

4) 17. Dez. 1927 (6/27) (RGZ. 118, Anhang S. 22)

Wahlrecht

1. Dem Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts widerspricht es, wenn für verschiedene Parteien voneinander abweichende Bestimmungen über die Anzahl der für einen Wahlvorschlag erforderlichen Unterschriften getroffen werden.

2. Es ist unzulässig, die Zulassung eines Wahlvorschlages von der Hinterlegung eines Geldbetrages abhängig zu machen.

3. Die Allgemeinheit des Wahlrechts und das Wahlgeheimnis werden beeinträchtigt, wenn eine zu große Anzahl von Unterschriften für die Wahlvorschläge vorgeschrieben wird.

Tatbestand. . . . »Das Mecklenburg-Strelitzsche Staatsministerium hat mit Zustimmung des Landesausschusses am 5. Mai 1927 eine Verordnung mit Gesetzeskraft zur Abänderung des Landtagswahlgesetzes für Mecklenburg-Strelitz (Amtl. Anz. 1927 S. 267) erlassen, die unter II dem § 8 Abs. 2 des Landtagswahlgesetzes folgende Fassung gibt:

»Die Wahlvorschläge müssen mit einer Partei- oder Gruppenbezeichnung versehen und im ersten Wahlkreis von mindestens 1000, im zweiten von mindestens 200 im Wahlkreis zur Ausübung der Wahl berechtigten Personen unterzeichnet sein. Bei Wahlvorschlägen derjenigen Parteien oder Gruppen, die in dem zweiten oder in den folgenden ordentlichen Landtagen mindestens einmal durch einen Abgeordneten vertreten waren, genügt die Unterschrift von 20 Wahlberechtigten. Für jeden Wahlvorschlag dieser Parteien oder Gruppen, die im zweiten oder den folgenden ordentlichen Landtagen noch nicht vertreten waren, ist vor der Zulassung des Wahlvorschlages beim Wahlleiter für den ersten Wahlkreis ein Betrag von 2000 RM, für den zweiten Wahlkreis ein Betrag von 1000 RM zu hinterlegen, der der Staatskasse verfällt, wenn auf den Wahlvorschlag kein Abgeordneter gewählt wird. Die Wahlvorschläge dürfen nicht mehr Namen enthalten, als Abgeordnete im Wahlkreis zu wählen sind. Von jedem vorgeschlagenen Bewerber ist eine Erklärung über seine Zustimmung zur Aufnahme in den Wahlvorschlag anzuschließen.«

Damit wurde das bisherige Wahlrecht, das auf dem Landtagswahlgesetz vom 30. Januar 1919 (Amt. Anz. S. 171) und seiner Abänderung durch das Gesetz vom 17. April 1920 (Amt. Anz. S. 363) beruhte, in zwei Punkten abgeändert. Die Mindestzahl der Unterzeichner von Wahlvorschlägen wurde von 150 und 60 für die in den bisherigen Landtagen noch nicht vertretenen Parteien auf 1000 und 200 erhöht, für die alten Parteien dagegen auf 20 herabgesetzt. Dem bis dahin geltenden Recht fremd war ferner das Erfordernis der Hinterlegung einer Sicherheit durch neu auftretende Parteien.

Der Landesverband Mecklenburg-Strelitz der Aufwertungs- und

Volksrechtspartei hält diese Wahlrechtsänderungen für verfassungswidrig und hat sich daher an den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich mit dem Antrag gewandt: . . .

. . . Die Verordnung des Mecklenburg-Strelitzschen Landesausschusses vom 5. Mai 1927 zur Abänderung des Landtagswahlgesetzes vom 30. Januar 1919 für ungültig zu erklären; . . .

. . . die am 3. Juli 1927 in Mecklenburg-Strelitz vorgenommenen Landtagswahlen für ungültig zu erklären;

festzustellen, daß der Mecklenburg-Strelitzsche Landtag in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung zu Unrecht besteht und die von ihm gefaßten Beschlüsse der Wirksamkeit entbehren.

Der Antragsteller macht geltend, . . . die Reichsverfassung schreibe für die Volksvertretung der Länder die allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahl vor. Mit diesen Grundsätzen sei die durch die Verordnung vom 5. Mai 1927 getroffene Neugestaltung des Wahlrechts unvereinbar.

Zunächst werde das Wahlgeheimnis verletzt, wenn bei nur etwa 65 000 Wahlberechtigten für die Wahlvorschläge 1200 Unterschriften verlangt würden. Bei der letzten Wahl sei schon auf 1152 Stimmen ein Abgeordnetensitz entfallen. Wer einen Wahlvorschlag unterschreibe, verzichte damit auf sein Wahlgeheimnis. Dann sei es ohne Belang, daß die Stimmabgabe selbst geheim sei.

Die Verordnung schaffe auch ein ungleiches Wahlrecht. Die Mitglieder derjenigen politischen Parteien, die in den bisherigen Landtagen bereits vertreten gewesen seien, würden gegenüber denen der neu auftretenden in doppelter Richtung bevorzugt. Sie brauchten für ihre Wahlvorschläge nur 20 Unterschriften aufzubringen und seien nicht verpflichtet, eine Sicherheit zu hinterlegen. Der Unterschied in der erforderlichen Zahl von Unterschriften für die Wahlvorschläge wirke in einem kleinen Lande wie Mecklenburg-Strelitz besonders stark zu Ungunsten der neuen Parteien, da bei der verhältnismäßig geringen Zahl von Wählern 1000 und 200 schon einen sehr erheblichen Bruchteil der gesamten Wählerschaft darstellten. Es spreche auch durchaus keine Vermutung dafür, daß alle alten Parteien diese Zahl von Unterschriften aufzubringen vermöchten. Der Betrag der Sicherheit von 3000 RM für beide Wahlkreise sei außerordentlich hoch, besonders wenn man berücksichtige, daß im Haushaltsplan von Mecklenburg-Strelitz für Wahlkosten überhaupt nur der Betrag von 6000 RM eingestellt worden sei. Die in dem Erfordernis der Sicherheitsleistung liegende finanzielle Vorbelastung sei um so fühlbarer, als schon das Sammeln der großen Zahl von Unterschriften erhebliche Kosten verursache. Abgesehen von der verschiedenen Behandlung der Anhänger der alten und der neuen Parteien verstoße die Verordnung auch noch dadurch gegen den Grundsatz des gleichen Wahlrechts, daß sie die Wahlbedingungen für den ersten Wahlkreis anders gestalte als für den zweiten.

Ein Wahlrecht, das von den Wählern die Einzahlung einer er-

heblichen Geldsumme fordere, sei zudem kein allgemeines Wahlrecht mehr. Der Betrag von insgesamt 3000 RM. sei so hoch, daß er keineswegs von jedem ohne Schwierigkeiten aufgebracht werden könne. Die Aufwertungs- und Volksrechtspartei sei dazu jedenfalls nicht imstande gewesen und habe sich daher an den Wahlen, die am 3. Juli 1927 auf Grund des neuen Wahlrechts stattgefunden hätten, nicht beteiligen können.

Der Zweck der Verordnung sei, die Wähler zu zwingen, eine der alten Parteien zu wählen; es werde ihnen erschwert, sich neuen Parteien zuzuwenden, und damit ihre Wahlfreiheit angetastet, die mit dem Wahlgeheimnis in Art. 125 RVerf. gewährleistet werde . . .

Das Land Mecklenburg-Strelitz hat aus folgenden Gründen die Zurückweisung der gegnerischen Anträge erbeten: . . .

Den Wahlvorschriften der Reichsverfassung widerspreche die Verordnung nicht. Man müsse unterscheiden zwischen der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit. Erstere werde durch die Verordnung in keiner Weise beschränkt; sie sei allgemein und gleich geblieben. Die Wählbarkeit dagegen sei bei der Verhältniswahl an die Wahlvorschläge gebunden. Unter welchen Voraussetzungen sie zuzulassen seien, darüber bestimme die Reichsverfassung nichts; das Landesrecht sei in dieser Hinsicht völlig frei.

Die Verordnung habe den Einheitsstimmzettel eingeführt und, um seine Einführung zu ermöglichen, der Parteizersplitterung vorbeugen müssen. Diesem zulässigen Ziele diene die beanstandeten Vorschriften, die verhindern sollten, daß Persönlichkeiten ohne nennenswerten Anhang eigene Listen aufstellten und dadurch dem Lande unnötige Kosten verursachten. Von den alten Parteien habe man die Beibringung der vollen Zahl von Unterschriften für die Wahlvorschläge gleichfalls fordern können. Da aber anzunehmen sei, daß sie die nötige Zahl von Anhängern hinter sich hätten, um dem Erfordernis mit Leichtigkeit zu genügen, habe man nur unnötige Arbeit erspart, indem man sich bei ihnen mit 20 Unterschriften begnügt habe. Den neu entstehenden Parteien dagegen fehle eine solche sichere Unterlage. Die Unterschriftenzahl sei nicht zu hoch. Würde dabei niedriger gegriffen, so biete sie keine Gewähr dafür, daß sie der Parteizersplitterung genügend entgegenwirke. Das Wahlgeheimnis, d. h. die Geheimhaltung der Stimmabgabe, bleibe unangetastet. Bei den Wahlvorbereitungen sei eine Offenbarung der Parteizugehörigkeit vielfach unvermeidlich . . .«

Der Staatsgerichtshof hat entschieden, daß § 8 Abs. 2 Satz 1—3 des Landeswahlgesetzes in der Fassung der Verordnung vom 5. Mai 1927 gegen die Reichsverfassung verstoße, und zwar aus folgenden

Gründen: . . . »Die streitige Verordnung verletzt die Reichsverfassung. Art. 17 Abs. 1 Satz 2 der RVerf. bestimmt, daß die Volksvertretung jedes Landes in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird. Mit dieser Verfassungsvorschrift steht die Verordnung vom 5. Mai 1927 in mehrfacher Richtung nicht im Einklang. Die Wahl

zum mecklenburg-strelitzschen Landtage, wie sie durch die Verordnung gestaltet wurde, ist keine gleiche, keine allgemeine und keine geheime Wahl mehr.

1. Unter dem von der Reichsverfassung vorgeschriebenen gleichen Wahlrecht ist zunächst zu verstehen die Gleichheit der Stimmberechtigung aller Wähler. Jeder Wähler hat eine Stimme, jede Stimme hat gleiche Kraft. Das Mehrstimmrecht und das Klassenwahlrecht werden damit ausgeschlossen. Die Gleichheit der Wahl erhält aber eine erweiterte Bedeutung durch die ebenfalls von der Reichsverfassung vorgeschriebene Verhältniswahl. Sie ist im Reich und ebenso in Mecklenburg-Strelitz derart geordnet worden, daß vor der Wahl Wahlvorschläge eingereicht werden müssen und daß nur die für solche Wahlvorschläge abgegebenen Stimmen gültig sind. Die Einreichung der Wahlvorschläge ist ein Recht der Wähler (§ 15 Abs. 3, § 17 Abs. 1 des Reichswahlgesetzes, § 8 Abs. 2 des meckl.-strel. Landtagswahlgesetzes), das einen wesentlichen Bestandteil der Wahlberechtigung überhaupt bildet. Denn nur durch die Wahlvorschläge können sich die Wähler die Möglichkeit verschaffen, die Personen zu wählen, deren Entsendung in die Volksvertretung sie wünschen. Die vom Antragsgegner vertretene strenge Scheidung zwischen der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit besteht also beim Verhältniswahlrecht nicht. Die Wahlberechtigung schließt vielmehr die Befugnis in sich, bei der Bestimmung der zu wählenden Personen mitzuwirken. Wenngleich von dieser Befugnis stets nur ein kleiner Teil der Wähler Gebrauch macht, so gehört ihre Ausübung doch schon zur Ausübung des Wahlrechts selbst, so daß es nicht zugänglich ist, sie der durch Art. 17 RVerf. allerdings nicht betroffenen Wahlvorbereitung zuzurechnen. Aus dieser rechtlichen Bedeutung der Aufstellung von Wahlvorschlägen folgt, daß schon die ungleiche Ausgestaltung der Berechtigung hierzu die von der Reichsverfassung vorgeschriebene Gleichheit des Wahlrechts beeinträchtigt.

Die Verfassungsmäßigkeit der streitigen Verordnung ist also nicht schon deshalb zu bejahen, weil sie die Gleichheit der abgegebenen Wahlstimmen unberührt gelassen hat. Es kommt vielmehr darauf an, ob nach ihr das zur Wahlberechtigung gehörige Recht, Wahlvorschläge zu machen, von allen Wählern in gleicher Weise ausgeübt werden kann. Und zwar muß der Begriff der Gleichheit bei Anwendung des Art. 17 RVerf. formal gefaßt werden. Für irgendwelche Bewertungen läßt diese Vorschrift keinen Raum. Es ist deshalb nicht zugänglich, aussichtslose Wahlvorschläge oder solche Wahlvorschläge, auf die wahrscheinlich nur ein oder nur wenige Abgeordnetensitze entfallen werden und denen deshalb für die Tätigkeit des Parlaments geringere Bedeutung zukommen mag, anderen Bedingungen zu unterwerfen als die aussichtsreicheren und für das politische Leben wichtigeren Wahlvorschläge der großen Parteien. Auch aus dem Wesen der Verhältniswahl ist die Zulässigkeit von ungleichen Voraussetzungen für die Einreichung der Wahlvorschläge nicht herzuleiten. Seinen Erfordernissen kann auch bei ihrer völligen Gleichheit genügt werden.

Geht man von diesen Grundsätzen aus, so muß anerkannt werden, daß die streitige Verordnung das Gebot der Gleichheit des Wahlrechts nicht erfüllt. Sie schafft ein Vorrecht für die Parteien und Gruppen, die im zweiten oder in den folgenden ordentlichen Landtagen mindestens einmal durch einen Abgeordneten vertreten waren. Bei ihren Wahlvorschlägen genügt die Unterschrift von 20 Wahlberechtigten, einen Geldbetrag brauchen sie nicht zu hinterlegen. Alle anderen Wahlvorschläge müssen im ersten Wahlkreis von mindestens 1000, im zweiten von mindestens 200 im Wahlkreis zur Ausübung der Wahl berechtigten Personen unterzeichnet sein. Außerdem ist bei jedem Wahlvorschlag anderer Parteien oder Gruppen vor der Zulassung für den ersten Wahlkreis ein Betrag von 2000 RM, für den zweiten ein Betrag von 1000 RM zu hinterlegen, welcher der Staatskasse verfällt, wenn auf den Vorschlag kein Abgeordneter gewählt wird. Damit wird für die Angehörigen der alten Parteien und Gruppen die Ausübung des Rechts auf Einreichung von Wahlvorschlägen erleichtert, für die anderen erschwert. Dem kann nicht entgegen gehalten werden, daß die Sicherheit aus den Mitteln der Parteien, nicht aus denen der Wähler fließe. Denn letztere sind es, die die Kassen der Parteien speisen und zur Erreichung ihrer Ziele größere Mittel aufwenden müssen, wenn ein Teil davon zunächst in der Hand des Staates festgehalten wird. Der Unterschied, der für die Unterzeichnung der Wahlvorschläge gemacht wird, kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, daß dadurch den alten Parteien nur unnütze Arbeit erspart werden solle. Ganz abgesehen davon, daß keineswegs sicher ist, ob jede alte Partei die erhöhte Zahl von Unterschriften beizubringen vermöchte, darf überhaupt nicht aus einem solchen sachlichen Grunde von der formalen Gleichheit der Wahl abgewichen werden. Die in Mecklenburg-Strelitz gemachte Unterscheidung läßt sich nicht vergleichen mit der Vorschrift im § 15 Abs. 3 des Reichswahlgesetzes, daß an Stelle der Unterzeichnung eines Wahlvorschlags durch 500 Wähler die durch 20 genügt, wenn diese glaubhaft machen, daß mindestens 500 Wähler Anhänger des Wahlvorschlags sind. Hierdurch wird lediglich im Einzelfalle eine Erleichterung geschaffen für den Nachweis, daß sich 500 Wähler zu dem Wahlvorschlag bekennen. Diese Erleichterung ist, wenngleich sie tatsächlich in erster Linie den alten großen Parteien Nutzen bringen mag, doch rechtlich an keinen bestimmten Personenkreis gebunden, sondern kann jeder Partei oder Gruppe zugute kommen und enthält deshalb für keine eine Benachteiligung.

Nach alledem muß in der Verordnung vom 5. Mai 1927 ein Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl und damit eine Verletzung der Reichsverfassung gesehen werden, ohne daß die verschiedene Behandlung der Wahlvorschläge in den beiden Wahlkreisen noch einer Erörterung bedarf.

2. Das allgemeine Wahlrecht bedeutet, daß die Wahlberechtigung nicht von Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf, die nicht jeder Deutsche im wahlfähigen Alter erfüllen kann. Insbesondere darf dem Wähler keine Vermögensleistung zugemutet werden. Das gilt

zunächst — insoweit unbestrittenermaßen — von der Abgabe der Wahlstimme. Wie zu 1 bereits dargelegt worden ist, erschöpft sich jedoch bei der Verhältniswahl die Wahlberechtigung nicht in der Stimmabgabe. Vielmehr gehört zu ihr ebenso das Recht, Wahlvorschläge zu machen. Deshalb darf die Ausübung dieser Befugnis ebenfalls mit keiner Geldzahlung verbunden werden. Das geschieht aber hier dadurch, daß die Zulassung von Wahlvorschlägen von der Einzahlung einer bestimmten Geldsumme abhängig gemacht wird. Schon zu 1 ist hervorgehoben worden, daß es sich dabei um eine Vermögensleistung nicht der Parteien, sondern der Wahlberechtigten handelt.

Der Standpunkt des Landes Mecklenburg-Strelitz, die Forderung der Hinterlegung eines Geldbetrages finde in der Einführung des Einheitsstimmzettels ihre Rechtfertigung, ist unzutreffend. Denn bereits nach § 17 des Landtagswahlgesetzes vom 30. Januar 1919 trug die Staatskasse die Kosten für die Stimmzettel, die damals sogar noch für jeden Wahlvorschlag getrennt gedruckt wurden (§ 10 Abs. 1 LandtagswahlG.). Außerdem wird die Hinterlegungssumme, welche die alten Parteien überhaupt nicht einzuzahlen brauchen, an alle die neuen Parteien zurückgezahlt, die einen Abgeordnetensitz erringen. Daraus ergibt sich, daß es sich hier nicht um einen Kostenbeitrag, sondern um eine von jeder Gegenleistung des Staates unabhängige Belastung der Unterzeichner des betreffenden Wahlvorschlages handelt. Es bedarf deshalb keiner Erörterung, ob die Länder rechtlich befugt sind, die Wähler oder die durch sie gebildeten Parteien heranzuziehen zur Tragung der Wahlkosten insbesondere der früher üblicherweise von den Parteien selbst getragenen Kosten der Stimmzettel.

Nicht angängig ist es, die Forderung einer Geldzahlung bei Einreichung von Wahlvorschlägen damit zu begründen, daß sonst ein Mißbrauch mit der Listenwahl zu befürchten sei. Dieser Anschauung gegenüber muß vielmehr betont werden, daß es dem Grundgedanken des Verfassungsrechts der deutschen Republik widerspricht, die Ausübung des Wahlrechts, des höchsten staatsbürgerlichen Rechts, irgendwie von einer vermögensrechtlichen Leistung abhängig zu machen. Jeder Versuch in dieser Richtung muß grundsätzlich zurückgewiesen werden. Um ernsthaften Unzuträglichkeiten zu steuern, die sich an die Verhältniswahl knüpfen könnten, müssen andere Wege gefunden werden. Daß dies möglich ist, zeigt das Reichswahlrecht, das die Einreichung von Wahlvorschlägen vermögensrechtlich nicht belastet.

Der Grundsatz der Allgemeinheit des Wahlrechts ist ferner noch von Bedeutung für die Bemessung der Zahl der Unterschriften, welche die Wahlvorschläge tragen müssen. Aus dem Wesen der Verhältniswahl in Gestalt der Listenwahl folgt notwendig, daß die Wahlvorschläge von einer gewissen Zahl von Personen unterschrieben werden. Wenn Wahlvorschläge einzelner oder ganz weniger Wähler oder sogar nicht unterschriebene berücksichtigt werden müßten, so würde das zu Mißbräuchen führen, die eine geordnete Durchführung der Wahl überhaupt in Frage stellen könnten. Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen,

daß es mit der wachsenden Zahl der erfordernten Unterschriften immer schwieriger wird, sie zusammenzubringen. Es wird dann schließlich die Allgemeinheit des Wahlrechts beeinträchtigt, die jedem Wähler die Möglichkeit sichern soll, seinem Willen Geltung zu verschaffen. Unter Berücksichtigung dieser beiden, sich bis zu einem gewissen Grade widerstreitenden Gesichtspunkte ist die Grenze für die Unterschriftenzahl dahin zu ziehen, daß Unterschriften unter den Wahlvorschlägen nur gefordert werden dürfen, um sicherzustellen, daß allein ernstgemeinte Wahlvorschläge eingereicht werden. Werden alle Wahlvorschläge berücksichtigt, die sich durch eine entsprechende Zahl von Unterschriften als ernstlich ausweisen, so wird die Allgemeinheit der Wahl völlig gewahrt. Andererseits wird auf diese Weise auch etwa möglichen Mißbräuchen hinreichend vorgebeugt. Dagegen darf die Frage, ob ein Wahlvorschlag Aussicht auf Erfolg bietet, nicht schon bei Zulassung der Wahlvorschläge von den Wahlbehörden geprüft und entschieden werden. Gerade darüber sollen im eigentlichen Wahlgang selbst die Wahlberechtigten ihr Urteil abgeben. Von dem in der Wahl seine Staatsgewalt ausübenden Volke hängt es auch ausschließlich ab, wieweit neben den großen Parteien kleinere Parteien oder Gruppen im Parlament vertreten sein sollen. Deshalb ist es unzulässig, die Zahl der Unterschriften mit der Zahl der Wahlberechtigten in Verbindung zu bringen . . .

3. Das Wahlgeheimnis wird nicht bloß verletzt, wenn die Stimmabgabe öffentlich erfolgt. Auch bei der Einreichung der Wahlvorschläge, die nach dem oben Gesagten ebenfalls eine Betätigung der Wahlberechtigung ist, muß dieser Grundsatz nach Möglichkeit gewahrt werden. Allerdings greift hier die schon zu 2 erörterte Notwendigkeit ein, die Wahlvorschläge von einer bestimmten Zahl von Personen unterschreiben zu lassen. Für die Unterschreibenden entfällt dann insoweit das Wahlgeheimnis. Diese Folgerung ist bei der Listenwahl nicht zu umgehen, wenn sie ordnungsmäßig durchgeführt werden soll. Andererseits muß die dadurch bedingte Durchbrechung des Wahlgeheimnisses auf ein möglichst geringes Maß beschränkt werden. Und das ist nur dadurch erreichbar, daß die Unterschriftenzahl tunlichst niedrig gehalten wird . . .

Die vorstehenden Ausführungen ergeben . . ., daß die Reichsverfassung durch § 8 Abs. 2 Satz 1—3 des Landtagswahlgesetzes in der Fassung der Verordnung vom 5. Mai 1927 verletzt wird . . .

Mit seinen weiteren Anträgen erstrebt der Antragsteller . . ., daß gewisse Folgerungen aus der festgestellten Ungültigkeit der Verordnung vom 5. Mai 1927 gezogen werden. Das ist jedoch zunächst nicht Sache des Staatsgerichtshofs, sondern der dazu berufenen Landesstellen. Erst wenn sich an ihre Maßnahmen erneut Streit anknüpfen sollte, könnte ein weiteres Verfahren vor dem Staatsgerichtshof in Frage kommen . . .“

* * *