九州大学学術情報リポジトリ Kyushu University Institutional Repository

バイエルン上院の廃止 : 州民投票による憲法改正

村上,英明 佐賀大学経済学部法政策講座教授

https://doi.org/10.15017/2248

出版情報:法政研究. 68 (1), pp.367-407, 2001-07-09. 九州大学法政学会

バージョン: 権利関係:

バイエルン上院の廃止

- 州民投票による憲法改正 -

はじめに

一 バイエルン上院

二 州民立法手続 州民請願「上院のないスリムな州」

Ξ

州政府および上院の対応

四

州議会の対応

五

七 州憲法裁判所の判決 六

州民投票

村 上 英

明

68 (1 · 367) 367

てたが、 上院は廃止されることになった。その後、上院は、この上院廃止法律の違憲性を主張して州憲法裁判所に異議を申し立 州民投票の成立要件を満たして成立した。これにより、 を提案する州議会の法律案の二つであったが、投票の結果、 否を問う州民投票が実施された。この州民投票にかけられたのは、上院の廃止を求める州民請願の法律案と上院の改革 (州議会の法律案への賛成票は二三・六%、 九九八年二月八日、バイエルン州において、 一九九九年九月一七日、 同裁判所はこの申立てを退け、 両法律案への反対票は七・一%)を占め、 同州の上院 州憲法は上院に関する規定をすべて削除するかたちで改正され 州民請願の法律案への賛成票が、 (Bayerischer Senat) 州憲法の制定以来五二年間にわたり州憲法上の国家機 の廃止に関する憲法改正法律 複数の法律案がかけられた場合の 有効投票の六九・二% の可

注

関として存続してきた上院は、一九九九年一二月三一日かぎりでその活動に幕を下したのである。

- 1 択される」(旧八〇条二項)と規定していた。 れか一つの法律案に賛成するか、あるいはすべての法律案に反対するか(すなわち賛成票は一法律案に限定される)という投票方 vom 9. März 1994, GVB1.S.135)は、同一対象に関して内容が異なる複数の法律案が州民投票にかけられた場合、 (旧七六条三項)を採用し、 当時の州選挙法(Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid in der Fassung der Bekanntmachung 投票の結果、「賛成票が反対票を上回った法律案のうち、 最も多くの賛成票を獲得した法律案が採 有権者は、
- $\widehat{2}$ 8 vom 20.Februar 1998, S.3 Bek.des Landeswahlleiters des Freistaates Bayern vom 18.Februar 1998, Volksentscheide am 8.Februar 1998, StAnz.Nr.
- 3 Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates vom 20.Februar 1998, GVBl.S.42
- BayVerfGH, Entscheidung vom 17.9.1999, BayVBl.1999, S.719 (=DÖV 2000, S.28)

Ξ

上院

の憲法上の役割は、

バイエルン上院

り選 的 諸団体および地方自治体の代表」 出 バ イ される議員から構成される エ ル 州 は、 ド イツの 六の州の中では、 「州議会(Landtag)」(州憲法一三・一四条) (同旧三四条) としての「上院 唯 二院制を採用する州であった。 (Senat)」である。 および 州 すな 内の社会的 わち州民の 経済的、 直接選挙によ 文化

計六〇人の議員により構成された 宗教団体 業(一一人)、⑵商工業(五人)、⑶手工業(五人)、 憲法制定会議において、 (五人)、 (8)慈善団体(五人)、(9)大学(三人)、 「非政治的で自然な構成において州民を代表する第二院」として構想された上院は、 (州憲法旧三五条)。 (4)労働組合(一一人)、(5)自由業(四人)、(6)協同組合 ⑩地方自治体(六人)の一○の分野の団体から選出され (五人)、 (1)た合 (7)

者は、 Ł 二条に基づいて制定された「上院法」が規定し、 に (宗教団体の代表者だけは当該団体により指定) のとする。 おいて傑出している者 上院議員は、 イ エ (2)選出は、 ルン農民組合連合により選出される。 満四〇歳以上の州議会選挙の有権者 その州大会により秘密投票で行われる。」(上院法一条)とされた。 (同条三項) の中から、 された 例えば農林業の代表者の選出については、 公法上・私法上の権限ある団体により民主的諸原則に基づ その際、 (州憲法旧三六条二項) (同条一項)。 林業および造園業の代表者が少なくとも一人ずつ含まれ 各団体における選出手続につい であり、 誠実さ、 「1)農林業の一一人の 専門的知識お ては、 州憲法旧 いて選出 よび 経 表 四 験

逮捕特権 ことにより、 院議 員 (同二八条)、 0) 任期は六年 その安定的発展と新議員の漸進的組み入れが図られた。上院議員は、 証言拒否権 (州議会議員の任期は五年)(3) (同二九条) など、 とされ、二年ごとに三分の一ずつ改選される 州議会議員と同様の権利を有した 免責特権 (同 旧三八条 (州憲法二七条)、 (州憲法旧 |項)。 三七条

州議会および州政府とともに州の立法過程に参加することであった。

その具体的

な

権

限

0) 権利を有 の公布の前に上院に通知され、 けられる法律についてはそれが義務づけられていた 政府は、 しては、 重要な案件につい 手続について、「⑴上院は、 上院は、 第一 その上院の提案および法律案を遅滞なく州議会に提出しなければならない。」(同旧三九条) に 州議会はその異議を考慮するか否かについて議決するものとされていた 州政府、 州政府の法律案に対して、 てはこの専門的意見を聴取するものとされ、 州議会あるいは州民 提案および法律案を直接あるいは州政府を通じて州議会に提出することができる。 上院はその法律に対して一ヶ月 州政府の要請により専門的意見を表明する権利を有し、 (州民請願) (州憲法旧四○条)。 とともに法律案提出権が認められ (緊急の法律の場合は一 とりわけ予算法律、 第三に、 州議会により議決され 憲法改正法律および州 (州憲法旧四 週間) 以内に異議を申し立てる (州憲法旧七一条)、 州政府は、 と規定されていた。 た法律は、 民投票に すべ (2)そ そ 7 か 州

加など、 の自らの予算の提出、 さらに法律上の権限として、 数多くの権限が認められていた。 予算執行の範囲内におい 州憲法裁判所における裁判手続への参加、 て州政府からの情報提供、 決算の範囲内におい 上院の構成に関する手続 て聴聞などの手続 への参加 州 議会 の 参

て行 され は、 れた合計 律案に対して五四四件、 憲法上認められていた三つの権限の行使の実態 上院議員により提出された五九の法律案のうち四四が上院により議決されて州議会に提出され、 たもの われ たもの 一三九七の法律のうち一 が二 あり) 四 否決されたものが 行 われた。 州議会の法律案に対して四〇一件など、 五一 さらに、 の法律について行われ、 四 州議会により議決された法律に対する異議の 廃案となったものが六であった。次に、 (一九四七年~一九九六年) そのうち三七件の異議が州議会において完全に考慮され 合計九二六件 をみると、 (一件の意見表明が複数の法律案に 専門的意見の表明は、 申立ては まず、 法律案の提出につ 州議会に 州議会により より議 州政府の法 可決 0 Ų, 7

四九件の異議

が

部考慮された。

規定している。

注

- <u>1</u> 他方、Meder, Verfassung Bayern, Art.34, Rdnr.1)は、「上院は、第二院ではない。なぜなら、それに付与された実質的には立法 への諮問的な協働に存する権限は極めて小さいからである。」とする。 Nawiasky/Leusser, Verfassung Bayern, S.110-111; Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Verfassung Bayern, Art.34, Rdnr.1
- (∞) Gesetz über den Senat in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.Februar 1966, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23 Abschaffung des Bayerischen Senats)」により二〇〇〇年一月一日をもって廃止された。 Dezember 1994. この上院法は、 後述(七・五)のように、「上院廃止法の施行法(Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur
- 3 (Verfassungsreformgesetz-Reform von Landtag und Staatsregierung) vom 20. Februar 1998, GVBl. S.39)° 革法律案と同じ一九九八年二月八日の州民投票にかけられて採択された(Gesetz 州議会議員の任期は従来は四年であったが、それを五年に延長する(州議会の議決に基づく)憲法改正案が、 zur Änderung dei 上院の廃止・改 Verfassung
- (4) Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Verfassung Bayern, Art.37, Rdnr.3
- (5) Isensee, Verfassungsreferendum, S.6-7 参照。
- 6 Der Bayerische Senat, Biographisch-statistisches Handbuch 1947-1997, S.400

州民立法手続

は、 により採択される州民立法制度を採用している。そして同憲法は、 提出される。」(七一条)と、「州民請願(Volksbegehren)」という形式による州民の法案提出権を認め、 州議会あるい イエルン州憲法は、「法律案は、 は州民 (州民投票)により決定される。」(七二条一項)と、 州政府の名において首相、 州議会の中 州民請願および州民投票の手続について次のように から、 法律が あるい 「州民投票(Volksentscheid)」 は州民 (州民請 さらに「法律 願 により

州 の予算に関 ては、 民 (投票 は 実施 z n な 4

第七四条 州 民請願 は、 民投票は、 完成され 理由 投票権 を備 を有 えた法律案に基づいていなけれ する州民 0) ○分の一 が法律 ば ならな の制定を求 め る 請願を提 治し た場合に実施され る。

民請願 は 政府 の名にお ζĮ て首相により、 その意見を添 えて州議会に送付さ n なけ n ばならな

(五) (四) (三) (二) 議会は、 州 民請 願 を拒否した場合に は、 自らの 法律案を決定の ために併せて州民に提出することが できる。

定のために提出され 的に有効な州民請 願は、 なければならない。この期間 その送付後三ヵ月以内に州議会により取り扱われ、 1の進行は、州議会の解散により停止される。 さらにその後三ヵ月以内に、 州民に

(七) (六) 州民請願 に関する州民投票は、 通例、 春あるいは秋に実施される。

観的に示している州政府の教示を伴っていなけ 決定のために州民に提出された法律案は、 各々その対象に関する提案者の ればならない。 理 由 づ け 並 びに 州政府 0) を明 つ

村に登録名簿を設置して当該要求を支持する有権者の登録を一定期間に集めることをいうが、 を州民立法手続に介入させることは、 表者とその代理人の指定が求められ ような州民請願を実施する許可を内務省に申請しなければならない 定により 法律上の要件を満たしていないと考える場合は、 (有権者総数の約○・二八%) このようにバイエル の審査は第 この申請の要件としては、 不許可とすることはできず、 次的には内務省の権限であるが、 ン州の州民立法手続は、 の署名、 州民請願 (同条一項二・三文、 民主的法治国家に その最終的 およびその申請に関して拘束力をもつ声明の発表と受領の権限を委任される代 の対象となる完成され理由を備えた法律案の添付、二五〇〇〇人の有権 州憲法裁判所の決定を求めなけれ 法律 な判 内務省はそれが法的要件を満たしていないと考えるときに自らの決 断 の制定の要求す は州 おける権利 同条二項)、内務省は、 憲法裁判所に委ね 保護の (州選挙法 なわち州民請願 基本 的な考えに添うものであると考えられる。 5 (以下、「法」と略する) ñ 当該申請が州民請願 るとされており、 ばならない から始まる。 当該要求者は、 (法六五 州民請願とは、 このように 0) 六四分 条 許可の 項 · 条 一 まずその 二文)。 裁判所 ための 項 市 者 町

分の

(有権者総数は直近の選挙あるい

は投票の際の数字とされる)

の登録により、

その

州民請願は法的に有効に成立

録期間

が終了すると、

州選挙管理委員会が

州

民請願

の

結果を確定し

(法七一

条一

項)、

有権者の少なくとも

早くて八週目、 入れ じ法律を議決することにより、 決された法律により、 申請の署名者の過半数の同意があれば、 録を行うことのできる期間 であれば、 き内務省はその許可申請を処理済と表明することができる Ł この はや当該法律案の内容を修正することはできないが、 ない かぎり州民投票が実施される場合と異なる。 必ずしも文言上同一である必要はなく、 申 遅くとも一○週目に始まり、 が認められると、 その申請の目的とする法律案が不必要であると判断される場合には、 (登録期間) 州民請願を実施させないことも可能であり、 内務省はその旨を法定の様式により公示するとともに、 いつでも撤回することができる(法六七条一項一文) の開始・ その長さは 終了日を確定する たがって州民請願が成立した後は、 州民請願の許可申請それ自体は、 四日間とされている (同条二項一文)。すなわち州議会は州民請願と内容的 (法六六条一 かもこの州議会の法律は、 項 (同条三項一・二文)。 が、 登録期間の終了までは、 州議会がそれを無修正で受け その登録期間は、 州 代表者などの申立てに基づ 民請 Ļ 願を支持するため また州議会により 当該公示後 内容的に同じ 当該公示後 許可 に同 0

録期間 び送付は、 村は、 0 民請 許可された申請の署名者は、 署名は自ら行わなければならず、 すべての有権者に州民請願に参加する機会が十分存するように定められなければならない 願に が その 始 州 賛成する有権者は、 まる遅くとも二週間前までに送付しなけ 登録名簿を登録期間中、 、民請願の提案者自身の負担で行われることとされている 申請時に州民請願の実施を要請した市町村に対して、 四日 またその登録は撤回することはできない 間 登録のために用意しておくことを義務づけられ、 の登録期間内にその登録名簿に登録することにより ればならず (法六八条一項一文)、 (法七四条)。 (法六九条二項二文、 他方、 規則通りに作成した登録名簿を登 このように登録名簿の作 またその登録の場所および 登録名簿の送付を承 **| 賛成の意思を表明するが** (法六八条二項)。 け た市 お

する (州憲法七四条一 州首相は当該州民請願に基づく法律案を州政府の名においてその意見を添えて州議会に提出しなければならな 項、 法七一条二項)。その結果が州選挙管理委員長により公示された (法七一条三項) 後四週間

定している。 を無修正で受け入れた場合は、 法七三条四項)。 会がその法律案を拒否した場合は、 さらに三ヵ月以内にそれを州民投票にかけなければならない 州議会は、 当該法律案を到達後三ヵ月以内に取り扱わなければならず、それを無修正で受け入れない限りは、 他方、 州議会が当該法律案を受け入れた場合については、 州憲法七五条二項の規定を条件として、 州議会自らの法律案を併せて州民投票にかけることができる(州憲法七四条四項) (州憲法七四条五項一文、法七三条一・三項)。 州民投票は実施されない。」(七三条三項) 州選挙法が、「州議会が、 請願された法律案 また州 その後 と規

ばならない ならびに州政府および州議会の意見を的確かつ客観的に述べた州政府の教示 民投票の対象とともに公示する(法七五条一項)が、この公示には、 州議会が州民請願を受け入れないことにより州民投票が実施されることになると、 (法七五条二項)。 一投票日、二法律案の条文、 (州憲法七四条七項) 州政府は投票日を定め、 三提案者の提案理由 が含まれていなけれ それを州

なった場合には、 明白にし た場合は、 れた法律案が一つだけの場合は問題はない つけるか、あるいは他の方法により明確に判別できるようにしなければならない 州民投票に際して、 (同条四項一文)、 各々の法律案に対して、 どの法律案を優先させるか 投票者は、 さらに、 それを現行法に優先させる 法律案に賛成するか、 複数の法律案についてそれぞれ有効 が、 (決選投票) 同一対象に関わるが内容的に相容れない複数の法律案が投票にかけられ を明白にすることができる あるいはこれを拒否するかの決定を、 (賛成投票) な賛成票の か、 あるいはそうしないか (法七六条三項)。 (同項二文)という投票方式が採 ほうが反対票よりも多い その投票用紙に×印を 州民投票にかけら (反対投票) に結果に を

74

られている。

○条一 され かけら 数を獲得した法律案が採択される 場合に採択される(法八○条一項)。 正を含むときは、 により必要な同意に達するのは、 はその意思を選挙および投票を通じて表明する。 該法律案が州民投票により採択される要件について、 (法八〇条三項一文)、 項)。 れた場合については、 したがって、 この賛成票が有権者の少なくとも二五% (定足数) 州民投票にかけられた法律が一つだけの場合は、 当該法律案が複数生じた場合は、 有効投票の過半数の賛成を獲得した法律案が一つだけであった場合は ①それが反対票よりも多い有効賛成票を獲得した場合である。 (法八〇条三項二文)。 他方、 前述の同一対象に関わるが内容的に相容れない複数の法律案が州民投票に 過半数が決定する。」と規定する。)、 州憲法は明示的に規定せず 決選投票 に相当する場合である。」と規定してい (法七六条四項二文) それが有効投票の過半数の賛成を獲得 州選挙法が、 (ただし、 におい (2)その法律案が 州憲法二条は、 「法律案が州民 て有効投票の この 法律案が る >憲法改 (法 過半 採択 州民 L 投 た

選挙法が改正され、 こととなった。 この上院廃止法律案もその要件に基づいて採択されたが、 ハードルを高くする) 州民投票の成立要件について、 前述のように、 規定を欠いてい 憲法改正法律案の採択要件に、 従来は、 たため、 憲法改正法律案も 憲法改正法律案の場合の要件を単純法律の場合の要件と異 上院廃止法律の効力に関する州憲法裁判所の判決に従って州 「有効投票の過半数」 「有権者の二五%」 の賛成という要件が の賛成で採択されると解され 付加 ならせる され

五. 複 数の 法律案が 州民投票にかけられた場合における投票者の投票方式並びに投票結果の判定方式につ 61 て、 同 州 選

挙法は数度の改正を経ている。

らの 九九三年改正前の州選挙法に 法律案各々につい て適用される。」 おい ては、 (法旧七五条四項四文) 複数の法 律案が投票に と、 投票者は各々の法律案について賛成票か反対票を投 かけられた場合には、 その質問設定方式は、 「それ

用紙は次のような文面になると考えられる。 じることができることが規定されていた。 したがって、 例えばA、 B二つの法律案が州民投票にかけられた場合の投票

-		
(^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^ ^	はい	あなたは法律案Aに賛成ですか。
	いいえ	

あなたは 注律 案 B に 賛成 て すか は V いえ

票の有効 票は一つの法律案にしか投じることができない(法旧七七条一項三号)ため、一見するとこのようなケースが生じるこ は規定されていないため、 合によっては無回答のままにしておくことも考えられ、その場合の無回答は無効投票とされる られていた場合には、 項)を満たしたか否かが判定され、もし複数の法律案について、「各々、有効な反対票よりも賛成票のほうが多く投じ とは想定しにくいが、 投票結果は、 ・無効は各々の法律案に対する質問について判定され、 各々の法律案について、それらの賛成票が州民投票の成立要件である「投票の過半数」(法旧八〇条一 当該投票者が、賛成票を投じた法律案以外の法律案すべてに必ず反対票を投じるとは限らず、 もっとも多くの賛成票を得た案が採択される。」(同条二項一文)と規定されていた。ただし賛成 反対票よりも賛成票のほうが多い法律案が複数生じる可能性が考えられる。 ある一つの質問の無効が他の質問をも無効とすること (同条一項二号) が、 場 投

することとし、 に困難にしていることが明らかとなった」ため、 かしこの投票方式は、 それにより提出された法律案のうち一つに賛成するか、 九九一年の廃棄物処理法に関する州民投票に際して、「その投票およびその判定を不必要 「投票者は、 複数の法律案に関する州民投票に際しても一票だけを有 あるいはすべての法律案に反対することができ

るようにする」 (州政府の改正提案理由) として、 一九九三年に次のように改正された。

票用 する。 すると、 が設定されてい まず、 紙は、 同意は一つの法律案についてしか表明することはできない。」(法旧七六条三項二文)とされ、 賛成票が 投票方式については、 例えば、 た従来の方式に変えて、 Ą つの法律案についてしか許されない点は同じであるが、各々の法律案について賛成か反対 B二つの法律案が提出された場合、 「投票者は、 つの選択肢だけを選ぶ方式が採用された。 どの法律案に同意するか、 次のような文面になると考えられる。 あるいは すべての法律案を拒否するかを明白 したがって、 この方式に基づく投 従来の規定と比較 か 0) 質問

			投票者は
私は、	私は、	私は、	:、三つ
法律案A、Bともに反対する。	法律案Bに賛成する。	法律案Aに賛成する。	の選択肢のうち一つだけに投票する。

用し、 が 一 を上回っており、 は た法律案のうち、 次に、 V Ó ない 有効投票総数の過半数の賛成を必要としていなかった。このため、例えば前記の例において、 という問題が生じる。 投票結果の判定方式については、 法律案B より多くの賛成票を得たAが法律として成立することになるが、 もっとも多くの同意を得た法律案が採択される。」(法旧八○条二項) の賛成票が七〇、 法律案A、 複数の法律案が投票にかけられた場合、 Bともに反対する票が五○であった場合、 「賛成票の数が反対票の数を上 Aは投票総数の過半数の賛成を得て と比較多数による決定方式を採 Ą B は とも 法律案Aの賛成票 に 反対票の数 口

九 九五年には市町村レ ベ ル の住民投票制度の導入、一九九八年にはバイエル ン上院に関する憲法改正 にお ζJ

州民請

願に基づく法律案と州議会の対案とに関する州民投票が実施されたが、

ζJ ずれ

の州民投票においても、

この

改正

判所は、 規定に基づいて州民請願による法律案が成立している。(エン それが唯一法律として採択されるためには、 る。」と判示した。これは、 の投票結果に基づいて初めて次の選択肢が投票にかけられることを十分に実現しているかどうか疑わしいように思われ の原則は、 この賛成票の比較多数による判定方式(法旧八○条二項)に関して、「多数意思の確定に際して実証されたそ 複数の選択肢に関する投票において、まず第一にもっとも支持される提案について投票が行われ、 各々の法律案が得た賛成票の比較多数により、 それ以外の法律案に賛成した投票者の意思の確認が必要であることを指摘 しかし前者の州民投票の違法性を争う訴訟において、 なるほど最も支持される法律案は決まるが、 続いてこ 州憲法裁 68 (1 • 378)

規定は次のように改正された。(ឱ) れた場合について改正されるものとする。」との州政府の提案理由に基づく法律案が議決され、『『 なり、州選挙法の改正においては、 一九九八年二月八日の州民による州憲法の改正、 このような裁判所の指摘を受けて、 州民投票における投票方法および結果の評価方法が、 また上院廃止法律案に関する州民投票の経験をも踏まえて、一九九八年六月、 およびこの間の実際の経験に基づいて州法の諸規定の改正が必要と 複数の法律案が投票に 州選挙法における当該 いかけら

していると考えられる。

第七六条四 案について、 どれを優先させるかを明白にすることができる(決選投票)。 さらに投票者は、 それを現行法に優先させる(賛成票)か、 対象に関わるが、内容的に相容れない複数の法律案が投票にかけられる場合、投票者は、 複数の法律案が、 各々有効な反対票よりも賛成票のほうが多かった場合に、それらの法律案の あるいは優先させない(反対票)かを明白にすることができ 各々の法

第八○条○ 一つの法律案だけが投票にかけられる場合、 賛成した場合である。 それが州民投票により採択されるのは、 有効投票の過半数が

(__) かった場合は、 :案のうち、 った場合は、この法律案が採択される。複数の法律案が、反対票よりも多い賛成票を獲得した場合は、これ第七六条四項に基づいて投票にかけられた複数の法律案のうち、一つの法律案だけが反対票より賛成票のほ 決選投票(七六条四項二文)において有効投票の過半数を獲得した法律案が採択される。 これらの法 うが多

えられる。 (19) この投票方式によれば、 例えばA、 B二つの法律案が投票にかけられた場合、 投票用紙は次のような文面になると考

州政府の提案理 あ なたは各々の質問について一 \equiv 二つの法律 法律案Bを現行法に優先させ 法律案Aを現行法に優先させますか。 由 によ 案が反対票よりも多くの賛成票を獲得した場合には、 n はい はい 法律案A ば、 このような決選投票の仕組みをとる投票方式は、 票もっていま こますか。 ζ) ζ.) いえ 61 え 法律案B 二つの法律案のどちらを優先しますか。 九八七年にスイス連邦憲法に導

方式が導入されてい れた規定に範をとったとされるが、 . る_{②1} その後一九九九年三月には、 同州の市町村レベルにおける住民投票制度にも、 入さ

注

- $\widehat{1}$ zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 28. Juni 2000, GVBl. S.365 Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.März
- $\widehat{\underline{2}}$ publik Deutschland am 13.Juni 1999, Fachserie 1, Heft 3)° Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesre-一九九九年六月一三日に実施されたヨーロッパ議会選挙当時の有権者総数(八九〇万 二〇二五人)による (Statistisches
- 3 Boettcher/Högner, Landeswahlgesetz, Art.65, Rdnr.3.
- 4 Boettcher/Högner, a.a.O., Art.67, Rdnr.4.
- 5 なければならない。 定のために提出されなければならない。」と規定し、憲法改正法律は、 州憲法七五条二項は、 「州憲法の改正に関する州議会の議決は、法定議員数の三分の二の多数を必要とする。 州議会の議決だけでは成立せず、必ず州民投票にかけられ それは州民に決
- $\widehat{\underline{6}}$ Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senates vom 16.Dezember 1999, GVBl. S.521
- 7 Landeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.November 1988, GVBl. S.345
- $\widehat{8}$ Boettcher/Högner, Landeswahlgesetz, Art.75, Rdnr.4 参照。
- 9 「同一対象に関わる複数の法律案において、投票用紙に複数の賛成票が投じられている場合、
- 10 Freistaates Bayern vom 27.Februar 1991, StAnz. vom 1.März 1991, S.2 以よの)。 賛成票よりも多かったが、州議会の法律案は賛成票が五四・二%を占めて成立した(投票結果は、 賛成一六四万四三二票、反対一八五万六一三九票が投じられ、州議会の法律案については賛成一九二万五九四○票、反対一六二万 州民投票には、州民請願の法律案と州議会の法律案がかけられ、投票者三七七万三七六三人のうち、州民請願の法律案については 六五二三票が投じられた。採否の判定は各々の法律案について行われるため、州民請願の法律案は反対票 この方式が採られた実例として、一九九一年二月一七日に実施された「廃棄物処理法に関する州民投票」が挙げられる。 Bek. des Landeswahlleiters des 投票は無効とする。」 (五三·一%) のほうが
- 11 Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Anderung des Landeswahgesetzes, Landtag Bayern, Drs.12/13077
- 12 Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 24.Dezember 1993, GVBI.S.1059
- 13 Gremer, BayVBl. 1999, S.364
- 会の法律案に対して賛成一二四万四八八六票(三八・七四%)、州民請願の法律案に対して賛成一八五万七九一九票(五七・八 一九九五年一〇月一日に実施された「バイエルンにおける市町村の住民投票制度の導入に関する州民投票」においては、

- 二%)、両法律案に対して反対一一万四六二票(三・四四%)が投じられ、州民請願の法律案が採択された(投票結果は、 Landeswahlleiters des Freistaates Bayern vom 19.Oktober 1995, StAnz.vom 27.Oktober 1995, S.3 ひよゆ)。
- (5) BayVerfGH, Entscheidung vom 29.8.1997, BayVBl.1997, S.622ff.
- 16 Bayern, Bay. Landtag, Drs.13/10833 Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Anpassung von Landesrecht an die Änderung der Verfassung des Freistaates
- (旨) Bay.Landtag, PIPr. 13/108 v.23.06.99, S.7768; Beschluß des Bayerischen Landtags, Bay. Landtag, Drs.13/11470
- (☆) Gesetz zur Anpassung von Landesrecht an die Anderung der Verfassung des Freistaates Bayern vom 10.Juli 1998, GVBI
- (9) Bay. Landtag, Drs.13/10833, S.7-8.
- 20 れる。各々の有権者は、①州民請願を現行法に優先させるか否か、②対案を現行法に優先させるか否か、③もし国民と州が両案と スイス連邦憲法一二一条の二は、「臼連邦会議が対案を議決した場合、有権者には同じ投票用紙において三つの質問が提出
- Gesetz zur Anderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26.März 1999, GVBl. S.86

も現行法に優先させるとした場合は両案のうちどちらを有効とするか、を制約なしに表明することができる。」と規定する。

州民請願「上院のないスリムな州」

の代表者により三月一四日に提出された「バイエルン上院の廃止法律案に関する州民請願」(略称「上院のないスリム 一九九七年四月八日、バイエルン州内務省は、「エコロジー・民主党(Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP))」

の内容などを公示した。 な州」(Schlanker Staat ohne Senat) の許可申請について、これを認めた旨並びにその州民請願の対象である法律案

この州民請願の法律案は、日上院の設置、 構成、 権限等を規定する州憲法三四条から四二条 (第三章「上院」) まで

至

つ

た

「動機と目標」を次のように述べる。

者による必要な措置を可能とするために採択から二年後に発効することの三点を内容とし、 を削除すること、 口州憲法上のその他の三ヶ条に含まれる上院に関する文言を削除すること、 そもそもこの州民請 **三この法律は議** 会の 立法 願

バイ 機である。これまで世論において、 見解を実際の立法過程に向けて制約なしに主張することができる。 状況に相応していな 民請願の許可を申請する。 またそれはここ数年間はおそらくなおも続くであろうことからすれば、今こそとっくに時機を失した上院廃止の好 従来州議会の中には上院 利益代表議会としての上院に頼る必要はなく、 エルン上院は、 もはや時代にふさわしい職能代表議会ではない。憲法に規定されたその構成は、 い。それとは別に、上院は、 0) 廃止に賛成する多数は存しないようであることから、 または個々の政党により、 議会制民主主義においては立法議会である州議会に対しても、般的に不必要でもある。そこに代表されている諸団体および禁 上院の将来に関する議論 公的予算の強化のためには節約の努力が不可 われわれは以下の法律案に関 が繰り返し行われ もはや現在の てきた。 よび諸 避であ その する 社会

置されること、 に関する法令上の事務手続要領が通知されてい と場所を公示することが定められ、 この公示においてはさらに、 その登録は同年六月一〇日に始まり同月二三日に終了すること、 代表者の要請により州民請願のための登録名簿はバイエルン州内のすべての市 また同日の別の内務省公示において、 る。 州政府、 市町村は登録を行うことができる時 市町村などに対して州民請願の 町 村に設 処

五人の有権者がそれを支持する登録を行い、 られた。 こうしてこの州民請願は この有効登録者数はその州民請願当時の有権者総数八八一万四七一五人の一○・五%を占め、 同州内のすべての市町村において一 そのうち二七三八人の無効登録を除く九二万七〇四七人の登録が有効と認 兀 日間 にわたり実施され、 この期間内に九二万九七八 州憲法七四

8

注

- 1 この州民請願をめぐる経緯については、Isensee, Verfassungsreferendum, S.9ff. 参照。
- 2 eines Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats, StAnz. Nr.15 vom 11.April 1997, S.2. Bek.des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 8.April 1997, Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf
- (3) 法律案の内容については、前掲内務省の公示(注(2))のほか、 議長に送付された法律案(Gesetzentwurf zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Bay. Landtag, Drs.13/8956)による。 州民請願の成立に基づき州首相から州議会の審議のために同
- (4)(著者注)この州民請願の前年一九九六年には、九○年連合/緑の党およびSPD会派から各々上院廃止法案(Bay.Landtag Drs.13/4107, 13/4251)が提出され、またすでに一九五三年(Bay.Landtag,2.LP.,Beilage 4382)、一九六一年および一九六八年に
- 5 zur Abschaffung des Bayerischen Senats, StAnz.Nr.15 vom 11.April 1997, S.3-4 Bek. des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 8. April 1997, Volksbegehren über den Entwurf eines Gesetzes

も同旨の法律案が提出されている(Isensee, Verfassungsreferendum, S.8)。

6 Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats, StAnz.Nr.30 vom 25.Juli 1997, S.2. Bek. des Landeswahlleiters des Freistaates Bayern vom 22. Juli 1997, Volksbegehren vom 10. bis 23. Juni 1997 über den

四 州政府および上院の対応

され、 ある法律案を州議会に提出したが、その際、 前述のように、 州議会がその要求を拒否した場合に限り州民投票が実施される。 州民請願は、 それが成立しても直ちに州民投票にかけられるのではなく、 州憲法七四条三項 (前述二・一) および州選挙法七二条一項一文 (「州首 八月一九日、 州首相は、 まずは州議会の審議に付 この州民請願の対象で

ر د ۱ は に基づいて、 法 的 K 有効 な州民請 次のような州政府の見解を表明した。 願 を四 週 間 以 内に州 政 府 の名 12 お 41 7 7 0) 意見 を 付 7 州 議会に提 出 し な け

府は、 上院廃 止 法律案に関する州民請願 に対して、 以下の見解をとる。

法機関である。 政府は、 州議会に対して、上院廃止法律案に関する州民請願を拒否するよう勧告する。 がわれわれの州にとって大きな意義を有することは、 なかんずく以下の点から個々に 上院は、 州にとって重要な 明らかである。 憲

上院の任務

議会の審議の中に流れ込み、 ど測り知れない。 考慮したことも確認することができる。 する議決の数は、 べることに携わる を補完する。 上院はその論拠をもって州政府だけでなく州議会の意思形成にも持続的に影響を及ぼしていることを確認することがで 上院の成果を挙げればほとんど限りがない。 上院は、非政治的で自然な構成の中に州民を反映する。すなわちそれは政党の選挙結果に基づいて構成される州 上院の成果 上院の主たる任務は、 統計上確定することができる。 なぜなら、 (州憲法四○条)。 上院の論拠は、 そしてその議決に影響を及ぼすからである。 立法への参加 上院は、 しかし、 しばしば州議会に提出される州政 安定化要素の任務を果たし、 なるほど法律案に対する専門的意見や議決された法律に 法律案に対する専門的意見の表明の効果だけでも、 また州議会がその異議を、ほとんどの場合、すべてあるいは部 (州憲法三九—四一 条) 上院の存立以来の蓄積された経験によ である。 まさしく実質的な仕事を行ってい 府の法律案の中に採り入れられ その際、 それ は特に専門的 統計的にはほとん 対 する異 また州 労的に れば、 えを述 12

の非代替性

きる。

体の ŋ 政 議論が客観化されることになるのである。 聴聞におい 治的実践が証明するように、 調整され、 ては、 とりわけこの意思決定過程 そしてそれらの利害は妥当な範囲で上院のバランスのとれた見解の中に流 各団体 が個別の利害を主張することができるのに対して、 上院の意見を聴くことは、 に それ以上に、 それらの利害に直接関与しない団体も参加していることである。 決して単 上院の中で行われる諸団体の相 なる諸団体の聴聞を繰り返すことでは 上院においては 反 れ込む する見解 様々な個別 0 であ 0 間での 的利 る。 な 61 これ ここで 利 が 諸

n

ば

ならな

体 調 の における共働が、 相 は 互 理解およびそれらの上院の内外における問題に対する理 政党政: 成に 対し 治的 て建設: に 束縛されない人や組織に対しても、 的な影響を及ぼすことが明らかであ 解 が 促 われわれの州の立法に参加する可 進される。 る。 それに加 もとより上院の構 元えて、 上院に 成お 表 ょ 能 さ びそ n て の 立 W る 法 団

上院の特別な役割

ることはいうまでもな

明を示している。 る。 ないことが、バイエル 憲法により規定され となる。 あるいは諸団体の要求を前面に押し出し、 上院は、 上院の統合力は、その中で諸団体の の恒常的な審議機関を設置するためにそのような円卓会議を制度化したことは、 われわれ その中で個別的 中断して熟考する一定の要素が重要かつ複雑な諸問題の整理に際して有益以外のなにものでも の時代の諸問題の複雑さとネットワーク化により、 た州の決定機構 ン上院の歴史において、 かつ一 般的 0 外にいわゆる な利害が互いに調和され、 様々な利害が調整されることから生じる。上院のこの統合機能 そのために公益をなおざりにする傾向が増加すればするほど、 今日まで繰り返し証明されてきた。 「円卓会議」を設置することがますます そしてこのように統合をもたらす一 広範囲に波及するこれらの諸問題の解 バ イエルン憲法制 増 加 ずる。 つ Ō は 定者の 独立 ま すま 決 の 别 光見の た専門 ために、 す 的 関 りえ 重 利 要

五 上院の改革

院 も改革が必要となった。 かしながら、 まさしく前述した上院の特別な機能こそが、上院 府 バ イエル あらゆる生活領域における変化により、こうした機能をさらに最適に全うすることができるように、 ン上院の存続お 懸案の諸問題の解決はますます決定的かつ理路整然とした考え方を必要としていることから、 よび 将 来示される上院の改革 が わ n わ n の州にとって大きな意義を有することを明白 が必要であると考える。 せ

院に 請が行わ 的 関 他方、 関 係 9 は る れる約二週間 憲法規定は、 九四六年以来著しく変化した。 側 は、 前 州 その存立以来五〇年 の二月二七日には、 民請願をめぐるこうした動向をただ傍観して 上院 それを先制する目的で、 0) の 間改正され)構成′ 地 てい 位 および機能はこの変化に適合されなけ ない。 上院議長を含めた七名の議員が、 L 61 たわけ か しながら、 ぞは なか そ 0 つ た。 基礎となる経済 すでに州 n ばなら 民請 的 バ イ 願 お ない よび エ 0 許 ル 社 ン 口 上

لح

州議会へ

の提出を求めてい

た。

説 して、 上院 0) 廃 正 を求める州民請願 に対抗して、 その構成 お よび権限などを「改革」 する上院自らの法律案を(4) 作成

の法律案による主要な改正点は、 次のとおりである。

- を、 働 (7)らの代表を加える。 員数は従来の六○名のままで各団体の議員数を一部変更し、 よびスポーツの各団体 意義が著しく増大し、 組合 障害者および自助団体を含む慈善団体 上院の構成団体 慈善団体に障害者および自助団体を含め、 (九人)、 (4)自由業、 (州憲法三五条) その結果、 その任務設定が社会のすべての構成員に関わるものが上院の中に採り入れられる」として、 (五人)、 フリーの芸術家およびマスコミ団体 上院の構成を、 伽地方自治体(五人)と改正する。 について、「従来上院に代表されていない社会組織および生活領域のうち、 (五人)、(8)学校および父母団体 (1)農林業および造園業 (九人)、 また新たに環境保護、 農林業に造園業を、 (五人)、 郷土保存、 (5)協同組合 (四人)、 (2)商工業および手工業 (九人)、 青少年、 自由業に芸術家およびマスコミ団 (9)環境保護、 (四人)、 スポーツ、 6分宗教団体 郷土保存、 父母の各団 青少年お (四人)、 (3) 労 その
- 歳に引き下げ 意義に応じて考慮されなければならない。」との一文(一項二文)を加え、 上院議員の選出 |項二文)を加える。 (二項一文)、 (州憲法三六条) さらに、「青少年団体の代表者については、 について、まず、「候補者の擁立に際しては、 その限りで、 また、 議員の年齢資格を四○歳から三○ 女性が、 満二一歳で足りる。」との一文 団体内のその人数お よび
- (三) 上院議員の権利 を加える。 (州憲法三八条) について、 「上院議員は、 その良心にのみ責任を負い、 委託に拘束さ れな ر \ د \ ح

文

(一項)

四) 法律案にまで拡大するものとし、「上院は、 院 の権限 のうち 専門的京 意見表明権 (州憲法四 法律案に対して専門的意見を表明する権限を有する。」(一項)、「州 〇条) に つい て、 その対象を州政府のすべ ての法律案から州議会

府 見を表明する。 院 することができるにすぎない。」との一文(二項四文)を加える。 分の二の多数により異議を申し立てた場合は、 を求めなければならない。」(三項)との文言に改正する。 州憲法四 !の専門的意見の表明を求める。」 (二項)、 「州議会の要請に基づき、上院は、 ば、 その法律案、 条)について、 州議会は、 州民に決定のために提出されるべき法律案、 法律案を提出した議員あるいは会派がそれを申し立てた場合には、 異議申立ての期限を、 州議会はその異議を考慮しないことをその議員の過半数をもって議決 従来の一週間から二週間に延長し(二項)、「上院がその議 さらに、 および州議会の同意を必要とする法規に対して、 州議会により議決された法律に対する異議申立権 州議会提出の法律案に対して専門的 上院の専門的意見表明 員 の三 上

院は、 州議会に提出することを満場一致で可決し、 遅滞なく州議会に提出しなければならない。」)に基づいて州議会に直接提出することを求める議決勧告を行った。 (Besserer Staat mit Senat)』である。」と結んだ。 係る法律案の内容を説明して賛同を求めるとともに、「世間で主張されている未証明の 案および法律案を直接あるいは州政府を通じて州議会に提出することができる。 n (Schlanker Staat ohne Senat)』に対して、この改革法に基づき正当にも提示されるのは、 る約四ヶ月前の四月一〇日、 この法律案の 州民請願の許可申請が提出された直後の三月二〇日に本会議を開き、 審議が付託された法務・憲法委員会は、 すでに州議会に提出されていたのである。 上院自らの提案によるこの上院改革法律案は、 上院の本会議は、 その一部を修正した法律案を州憲法三九条 この委員会勧告に基づい 同委員会のホフマン委員は、 州政府は、 命題 州民請願 上院の提案および法律案 『上院のあるベター 『上院の て当該上院改革法律案を な の法律案が 分州 スリムな国 委員会提案に 政 府 付託 な国 は、 上 提 を

院に 請願 四 の法律案について上院の専門的意見を求めることを義務づける州選挙法七二条一 こうした状況の中で、 ら送付した。 かし上院は、 州政府は、 一〇月二日、 八月一 九日、 この上院廃止法律案について次のような意見を表明し、 当該州民請願の上院廃止法律案を州議会に送付すると同 項二文に基づき、 この法律 州議会に対して 上案を上 州

たことを強調した。(中略)

固有の章を割いている。上院の廃止は、

一九九六年四月二五日の自らの議決を確認し、それをもって上院廃止法律案に対して、なの章を割いている。上院の廃止は、憲法の根本的実質を著しく侵害するものといえよう。

バイエルン上院は、バイエルン憲法の原則に属する。

バイエルン憲法がその真価を十分に実証

憲法は、上院に、

他の国家機関

ع

68

次のような意見を

バイエルン憲法制定五〇周年を祝って、すべての国家機関の代表者は、

二上院は、

表明する。

上院は、

の社会的、経済的、

文化的諸団体、

そして地方自治体の代表である (州憲法三四条)。

それは

非

政

的

な州

民

バイエルン州議会における政党政治

あるいは社会構造の代表として、

代表を補完し、

憲法制定者の意思によれば、

上院は、

な構成における州民の代表として、

会の間の協力により、

ることを望んでいるのである。

とにより、

司法にも参加する。

上院の議員は権限ある団体から民主的原則に基づいて選出される。

の法律の議決に対する異議申立権にお

V

て明らかである。上院は、

憲法裁判

所の手続に

おい

てその意見を表明するこ

専門的意見の表明、

議

会

バイエルン憲法により立法に参加する。このことはとりわけその法案提出権、

それは、その専門的知識と論拠の重要性を通じて影響を及ぼすことができる。このようにして、主要な社会的諸勢力

憲法は様々な国家機関の専門的知識を一つにまとめ、それによりとりわけ立法活動の質を高

憲法で確定された州政府、上院

および州議

州政府と州議会に伴って、とりわけ立法において、助言や専門的意見を述べる活動を行う任務を有する。

政治の客観化と安定化に寄与するものである。

はその政治的意思形成過程の中に入り込み、政治的責任を担うのである。

(五)

憲法においては自主的で独立した議会機関として構想されてい

る。

したがって、上院議員は州

議会議

員と

してい

ている。

委任には拘束され

上院議員はその良心だけに責任を負い、

に同

の法的地位を有する。

わけではないからであ

民主主義の原理

は

すべての国家機関が国民の普通・直接選挙に基づいて形成されることを要請

したがって、上院は民主的に正当化され

州議会に提出 し

すでに自分たちが

提出するよう求めることを一致して議決した。 法律案を否決するとともに、

7 Ų)

る上院改革法律案をその

民投票に

対案とし

て州

(1 • 388) 388

- (六) ح あるいは集団 に応じて公共の福祉に基づく義務を負う議会機関であるということに起因する。上院のこの統合機能は、 なるのである。 上院のその統合する力は、上院がその中で代表されている諸団体の利益代表ではなく、州民全体を代表し、それ その中で部分的利害と一般的利害が互いに調和させられ、このように統合するしごとを行う審議機関 の要求が前面に押し出され、 公益がなおざりにされる傾向が強まれば強まるほど、 ますます重要なも 個別的利害 であ
- 制定者が、 びそれと同等のものが、 するものである。 現代の民主政治における生活関係の複雑性により、新たな助言機関、 包括的な多元主義的審議機関を創設し、その構成を憲法自らの中で規定したことは、その先見の明を証明 その際、 憲法により規定された国家の決定機構の外にますます多く出現している。 すべての主要かつ非政治的な組織の代表を上院の中に確保するという目的が追及され 専門的審議機関、 いわゆる「円卓会議」 バイエルンの憲法

たの

- 上院の制度に対する若干の批判にもかかわらず、上院を廃止しようとした三つの試みは成功していないのである。取り入れられている。上院は、その創設以来州議会の反対派からも同様にその実績がしばしば高く評価されてきた。 当に疑い得ない。上院の数多くの専門的意見が、州政府がそれらを州議会に伝えることにより、すでに法律案の中に 上院が、その存立以来ほぼ五〇年間、 上院は、 バイエルン憲法の第六次改正法案がその正当性を主張する理由を認めることはできない。 憲法および他の法律により委ねられたあらゆる任務を実現してきたことは 本
- び上院の権限の改正を内容とする法律案の提出を議決したのである。それにより、 年以来の社会的関係の変化に適合できるものとなったのである。 上院は、 改革を進んで受け入れている。それゆえ、一九九七年三月二〇日には、上院の構成、 上院に関する諸規定は、 議員の最低年齢 九四 お
- 74 関 する法律案を併せて州民の決定に提出することを勧告する。 バイエルン上院は、 バイエルン州議会に対して、州憲法七四条四項に基づきその州民請願を否決し、 上 院

注

- $\widehat{\underline{1}}$ Gesetzentwurf nach Art.74 BV, Volksbegehren über den Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats
- Gesetzentwurf zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Stellungnahme der Staatsregierung, Bay. Landtag, Drs. 13/8956

(4) Gesetzentwurf der Senatoren Thallmair, Beslmeisl, Groenen,, Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay. Senat, Drs. 44/97 68 (1 • 390) 390

5 環境保護などの団体に移したほかは、文言の表現上の修正にとどまる。 Verfassung des Freistaates Bayern, Bay. Senat, Drs. 68/97. 委員会による修正は、父母団体(議員数一人)の所属を大学から Beschlußempfehlung des Rechts- und Verfassungsausschusses, Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung

 $\widehat{6}$ Dr. Hofmann, Berichterstatter: Bay.Senat, PIPr. 3.Sitzung v.20.03.1997, S.32

7 des Freistaates Bayern (Sen-Drs 44/97), Bay. Senat, Drs. 75/97. Bay.Senat, PIPr. 3.Sitzung, a.a.O., S.40; Beschluß des Bayerischen Senats, Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung

8 Landtag, Drs. 13/7850 Gesetzentwurf des Bayerischen Senats, Siebtes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay-

9 正法律および州民の決定に提案されるべき法律については、それを行わなければならない。」と規定していた。 州憲法旧四○条二文も、「州政府はこの意見をあらゆる重要案件について聴取しなければならず、予算に関する法律、

10 gutachterliche Stellungnahme gem. Art.72 Abs.1 Satz 2 des Landeswahlgesetzes, Bay.Senat, Drs. 233/97 Gesetzentwurf des Volksbegehrens, Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Ersuchung der Staatsregierung um

Bayerischen Senats, Bay. Senat, Drs.245/97) を、本会議は満場一致で採択した(Bay.Senat, PIPr.9. Sitzung v. 02.10.1997, S. 143; Beschluß des Bayerischen Senats, Gesetzentwurf des Volks begehrens vom 22. Juli 1997, Bay.Senat, Drs. 255/97)° 法務・憲法委員会の議決勧告(Beschlußempfehlung des Rechts- und Verfassungsausschusses, Gesetz zur Abschaffung des

zur Anderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay.Senat, Drs.130/96) のロンじある。 (注(4))について、州政府から求められた専門的意見の表明に関する議決(Beschluß des Bayerischen Senats, Sechstes Gesetz (著者注)「一九九六年四月二五日の議決」とは、SPD会派および九○年連合/緑の党から各々提出された上院廃止法律案

<u>13</u> Bay.Landtag, 2.LP., Beilage 4382)のほか、さらに一九六一年および一九六八年に提出された上院廃止法律案のことである(参 (著者注) 「三つの試み」とは、まず一九五三年に提出された上院廃止法律案(Antrag, Gesetz zur Abschaffung des Senats

正を求める州民請願が実施されているが、この州民請願に賛成した登録者は有権者総数の五・九%にとどまり、 族団体および自然保護団体が上院の議員数を六○から七○に増やし、これらの団体から一○名の代表を加えることに関する憲法改 ○%に届かなかった(Bocklet, VB und VE in Bayern, S.393-399; Jürgens, Direkte Demokratie, S.181-182)。 Isensee, Verfassungsreferendum, S.8)° なお、一九七七年二月には、上院の構成を改革する試みとして、 その成立要件の一 スポーツ団体、

Sechstes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay. Landtag, Drs.13/4107)′およびSPD会派が三月 に関する規定(三四条─四二条)の削除を主たる内容としたが、いずれも州議会において一九九七年七月一○日に否決され Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Bay. Landtag, Drs.13/4251)のことである。両法律案ともに、憲法上の上院 (Bay. Landtag, PIPr.13/84 v.10.07.1997, S.6106; Beschluß des Bayerischen Landtags, Bay.Landtag, Drs.13/8673, 13/8674)° 二月一九日に提出した法律案(Gesetzentwurf der Abgeordneten Lödermann, und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 四日に提出した法律案(Gesetzentwurf der Abgeordneten Schmidt Renate, und Fraktion SPD, Sechstes Gesetz zu (著者注)「第六次憲法改正法律案」とは、一九九六年に提出された二つの上院廃止法律案、すなわち、九〇年連合/緑の党が

五 州議会の対応

かったが、 州議会は、 その 審 八月一 議開始前の一○月六日、CSU会派は、 九日に州 政府から送付された州民請願の上院廃止法律案を三ヶ月以内に審議しなけ 前述した上院の要請に応じるかたちで、 州憲法七四条四項に n ば なら

基づき、 当該州民請願の法律案とともに州民投票にかけられる対案(「上院改革法律案」)を州議会に提出した。

この法律案が規定する上院の主要な改革点は、次のとおりである。

え方および役割を表現」し、 まず、 上院の機能 (州憲法三四条) について、「様々な相異なる利害や要請! |様々な利害の調整および公益への方向づけを通じての上院の統合的機能が強調 が表明・集結される 『円卓会議』 され の考 る

む。」との文言に改正する。

- 女性団体(二人)、家族団体(一人)、青少年(二人)、救援団体(一人)、環境・自然保護 として、議員数は現行の六○名のままで、現行の一○団体の各議員数を少しずつ減らし、 の意義が著しく増大し、その役割が根本的なところで社会に関わる団体が、新たに上院に加えられる」(提案理由) 次に、上院に代表される団体 (三人)およびスポーツ(一人)の八つの団体を加えることにより、上院を構成する団体数を一八とする。 (州憲法三五条)について、「社会的諸関係やものの考え方の変化に応じて、近年そ (二人)、文化・郷土文化保 新たに、 障害者(一人)、
- (Ξ) 同 めること(一項二文)、 様にする (二項)。 議員の選出方法およびその資格 および被選出年齢を、 (州憲法三六条) について、 現行の四〇歳以上から、 選出に際しては男女が同等の参加の権利を得るよう努 州議会議員の被選挙年齢 (満二一歳以上)と

(四)

あり、「議員が州議会の所管の委員会において、 このような内容の法律案が、CSU会派により州議会に提出されたことにより、上院は、一○月八日、 また意見を聴取される権利を有する(四一条)と改正する。この改正は、「上院の地位を本質的に強化する」もので の法律案などを所管する州議会の委員会に出席し、法律案に対する上院の専門的意見を述べ、上院の異議を申し立て、 上院の権限について、 上院の発案、 意見表明および異議は、 専門的意見の表明権をすべての法律案に拡大し さらに大きな重要性を獲得する」(提案理由)ことが意図されている。 したがって世論の前で上院の立場を主張することができる可能性を (州憲法三九条)、また上院の議員は、 さきに自分

れないこと、 はSPD会派および九○年連合/緑の党の反対により、憲法改正に必要な三分の二の多数 たちが提出した上院改革法律案を撤回する議決を行った。これは、 . ることによるとされる。 (2) 被選出年齢を引き下げること、 しかしCSU会派の法律案には、 女性の議席を増やすこと、 上院の法律案の本質的な提案、とりわけ新しい団体を上院の組織に含め および州議会との共同作業の改善が採り入れられて その上院の (憲法改正) (州憲法七五条二項) 法律案は、 州議会に を得ら お いて

を勧告し、 見が求められ、 0) 票が実施されることとなったが、その前に、 可決された。この結果、 本会議においてCSU会派の賛成多数によりそのまま採択され、 州民請願の法律案については、 柱となるであろう。」と述べて、この法律案を全面的に支持する意見を表明した。 このCSU会派の法律案は、 他方、CSUの法律案に対しては、CSU会派の賛成多数により、「同意」を勧告した。この委員会勧告は、 上院は、 「この新しく形成される上院は、 州民請願の上院廃止法律案および州議会の上院改革法律案という二つの法律案に関する州民投 CSU会派の反対多数(SPD会派および九○年連合/緑の党は賛成) 州民請願の法律案とともに委員会に付託され、 州議会で可決されたこの上院改革法律案は、 現代国家の重要な機関およびバ 州民請願の法律案は否決され、CSU会派の法律案が 所管の憲法・ イエルン州における民主主義 州政府により上院の専門的意 法務・議会問題委員会は により「否決」

注

- 1 Verfassung, den Senat betreffend - Senatsreformgesetz -, Bay.Landtag, Drs.13/9097 Antrag Abgeordneten Glück Alois, Welnhofer, Dr. Weiß und Fraktion CSU, Gesetzentwurf zur Reform der Bayerischer
- 2 Zurücknahme des Gesetzentwurfs des Senats vom 20.März 1997, Bay.Senat, PIPr. 10.Sitzung v.08.10.97, S.
- (⋄) Bay.Landtag, PIPr.13/88 v.09.10.97, S.6369
- 4 Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verfassungs-, und Rechts- und Parlamentsfragen, Volksbegehren

- 5 zur Reform der Bayerischen Verfassung, den Senat betreffend - Senatsreformgesetz -, Bay. Landtag, Drs.13/9224. Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verfassungs-, und Rechts- und Parlamentsfragen, Gesetzentwurf
- 6 Bay.Landtag, PIPr.13/93 v.13.11.97, S.6632; Beschluß des Bayerischen Landtag, Bay.Landtag, Drs.13/9482
- 7 Bay.Landtag, PIPr.13/93 v.13.11.97, S.6633; Beschluß des Bayerischen Landtag, Bay.Landtag, Drs.13/9483
- 8 reformgesetz-, Bay.Senat, Drs.314/97 Gesetzentwurf des Bayerischen Landtag, Gesetz zur Reform der Bayerischen Verfassung, den Senat betreffend-Senats-
- 9 Bay.Senat, PIPr.13. Sitzung v.20.11.97, S.193; Beschuluß des Bayerischen Senats, Bay.Senat, Drs.318/97

六 州民投票

あるいはこれに関する説明は含まれていなかった。 いは二つの法律案ともに否定するかの可能性を有する。」という投票の方式は記載されていたが、 州議会および上院の意見とともに公示した。この公示には、「有権者は二つの法律案のうちの一つに同意するか、ある 民投票を一九九八年二月八日に実施することを、各々の法律案の条文および提案理由ならびにそれらに対する州政府、 一九九七年一一月二四日、州政府は、州民請願による上院廃止法律案および州議会提出の上院改革法律案に関する州 州民投票の成立要件

九九八年二月八日に実施された三件の州民投票のうち、上院の廃止・改革に関する投票は次のような結果となった。

投票者総数

三五二万七六三三人八八三万一七三八人

68 (1 · 394) 394

州民請願の法律案への有効賛成票 州議会の法律案への有効賛成票 有効投票総数 両方の法律案への有効反対票

無効投票総数

二四一万二九四四票 八二万三四六二

三四八万五五四七票 二四万九一四一票

三五二万六一五七票 四万 六一〇票

賛成票 者総数に占める割合は二七・三%にとどまる)の賛成票が採択されるという結果となり、 律案への反対票を上回っていたため、 !関する法律」が成立し、この法律は二○○○年一月一日に発効することとされた。 州民投票に参加した有権者は、 (有効投票総数の二三・六%) および州民請願の上院廃止法律案への賛成票(同六九・二%) 有権者総数の三九・九%であったが、有効投票のうち、 両法律案の賛成票の比較多数により、 州民請願の上院廃止法律案 ここに「バイエルン上院廃止 州議会の上院改革法律案への (賛成票の有権 いずれも両

注

- $\widehat{1}$ Dezember 1997, S.1-3. Bek. der Bayerischen Staatsregierung vom 24. November 1997, Volksentscheide am 8. Februar 1998, StAnz. Nr. 49 vom 5
- $\widehat{2}$ Isensee, Verfassungsreferendum, S.20 参照;
- 3 賛成を獲得して採択された(各々の法律案の内容は注(1)、また投票結果は注(4)の公示を参照)。 間を四年から五年に延長するなど「州議会と州政府の改革」に関する憲法改正法律案)がかけられ、 基本権および国家目標の分野におけるさらなる発展」に関する憲法改正法律案、および州憲法一六条が規定する州議会の被選期 同日の州民投票には、ほかに州議会が議決した二件の憲法改正法律案 (州憲法一一八条二項に男女同権の規定を新設するなど いずれも有効投票の過半数の
- Bek. des Landeswahhlleiters des Freistaates Bayern vom 18.Februar 1998, Volksentscheide am 8.Februar 1998, StAnz.

- Nr.8 vom 20.Februar 1998, S.3.
- 5 München", SZ vom 9.Februar 1998, S.35 Prozent der Wähler in der Landeshauptstadt stimmen für die Abschaffung des Senats; eine besonders deutliche Abfuhr aus "Deutliche Mehrheit bei Volksentscheid; Bayerns Bürger schaffen den Senat ab", SZ vom 9.Februar 1998, S.1; "75, 8
- 6 Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates vom 20. Februar 1998, GVBl. 1998, S.42

七 州憲法裁判所の判決

その有効性を確定することを全会派一致で議決した。これに対して上院においては、 この提案は、 立した上院廃止法律は憲法違反であるとして、その憲法適合性の審査を州憲法裁判所に申立てる旨の提案が行われた。 州議会は、二月八日に実施された州民投票の有効性の審査 次のように述べる。 (州選挙法八一条)に関して六月二四日に会議を開き、 一〇月一六日、 州民投票により成

だきたい。その憲法上の疑念は、とりわけ以下の考慮に基づくものである。 バイエルン州憲法裁判所において上院廃止法の憲法適合性の審査のための訴訟手続をとるよう議決していた

は、 イエルン憲法を、 また州議会の同意なしに行われることである。バイエルンの立法者は、そのような制約を明示的に規定していないバ な改正を明示的に拒否した。憲法上疑わしいと思われるのは、憲法改正が少なくとも五○%の有権者の同意なしに、 上院廃止法律案に関する州民投票には、四○%以下の有権者が参加したにすぎなかった。州議会は、 単純法律と憲法改正とが異なる意味をもっていることを考慮に入れなければならない。こうした補完がなければ、 ルンの法状況は代表民主制の諸原則を州憲法に対しても義務的に指定する基本法二八条一項に矛盾することに 州選挙法においてそれに応じた規定することにより補完することを怠ったのである。これらの規定 以前そのよう

要である。それゆえ、それらの諸機関は、 改正は、全体像を考慮することなく憲法の構造を変えることが可能である。したがってそれは最適な国家組織 する結果を招くことがありうる。十分綿密に練り上げられたバイエルン憲法の諸規定をそのように改正できるのは、 有権者の半数以上がそれに賛成した場合だけである。 とりわけ疑わしいと思われるのは、 諸憲法機関およびそれらの相互協力は、 (数の有権者が議会を通り越して憲法を改正することができるとすれ) 有権者の五〇%の同意という定足数のない州民投票により憲法機関が廃 市民の広いコンセンサスにより支えられていなければならない。 民主主義および国家がその機能を発揮するためにとりわけ重 この原則は侵害されて 似に矛盾 別的 近され いく

ح 属する。バイエルン憲法七五条一項二文によれば、それに反する憲法改正は許されない。このことは上院の構成およ び 12 て存在することは、 れに対して、上院を跡形もなく除去することは許されない。それはバイエルン憲法を完全に改定することとの 権限における改革を、それがバイエルン憲法の範囲内にとどまるかぎりにおいて、もちろん排除するものではない。 おいてのみ可能であろう。 政治的意思形成に社会の諸団体が参加すること、および非政党政治的に構成された審議機関が権力分立の手段 議会としての上院において実現されているように、「バイエルン憲法の民主主義的根本思想」に とし

別多数を必要とすることを内容とする州選挙法の改正案を州議会に提出するよう求める提案も採択された。 法裁判所の決定に持ち込まれることとなった。なお、これと同時に、州政府に対して、 議 この提案の審議が付託された法務・憲法委員会は、 一一月五日、 この提案を賛成多数(賛成三二、反対一一)で採択したことから、この上院廃止法の効力は同 本会議に対して、この提案に同意するよう議決勧告を行い、 州民投票による憲法改正 一には特 州

一九九九年九月一七日、 同 ノヾ イ エ ル ン州憲法裁判所は、 上院の申立てを退ける以下のような判決を下した。

裁判所の判旨は 次の三点である。

まず、

- 立法者は、 申立てを棄却する。
- に基づいて新たに定めなければなら 憲法改正法律が州憲法七四条に基づく手続におい て州民投票により採択される前提を、 判決 理 由 0) 規準
- づく手続において、 新たな規定が発効するまでの間については、 その法律案に同意した場合にのみ採択される。 州民に決定のために提出され 州憲法裁判所法二九条二項に基づいて指定される。 た州憲法の改正を対象とする法律案は、 有権者の少なくとも二五% 州憲法 七四条に基

者名等および頁数だけにとどめ、その詳細(一部著者による)については【注】に記した。 憲法上許されないという点、第二に、 ずれも退けた判決の主要部分のみを抜粋する。なお、 法律のそれとは異なる成立要件として、五〇%の有権者の同意が必要であると考えられるところ、 ○%以下の有権者が参加したにすぎず、このような憲法改正は憲法上疑念があるという点について、 憲法七五条一項二文で憲法改正が禁止される「バイエルン憲法の民主主義的根本思想」に属し、 続 61 て、 これらの理由が述べられるが、ここでは、 州憲法は明示的に規定していないが、 上院の申立ての主たる論点、すなわち第一に、上院の存在は、 判決文中に引用されている文献等については、 憲法改正に関する州民投票においては単 したがってその廃止 当該州民投票に それらの主張をい 本文中ではその著 は 州 几 純 は

まず、 上院の廃止 は州憲法上許されるか否かという憲法改正の限界の問題に関して、 (C II 1)同憲法裁判所は次のように述

てその廃

止を認める

(a) バ この「永遠条項 イエルン上院の 廃止 (Ewigkeitsklausel)」の保護領域は、 は、 州憲法七五条一項二文の意味における憲法の民主主義的根本思想に反しな あまりに狭く考えられてはならない。 それは民主主義 原 理

それ自体を含むだけでなく、 自由主義的および法治国家的民主主義のあらゆる本質的メルクマルを包含するものであ

- (b) ではなく、この憲法の中核的内容すなわちその本質の保護である。 人に賛成することができる。 的理想では かし州憲法七五条一項二文の意義と目的によれば、 州憲法七五条一項二文は、 なく、 それが具体的に憲法の中に現れたものを長期間にわたり確保するつもりであるという点では、 バイエルン州 そのかぎりで、「永遠条項」は、同一性を保護する性質を有する(Hāberle, S.280)。 憲法の「永遠条項」として、 問題となるのは、 バイエルン州憲法それ自体としての特色の保 自由主義的および法治国家的民主主義 の 申立
- とである。 法七五条一項二文によりその廃止を免れる憲法の本質に数えることが正当であるような不可欠の役割はないというこ 家的および民主主義的諸原理がバイエルン州憲法の中に見出したその具体的な形成に際して、 174; Funk, S.108f.; Horn, S.430/435)。 このことは、 る他の州の憲法および基本法には、 そのように規定される憲法の民主主義的根本思想の中に、上院の存在は入らない 類似のものがないことからすでに明らかである。 上院が、 法治国家的民主主義の諸原則に基づいて整えられてい (異論、 決定的なことは Schmitt Glaeser, S.155, 上院には、 むしろ、法治国 それ を州憲

上院の廃止が、まさしくバイエルン州憲法の自由主義的、 のように作り上げた自由主義的および法治国家的民主主義のために絶対に刻み込まれるものであるような場合、 である。しかし、上院の存在が州憲法七五条一項二文の保護領域に含まれるのは、 737) **₺**(の中に、 を意味するような場合にすぎな る(Badura, S.III)。それは、「ある引き止めてじっくり考える構成分子」(Staatsregierung, LT-Drs.13/8956, S.3f.) の代表に対する実質的な補完である」 上院における州の社会的、 また憲法現実の中に、まったく特殊な機能、 またそのとおりである。上院は、「その助言において、州議会に対して補完し、また修正をもする立場にあ 経済的、文化的団体および地方自治体の代表 (Schmitt Glaeser, S.174) コンは、 すなわち助言という機能を持ち込むこと(参照、 法治国家的および民主主義的正確に鑑みて、 そのとおりである。 (州憲法三四条)が、 ただそれがバイエルン州憲法がそ 上院が、 「州議会による州 実質的 、また

意見の表明権 かし憲法は、 当憲法裁判所は、 Funk, S.108f.) 上院に、 (州憲法四〇条) それを認めることはできない。上院のような憲法機関の廃止が憲法の構造を変えるということ は正しい。上院には、憲法に基づいて、 立法手続における決定権限を認めては および州議会の法律の議決に対する異議申立権 いない。 法律案提出権 これ は、 (州憲法三九条)、 バ (州憲法四一条) イエルン州議会だけに留保され 法律案に対する専門 が与えられ ている。

もたらされる変化は、 n 1/2 ついて語りうるほど、深刻なものではない。 る。 ば、 「ただ外見的にだけ、 たとえその手続以外の任務と権限 バイエルン州憲法により具体化された自由主義的、 しかし本来の意味での第二院ではない」(Badura, S.II)上院のこの限られ Steininger, S.705ff.) を考慮に入れたとしても、 法治国家的民主主義の共通形態との矛盾に 上院 の廃止 た権限に に より 鑑み

ζ λ 四 ことから無効であるとする上院の申立てに対して、 州憲法の改正には、 少なくとも有権者の過半数の同 同憲法裁判所は、 意が必要であり、 次のような理由によりこの申立ても退けてい 上院廃止法はその要件を満たしてい な

C II 2 °

イエルン上院の廃止に関する法律は、バイエルン憲法に違反して成立したわけではない。

(a) ない。 持する。 当憲法裁判所は、 バイエルン憲法は州憲法七四条に基づく州民立法の方法においても改正されうるとの見解 州憲法七五条二項に規定される州議会の議決およびそれに続く州民投票による憲法改正手続は、 排他的では を固

(b) 保護を受けるのである。 るを得ないようにし では十分ではない。 法改正法律に関する州民投票について、 この見解は、 数は必要ではないという見解は固持しない。 当憲法裁判所は、これに対して、 範囲において、対象が憲法改正法律である場合の州民投票については、憲法の意思によれば、投票者の単純過半数 破棄される。… バイエルン憲法は、この場合州民による憲法改正法律の採択に対して、より高い要件を設定せざ ている。 憲法は、 (この判決と異なり―著者)当憲法裁判所は、憲法は、州憲法七四条の場合における憲 州憲法七四条に基づく手続における憲法改正において、 完全な州民投票的手続においても同様に、 ある定足数を要求しているという結論に達する。 一九四九年一二月二日(VerfGH 2, 181ff.)の判決において主張される 単純法律との比較上、 州憲法七四条に基づく手続 州 民投票に際しては定足 より高

(aa) 数を規定していない。 なるほど憲法の文言からは、 この解釈を導き出すことはできない。 州憲法七四条は、 州民投票について何ら定足

- (bb) である。 範囲の多数の 立にどのような要件が設定されるべきかという問題に取り組まなかったことであり、 成立史から明ら 人々の中に繋ぎ止めることおよび憲法の安定性が、 かになることは、 方では、 憲法制定者 憲法七 憲法制定者にとってとりわけ重要であっ 四条に基づく手続に 他方では、 おいて憲法 しかし、 改正
- 体系的、 目的論的および比較 民立法手続にお 法的考察である。 77 ても、 り高 存立保護を必要とすることを、 成立 史よりも 明白 に 証 明 す 0
- (d) (c) 法七 目的を確定するために、 ても、 法裁判所は空所を生めるための規準を得なければならない。 条文の計画に反する不完全性、 対して、 ならない。 者がこの問題を取り扱わなかったことから、 することの要請と憲法発案の活力ある実践のために望ましい要請 を定めることができるし、 び この空所を埋める解釈の権限を有するのは、 本決定を行ってい のしごとではない。 項の規定は、そのかぎりで重要な規準を含んでいる。 般的に、機能しうる代表民主制に対する憲法関 びつけることもできる。 四条に基づく手続における憲法改正法律のための定足数の望ましいかたちについても、 憲法の意思の解釈が問題となるからである。当憲法裁判所は、 より高い存立保護を要求し、 なるのは、 難な改正可能性の意味における憲法の優位 実際に超えることができず、それゆえに禁止の効果をもつハードルを立てるつもりはないことを基礎 すでに、 むしろ、 現行憲法の解釈であって、 る。 憲法の安定性および最小限の民主的正当性がある定足数により保障されなければなら 憲法の中で明示的になされている諸決定から、 それにもかかわらず、 憲法の意思をしかるべく具体化するのは、 いくつかの解決策が考慮される。 どの解決策によれば憲法の意図にもっとも応じられるかを厳密に示すことは、 またこれらの解決の手がかりを互いに結びつけ、 すなわち解釈の方法において推論されるべき空所が存するのであ また相応の民主的正当性を確保しようとしていることを前提とする。 その改正ではないことか 憲法はこの争点を自ら最終的に決定しなかった。 当憲法裁判所であり、 州民請願に基づく憲法改正に際して、 および広範囲の合意に対する憲法関心からそのような定足 心 が州民立法に対する憲法関 参加の定足数において、 当憲法裁判所は、 当憲法裁判所は、 との関係についても、 またそのなかに設定されている諸 その際、定足数一般の問題について、 憲法により立法者に義務づけられてい 5 なぜならそのかぎりで憲法が述べて 単 他方では、憲法が憲法改正 純立法者の権限である。 一方では、 またそれらを投票者の特別多 心と一定 あるい 慎重な調整の 同じことがいえる。 は同意の定足数に 憲法が州民立法手続 の緊張関 自らの考えを実現し そのかが 係 にある 0) . る。 州 および いること 数 数を形式 お 民立法に 憲法七五 0) その際 てこの ℃に置く。 法制 0 ح ては てそ お 同 . う 定 11 定 成

それ る要件 れば、 は、 足数 民立法手続に対する特別の られたその形成 価 法に与え、 0 憲法に規定している同意の定足数の半分の高さである。 権者の二五%の同 部分の であ 法律に対する二 ルは立てら が含められ な、 は、 憲法により規定されたこれらの相反する目的 F 0 成 る。 が ル 有権 削的 量 により憲法の十分な安定性を保障しなけ バ 二五%の同意の定足数 バイエルンほど低いところは他にないということは、 それは州 イエルン上院の廃 憲法 が 置者が、 に なければ n 然裁量は、 7 :七四条に基づく立法手続における憲法改正を実際に不可能にするであろうということである。 め 十分な民主的 選挙に 5 五%の同意の定足数は、 !意の定足数が考えられる。 いない。確かに、 憲法七五条二項が議会による改正手続について規定している、 たとえ憲法改正が問題となっていたとしても、州民決定に参加し ばならな n る。 憲法の規準に鑑みて、 おける参加 9尊重が、 憲法 止 い。その際考慮されるべきことは、 正当 から に関する法律が示すように、 な、 |性を示すという目的を達成しなけれ さらに考慮され続ける。 引き出され 憲法の安定性のために必要なハードルは、 に比較できるほどの高 憲法改正が 単純法律に対して、 有権者の二 比較的 る規準に基 を、 ればならない。他方で、 か なりの部分の 狭い 慎重な調整により一つにしなければならない。 つまりドイツにおける州民立法手続に 五%の同意の定足数は、 ・幅に縮・ にい参加さ づい 実際に 二五%の同意の定足数は、 州民立法手続におい て、 州民投票に 何ら変わらない。 小する。 州民により担わ は達成されておらず、 それ 達成可能である。 ばならな は一 州民投票による立法 憲法の規準に相応する解決策としては、 方では、 おいては、 容易に越えられてはならな 0 7 \ 憲法発案を知っている他 れることを確実にする。 より高い それにより、 ても明白により高 さらに、 完全に州 つまり決して超えられないハー ないことを考慮に入れ したがって、 内外の経験に ずれ 存立保護 そ おける憲法改正 にせよ従 民投票的 に対する バイエ n は 低 と比 67 基 生づき、 が則とし と来の経 すぎず 方法 存立保護を憲 ル わ めて高 ン憲法の州 の州 67 法 較できるも てい 0) に 立に対す て与え 立法者 憲法改 がその か 基 る。 なり づ 定

(f)(e) は 憲法をその 改正の州 イエ お ン上院 て て州 この 民投票の有効性 かぎりで具体化 以 上案に同っ 民 期間 に イエ 0 に決 廃 憲法改 ルン州 につい Ĭ 意した場合 定 $\bar{\sigma}$ 関 ため するのに必要な立法者の規定が発効する時点まで、 する法律は 正 ては州憲法裁判所法二九条二項に基 に関して、 議 法律案 会により K に 提 \mathcal{O} 出さ が州選挙法 み採択されることを指定する。これ 法的に不明確なことが存してはならない。 州憲法七四条四項に基 n るバ 九九 イエ 八年二月八 八〇条に基づい ルン憲法 日 0 の づいて州民に併せて提出され 改正 州 て採択される諸条件はその づき、この判決の 民投票におい を対象とする法律案は、 は、 該法律 州憲法七 て、 当憲法裁判所は、 公示以後 有権者の二七・三 案が 四条に基づく手続 でる法律 急患法改同 ままであ 州憲法 なくとも - 案につ 正 それ を含 七四条に % の 有 ん 100 権 え に お 意を得 るか 経過 *の* ける

違反するということを結論づけるわけではない。 憲法により命 より高 この同意の割合は、 定足数は、 じられる法律上の規定を欠いていることは、 前述のように、 この法律に民主的正当性を与え、 憲法により求められてい さらに以前の憲法改正の州民投票には、 そして憲法の安定性の目的と衝突し したがって、 ない。 バイエルン上院の廃止に関する法律が憲法に 憲法改正の州民投票における定足数に関して、 この判決は ないために、十分であ ずれにせよ関

ない。

違反であるとする主張については、 五 きは最も多くの賛成票を獲得した法律案が採択されるという判定方式)を規定する州選挙法旧七六条三項および八○条 するか、 (これらの規定は一九九八年七月一〇日に改正され、前述(二・五)のように決選投票方式が採用された) 後に、 あるい 複数の法律案が州民投票にかけられた場合の当時の投票・判定方式(すなわちい はすべての法律案に反対するかという投票方式、 次のように述べてそれを退けている(DI2)。 賛成票数が反対票数を上回る法律案が複数生じたと ず n か つの 法 律 案に 賛

ぎな する れば異なってい らかに過半数である。 投票者の三○・七%)。上院の廃止に賛成した票 をすべて合計しても、この票の優位は生じない イ エルン上院の制度を全体としては支持する票 九九八年二月八日の州民投票における投票結果に鑑みると、 投票の規則 このような場合には投票の重大な変化が生じたであろうとすることには、 たであろうとすることは、 を提示していれば、 投票への参加は、 州民投票は異なる結果になったであろうという可能性はありえな もしそれが最初から、 単に理論的 (八二万三四六二票+二四万九一四一票─一○七万二六○三票すなわち (すなわち州議会の法律案に対する賛成票および両法律案への反対票) (二四一万二九四四票すなわち投票者の六九・二%) は、依然として明 な考慮 (その問題については、 例えば改正規定に相応する投票規則に基づいてい 申立人の主張に相応する例えば改正された規定に 明らかに何らの根拠もない。 参照、 Gremer, S.363/368) なぜなら、バ たとす

このように 州 憲法裁判 所 は 上院 0) 廃止 一は州 憲法の民主的根本思想に反することはなく、 したがって改正 が禁じら n

 $(1 \cdot 404)$

改廃、さらに経過規定などを内容とするが、上院は、一〇月七日、この法律案に対して一部文言上の修正以外には何ら られたこの法律案は、上院法および上院議員手当法の廃止、州憲法裁判所法や州選挙法などにおける上院に係る文言の 意見を表明する理由はない旨を満場一致で議決し、この修正意見を容れた当該法律案を可決した州議会の議決に対して(ミロ) 施行に伴って必要となる諸法律の改廃に関する法律案を州議会ならびに上院に提出している。上院の専門的意見を求め 一二月一三日、異議を申し立てないことを議決した。

憲法改正案の場合は、この賛成票数が「有権者の少なくとも二五%」に相当しなければならないという要件が付加され て、同年一二月一六日に州選挙法が改正され、単純法律案の場合は「有効投票の過半数の賛成」により採択されるが(ધ) ている なお、憲法改正案が州民投票において採択される要件を新たに規定するよう要請した州憲法裁判所の判決にしたがっ (同法八〇条一項)。

注

- $\widehat{\underline{1}}$ Bay. Landtag, PIPr.13/109 vom 24.06.98, S.7874; Beschluß des Bayerischen Landtags, Bay. Landtag, Drs.13/11483
- 2 Abschaffung des Bayerischen Senats, Bay.Senat, Drs.223/98 Antrag der Senatoren Nüssel, Basso,, Verfassungsrechtliche Prüfung des Volksentscheids vom 8.Februar 1998 zur
- 3 Beschlußempfehlung des Rechts- und Verfassungsausschusses, Bay.Senat, Drs.225/98
- $\widehat{\underline{4}}$ Bay.Senat, PlPr.10.Sitzung vom 05.11.98, S.141; Beschluß des Bayerischen Senats, Bay.Senat, Drs.233/98
- 5 beim Volksentscheid zu korrigieren", SZ vom 6.November 1998, S.L8. "Normenkontorollverfahren beschlossen; Senat klagt gegen seine Abschaffung; Ziel sei der Versuch, rechtliche Mängel
- 6 Antrag der Senatoren Dittrich, Beer, Berger, Beslmeisl, Dönhuber u.a., Änderung des Landeswahlgesetzes, Bay.Senat,

des Bayerischen Senats, Bay.Senat, Drs.234/98)° 定は存しない。しかし憲法改正は、市民の広範なコンセンサスにより支持されるべきものであろう。」と述べている(Beschluß 立法の方法により行われる憲法の改正を求める州民請願に関する州民投票については、定足数あるいは特別多数に関する明示的規 改正のためには、州議会においては三分の二の多数が必要である(州憲法七五条二項)。それに対して、州民発案に基づいて州民 相応して、特別多数あるいは相当の定足数が規定される法律案を州議会に提出する」ことを要請し、その提案理由として、「憲法 Bay. Senat, Drs.231/98)後、本会議において採択された(Bay.Senat, PIPr. 10.Sitzung vom 05.11.98, S.141)。その議決によると、 Drs.226/98. この提案は、所管の委員会で一部修正された(Beschlußempfehlung des Rechts- und Verfassungsausschusses 「バイエルン州政府が、憲法改正を求める州民請願に関する州民投票に際しては、憲法改正に関する州議会の議決に関する規定に

- 7 BayVerfGH, Entscheidung vom 17.9.1999, BayVBI. 1999, S.719-727 (=DÖV 2000, S.28-32)
- (8) 判決文中の引用文献

12.1946, BayVBl.1999, S.108-109

Funk, Ottmar: Kleiner Beitrag, Der Bayerische Senat - ewiger Bestandteil der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2 Badula, Peter: Rolle und Funktion der Zweiten Kammer: Der Bayerische Senat, BayVBl.1997, Heft 24-Beiheft, S.I-VI

Gremer, Reinhard: Das Mehrheitsprinzip im Volksentscheid zu Volksbegehren und Gegenentwurf - Zur Regerung gemäß der Anderung des Bayerischen Landeswahlgesetzes (LWG) vom 24.12.1993 (GVBl.S.1059), BayVBl.1999, S.363-368

Häberle, Peter: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2.Aufl.1988

Horn, Hans-Detlef: Die Bayerische Verfassung, der Senat und der Volksentscheid, BayVBl.1999, S.430-435

Schmitt Glaeser, Walter: Der Bayerische Senat, Kompetenz und Legitimität, Bayerischer Verfassungsgerichtshof (Hrsg.) gerichtshof, 1997, S.155-175 Verfassung als Verantwortung und Verpflichtung, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungs

Steininger, Hans Karl: Aufgaben und Befugnisse des Bayerischen Senats außerhalb seiner verfassungsmäßigen Zuständig keiten, BayVBl.1987, S.705-713

Zacher, Hans F.: Plebiszitäre Element in der Bayerischen Verfassung, Historischer Hintergrund-aktuell Problem, BayVBl

9 den Volksentscheiden muss Gesetzgeber ein Quorum festlegen",SZ vom 18./19.September 1999, S.1; "Die Auflösung nicht "Verfassungsgericht bestätigt Abschaffung der Zweiten Kammer; Endgültiges Aus für den Senat; Bei verfassungsändern.

Die letzte Sitzung des Senats; Abgeschafft per Volksabstimmung", Das Parlament, Nr.52-53 v.24./31.12.1999, S.9. verhindert, aber die Verfassung gestärkt", Maximilianeum, Aus dem Bayerischen Senat, Nr.8, Oktober 1999, S.127; "Bayern/

10 Ersuchen der Staatsregierung um gutachtliche Stellungnahme gemäß Art.40 der Bayerischen Verfassung, Bay. Senat, Drs Gesetzentwurf der Staatsregierung, Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats

 $(1 \cdot 406)$

- 1999, Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Bay.Senat, Drs.181/99 Beschlussempfehlung des Rechts- und Verfassungsausschusses, Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 20. September
- Bay.Senat, PlPr. 12.Sitzung vom 07.10.1999, S.191; Beschluss des Bayerischen Senats, Bay.Senat, Drs.182/99
- Senat, Drs.187/99. Unterrichtung durch die Bayerische Staatsregierung, zum Beschluss des Bayerischen Senats vom 7.0ktober 1999, Bay
- 14 Landtag, Drs.14/2219. Beschluß des Bayerischen Landtags, Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senats, Bay-
- <u>15</u> Beschluss des Bayerischen Senats, Gesetzesbeschluss des Bayerischen Landtags vom 24. November 1999, Bay. Senat, Drs
- (鱼) Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senates vom 16. Dezember 1999 (GVBl. S.521)

|引用資料・文献|

Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt (zit.: GVBl.)

Bayerischer Staatsanzeiger (zit.: StAnz.)

Bayerischer Landtag, Drucksache, Plenarprotokoll, Beilage (zit.: Bay. Landtag, Drs., PIPr.,Beilage)

Bayerischer Senat, Drucksache, Plenarprotokoll (zit.: Bay.Senat, Drs., PIPr.)

Süddeutsche Zeitung (zit.: SZ) Der Bayerische Senat, Biographisch-statistisches Handbuch 1947-1997, Bearbeitet von Helga Schmöger, Düsseldorf, 1998

Das Parlament

7、朝/

- Boettcher, Enno/Högner,Reinhard: Landeswahlgesetz, Bezirkswahlgesetz, Landeswahlordnung, Handkommentar, 13.Aufl., 1990. (zit.: Boettcher/Högner, Landeswahlgesetz)
- lsensee, Josef: Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit, Der Volksentscheid zur Abschaffung des Bayerischen Senats als Paradigma, 1999. (zit.: Isensee, Verfassungsreferendum)
- Jürgens, Gunther: Direkte Demokratie in den Bundesländern, Gemeinsamkeiten Unterschiede Erfahrungen, Vorbildfunktion für den Bund?, 1992. (zit.: Jürgens, Direkte Demokratie)
- Meder, Theodor: Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar, 4.Aufl., 1992. (zit.: Meder, Verfassung Bayern)
- Nawiasky, Hans/Schweiger, Karl/Knöpfle, Franz (Hrsg.): Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl., Lfg. Nawiasky, Hans/Claus, Leusser: Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, Systematischer Überblick und Handkommentar, 1948. (zit.: Nawiasky/Leusser, Verfassung Bayern)

1 bis 9, November 1997. (zit.: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Verfassung Bayern)