

RGZ 122

67. 1. Kann das Reichsgericht auf Grund von Art. 13 Abs. 2 NVersf. auch dann angerufen werden, wenn die landesrechtliche Vorschrift, über deren Vereinbarkeit mit dem Reichsrecht es entscheiden soll, schon den Gegenstand eines Rechtsstreits bildet?

2. Ist § 14 Abs. 8 des Landeswahlgesetzes für den Freistaat Sachsen in der Fassung vom 6. Oktober 1926 mit dem Reichsrecht vereinbar?

NVersf. Art. 17 Abs. 1 Satz 2.

III. Zivilsenat. Beschl. v. 23. November 1928. III Tgb. 145/28.

P67 12

Die erste Frage ist bejaht, die zweite verneint worden aus folgenden

Gründen:

Das Landeswahlgesetz für den Freistaat Sachsen vom 4. September 1920 (SächsWoBl. S. 331) ist auf Grund des zu seiner Änderung erlassenen Gesetzes vom 6. Oktober 1926 am gleichen Tage in neuer Fassung bekanntgemacht worden (SächsWoBl. S. 365). Neu ist in dieser Fassung insbesondere der § 14 Abs. 8, der folgenden Wortlaut hat:

„(8) Wahlvorschläge einer Partei, die im letzten Landtag nicht vertreten gewesen ist, sind nur zuzulassen, wenn diese Partei spätestens am siebenzehnten Tage vor dem Wahltage beim Landeswahlleiter den Betrag von dreitausend Reichsmark eingezahlt hat. Dieser Betrag wird zurückgezahlt, wenn der Partei bei der Verteilung der Abgeordnetenplätze (§§ 26, 29 und 30) mindestens ein Sitz zugewiesen worden ist; andernfalls verfällt er zugunsten der Staatskasse.“

Mit Rücksicht auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, der verschiedentlich ähnliche Vorschriften in Wahlgesetzen anderer deutscher Länder für reichsverfassungswidrig erklärt hat, ist die Reichsverfassungsmäßigkeit dieser sächsischen Vorschrift bezweifelt worden. Die sozialdemokratische Landtagsfraktion des sächsischen Landtags hat beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich den Antrag gestellt, dahin zu erkennen, daß § 14 Abs. 8 gegen Art. 17 NVersf. verstoße. Mit Rücksicht darauf hat der sächsische Ministerpräsident namens des sächsischen Gesamtministeriums gemäß Art. 13 Abs. 2 NVersf. in Verbindung mit dem Gesetz zur Ausführung dieses Artikels vom 8. April 1920 (RGBl. S. 510) beim Reichsgericht den Antrag gestellt, darüber zu entscheiden, ob der genannte § 14 Abs. 8 mit dem Reichsrecht vereinbar sei. Der Präsident des Reichsgerichts hat für die Entscheidung über diesen Antrag den III. Zivilsenat bestimmt.

Das beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anhängige Verfahren hinderte das sächsische Gesamtministerium nicht, auf Grund von Art. 13 Abs. 2 NVersf. das Reichsgericht anzurufen. Trotz gewisser im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung gefallener Äußerungen (Druckf. Nr. 336 S. 411, 412) kann nicht anerkannt werden, daß Zweifel und Meinungsverschiedenheiten

über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Reichsrecht dann nicht der Behandlung nach Art. 13 Abs. 2 NVersf. zugänglich seien, wenn sie irgendwie rechtshängig sind. Im Gegenteil kann der Umstand, daß die Zulässigkeit einer landesrechtlichen Vorschrift im Verhältnis zum Reichsrecht den Gegenstand eines Rechtsstreits bildet, der beteiligten Reichs- oder Landeszentralbehörde besondere Veranlassung geben, die Frage in einem Verfahren nach Art. 13 NVersf. mit Gesetzeskraft klären zu lassen. Nur so kann der Streit endgültig ausgetragen werden. Es ist nicht richtig, in einem derartigen Falle von einem Eingriff in ein schwebendes Verfahren zu sprechen. Das zwischen bestimmten Parteien anhängige Verfahren bleibt als solches unberührt. Es wird nicht dem zuständigen Gericht entzogen und vor das Reichsgericht gebracht. Dieses hat vielmehr in einem eigenen Verfahren, unabhängig von dem anhängigen Streitfall, über die reine Rechtsfrage zu entscheiden, ob die angezweifelte landesrechtliche Bestimmung nach Reichsrecht zulässig ist. Diese Entscheidung wirkt, wenn sie erlassen ist, auf den objektiven Rechtszustand ein, stellt ihn in bestimmtem Sinne klar, nicht anders, als wenn der Reichsgesetzgeber selbst die Frage regelte. Eine unmittelbare Entscheidung des anhängigen Rechtsstreits liegt darin nicht. Für ihn wird damit nur der Rechtszustand an sich festgestellt, den das entscheidende Gericht nunmehr seinem Urteil zugrundelegen hat. Die Zulässigkeit eines Verfahrens nach Art. 13 Abs. 2 NVersf. auch in dem Fall, wenn die Frage bereits in einem Rechtsstreit einem Gericht unterbreitet worden ist, hat der Senat schon anerkannt in dem S. 10 dieses Bandes abgedruckten Beschlusse vom 13. Juli 1928 III Tgb. 58/28. Er hat dort über die Gültigkeit des § 5 Abs. 1 des badischen Beamtengesetzes entschieden, obgleich zur Zeit seiner Anrufung durch das badische Staatsministerium ein Rechtsstreit, in dem es sich gerade um die Begrenzung jener Vorschrift durch die Reichsverfassung handelte, zwei Instanzen durchlaufen hatte und schon in die Revisionsinstanz gediehen war. Nicht anders ist die Rechtslage hier, wo zur Zeit der Antragstellung schon eine die Verfassungsmäßigkeit des § 14 Abs. 8 des Landeswahlgesetzes für den Freistaat Sachsen betreffende Verfassungsstreitigkeit beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich schwebte.

Die danach gebotene sachliche Entscheidung muß gegen den Antragsteller ausfallen. Denn sein Standpunkt, daß § 14 Abs. 8

des Landeswahlgesetzes für den Freistaat Sachsen mit der Reichsverfassung vereinbar sei, ist ungerechtfertigt. In Übereinstimmung mit der ständigen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich (Entscheidungen vom 17. Dezember 1927 betreffend die Wahlgesetze von Mecklenburg-Strelitz StGH. 6/27 [abgedr. RÖZ. Bd. 118 Anh. S. 22], Hamburg StGH. 8/27 und Hessen StGH. 12/27; vom 22. Juni 1928 betreffend das Wahlgesetz von Mecklenburg-Schwerin StGH. 3/28; vom 7. Juli 1928 betreffend das Wahlgesetz von Baden StGH. 1/28) ist eine Vorschrift wie die hier in Frage kommende als gegen Art. 17 Abs. 1 Satz 2 NVersf. verstößend anzusehen. Sie verletzt die dort für die Wahlen zu den Volksvertretungen der Länder vorgeschriebenen Grundsätze der Gleichheit und der Allgemeinheit.

Mit dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich ist davon auszugehen, daß sich bei der durch die Reichsverfassung für die Wahlen in den Ländern angeordneten Verhältniswahl die Wahlberechtigung jedenfalls dann nicht in der Stimmabgabe erschöpft, wenn das Wahlverfahren, wie nach dem Landeswahlgesetz für den Freistaat Sachsen, so geordnet ist, daß vor der Wahl Wahlvorschläge eingereicht werden müssen und daß nur die für solche Wahlvorschläge abgegebenen Stimmen gültig sind. Bei einem derartigen Wahlverfahren mit gebundenen Listen ist die Einreichung der Wahlvorschläge ein Recht der Wähler (vgl. § 14 Abs. 2 und 3 des sächsischen Landeswahlgesetzes), das einen wesentlichen Bestandteil der Wahlberechtigung überhaupt bildet. Seine Ausübung darf deshalb nicht in einer Weise geregelt werden, die den Grundsätzen der Gleichheit und der Allgemeinheit der Wahl widerspricht. Die Ansicht, daß sich diese Grundsätze nur auf die Abgabe der Wahlstimme beziehen, muß für die Verhältniswahl mit gebundenen Listen abgelehnt werden.

Richtig ist allerdings, daß Art. 17 Abs. 1 Satz 2 NVersf. nur bestimmt, die Volksvertretungen der Länder seien nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen, daß er dagegen kein bestimmtes System der Verhältniswahl vorschreibt. So wäre es mit der Reichsverfassung vereinbar, wenn ein Land für die Landtagswahl ein Verhältniswahlverfahren einführt, das von gebundenen Listen abfäh. Der Antragsteller betont ganz besonders den Umstand, daß nicht jede nach der Reichsverfassung zulässige Gestaltung des Verhältniswahlrechts die Aufstellung von Wahlvorschlägen erforderlich

make, die für die Wähler bindend seien, und glaubt daraus herleiten zu können, daß die Reichsverfassung durch die zwingende Einführung der Verhältniswahl den Begriffen der Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl keine Bedeutung verliehen habe, die über die herkömmliche, nur die Stimmabgabe umfassende Bedeutung hinausgehe. Dem kann indessen nicht beigeprägt werden. Es kommt vielmehr für die Anwendung der Grundsätze der Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl auf die Regelung an, die das einzelne Land innerhalb der ihm durch die Reichsverfassung gezogenen Grenzen dem Verfahren für die Landeswahlen gegeben hat. Wenn sich die Wähler nach dem Wahlgesetz des betreffenden Landes nur durch Aufstellung von Wahlvorschlägen die Möglichkeit verschaffen können, die Personen zu wählen, deren Entsendung in die Volksvertretung sie wünschen, so darf diese Befugnis von der Wahlberechtigung selbst nicht getrennt werden. Letztere umfaßt auch die durch die Einreichung von Wahlvorschlägen vorzunehmende Bestimmung der Personen, die gewählt werden dürfen. Diese Einreichung unterliegt in solchem Falle als wesentlicher Bestandteil der Ausübung des Wahlrechts gleichfalls den für sie geltenden Verfassungsgrundsätzen. Es kann zudem nicht bezweifelt werden, daß die Reichsverfassung, wenngleich sie in Art. 17 Abs. 1 Satz 2 nur von der Verhältniswahl im allgemeinen spricht, dabei gerade die Verhältniswahl mit gebundenen Listen im Auge gehabt hat. Denn schon die Verfassungsgebende Deutsche Nationalversammlung ist nach diesem System gewählt worden (Reichswahlgesetz vom 30. November 1918, RWV. S. 1345). Ebenso ist es von dem durch die Nationalversammlung erlassenen Reichswahlgesetz vom 27. April 1920 (RWV. S. 627) angenommen worden. Gerade weil für das Reich das System der Verhältniswahl mit gebundenen Listen eingeführt wurde, ist es nicht bloß zulässig, sondern durchaus geboten, den mit Art. 22 in engstem Zusammenhang stehenden Art. 17 RWV. in erster Linie auf diese Art der Verhältniswahl zu beziehen und den in diesem Artikel niedergelegten Verfassungsgrundsätzen gerade bei ihr uneingeschränkt Geltung zu verschaffen.

Nach dem neuen § 14 Abs. 8 des Landeswahlgesetzes für den Freistaat Sachsen kann nun das zur Wahlberechtigung gehörende Recht, Wahlvorschläge zu machen, nicht von allen Wählern in gleicher Weise ausgeübt werden. Die Vorschrift bevorzugt die Parteien, die im letzten Landtag vertreten gewesen sind, indem sie nur von den

Parteien, die dort nicht vertreten waren, die vorherige Einzahlung von 3000 RM. fordert. Das ist mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl unvereinbar. Ebenso widerspricht die getroffene Regelung dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Nach ihm darf die Ausübung der Wahlberechtigung nicht von Voraussetzungen abhängig gemacht werden, die nicht jeder Deutsche im wahlfähigen Alter erfüllen kann. Insbesondere darf den Wählern keine Vermögensleistung zugemutet werden. Das geschieht hier aber, mag diese Vermögensleistung auch nicht mit der Stimmabgabe, sondern mit der Einreichung von Wahlvorschlägen verbunden sein. Auch letztere gehört, wie dargelegt, zur Wahlrechtsbetätigung.

Das sächsische Gesamtministerium hat sich zur Unterstützung seiner Ansicht auf den Reichsminister des Innern berufen, der die Reichsverfassungsmäßigkeit des streitigen § 14 Abs. 8 anerkannt habe. In seinem Bescheid vom 28. September 1926 heißt es aber nur, der Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts werde nicht dadurch berührt, daß die Zulassung von Wahlvorschlägen von der Zahlung eines Kostenbeitrags abhängig gemacht werde. Ob dem beizutreten ist, kann dahingestellt bleiben. Denn die hier von den neuen Parteien geforderte Zahlung ist kein Beitrag zu den Kosten des amtlichen Stimmzettels. Sie wird von den alten Parteien, obgleich sie ebenfalls die Vorteile des Einheitsstimmzettels genießen, überhaupt nicht gefordert und wird neuen Parteien, die einen Abgeordnetenstich erringen, zurückgezahlt. Daraus erhellt unzweideutig, daß es sich um eine von einer Gegenleistung des Staates unabhängige Belastung der Unterzeichner der fraglichen Wahlvorschläge handelt. In seiner am 22. Oktober 1926 erteilten Antwort auf eine Anfrage im Reichstag hat der Reichsminister des Innern allerdings den § 14 Abs. 8 als eine zulässige Schutzvorschrift gegen mißbräuchliche Verwendung der Vorteile des Einheitsstimmzettels bezeichnet. Es muß indessen gefordert werden, daß Schutzmaßnahmen gegen solche Mißbräuche keine Einschränkung der verfassungsmäßigen Wahlgrundsätze enthalten. Das ist aber nach dem oben Ausgeführten hier der Fall.

Der neue § 14 Abs. 8 des Landeswahlgesetzes für den Freistaat Sachsen verstößt mithin gegen Art. 17 Abs. 1 Satz 2 RWV. Es bedarf deshalb keiner Erörterung, ob er auch mit Art. 125 RWV. unvereinbar ist. Die Ausführungen des Antragstellers, mit denen er

darzulegen versucht, daß die streitige Vorschrift nicht in die Wahlfreiheit eingreife, können vielmehr auf sich beruhen bleiben. Bemerkt werden mag nur, daß der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich die Anwendung des Art. 125 RVerf. auf die entsprechende Vorschrift des mecklenburgisch-strelitzschen Wahlgesetzes abgelehnt hat (a. a. D. S. 39).