhängig gemachten Rechtssache vertreten kann.

Auch die Landtagsverwaltung ist kein vertretungsberechtigter Vertreter des Verfassungsorgans Landtag, weil dieses selber über keinen rechtsgeschäftlichen Vertreter verfügt, der die Landtagsverwaltung zu rechtsgeschäftlichem Handeln gegenüber Dritten ermächtigen könnte.

Diese aufgeworfene Problematik der Vertretung des Verfassungsorgans Landtag ist erst durch die Installation des § 43 VAbstG in der gegebenen Fassung aufgekommen. **Durch diese Bestimmung hat sich das Verfassungsorgan Landtag erstmals gegenüber den Bürgern zu einem konkreten Handeln mit unmittelbarer Rechtswirkung für diese verpflichtet**, nämlich der Veröffentlichung einer angezeigten Stimmammlung nebst den Grundlagen und der zugehörigen Begründung im Staatsanzeiger.

Entspricht das Verfassungsorgan Landtag dieser Verpflichtung durch § 43 VAbstG nicht, ist eine unmittelbare Verletzung des betroffenen Bürgers, im Fall des Beschwerdeführers gegeben. Damit muss dieser in der Lage sein, das Verfassungsorgan Landtag auf dem Rechtsweg zur Erfüllung der gebotenen Handlung zu verpflichten.

Die an das Gericht gestellte und von diesem zu beantwortende Frage ist: Wer hat das Verfassungsorgan Landtag im notwendigen Rechtsstreit mit dem Ziel, eine gesetzkonforme Veröffentlichung der Stimmammlung im Staatsanzeiger zu erreichen, rechtsgeschäftlich zu vertreten?

Als mögliche Vertreter kommt in Betracht:

1. die Summe der gegebenen Landtagsabgeordneten
2. der Präsident/die Präsidentin des Landtags
3. das Präsidium des Landtags

Wie bereits dargelegt, verfügt **das Verfassungsorgan Landtag derzeit über keinen rechtsgeschäftlichen Vertreter**, der das Verfassungsorgan Landtag in einer bei Gericht gegen es – und nicht gegen die Landtagsverwaltung - anhängig gemachten Rechtssache wirksam vertreten und ggf. rechtsverbindliche Erklärungen abgeben kann.

So lange, wie das Verfassungsorgan Landtag nur als Gesetzgeber agiert, ist es möglicherweise nicht geboten, dass ein rechtsgeschäftlicher Vertreter gegeben ist: Durch Gesetze oder Gesetzesänderung werden die Bürger wohl nur mittelbar in ihren Rechten verletzt. Im Fall aber ist durch § 43 VAbstG eine unmittelbare Verletzung des Beschwerdeführers gegeben, als das Verfassungsorgan Landtag zu Lasten des Rechtsanspruches des Beschwerdeführers gegen die selbst installierte Gesetzgebung verstößt. Zwar nicht vorsätzlich, aber es verstößt gegen die durch § 43 VAbstG vorgeschriebene Art und Weise und Umfang der Anzeige der Stimmammlung nebst Abdruck des Gegenstands des Volksantrags inkl. der gegebenen Begründung, indem es die Landtagsverwaltung nicht ermächtigen kann, diese Veröffentlichung gesetzkonform zu bewirken, und diese auch selber nicht bewirken kann, weil es keinen zu rechtsgeschäftlichem Handeln bevollmächtigten Vertreter des Verfassungsorgans Landtag gibt, der den notwendigen Auftrag unmittelbar an den Verlag Staatsanzeiger erteilen könnte.

Dieser vorhersehbare Mangel und die ebenso vorhersehbare Rechtsverletzung hätte dadurch geheilt werden können, wenn das Verfassungsorgan Landtag zeitgleich zum Beschluss des § 43 VAbstG einen rechtsgeschäftlich bevollmächtigten Vertreter bestellt hätte.

Damit bleibt der Beschwerdeführer vom Verfassungsorgan Landtag unmittelbar in seinen aus § 43 VAbstG resultierendem Rechtsanspruch auf eine ordnungsmäßige Veröffentlichung der Stimmammlung etc. verletzt. Dem Beschwerdeführer muss deshalb das Recht zustehen, diese Verletzung in einem unmittelbaren Rechtsstreit gegen das Verfassungsorgan Landtag zu monieren.

**Zu diesem Zweck wird der Verfassungsgerichtshof aufgefordert, die Klage gegen das Verfassungsorgan Landtag dadurch zu ermöglichen, als er bestimmt, wer der rechtsgeschäftliche Vertreter des Verfassungsorgans Landtag sein soll, bzw. zu sein hat.**

In diesem vorgesehenen Rechtsstreit wird zu entscheiden sein, ob **das Verfassungsorgan Landtag** verpflichtet ist, den Beginn der Stimmsammlung gem. § 43 VAbstG zu veröffentlichen und es dieser Verpflichtung auch zu entsprechen hat. Ob unmittelbar oder mittelbar sei hier dahingestellt.

### III. Zum Eilantrag

Die Veröffentlichung des Beginns der Stimmsammlung nebst Grundlagen und Begründung ist zwingend geboten.

Diese Veröffentlichung ist die formelle öffentliche Bekanntmachung, durch welche die Stimmsammlung nach außen erst wirksam als legitim dargestellt wird.

Es ist deshalb zu unterstellen, dass die Medien erst dann über den eingereichten Volksantrag berichten werden, wenn der Landtag diesen per Bekanntmachung des Beginns der Stimmsammlung formell im Staatsanzeiger verkündet hat. Erst dann ist für die Medien verbindlich belegt, dass dieser tatsächlich beim Landtag eingegangen ist und die Stimmsammlung legitimiert ist.

Ohne die aus der amtlichen Veröffentlichung des Volksantrags nachfolgenden Medienberichterstattung ist der Beschwerdeführer in seinen Erfolgsaussichten beeinträchtigt: Er kann weder die nicht vollzogene Veröffentlichung im Staatsanzeiger noch die fehlende Unterrichtung der Öffentlichkeit in den Medien durch eigene Anzeigen kompensieren.

Das heißt, dass der Beschwerdeführer in seinen Erfolgsaussichten bezüglich des ausgearbeiteten Gesetzentwurfes dadurch beeinträchtigt ist, wenn dieser **nicht zeitnah** zum Beginn der Stimmsammlung vom Verfassungsorgan Landtag im Staatsanzeiger publiziert wird. Dieser Fall ist bereits gegeben.

Wird erst nach Eröffnung des Rechtsweges gegen das Verfassungsorgan Landtag durch das Gericht durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit darüber entschieden, ob die Stimmsammlung entsprechend § 43 VAbstG zu publizieren ist, also mit Grundlage und Begründung, besteht die Möglichkeit, dass dieser Rechtsstreit erst dann entschieden wird, wenn das derzeit gegebene Ende der Stimmsammlung am 13.12.2017 bereits erreicht oder schon überschritten ist. Dabei ist zu beachten, dass ein Antrag auf Erlass einer Einstweiligen Anordnung zur Veröffentlichung der Stimmsammlung unzulässig ist, da im Hauptsacheverfahren im Grundsatz der gleiche Antrag gestellt werden müsste.

Zur Vermeidung einer Beeinträchtigung der Erfolgsaussichten der Stimmsammlung besteht deshalb die Notwendigkeit, dass durch das Gericht auf dem Wege des **Erlass**



einer Einstweiligen Anordnung gemäß Antrag lfd. Nr. 2 bestimmt wird, dass der Beginn der Stimmsammlung am 13.12.2016 wirksam ist, der Ablauf jedoch erst ein Jahr nach Veröffentlichung des Beginns der Stimmsammlung im Staatsanzeiger endet.

Der Beschwerdeführer hat jedenfalls nicht zu verantworten, dass die Veröffentlichung der Stimmsammlung nebst Grundlagen und Begründung vom Verfassungsorgan Landtag nicht gesetzkonform vollzogen worden ist. Daraus darf dem Beschwerdeführer kein Nachteil entstehen. Dieser ist jedoch dann gegeben, wenn die Medien über die Stimmsammlung etc. nicht berichten, weil das Verfassungsorgan Landtag die Veröffentlichung im Staatsanzeiger nicht wie durch Gesetz vorgegeben zeitnah und umfassend zum Beginn der Stimmsammlung vollzogen hat.

#### IV.

Das Gericht wird ersucht, auch den Antrag lfd. Nr. 2 als vorrangig zu werten und zu behandeln. Es wäre jedenfalls fatal, wenn die Entscheidung hierüber ggf. zusammen mit der Bescheidung des Antrags lfd. Nr. 2 erst nach Ablauf der Stimmsammlung am 13.12.2017 erfolgen würde.

Zwei Mehrfertigungen anbei.

Hans-Joachim Zimmer