

# Bayerisches Gesetz- u. Verordnungsblatt

Nr. 31

München, den 30. Dezember

1950

## Inhalt:

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes betreffend Meinungsverschiedenheiten zwischen der Minderheit und der Mehrheit des Bayerischen Landtags über die Verfassungsmäßigkeit des Art. 38 Abs. 4 Ziffer 4 Satz 1 und 2, des Abs. 5 Ziffer 2 und des Art. 40 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 29. 6. 1950 (GVBl. S. 127) vom 6. Oktober 1950 . . . . .	S. 247
Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes betreffend Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Art. 38 Abs. 4 Ziffer 4, Abs. 5 Ziffer 2, Art. 40 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 29. 6. 1950 (GVBl. S. 127) vom 7. Oktober 1950 . . . . .	S. 253
Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes wegen Verfassungswidrigkeit der 2. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 9. 3. 1949 (GVBl. S. 61) vom 10. November 1950 . . . . .	S. 259
Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes wegen Verfassungswidrigkeit der Art. 2, 5 Abs. 2 und 6 des Gesetzes zum Schutz der Arbeits- und Wohnungsverhältnisse der aus religiösen, rassischen oder politischen Gründen Verfolgten vom 18. Januar 1949 (GVBl. S. 23) vom 17. November 1950 . . . . .	S. 263

## Entscheidung

**des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes betreffend Meinungsverschiedenheiten zwischen der Minderheit und der Mehrheit des Bayerischen Landtags über die Verfassungsmäßigkeit des Art. 38 Abs. 4 Ziffer 4 Satz 1 und 2, des Abs. 5 Ziffer 2 und des Art. 40 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 29. 6. 1950 (GVBl. S. 127)**

Im Namen des Freistaates Bayern! \*

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erläßt in der Sache:

Meinungsverschiedenheiten zwischen der Minderheit und der Mehrheit des Bayerischen Landtags über die Verfassungsmäßigkeit des Art. 38 Abs. 4 Ziffer 4 Satz 1 und 2, des Abs. 5 Ziffer 2 und des Art. 40 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 29. 6. 50 (GVBl. S. 127) auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 6. Oktober 1950, an der teilgenommen haben:

als Vorsitzender:

der Präsident des Verfassungsgerichtshofes, Oberlandesgerichtspräsident Dr. Welsch,

die Beisitzer:

1. Senatspräsident Decker, Verwaltungsgerichtshof,
2. Oberverwaltungsgerichtsrat Dollmann, Verwaltungsgerichtshof,
3. Oberstlandesgerichtsrat Happel, Oberstes Landesgericht,
4. Landgerichtspräsident Dr. Holzinger, Landgericht Memmingen,
5. Oberstlandesgerichtsrat Morgenroth, Oberstes Landesgericht,
6. Oberstlandesgerichtsrat Kuchtnr, Oberstes Landesgericht,
7. Senatspräsident Dr. Wintrich, Oberlandesgericht München,
8. Oberverwaltungsgerichtsrat Keller, Verwaltungsgerichtshof,

in der öffentlichen Sitzung vom 12. Oktober 1950 folgende

### Entscheidung:

I. Artikel 40 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 29. Juni 1950 (GVBl. S. 127) widerspricht der Bayerischen Verfassung vom 2. Dezember 1946.

\* Die Entscheidung (Vf 79—VII—50) wird gem. § 44 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 22. 7. 47 (GVBl. S. 147) veröffentlicht.

II. Artikel 38 Abs. 4 Ziffer 4 Satz 1 und 2 und Abs. 5 Ziff. 2 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 29. Juni 1950 widersprechen der Verfassung nicht.

### I.

Der Landtag des Freistaates Bayern hat in der 163. Sitzung vom 17. Mai 1950 mit Mehrheit das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz) beschlossen: (Stenogr. Bericht über die Verhandlungen des Bayer. Landtags, 163. Sitzung, S. 455).

Das Gesetz ist nunmehr mit Datum vom 29. Juni 1950 in Nr. 20 des Bayer. Gesetz- und Verordnungsblattes vom 29. September 1950, Seite 127 veröffentlicht.

Nach Beendigung der 2. Lesung über dieses Gesetz und vor der Schlußabstimmung hatte der Abgeordnete Höllerer namens seiner Fraktion erklärt, daß sie das gesamte Landeswahlgesetz ablehne, weil ihr § 40 als gegen die Verfassung verstoßend erscheine (Stenogr. Bericht S. 455).

### II.

Mit Schriftsatz vom 17. Mai 1950 — eingelaufen beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof am 19. Mai 1950 — beantragten die Mitglieder des Landtags Dr. Max Rief und Julius Höllerer, vertreten bis auf weiteres durch den Zweitgenannten, „die Verfassungswidrigkeit dieses Gesetzes — insonderheit seiner Art. 38 und 40 — festzustellen“. Sie erklärten, „ihre Verfassungsbeschwerde insbesondere auf die Artikel 14 und 98 der Bayerischen Verfassung“ zu stützen.

Mit Schriftsatz vom 12. Juni 1950 wurden die Anträge begründet.

Auf die Aufforderung des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes vom 30. Aug. 1950 zur näheren Bezeichnung des begehrten Verfahrens erklärte Abgeordneter Höllerer mit Schriftsatz vom 28. September 1950 u. a., von der Landtagsminderheit beauftragt und bevollmächtigt zu sein, die Meinungs-

verschiedenheit zwischen der Landtagsmehrheit und Minderheit über den verfassungsändernden Charakter der beanstandeten Bestimmungen des LWG vor dem Verfassungsgerichtshof auszutragen. Diese Meinungsverschiedenheit sei nicht nur in Sitzungen des Rechts- und Verfassungsausschusses, sondern insbesondere in der 163. öffentlichen Sitzung des Bayer. Landtags (Plenum) zum Ausdruck gekommen. In der letzteren sei von ihm laut der Stenographischen Berichte Art. 40 als gegen die Verfassung verstoßend bezeichnet worden.

Abgeordneter Höllerer wurde außer von dem Abgeordneten Dr. Rief von weiteren 9 Abgeordneten schriftlich zur Vertretung der Minderheit vor dem Verfassungsgerichtshof ermächtigt.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof beschränkte Abgeordneter Höllerer die Meinungsverschiedenheit über den verfassungsändernden Charakter des Änderungsgesetzes zum Landeswahlgesetz auf die Bestimmungen des Art. 38 Abs. 4 Ziffer 4 Satz 1 und 2, Abs. 5 Ziff. 2 und Art. 40 Abs. 4 LWG. Art. 38 Abs. 4 und 5 LWG sei von ihm bereits in den Ausschußsitzungen beanstandet worden.

Mit Schriftsatz vom 12. Juni 1950 ist zur Begründung des Antrags vorgetragen:

Art. 114 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern besage: „Alle Bewohner Bayerns haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.“

Außer Abs. 2 des Art. 114 sehe die Verfassung keinerlei Einschränkungen vor.

Aus Abs. 3 des gleichen Artikels gehe hervor, daß für Vereine bzw. deren Rechtsfähigkeit die Vorschriften des bürgerlichen Rechts (BGB) gälten. Demnach könnten nach der Verfassung zunächst schon 7 Personen einen Verein, damit aber auch eine politische Organisation, eine Wählervereinigung, eine Wählergruppe und dergleichen bilden. Durch die Gründung einer solchen Organisation hätten diese 7 Personen die verfassungsmäßige Voraussetzung zu ihrer Tätigkeit geschaffen, die durch keinerlei Gesetz eingeschränkt werden könne, denn: die Grundrechte der Verfassung des Freistaates Bayern sähen in dieser Hinsicht keinerlei Einschränkungen vor. Somit könne aber auch der Gesetzgeber nicht — wie in Artikel 38 des 1. Änderungsgesetzes zum Landeswahlgesetz vom 15. Mai 1950 geschehen — verlangen, daß für die Aufstellung einer Wahlliste — also für die Ausübung der organisatorischen- bzw. vereinsmäßigen Tätigkeit — 500 Unterschriften erforderlich seien. Eine Partei, Wählerorganisation, Wählergruppe oder einen Verein schlechthin, der verfassungsgemäß gegründet sei, zu organisieren, sei ausschließlich Angelegenheit des Vereins selbst bzw. seines Vorstandes. Seine Tätigkeit sei vollkommen frei, könne nicht eingeschränkt oder behindert werden, könne nicht durch Zwang über Mitgliedshöhe oder Unterschriften beeinträchtigt werden; sie dürfe lediglich laut der Verfassung des Freistaates Bayern nicht gegen Artikel 114 Abs. 2 der Verfassung verstoßen. Der wesentliche Zweck einer Partei, Wählerorganisation oder Wählergruppe sei, bestimmte Interessen zu vertreten oder gewisse politische Ideologien durchzusetzen. Dies aber sei in der demokratischen Staatsform nur und ausschließlich möglich über das Parlament. Dieses Recht und diese Möglichkeit könnten einer Partei, Wählerorganisation oder Wählergruppe auch dann nicht vorenthalten werden, wenn sie weniger als 500 bis zu 7 Mitglieder, Parteigänger oder auch nur Anhänger habe.

In Wahlvorschlägen 500 Unterschriften zu fordern, komme damit einer Änderung der Verfassung gleich, da sie der Organisation, die gemäß Verfassung zu einer Beteiligung von nur 7 Personen verpflichtet sei, die Auflage von 500 Mitgliedern oder Beteiligten vorschreibe. Wenn also das Landeswahlgesetz überhaupt Unterschriften für einen Wahlvorschlag fordere — die Unterschrift des Partei- oder Vereinsvorstandes könnte durchaus genügen —, dann dürfe die Zahl sieben nicht überschritten werden. Die gleichen Überlegungen seien nun aber auch

auf den angefochtenen Artikel 40 des 1. Änderungsgesetzes zum Landeswahlgesetz anzuwenden, denn: einer Partei, einer Wählerorganisation, einer Wählergruppe, einem Verein schlechthin vorzuschreiben, er müsse in mindestens  $\frac{1}{4}$  der Stimmkreise eines Wahlkreises Stimmkreisbewerber zur Wahl stellen, um eine Wahllistenliste aufstellen zu können, sei ebenso verfassungswidrig wie Artikel 38 des gleichen Änderungsgesetzes. Auch hier greife der Gesetzgeber in den Willen und in die Organisation des Vereins ein und verstoße damit gegen Artikel 114 Abs. 1 und 3 der Verfassung des Freistaates Bayern.

Artikel 40 des ersten Änderungsgesetzes zum Landeswahlgesetz sei aber auch noch in Hinsicht auf Artikel 118 Abs. 1 der Bayer. Verfassung verfassungswidrig, denn er schaffe zweierlei Gruppen von Bewerbern, und zwar: solche, die nur in Stimmkreisen gewählt werden könnten und solche, die in Stimm- und Wahlkreisen zu wählen seien.

Hier sei Artikel 118 Abs. 1 gravierend verletzt, denn: vor dem Gesetz seien alle gleich.

Artikel 40 des 1. Änderungsgesetzes zum Landeswahlgesetz bringe aber nun auch das Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz) in seiner Fassung vom 29. März 1949 in Verfassungswidrigkeit, denn jeder Wähler habe zwei Stimmen, eine Stimme zur Wahl eines Stimmkreisbewerbers und eine zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers.

Hier sei nun in bezug auf Art. 40 des 1. Änderungsgesetzes zum Landeswahlgesetz wieder Art. 118 Abs. 1 BV verletzt, denn: Wenn jeder Wähler zwei Stimmen habe, wenn er aber eine Stimme zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers abgeben müsse, dann müsse aber auch jeder Bewerber Wahlkreisbewerber sein können, da sonst eine Ungleichheit vor dem Gesetz geschaffen werde. Die Bestimmung, jedem Wähler zwei Stimmen zuzubilligen, werde durch die Beschwerdeführer an und für sich nicht angefochten; angefochten werde aber der Zustand, daß nach der neuen Fassung des Art. 40 nicht jeder Wähler seine zweite Stimme irgendeinem Bewerber nach seiner Wahl geben könne, und daß ebenso nach Art. 40 nicht jeder Bewerber auch die zweite Stimme eines Wählers erhalten könne. Wie richtig diese Auffassung sei, scheine besonders dadurch erwiesen, daß bei der Abstimmung im Bayerischen Landtag über Art. 40 des 1. Änderungsgesetzes zum Landeswahlgesetz die Juristen Staatsminister Dr. Seidl, Staatssekretär Dr. Lacherbauer und Rechtsanwalt Dr. Scheffbeck sich der Stimme enthalten hätten.

Nun werde aber noch auf Art. 14 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern Bezug genommen, der die Wahl der Abgeordneten nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht von allen wahlberechtigten Staatsbürgern festlege. Die Verhältniswahl aber setze voraus, daß das „Verhältnis“ innerhalb aller Bewerber genau festgestellt werde; das wiederum sei nur dann möglich, wenn alle Bewerber die gleichen Voraussetzungen fänden, gleiche Voraussetzungen also in Stimm- und Wahlkreisen, denn nur so könne ein „Verhältnis“ ermittelt werden.

Der letztlich parteipolitisch zusammengesetzte Gesetzgeber verfolge mit dem angefochtenen 1. Änderungsgesetz zum Landeswahlgesetz sichtlich einen Zweck, nämlich: mittlere und kleinere Wählergruppen, Vereine, Wählergemeinschaften, Berufsgenossenschaften, Interessengemeinschaften, Innungen, Verbände und evtl. Einzelpersonen als eigene Wahllisten und damit als Wahlkonkurrenten auszuscheiden. Zu diesem Zweck — das dürfe ohne weiteres unterstellt werden — suche der Gesetzgeber Einschränkungen aller Art herbeizuführen. Das sei ihm jedoch auch deshalb nicht erlaubt, weil die Bayerische Verfassung ja selbst in Art. 14 Abs. 4 die klare, einzige, verfassungsmäßige Einschränkung in Form der sogenannten

10-Prozent-Klausel festgesetzt habe. Ein Wahlvorschlag habe also, um Sitze im Landtag zu erhalten, diese 10-Prozent-Klausel zu erfüllen. Wie er sie erfülle, welcher Mittel er sich bediene, wie er seine Wahlorganisation aufziehe, stehe ihm nach der Bayerischen Verfassung so lange frei, solange er nicht gegen Art. 15 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung verstoße.

In der mündlichen Verhandlung bezeichnete Abgeordneter Höllerer ferner den Art. 38 Abs. 5 Ziffer 5 LWG deshalb als verfassungsändernd, weil er Niederschriften über die Aufstellung der Wahlbewerber fordere, mindestens zehn für jeden Stimmkreis, was eine Mitgliedschaft der Wählergruppe von mehr als 1000 Personen fordere. Mit dieser Bestimmung werde daher wiederum mehr verlangt, als was Art. 114 BV fordere und damit diese Verfassungsbestimmung geändert.

### III.

1. Zum Antrag der Landtagsminderheit nahmen die von 83 Mitgliedern der Landtagsmehrheit schriftlich bevollmächtigten Abgeordneten

Dr. von Prittwitz und Gaffron, Tutzing,  
Dr. Wilhelm Hoegner, München,  
Otto Bezold, München,

wie folgt Stellung:

Zunächst beantragten sie, der Verfassungsgerichtshof möge entscheiden:

„Die Bestimmungen der Art. 40 Abs. 4 und 38 des Landeswahlgesetzes seien verfassungsmäßig.“

Zur Begründung führten sie aus:

a) Der Verfassungsgerichtshof habe in seiner Entscheidung vom 18. Nov. 1949 (Vf 5 — VII — 49) die Meinung vertreten, daß nach § 43 VfGHG in der Fassung des 2. Abänderungsgesetzes vom 10. Mai 1949 (GVBl. S. 113) eine bestimmte Zahl von Antragstellern nicht mehr erforderlich sei, sondern daß jeder Streit innerhalb der zur Gesetzgebung berufenen Staatsorgane zur Stellung des Antrags auf Entscheidung der Meinungsverschiedenheit durch den Verfassungsgerichtshof berechtige. Wenn diese Meinung aufrechterhalten werde, könne die Aktivlegitimation der Antragsteller wohl nicht bestritten werden.

b) Die durch Art. 114 BV gewährleistete Vereinsfreiheit werde durch Art. 38 des Landeswahlgesetzes nicht eingeschränkt. In diesem Artikel sei nicht bestimmt, daß die erforderlichen 500 Unterschriften von Vereinsmitgliedern geleistet werden müßten. Vielmehr sei es jeder noch so kleinen Wählergruppe ohne weiteres möglich, die Unterschriften von 500 Stimmberechtigten zu sammeln.

c) Durch die sog. 10-Prozent-Klausel (Art. 14 Abs. 4 BV) habe der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, daß zahlenmäßig unbedeutende Wählergruppen keinen Sitz im Landtag zugeteilt erhalten sollten. Der Gesetzgeber hätte daher auch eine Bestimmung treffen können, daß nur solche Wahlvorschläge zugelassen würden, in denen in allen Stimmkreisen bzw. Stimmkreisverbänden eines Wahlkreises Bewerber aufgestellt seien. In Art. 40 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes sei weniger verlangt. Dort sei lediglich vorgesehen, daß Wahlkreislisten nur aufgestellt werden könnten, wenn in einem Wahlvorschlag in mindestens  $\frac{1}{4}$  der Stimmkreise bzw. Stimmkreisverbände eigene Bewerber aufgestellt seien. Die Einschränkung sei durch die Erwägung gerechtfertigt, daß Verfassung und Landeswahlgesetz bei der Landtagswahl auf die Verhältnisse im ganzen Wahlkreis abstellen und rein örtliche Verhältnisse nicht berücksichtigt werden sollten. Das sei vielmehr den Gemeindewahlen vorbehalten.

Eine unterschiedliche Behandlung von Bewerbern in Stimmkreisen und Bewerbern auf der Wahlkreisliste sei im Gesetz auch dadurch vorgesehen, daß auf der Wahlkreisliste Bewerber stehen könnten, die nicht in einem Stimmkreis aufgestellt seien, also an der Mehrheitswahl nicht teilnehmen würden. Auch in diesem Fall könne also der Wähler dem Bewerber, der in keinem Stimmkreis aufgestellt sei, nur eine Stimme geben, er müsse seine zweite Stimme einem

der Bewerber im Stimmkreis zuwenden oder auf die Abgabe der zweiten Stimme überhaupt verzichten. In der gleichen Zwangslage befände sich umgekehrt ein Wähler, der seine zweite Stimme seinem Stimmkreisbewerber geben wolle, aber daran durch die Vorschrift gehindert sei, daß der Stimmkreisbewerber in seinem Stimmkreis nicht auf der Wahlkreisliste erscheine.

Hier dürfe auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichts in Lüneburg vom 19. Juni 1950 verwiesen werden. Nach § 3 Abs. 1 des schleswig-holsteinischen Landeswahlgesetzes könnten am Verhältnisausgleich auf den Landeslisten nur diejenigen Parteien teilnehmen, für die in allen Wahlkreisen Wahlvorschläge aufgestellt und zugelassen worden seien. Diese Bestimmung sei durch das erwähnte Urteil für zulässig erklärt worden. Das Gericht habe ausgeführt:

„Wenn sich ein Wahlsystem in irgendeiner Gestalt zur Annahme von Grundsätzen des Mehrheitswahlsystems entschließt, ist die schematische Gleichheit des Erfolgswertes jeder Wahlstimme in Frage gestellt. Ist ein Mehrheitswahlsystem in einem Lande für zulässig anzusehen, so verlangt der Begriff des gleichen Wahlrechts keine Gleichheit aller Wählerstimmen nach ihrem Erfolgswert... Die Bevorzugung derjenigen Parteien, die keinen regionalen, sondern Landescharakter haben, erscheint vertretbar und kann nicht als willkürlich bezeichnet werden.“

Diesen Ausführungen sei beizutreten.

d) Keine Wählergruppe sei gehindert, die in Art. 40 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes aufgestellte Bedingung zu erfüllen. Von einer Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit aller vor dem Gesetz könne also keine Rede sein.

In der mündlichen Verhandlung, zu der die Abgeordneten Dr. Hoegner und Dr. von Prittwitz und Gaffron erschienen waren, ergänzte der erstere die schriftlichen Ausführungen noch in einigen Punkten. Zu den Behauptungen des Abgeordneten Höllerer, daß auch der Art. 38 LWG in den Gesetzgebungsverhandlungen als verfassungsändernd beanstandet worden sei, erklärte er, er glaube sich erinnern zu können, daß diese Frage in einer Ausschußverhandlung eine Rolle gespielt habe und daß von seiten des Abgeordneten Höllerer der Festlegung von 500 Unterschriften entgegengetreten worden sei. Im übrigen sei der Landtag vor der Frage gestanden, ob er zügellos Wahlvorschläge zulassen oder sie einschränken solle. Zu der Beanstandung des Art. 38 Abs. 5 Ziff. 2 LWG als verfassungsändernd bemerkte er, daß zwar die Aufstellung der Wahlbewerber nur durch die Mitglieder der Wählergruppe erfolgen könne, die verlangten 10 Unterschriften unter den Niederschriften über die Kandidatenaufstellung aber von beliebigen Stimmberechtigten geleistet werden könnten, die an der Versammlung teilgenommen hätten.

2. Die zum Verfahren zugezogene Bayerische Staatsregierung ließ in der mündlichen Verhandlung durch ihren Vertreter ausführen: Art. 38 Abs. 4 und 40 Abs. 4 LWG widerspreche der Bayerischen Verfassung nicht. Der Inhalt des Art. 114 BV bedeute nicht mehr, als daß er allen Staatsbürgern ermögliche, sich zu vereinen. Über die Tätigkeit der Vereine enthalte er nichts. Insbesondere sage er nichts darüber aus, inwiefern sich diese Vereine in Wahlen betätigen könnten. Die Forderung der Minderheit, es müßten die Unterschriften von 7 Vereinsmitgliedern genügen, sei nicht schlüssig. Die Zahl 7 sei überhaupt willkürlich. Es könnten sich an den Wahlen auch nichtrechtsfähige Vereine beteiligen, wenn sie nur die Bedingungen des Art. 38 LWG erfüllten. Bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen käme es nicht auf die Unterschriften der Vereinsmitglieder an, sondern der Stimmberechtigten. Wenn man ein arbeitsfähiges Parlament schaffen wolle, müsse man Bestimmungen zur Bekämpfung von Splitterparteien zulassen. Die Forderung der 500 Unterschriften im Landeswahlgesetz entspreche staatspolitischen Notwendigkeiten. Auch vom Gesichtspunkt der technischen Durchführung der Wahl aus sei die Beschränkung der Zulassung der Wahlvorschläge auf solche mit 500 Unterschriften eine Notwendigkeit. Sie ent-

spreche auch dem § 15 des Reichswahlgesetzes von 1924. Auch in der Forderung des Art. 40 Abs. 4 LWG könne ein Widerspruch zur freien Vereinsbildung nicht anerkannt werden. Sein Sinn sei der gleiche, unbedeutende Wählergruppen auszuschalten. Es sei allen Gruppen die Möglichkeit gegeben, in allen Stimmkreisen ihre Bewerber aufzustellen. Wenn eine Partei oder Wählergruppe es unterlasse, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, liege das an den Parteien und Wählergruppen. Das Verhältniswahlrecht erfordere, wie sich aus Art. 14 Abs. 4 BV ergebe, nicht, daß alle Minderheiten zum Zug kommen müßten.

#### IV.

A. Die Antragsteller wollen mit ihrer Eingabe vom 17. Mai 1950 eine Meinungsverschiedenheit zwischen Mehrheit und Minderheit des Bayerischen Landtags gemäß Artikel 75 Abs. 3 BV, § 43 Abs. 1 und 3 VfGHG geltend machen.

In ihrem Schriftsatz vom 17. Mai 1950 haben sie die Verfassungswidrigkeit der Artikel 38 und 40 LWG in der Fassung des Änderungsgesetzes behauptet und damit den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit abgegrenzt. In der mündlichen Verhandlung vom 6. Oktober 1950 haben sie ihren schriftlichen Antrag näher dahin erläutert, daß Art. 38 durch seinen Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 und 2, seinen Absatz 5 Ziffer 2 und Artikel 40 durch seinen Absatz 4 die Verfassung verletze.

Die Meinungsverschiedenheit besteht innerhalb des Landtags (§ 43 Abs. 3 VfGHG) und ist in der Zeitspanne zwischen der Einbringung des Gesetzesentwurfes und der Schlußabstimmung in der öffentlichen Sitzung des Landtags vom 17. Mai 1950 erkennbar zutage getreten. In dieser Sitzung ist allerdings vom Abgeordneten Höllerer nur der verfassungsändernde Charakter des Art. 40 LWG ausdrücklich geltend gemacht worden. Da Art. 38 LWG aber mit dieser Bestimmung in engem sachlichen Zusammenhang steht und der schriftlich eingereichte Antrag sich auf beide Vorschriften erstreckt, besteht kein Bedenken dagegen, daß beide Vorschriften zum Gegenstand des Verfahrens gemacht werden.

Was die Beschwerdelegitimation anlangt, sieht § 43 Abs. 2 und 3 VfGHG keine bestimmte Zahl von Antragstellern vor. Anderer Streitteil sind die Mitglieder des Landtags, welche die gegenteilige Meinung vertreten.

Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 75 Abs. 3 BV, § 2 Ziff. 7 a, § 3 Abs. 2 Ziff. 2 VfGHG in der Besetzung nach Art. 68 Abs. 2 Buchstabe b BV zu entscheiden.

B. Die sachliche Würdigung ergibt:

Die Antragsteller begehren die Verfassungswidrigkeit folgender Bestimmungen des Landeswahlgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 29. Juni 1950 festzustellen:

1. des Art. 38 Abs. 4 Ziffer 4 Satz 1 und 2,
2. des Art. 38 Abs. 5 Ziff. 2,
3. des Art. 40 Abs. 4.

Als verletzt bezeichnen sie die Art. 14, 114 und 118 BV.

Zu 1 und 2 des Antrags:

Artikel 38 LWG in der Fassung des Änderungsgesetzes lautet:

„Allgemeine Bestimmungen:

(1) Die Wahl erfolgt auf Grund von Wahlvorschlägen der politischen Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen. Diese müssen einen nach demokratischen Grundsätzen bestellten Vorstand und eine schriftliche Satzung haben. Von Wählergruppen, die auf Grund Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs von der Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen sind, weil ihre Mitglieder oder Förderer darauf ausgehen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu unterdrücken oder gegen Volk, Staat und Verfassung Gewalt anzuwenden, können Wahlvorschläge nicht aufgestellt werden.

(2) Die Wahlvorschläge sind für die Wahlkreise aufzustellen (Wahlkreisvorschläge) und spätestens

am 17. Tage vor dem Wahltag, 18 Uhr, dem Wahlkreisleiter einzureichen.

(3) Jeder Bewerber kann nur in einem Wahlkreis aufgestellt und nur in einem Wahlkreisvorschlag benannt werden.

(4) Wahlkreisvorschläge müssen nachstehenden Voraussetzungen entsprechen:

1. Jeder Wahlkreisvorschlag muß ein Kennwort tragen. Das Kennwort wird von dem satzungsgemäß zur Vertretung berufenen Organ einer politischen Partei oder sonstigen Wählergruppe bestimmt. Der Name einer bereits bestehenden politischen Partei oder sonstigen Wählergruppe darf von einer anderen als Kennwort nicht verwendet werden. Werden von politischen Parteien oder sonstigen Wählergruppen Wahlvorschläge mit gleichem Kennwort eingereicht, so ist zur Unterscheidung des zuerst eingereichten Vorschlags bei den übrigen Vorschlägen ein Zusatz erforderlich.

2. Jeder Wahlkreisvorschlag muß alle Bewerber für die Stimmkreise oder Stimmkreisverbände (Stimmkreisbewerber) und die in der Wahlkreisliste aufgestellten Bewerber (Wahlkreisbewerber) enthalten.

3. Bei jedem Stimmkreisbewerber ist anzugeben, für welchen Stimmkreis oder Stimmkreisverband er aufgestellt ist.

4. Jeder Wahlkreisvorschlag muß von wenigstens 500 Stimmberechtigten des Wahlkreises unterzeichnet sein. Die Unterschriften von 20 Stimmberechtigten genügen, wenn glaubhaft gemacht wird, daß mindestens 500 Stimmberechtigte den Wahlkreisvorschlag unterstützen. Die Bewerber selbst dürfen weder die Wahlkreisvorschläge noch Vorschläge, die ihre Aufstellung zum Gegenstand haben, unterzeichnen.

(5) Mit dem Wahlkreisvorschlag sind beim Wahlkreisleiter einzureichen:

1. Die Niederschrift über die Gründung der politischen Partei oder sonstigen Wählergruppe nebst Satzung;
2. Die Niederschriften über die Versammlungen in den Stimmkreisen oder Stimmkreisverbänden (Art. 39 Abs. 2 und Art. 40);
3. Die Zustimmungserklärungen der in den Wahlkreisvorschlag aufgenommenen Bewerber. Für die zugelassenen politischen Landesparteien entfällt die Vorlage der Gründungsniederschrift und der Satzung.

(6) Telegraphische Erklärungen gelten als schriftliche Erklärungen, wenn sie durch eine spätestens am 3. Tage nach Ablauf der Frist eingegangene Erklärung bestätigt werden.“

a) Die Antragsteller erblicken im Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 und 2, Abs. 5 Ziff. 2 LWG zunächst eine Verletzung des Art. 114 Abs. 1 und 3 BV, der u. a. erklärt: „Alle Bewohner Bayerns haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.“

Ein Verein oder eine Gesellschaft im Sinne des Art. 114 BV setzt ebenso wie früher Art. 123 der Weimarer Verfassung „einen auf längere Dauer berechneten freiwilligen Zusammenschluß mehrerer Personen zur Verfolgung eines ihnen gemeinsamen Zwecks mittels Unterordnung unter eine organisierte Willensmacht“ voraus (Dr. Delius, Art. 123 und 124 der Reichsverfassung, Versammlungs- und Vereinsrecht in Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung Bd. II S. 158). Die 500 stimmberechtigten Unterzeichner bilden als solche weder einen Verein noch eine Gesellschaft im Sinne des Art. 114 BV. Sie sind auch keine Wählergruppe im Sinne des Art. 38 Abs. 1 LWG. Die 500 Unterzeichner verfolgen lediglich einen einmaligen, vorübergehenden Zweck; es fehlt insofern auch am Vereinigungswillen, als keine Unterordnung unter eine organisierte Willensmacht stattfindet.

Auch der Einwand, daß durch die Forderung der Vorlegung von Niederschriften über die Versammlung zur Aufstellung der Kandidaten (Art. 38 Abs. 5 Ziffer 2 LWG) die Vereinsfreiheit nach Art. 114 BV beeinträchtigt werde, geht fehl. Die Unterschriften haben nach Art. 39 Abs. 1 LWG nicht die Mitglieder der Partei bzw. Wählergruppe zu leisten, sondern — ohne Rücksicht auf ihre Mitgliedschaft — „10 Stimm-

berechtigte, die im Stimmkreis oder Stimmkreisverband wohnen und an der Versammlung teilgenommen haben“.

Art. 38 Abs. 4 und 5 LWG in der Fassung des Änderungsgesetzes verstößt also nicht gegen Art. 114 BV.

b) Die Antragsteller behaupten, es liege eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit darin, daß die eine Gruppe 500, die andere nur 20 Unterschriften unter dem Wahlvorschlag beizubringen hat.

Daß Art. 38 Abs. 4 Ziffer 4 Satz 2 LWG die Unterschriften von 20 Stimmberechtigten genügen läßt, wenn glaubhaft gemacht wird, daß mindestens 500 Stimmberechtigte den Wahlkreisvorschlag unterstützen, verletzt nicht den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 Abs. 1 BV.

Durch diese Vorschrift „wird lediglich im Einzelfall eine Erleichterung geschaffen für den Nachweis, daß sich 500 Wähler zu einem 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...“ (Entscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 27. 12. 1927, StGH 12/27, JW S. 53 und 59 — ebenso die Entscheidung des gleichen Gerichtshofs vom gleichen Tag StGH 6/27 — RGZ 118 Anhang S. 23 und 35). Neben dieser formalen Erwägung ist aber der wesentliche Gesichtspunkt für die verschiedenartige Behandlung der, daß Parteien und Wählergruppen, die in einer vorhergehenden vergleichbaren Wahl schon eine entsprechende Stimmenzahl auf sich vereinigen konnten, in ihrem politischen Gewicht bekannt sind. Einer neuauftretenden Wählergruppe steht diese Tatsache nicht zur Seite. Sie muß auf andere Weise glaubhaft machen, daß 500 Stimmberechtigte hinter ihr stehen, wenn sie den Vorteil der verminderten Unterschriftenzahl für sich in Anspruch nehmen will. Bei neuauftretenden Wählergruppen hat die Forderung einer größeren Unterschriftenzahl auch insofern Bedeutung, als damit der Ausschluß ungeeigneter Persönlichkeiten als Wahlbewerber in höherem Maße gewährleistet wird.

Die unterschiedliche Behandlung ist sonach nicht willkürlich, sondern sachlich gerechtfertigt.

Ob der Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 2 LWG mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 14 BV) vereinbar ist, wird noch zu erörtern sein.

c) Bei einer Meinungsverschiedenheit nach Art. 75 Abs. 3 BV, § 43 Abs. 1 und 3 VfGHG wird zwar der Streitgegenstand durch den Antrag der Streitparteien begrenzt, der Verfassungsgerichtshof hat ihn aber innerhalb dieser Grenzen unter allen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu würdigen. In Betracht kommen hier die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 BV.

1. Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen das Erfordernis einer bestimmten Zahl von Unterschriften unter den Wahlvorschlägen im Widerspruch zu den Grundsätzen der allgemeinen, gleichen und geheimen Wahl steht, ist in der Weimarer Republik wiederholt Gegenstand von Entscheidungen des Reichsstaatsgerichtshofs und des Reichsgerichts gewesen (vgl. Erwin Jacobi, Die verfassungsmäßigen Wahlrechtsgrundsätze als Gegenstand richterlicher Entscheidung, Festschrift für Richard Schmidt, Seite 67 ff.)

Der Reichsstaatsgerichtshof geht in seinen Entscheidungen vom 17. Dezember 1927 StGH 6/27, 8/27, 12/27 (Lammers-Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich... Bd. I S. 398 f., 341 f., 329 f.), vom 22. Juni 1928 StGH 3/28 (a. a. O. S. 357 f.) und vom 7. Juli 1928 StGH 1/28 (a. a. O. S. 321 f.) von der Erwägung aus, daß die Wähler die Möglichkeit haben müßten, die Personen zu wählen, deren Entsendung in die Volksvertretung sie wünschten. Diese Möglichkeit könnten sie sich bei der Verhältniswahl nur mittels der Wahlvorschläge verschaffen. Daher sei das Recht zur Einreichung von Wahlvorschlägen, das nach den einschlägigen Wahlgesetzen den Wählern zustene, ein wesentlicher Bestandteil der Wahlberechtigung.

Die Wahlgrundsätze müßten deshalb auch schon die Aufstellung von Wahlvorschlägen erfassen.

Die Anwendung der Wahlgrundsätze auf das Erfordernis einer bestimmten Zahl von Unterschriften unter die Wahlvorschläge ergebe:

aa) Aus dem Wesen der Verhältniswahl folge notwendig, daß Wahlvorschläge eingereicht und von einer gewissen Zahl von Personen unterschrieben werden müßten. Die Anerkennung des Rechts jedes einzelnen Wählers, Wahlvorschläge einzureichen, würde eine geordnete Durchführung der Wahlen unmöglich machen. Andererseits bedeute der Grundsatz der Allgemeinheit des Wahlrechts, daß jedem Wähler die Möglichkeit gesichert werden solle, seinem Willen Geltung zu verschaffen (a. a. O. S. 339). Berücksichtige man beide einander bis zu einem gewissen Grad widersprechenden Gesichtspunkte, sei die Grenze der Unterschriftenzahl dahin zu ziehen, daß Unterschriften unter den Wahlvorschlag nur gefordert werden dürften, um sicherzustellen, daß allein ernstgemeinte Wahlvorschläge eingereicht werden (a. a. O. S. 339). Dieser Zweck allein dürfe bei der Bemessung der Zahl der Unterschriften maßgebend sein. Die in § 15 Abs. 3 RWG vorgesehene Zahl von 500 Unterschriften beweise, daß die Verhältniswahl als solche keine höhere Unterschriftenzahl fordere. Sie sei daher die Höchstgrenze (a. a. O. S. 340), die unter Umständen unterschritten werden müsse.

bb) Der Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts bedeute zunächst die Gleichheit der Stimmberechtigung aller Wähler (jeder Wähler eine Stimme, jede Stimme die gleiche Kraft), also den Ausschluß des Minderstimmens- und Klassenwahlrechts. Im Rahmen des Verhältniswahlrechts müsse darüber hinaus auch das Recht, Wahlvorschläge zu machen, von allen Wählern in gleicher Weise ausgeübt werden können (a. a. O. S. 337). Es müßten deshalb für alle Wahlvorschläge die gleichen Voraussetzungen gelten, sie müßten alle den gleichen Bedingungen unterworfen werden. Das gelte auch für die Unterzeichnung der Wahlvorschläge.

cc) Der Grundsatz des Wahlgeheimnisses schnebe nicht nur die öffentliche Stimmabgabe zu Protokoll oder die öffentliche Erklärung des Wählers aus, wem er seine Stimme gebe; der geheimen Wahl widerstreite es bereits, wenn eine andere Person erfahre, in welcher Weise der Wähler sein Wahlrecht ausübe (a. a. O. S. 351/52). Auch bei Einreichung der Wahlvorschläge, die eine Betätigung der Wahlberechtigung sei, müsse dieser Grundsatz nach Möglichkeit gewahrt werden. Für die Unterzeichnenden entfalle allerdings insoweit das Wahlgeheimnis. Das müsse in Kauf genommen werden, weil zur ordnungsmäßigen Durchführung der Verhältniswahl die Unterzeichnung der Wahlvorschläge durch eine bestimmte Anzahl von Personen notwendig sei. Doch müsse die Durchbrechung des Wahlgeheimnisses durch tunlichste Niedrighaltung der Unterschriften auf ein möglichst geringes Maß beschränkt werden. Die äußerste Grenze bilde die Zahl von 500 Unterschriften, wie bei Erörterung der Allgemeinheit der Wahl ausgeführt worden sei. Ausnahmsweise könne es vorkommen, daß jemand bei der Wahl einem anderen Wahlvorschlag seine Stimme gebe als dem, den er unterschrieben habe. Nach allgemeiner Auffassung tue jedoch jemand, der einen Wahlvorschlag unterschreibe, kund, in welchem Sinne er seine Stimme abgeben werde. Er ertäube sich damit des Schutzes des Wahlgeheimnisses.

2. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof teilt die Auffassung des Reichsstaatsgerichtshofs, daß der Sinn der Wahlrechtsgrundsätze nur in Beziehung auf das jeweilige verfassungsmäßige Wahlsystem bestimmt werden kann. Die Begriffe der Allgemeinheit, Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl und des Wahlgeheimnisses waren ursprünglich auf das Mehrheitswahlsystem abgestellt. Diese Grundsätze erhielten eine abgewandelte Bedeutung, als an die Stelle des Mehrheitswahlsystems das Verhältniswahlsystem trat. Auch diese abgewandelte Bedeutung ist verschieden, je nach der Art des in Betracht

kommenen Verhältniswahlsystems (gebundene, freie Listen usw.).

Jede Verhältniswahl ist notwendig Listenwahl und erfordert deshalb Wahlvorschläge. Das Recht, Wahlvorschläge einzureichen, kann, wie z. B. auf Grund des Reichswahlgesetzes von 1924 (§§ 15 Abs. 3, 17 Abs. 1) und der Wahlgesetze der Länder der Weimarer Republik, ein Recht der Wähler sein. Es kann aber auch, wie jetzt im bayerischen Landeswahlgesetz, ein Recht der organisierten Wählergruppen sein und daher nur deren Mitgliedern in einem bestimmt geregelten Verfahren zustehen (§§ 38 ff. LWG). Nur im ersten Fall kann das Recht, Wahlvorschläge zu machen, mit der Wahlberechtigung des Wählers überhaupt in Beziehung gesetzt und als ein wesentlicher Bestandteil von ihr aufgefaßt werden. Nach bayerischem Wahlrecht ist das Recht, Wahlvorschläge zu machen, der organisierten Wählergruppe vorbehalten (Art. 38 Abs. 1 LWG). Dieses Recht steht selbständig und unabhängig neben dem Wahlrecht des Wählers, ebenso die Mitwirkung des einzelnen Wählers bei dieser Wahl. Das Recht, Wahlvorschläge zu machen, kann deshalb nicht mehr als Bestandteil des Stimmrechts angesehen werden. Die Grundsätze der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahl erfassen nur das Stimmrecht des Wählers, nicht aber unmittelbar das Bewerbervorschlagsrecht der Wählergruppe.

Andererseits üben die Wahlvorschläge einen so maßgebenden Einfluß auf den Inhalt der abgegebenen Stimmen des Wählers aus — nur vorgeschlagene Bewerber können gültig gewählt werden (Art. 47 Abs. 1 Ziff. 4 LWG) —, daß dadurch die Ausübung des Wahlrechts selbst wesentlich beeinflußt wird. Deshalb sind die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 Abs. 1 BV auf die Ausübung des Wahlvorschlagsrechts durch die Wählergruppe sinngemäß anzuwenden, soweit dies wegen des Zusammenhangs der Wahlvorschläge mit der Ausübung des Wahlrechts geboten und möglich ist.

aa) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, sinngemäß angewendet auf das Vorschlagsrecht der Wählergruppe, bedeutet, daß jeder Wählergruppe die Möglichkeit gesichert sein muß, Wahlvorschläge zu machen, ausgenommen Wählergruppen, die unter Art. 15 BV oder Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes fallen. Nur solche Einschränkungen dieses Grundsatzes sind im Stadium der Aufstellung der Wahlvorschläge gerechtfertigt, die den Zweck verfolgen, unerträgliche Erschwerungen des Wahlgeschäftes hintanzuhalten. Die von Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 LWG geforderte Zahl von 500 Unterschriften dient der Erreichung dieses Zweckes. Da alle zugelassenen Wahlvorschläge auf dem Stimmzettel abgedruckt werden, würde dieser völlig unübersichtlich und unhandlich, wenn schrankenlos kleinste Splittergruppen zugelassen würden, von den Auswertungsschwierigkeiten ganz abgesehen. Die Bemessung der Zahl der Unterschriften auf 500 ist nicht zu beanstanden. Wenn man die Zahl der Stimmberechtigten in den 7 Wahlkreisen Bayerns nach der Angabe des Statistischen Landesamts, errechnet nach den Unterlagen für die Bundestagswahl vom 14. August 1949, zugrunde legt, beträgt die Zahl von 500 Stimmberechtigten im Wahlkreis mit den meisten Stimmberechtigten (Oberbayern) 0,306 vom Tausend, im Wahlkreis mit den wenigsten Stimmberechtigten (Oberpfalz) 0,882 v. T. und im Durchschnitt aller 7 Wahlkreise 0,584 v. T. aller Stimmberechtigten.

Artikel 38 Abs. 4 Ziffer 4 Satz 1 LWG verstößt sonach nicht gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 BV).

bb) Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, sinngemäß angewendet auf das Vorschlagsrecht der Wählergruppen, bedeutet, daß dieses Recht von jeder Wählergruppe in der gleichen Weise muß ausgeübt werden können. Da Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 LWG alle Wählergruppen hiebei gleich behandelt, verletzt er den erwähnten Grundsatz nicht. Für die Frage, ob die Erleichterung des Satzes 2 gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verstößt, kommen zunächst die gleichen Erwägungen in Betracht, wie sie unter dem Gesichtspunkt des Art. 118 Abs. 1

BV oben unter B b dargelegt worden sind. Hiezu kommt: Dem Grundsatz, daß keine weiteren Erschwerungen des Wahlgeschäftes als unbedingt erforderlich eintreten dürfen, entspricht es, daß von Gruppen, deren politisches Gewicht hinreichend bekannt ist, nicht mehr Unterschriften verlangt werden, als zum Nachweis der Übereinstimmung des Wahlvorschlags mit den ernstlichen Absichten der Wählergruppen notwendig ist.

cc) Das Wahlgeheimnis kann auf das Vorschlagsrecht der Wählergruppen selbst keine Anwendung finden. Das ergibt sich aus der Natur der Sache; die Wahlvorschläge selbst müssen öffentlich sein.

Durch die Forderung der Unterschriften von 500 Wahlberechtigten könnte nur das Wahlgeheimnis der Wähler verletzt werden. Dies ist jedoch nicht der Fall. Das Wahlgeheimnis bezieht sich nur auf die Ausübung des Wahlrechts, auf die Stimmabgabe selbst (ebenso bayer. Verw.GH. Entsch. n. F. Bd. 2 S. 120); das Recht, Wahlvorschläge zu machen, ist aber, wie oben dargetan, nach bayerischem Recht nicht Bestandteil der Wahlberechtigung. Unter dem Gesichtspunkt des Wahlgeheimnisses ist die Unterschriftenleistung unter den Wahlvorschlägen nicht anders zu beurteilen als die Mitgliedschaft bei einer Partei oder Wählergruppe. In beiden Fällen findet keinerlei Zwang statt. In beiden Fällen besteht die gleiche Wahrscheinlichkeit, daß der Wähler seine Stimme einer bestimmten Gruppe geben wird.

#### Zu 3 des Antrags:

Artikel 40 Abs. 4 LWG in der Fassung des Änderungsgesetzes lautet:

„Politische Parteien und sonstige Wählergruppen, die nicht mindestens in  $\frac{1}{4}$  der Stimmkreise oder Stimmkreisverbände eines Wahlkreises Stimmkreisbewerber zur Wahl stellen, können keine Wahlkreislste aufstellen.“

a) Die Antragsteller behaupten, Artikel 40 Abs. 4 LWG greife „in den Willen und in die Organisation“ der Wählergruppen ein und verstoße damit gegen Art. 114 Abs. 1 und 3 BV.

Artikel 114 Abs. 1 BV verbietet lediglich Beschränkungen, die sich gegen die Bildung von Vereinen und Gesellschaften richten. Er bezieht sich nicht auf die Tätigkeit eines Vereins oder einer Gesellschaft. Diese unterliegt vielmehr den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen, die jeweils für ein bestimmtes Lebensgebiet einschlägig sind. Er entbindet also nicht von der Einhaltung von Vorschriften, die das Wahlgesetz für die Aufstellung von Wahlkreislsten vorsieht. Inwiefern die angefochtene Bestimmung den Art. 114 Abs. 3 BV verletzen soll, ist in keiner Weise ersichtlich.

b) Die Antragsteller rügen weiter, Art. 40 Abs. 4 LWG verstoße gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl nach Art. 14 Abs. 1 BV und gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 Abs. 1 BV.

1. Im Rahmen des verbesserten Verhältniswahlrechts sind Bedeutung und Tragweite des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl nur im Zusammenhalt mit dem 4. Absatz des Art. 14 BV zu ermitteln, der bestimmt:

„Wahlvorschläge, auf die nicht mindestens in einem Wahlkreis 10 v. H. der abgegebenen Stimmen fallen, erhalten keinen Sitz zugeteilt.“ Nach Wortlaut, Sinn und Zweck bezieht sich diese Vorschrift ausschließlich auf den letzten Abschnitt des gesamten Wahlvorgangs, nämlich die Auswertung der abgegebenen Stimmen und die Zuteilung der Abgeordnetensitze, nicht auch auf die beiden vorhergehenden Abschnitte, die Aufstellung der Bewerber und die Wahl der Bewerber durch die stimmberechtigten Staatsbürger. In der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift tritt diese Absicht des Verfassungebers deutlich in den Ausführungen hervor, die der Mitberichtersteller anlässlich der Beratung des Art. 10 des Entwurfes (des nunmehrigen Art. 14 Abs. 4 BV) in der 4. Sitzung des Ausschusses der Bayerischen Verfassungebenden Landesversammlung vom 24. Juli 1946 gemacht hat: „Nun will man grundsätzlich allen Gruppen die Möglichkeit geben, sich durchzusetzen, entsprechend zu werben und dann eine entsprechende Stimmenzahl zu bekommen. Hier darf man also nicht mit

einer Hemmung einsetzen. Wohl aber ist es berechtigt, da einzusetzen, wo dann die Stimmen gezählt und gewogen werden sollen. Und hier müßte man die Stimmen, die unter ein gewisses Verhältnis herabsinken, nicht zum Zuge kommen lassen, das ist der Sinn dieses Absatzes 4.“ (Stenogr. Ber. Bd. I S. 90.)

Dem Art. 14 Abs. 4 BV liegt sonach der staatspolitische Gedanke zugrunde: Eine Partei, die auch bei Ausnützung freier Wahlchancen sich als zu klein erwies, soll keine Sitze im Landtag und keinen Einfluß auf die Führung der Staatsgeschäfte erhalten, damit die Bildung regierungsfähiger Mehrheiten im Parlament erleichtert und dadurch dessen Arbeitsfähigkeit ermöglicht wird.

Art. 14 Abs. 4 BV wirkt sich lediglich auf den Erfolg der abgegebenen Stimmen, auf ihre Verwertung aus. Er durchbricht und beschränkt also den Grundsatz der Gleichheit der Wahl nur nach dieser Richtung. Er betrifft weder die Aufstellung von Wahlvorschlägen, noch hindert er die Wähler, ihr Stimmrecht uneingeschränkt auszuüben. Eine ausdehnende Auslegung des in Art. 14 Abs. 4 BV enthaltenen Grundgedankens auf die beiden ersten Abschnitte des gesamten Wahlvorgangs ist ausgeschlossen, weil es sich hier um andersgeartete Tatbestände handelt.

Da der Grundsatz der Gleichheit der Wahl den Rang einer Verfassungsnorm hat, kann er durch einfaches Gesetz nicht durchbrochen oder eingeschränkt werden. Zulässig sind nur Beschränkungen, die durch die Verfassung selbst getragen sind, d. h. Beschränkungen, die entweder in Art. 14 Abs. 4 BV vorgesehen oder die zur Durchführung des verfassungsmäßigen Prinzips der verbesserten Verhältniswahl zur Vermeidung unerträglicher Erschwerungen des Wahlgeschäfts unbedingt erforderlich sind (siehe oben B c 2 aa bb).

2. Die in Art. 40 Abs. 4 LWG vorgesehenen Einschränkungen sind mit der nach Art. 14 Abs. 4 BV nicht identisch, sie greifen über sie hinaus und werden neben ihr wirksam. Sie widersprechen dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl, und zwar sowohl soweit er sich auf die Wähler, als auch soweit er sich auf die Wählergruppen bezieht.

aa) Gleichheit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 BV) bedeutet, daß jeder Wähler sein Wahlrecht in gleicher Weise wie jeder andere Wähler ausüben kann. Es ist also jede Differenzierung des Wahlrechts unter dem Gesichtspunkte verboten, daß der Wähler seine Stimme dem Bewerber einer bestimmten Wählergruppe gibt. Gegen dieses Verbot verstößt Art. 40 Abs. 4 LWG aus folgenden Gründen:

Jeder Wähler hat 2 Stimmen (Art. 45 LWG). Davon ist die eine für einen Stimmkreisbewerber, die andere für einen Bewerber aus der Wahlkreisliste abzugeben. Wenn eine Partei oder Wählergruppe nicht für  $\frac{1}{4}$  aller Stimmkreise eines Wahlkreises Bewerber aufstellt, so kann sie nach Art. 40 Abs. 4 LWG keine Wahlkreisliste einreichen. Dann kann auch in den Stimmkreisen, in denen die Partei oder Wählergruppe einen Stimmkreisbewerber aufgestellt hat, der Anhänger dieser Wählergruppe seine zweite Stimme nicht abgeben, sofern er diese nur seiner eigenen Partei oder Wählergruppe zukommen lassen

will. Er ist also gezwungen, auf seine zweite Wählerstimme zu verzichten oder sie einem Bewerber zu geben, dem er sie sonst nicht geben würde. Wähler in Stimmkreisen, für die jene Partei oder Wählergruppe keine Wahlkreisbewerber aufgestellt hatte, können auch nicht der Wahlkreisliste dieser Partei oder Wählergruppe ihre Stimmen geben, während Wähler anderer Parteien oder Wählergruppen, die mindestens in  $\frac{1}{4}$  aller Stimmkreise Bewerber aufgestellt haben, auch den Wahlkreisandidaten dieser Partei oder Wählergruppe ihre Stimmen geben können.

Die Wähler werden also bei der Ausübung ihres Wahlrechts ungleich behandelt, und zwar je nachdem sie Anhänger einer Wählergruppe des Art. 40 Abs. 4 LWG sind oder nicht.

bb) Gleichheit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 BV) bedeutet weiter, daß allen organisierten Wählergruppen als solchen die gleichen Chancen sowohl bei der Aufstellung der Wahlvorschläge als auch beim Stimmempfang eingeräumt werden.

In beiden Richtungen verstößt Art. 40 Abs. 4 LWG gegen diesen Grundsatz: Wählergruppen des Art. 40 Abs. 4 LWG können im Gegensatz zu anderen Wählergruppen keine Wahlkreisliste aufstellen und können infolgedessen auf der Wahlkreisebene keine Stimmen erhalten.

3. Einem Stimmkreisbewerber, der von einer Wählergruppe des Art. 40 Abs. 4 LWG aufgestellt ist, aber in der Mehrheitswahl nicht durchdringt, ist von vorneherein die Möglichkeit versperrt, auf der Wahlkreisliste zu erscheinen und zum Zuge zu kommen, während den anderen Bewerbern diese Möglichkeit offensteht. Der Stimmkreisbewerber wird also unterschiedlich behandelt je nach der Wählergruppe, die ihn aufstellt. Dadurch wird Art. 118 Abs. 1 BV verletzt. Denn eine solche unterschiedliche Behandlung kann nur dem Zweck dienen, örtlich begrenzte Wählergruppen dadurch zu benachteiligen, daß ihre Stimmkreisbewerber von der Aufnahme in die Wahlkreisliste ausgeschlossen werden. Dieser Gesichtspunkt rechtfertigt aber nach dem Willen der Verfassung, wie sich aus den Darlegungen zu 1) und 2) ergibt, die unterschiedliche Behandlung der Stimmkreisbewerber nicht.

c) Die Antragsteller beanstanden den Art. 40 Abs. 4 LWG endlich unter dem Gesichtspunkt, daß er das Prinzip der Verhältniswahl verletze. Auch diese Rüge ist berechtigt:

Der Stimmkreisbewerber einer Wählergruppe des Art. 40 Abs. 4 LWG nimmt in keinem Falle, gleichviel ob er im Stimmkreis als Stimmkreisbewerber gewählt wird oder nicht, an der Verhältnisberechnung des Art. 48 Abs. 2 LWG teil. Art. 40 Abs. 4 LWG hat also zur Folge, daß sich die Verhältnisberechnung nicht mehr auf alle Wählergruppen bezieht, sondern sich auf einen Teil beschränkt. Damit wird der Boden des Verhältniswahlrechts verlassen. Art. 40 Abs. 4 LWG ist daher auch mit dem verbesserten Verhältniswahlrecht des Art. 14 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

## V.

Es war daher zu entscheiden, wie geschehen. Das Verfahren ist gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 VfGHG kostenfrei.

gez.: Dr. Welsch  
gez.: Decker  
gez.: Dollmann

gez.: Happel  
gez.: Dr. Holzinger  
gez.: Morgenroth

gez.: Kuchtnr  
gez.: Dr. Wintrich  
gez.: Keller.

## Entscheidung

des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes betreffend Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4, Abs. 5 Ziff. 2, Art. 40 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 29. Juni 1950 (GVBl. S. 127)

Im Namen des Freistaates Bayern! \*

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erläßt in den Sachen: Anträge

\* Die Entscheidung (Vf 64—VII—50, Vf 113—VII—50) wird gem. § 54 Abs. 4 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 22. 7. 47 (GVBl. S. 147) veröffentlicht.

1. der Interessengemeinschaft Münchener Evakuierter in Engelsberg über Mühldorf/Inn, vertreten durch Landtagsabgeordneten Julius Höllerer,
2. des Julius Höllerer wie vor in eigenem Namen,
3. der Wiedergutmachungs-Interessengemeinschaft

der Total Flieger- und Währungsgeschädigten in Bayern e. V., München 2, Fürstenstraße 12, vertreten durch ihren 1. Vorsitzenden Adolf Barth, München 2, Fürstenstraße 12,

4. des Adolf Barth wie vor in eigenem Namen,
5. des Dr. Hans Keller, Landesvorsitzender der Parteilosen Wählerschaft in Bayern, München, Hohenschwangauplatz 7,

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4, Abs. 5 Ziff. 2, Art. 40 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 29. Juni 1950 (GVBl. S. 127) auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 7. Oktober 1950, an der teilgenommen haben:

als Vorsitzender:

der Präsident des Verfassungsgerichtshofes, Oberlandesgerichtspräsident Dr. Welsch,

die Beisitzer:

1. Senatspräsident Decker, Verwaltungsgerichtshof,
2. Oberverwaltungsgerichtsrat Dollmann, Verwaltungsgerichtshof,
3. Oberstlandesgerichtsrat Happel, Oberstes Landesgericht,
4. Landgerichtspräsident Dr. Holzinger, Landgericht Memmingen,
5. Oberstlandesgerichtsrat Morgenroth, Oberstes Landesgericht,
6. Oberstlandesgerichtsrat Kuchtner, Oberstes Landesgericht
7. Senatspräsident Dr. Wintrich, Oberlandesgericht München,
8. Oberverwaltungsgerichtsrat Keller, Verwaltungsgerichtshof,

in der öffentlichen Sitzung vom 12. Oktober 1950 folgende

#### Entscheidung:

I. Artikel 40 Abs. 4 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des § 1 Ziffer 4 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz) vom 29. Juni 1950 (GVBl. S. 127) ist nichtig.

II. Artikel 38 Abs. 4 Ziffer 4, Absatz 5 Ziffer 2, Artikel 40 Abs. 1 Satz 2 des Landeswahlgesetzes in der Fassung des § 1 Ziffer 3 dieses Änderungsgesetzes widersprechen nicht der Bayerischen Verfassung.

#### I.

1. Die Interessengemeinschaft Münchener Evakuierter in Engelsberg 18 über Mühldorf, gezeichnet Rieger, beantragte mit Schriftsatz vom 5. Juni 1950 beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz), insonderheit seiner Art. 38 und 40 festzustellen und benannte Julius Höllerer als ihren Vertreter vor dem Verfassungsgerichtshof. Dieser beantragte mit Schriftsatz vom 28. September 1950, gemäß Art. 98 Satz 4 BV, § 2 Ziff. 7 VfGHG die Verfassungswidrigkeit der Art. 38 und 40 LWG auszusprechen.

In der mündlichen Verhandlung vom 7. Oktober 1950 schränkte er, handelnd für die vorbezeichnete Interessengemeinschaft und für seine eigene Person, den Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit auf die Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 und 2, Abs. 5 Ziff. 2 LWG ein, weil diese das Grundrecht der Vereinsfreiheit nach Art. 114 BV verletzen, und auf Art. 40 Abs. 4 LWG, weil dieser die Grundrechte sowohl des Art. 114 BV (Vereinsfreiheit) als des Art. 118 BV (Gleichheitsgrundsatz) sowie auch den Art. 14 BV (Grundsatz des Verhältniswahlrechts) verletze.

2. Mit Schriftsatz der „Wiedergutmachungs-Interessengemeinschaft der Total-Flieger- und Währungsgeschädigten in Bayern e.V.“, vertreten durch ihren 1. Vorsitzenden Adolf Barth, München, Fürstenstraße 12/II, vom 12. Juli 1950 — eingelaufen beim Verfassungsgerichtshof am gleichen Tage — schloß sich diese einer am 19. Mai 1950 beim Bayerischen

Verfassungsgerichtshof eingelaufenen „Verfassungsbeschwerde“ der Mitglieder des Bayerischen Landtags Dr. Max Rief und Julius Höllerer vom 17. Mai 1950 an, in welcher diese die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Art. 38 und 40 des Landeswahlgesetzes i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 29. Juni 1950 begehren. Auf Anfrage des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes stellte der Abgeordnete Höllerer mit Schriftsatz vom 28. September 1950 klar, daß er seinen Antrag vom 17. Mai 1950 zugleich als Antrag nach Art. 98 Satz 4 BV, § 54 Abs. 1 VfGHG behandelt wissen wolle, nachdem nunmehr das Landeswahlgesetz im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden sei.

In der mündlichen Verhandlung vom 7. Oktober 1950 schloß sich der 1. Vorsitzende Adolf Barth, nach seiner Angabe handelnd für die genannte Wiedergutmachungs-Interessengemeinschaft und für seine eigene Person, den Anträgen des Abgeordneten Julius Höllerer an, beschränkte seine Anträge auf diese und ließ seine weitergehenden Beanstandungen, die auf die Schaffung einer Landeswahlliste gingen, fallen.

3. Der Landesvorsitzende der Parteilosen Wählerschaft in Bayern, Dr. Hans Keller in München, Hohenschwangauplatz 7, machte mit Schriftsatz vom 22. April 1950 an den Präsidenten des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes — dort eingelaufen am 3. Mai 1950 — die Verfassungswidrigkeit des Landeswahlgesetzes vom 29. März 1949, und zwar seiner Art. 38 ff. (ausschließliches Recht der zugelassenen Landesparteien, Wahlvorschläge zu machen) wegen unzulässiger Einschränkung des verfassungsmäßigen Grundrechtes auf Gleichheit vor dem Gesetz geltend.

Nachdem der Bayerische Landtag am 17. Mai 1950 das nunmehr in Nr. 20 des Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblattes vom 29. September 1950 S. 127 verkündete Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz) vom 29. Juni 1950 erlassen hatte, hielten damit die zum Antrag gehörten Beteiligten: Landtag, Senat und Staatsregierung den Antrag für gegenstandslos.

Der Antragsteller zog mit Schriftsatz vom 12. September 1950 — eingelaufen am 14. September 1950 — seine „Verfassungsbeschwerde“ vom 22. April 1950, soweit sie die Beschränkung des Vorschlagsrechts auf politische Parteien zum Gegenstand hatte, zurück, da die Neufassung des Gesetzes den Beanstandungen der „Verfassungsbeschwerde“ in diesem Punkte Rechnung trage.

Er hielt jedoch seine Beschwerde aufrecht hinsichtlich der Schlechterstellung der nunmehr als vorschlagsberechtigt anerkannten „sonstigen Wählergruppen“ und führte hierzu aus:

Nach Art. 38 Abs. 4 Satz 4 müßten die Wahlvorschläge in jedem Wahlkreise von 500 Wahlberechtigten unterzeichnet sein, es sei denn, daß glaubhaft gemacht werde, daß mindestens 500 Stimmberechtigte den Wahlkreisvorschlag unterstützten. Diese in das Gesetz neu aufgenommene Bestimmung wirke sich zwar nicht zuungunsten der Parteilosen Wählerschaft aus, weil deren Kandidaten in der Mehrzahl bereits bei den Gemeinde- und Landkreiswahlen des Jahres 1948 ein Vielfaches jener Stimmzahl auf sich vereinigt hätten. Die Parteilose Wählerschaft, deren einziger Programmpunkt die Verwirklichung der Gerechtigkeit in der Politik sei, halte sich aber für verpflichtet, für kleinere Nicht-Parteien einzutreten, deren Kandidaten sich bisher keiner Wahl gestellt hätten, so daß ihnen, wenn sie nicht eine entsprechende Anzahl eingeschriebener Mitglieder nachweisen könnten, die vorgeschriebene Glaubhaftmachung unmöglich gemacht werde. Von solchen kleineren Wählergruppen 500 Unterschriften zu verlangen, verstoße nicht nur gegen das Grundrecht auf Gleichheit, sondern auch gegen das Wahlgeheimnis.

Gegen das Grundrecht auf Gleichheit verstoße endlich Art. 40 Abs. 4, wonach das Recht zur Aufstellung einer Wahlkreisliste willkürlich davon abhängig gemacht werde, daß in mindestens drei Vierteln der Stimmkreise oder Stimmkreisverbände Be-

werber aufgestellt würden. Unter der durch die Verfassung vorgeschriebenen „Verbesserung“ des Verhältniswahlrechts seien bekanntlich Zugeständnisse an die Grundsätze des Mehrheitswahlrechts zu verstehen. Bei konsequenter Anwendung des Mehrheitswahlrechts könnte jeder Wahlberechtigte in seinem Stimmkreis kandidieren, ohne eine sich auf den ganzen Wahlkreis erstreckende Wählergruppe hinter sich zu haben. Diese Möglichkeit scheiterte nicht einmal an der auch nicht mit dem Verhältniswahlrecht, geschweige denn mit einem verbesserten Verhältniswahlrecht zu rechtfertigenden sog. 10-Prozent-Klausel in Art. 14 Abs. 4 der Bayerischen Verfassung. Denn im kleinsten Wahlkreis (Oberpfalz), welcher nur 10 Stimmkreise mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 91 390 Seelen umfasse, bräuchte ein Kandidat im größten Stimmkreisverband (Neustadt—Weiden—Eschenbach mit 125 708 Einwohnern) nur etwa drei Viertel der Stimmen zu gewinnen, um damit mehr als 10 v. H. der im ganzen Wahlkreis abgegebenen Stimmen auf sich zu vereinigen. Wenn sein Name auch in den übrigen 9 Stimmkreisen auf der Wahlkreisliste erscheine, erhöhe sich seine Chance nicht unbeträchtlich. Art. 14 Abs. 4 der Bayer. Verfassung biete also nicht die mindeste Handhabe, ihm die Aufstellung einer Wahlkreisliste zu verbieten.

Im Hinblick auf die tags zuvor stattgefundene öffentliche Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof über die Meinungsverschiedenheit zwischen Minderheit und Mehrheit des Landtags, die sich auf die gleichen Fragen bezog, führte Dr. Keller in einem Nachtragsschriftsatz vom 6. Oktober 1950 noch aus:

Bei der Erörterung der von Art. 38 LWG verlangten 500 Unterschriften sei der Gesichtspunkt des Wahlgeheimnisses unerwähnt geblieben. Dieser Wahlrechtsgrundsatz verlange, daß der Wahlberechtigte nicht unnötigerweise veranlaßt werden solle, seine politische Gesinnung zu offenbaren. Es handle sich um Gefälligkeitsunterschriften, die für die Ernsthaftigkeit und für die Verbreitung einer Wählergruppe einen höchst unzuverlässigen Maßstab abgäben, auf den man ebensogut verzichten könnte, zumal er mit einer Verletzung des Wahlgeheimnisses erkaufte werden müsse.

Von Rechts wegen bräuchten (unter dem Gesichtspunkt des Wahlgeheimnisses) nur die Bewerber selbst ihren Wahlvorschlag zu unterzeichnen. Nach dem Landeswahlgesetz dürften aber gerade diese ihren Wahlvorschlag nicht unterschreiben. Diese Bestimmung verstoße insofern gegen das Wahlgeheimnis, als sie (weil der Wahlvorschlag nun einmal unterschrieben werden müsse) den Bewerber zwingt, andere zur Preisgabe ihrer Gesinnung zu bewegen, während es sozusagen sein natürliches Recht sei, sich selbst zu wählen, da man niemand das Recht bestreiten könne, sich selbst für den würdigsten Vertreter seiner eigenen Ideen zu halten.

Die in Art. 38 LWG vorgesehene „Glaubhaftmachung“ stelle es ins Belieben des Wahlkreis Ausschusses, ob er glauben wolle oder nicht, daß ein Wahlvorschlag von mindestens 500 Stimmberechtigten unterstützt werde. Da die Parteien im Wahlkreis Ausschuss in der Mehrheit seien, seien ihnen die „sonstigen Wählergruppen“ auf Gnade und Ungnade ausgeliefert. Hielte der Wahlkreis Ausschuss die Glaubhaftmachung nicht für erbracht, so müßten diese Gruppen binnen einer Frist von nur einer Woche versuchen, die fehlenden 480 Unterschriften zusammenzubringen, — eine unmögliche Zumutung. Aus diesem Grunde sei eine „authentische Interpretation“ des Verfassungsgerichtshofs vonnöten, was unter „Glaubhaftmachung“ zu verstehen sei.

Die 75-Prozent-Klausel in Art. 40 LWG sei nicht deswegen verfassungsmäßig, weil es allen Parteien und sonstigen Wählergruppen in gleicher Weise freistehe, in drei Vierteln aller Stimmkreise Kandidaten aufzustellen. Eine solche rein formale Auslegung des Verfassungssatzes von der Gleichheit der Wahl erinnere bedenklich an das bittere Wort, wonach es in der Demokratie den Millionären und den

Arbeitslosen in völlig gleicher Weise gestattet sei, unter Brücken zu schlafen. Materielle Gleichheit erfordere, daß die Chancen der Minderheit nicht willkürlich beschnitten würden.

Die von der Bayerischen Verfassung vorgesehene „Verbesserung“ des Verhältniswahlrechts sei bekanntlich in der Aufnahme von Elementen des Mehrheitswahlrechts zu erblicken. Die 75-Prozent-Klausel bedeute aber keine Verbesserung, sondern die völlige Abschaffung des Verhältniswahlrechts für die davon betroffenen Wählergruppen.

Es gehe nicht an, jede Benachteiligung der als „Splitterparteien“ verfeimten Wählergruppen damit zu rechtfertigen, daß die Verfassung durch ihre sogenannte 10-Prozent-Klausel diesen Gruppen den Kampf angesagt habe. Diese 10-Prozent-Klausel sei vielmehr als eine Ausnahme von dem die Verfassungen aller Kulturstaaten beherrschenden Gleichheitssatz anzusehen. Es sei aber ein allgemein anerkannter Auslegungsgrundsatz, daß Ausnahmebestimmungen einengend auszulegen seien.

In der mündlichen Verhandlung vom 7. Oktober 1950 beantragte demgemäß Dr. Keller, „den entsprechenden Passus des Landeswahlgesetzes, den er bisher in seinen Schriftsätzen noch nicht berührt habe (gemeint war Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 3 LWG), für verfassungswidrig zu erklären und den Begriff der Glaubhaftmachung nach Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 2 authentisch zu interpretieren. Außerdem beantragte er, Art. 40 Abs. 1 Satz 2 LWG für verfassungswidrig zu erklären, weil er die Freiheit der Wahl verletze.“

4. Die sämtlichen Anträge wurden miteinander verbunden.

## II.

Der Bayerische Landtag, der Bayerische Senat und die Staatsregierung wurden um Stellungnahme ersucht.

a) Der Bayerische Landtag beschäftigte sich in dem Schriftsatz seines Bevollmächtigten, des Mitglieds des Bayerischen Landtags, Schebeck, vom 23. September 1950 nur mit den Beanstandungen der Wiedergutmachungs-Interessengemeinschaft der Totalflieger- und Währungsgeschädigten in Bayern e. V. (Mangel der Landeslisten im bayerischen Wahlrecht usw.), die nicht mehr Gegenstand des Verfahrens sind. Zu der ihm am 15. September 1950 übermittelten aufrechterhaltenen „Verfassungsbeschwerde“ des Dr. Keller vom 12. September 1950 gab er keine Äußerung ab.

b) Der Bayerische Senat äußerte sich unterm 18. Juli 1950. soweit die von den Beschwerdeführern aufrechterhaltenen Beanstandungen des LWG in Betracht kommen, wie folgt:

1. Die neue Fassung des Art. 38 LWG verstoße nicht gegen Art. 114 BV. Die durch ihn gewährleistete Vereinsfreiheit werde durch die Bestimmung, daß jeder Wahlkreisvorschlag von wenigstens 500 Stimmberechtigten des Wahlkreises unterzeichnet sein müsse, nicht eingeschränkt; denn sie hindere die Bildung von Vereinen mit geringerer Mitgliederzahl in keiner Weise. Die Meinung, Art. 114 BV garantiere jedem Verein völlige Freiheit der Betätigung im öffentlichen Leben, insbesondere auf dem Gebiet der politischen Wahlen, sei irrig. Dazu komme, daß die 500 Unterschriften ja nicht von Mitgliedern einer Partei oder einer organisierten Wählergruppe gegeben werden müßten; vielmehr genüge es, daß die Unterzeichner im Wahlkreis stimmberechtigt seien; es sei daher auch einem Verein mit nur 7 Mitgliedern die Möglichkeit gegeben, einen gültigen Wahlkreisvorschlag einzureichen.

2. Aus den gleichen Gründen verstoße auch die Vorschrift des Art. 40 Abs. 4, daß politische Parteien und sonstige Wählergruppen nur dann eine Wahlkreisliste aufstellen könnten, wenn sie mindestens in drei Vierteln der Stimmkreise oder Stimmkreisverbände eines Wahlkreises Stimmkreisbewerber zur Wahl stellten, nicht gegen Art. 114 BV; denn auch diese Vorschrift erschwere die Bildung

von Vereinen, die allein durch Art. 114 gewährleistet werde, in keiner Weise. Art. 40 Abs. 4 verstoße aber auch nicht gegen Art. 118 BV. Wenn der Stimmkreisbewerber einer Partei, die die Voraussetzungen des Art. 40 Abs. 4 nicht erfülle, nicht in einer Wahlkreisliste erscheinen könne, so habe das eben darin seinen Grund, daß bei ihm die Verhältnisse anders lägen als bei den Stimmkreisbewerbern der Parteien, die die Voraussetzungen des Art. 40 Abs. 4 erfüllten. Es würden also nicht gleiche Verhältnisse ungleich behandelt, sondern es würden aus der Ungleichheit der Verhältnisse die entsprechenden Folgerungen gezogen.

Ebensowenig könne eine Verletzung des Art. 118 BV daraus gefolgert werden, daß jeder Wähler 2 Stimmen habe; denn dieses doppelte Stimmrecht werde nicht dadurch beeinträchtigt, daß ein Stimmkreisbewerber nicht auch in der Wahlkreisliste erscheine. Durch den Befehl der Militärregierung vom 30. Juni 1949 sei ja die Bestimmung des früheren Art. 45 Abs. 2, daß beide Stimmen nur einheitlich auf einen Wahlkreisvorschlag mit dem gleichen Kennwort abgegeben werden könnten, beseitigt; infolgedessen sei ein Wähler, der seine Stimme einem in der Wahlkreisliste nicht erscheinenden Bewerber gebe, nicht seiner zweiten Stimme beraubt, sondern könne sie dem Wahlkreisbewerber einer anderen Partei geben. Im übrigen sei kein Wähler gezwungen, von seiner zweiten Stimme Gebrauch zu machen.

Dagegen begegne Art. 40 Abs. 4 in anderer Richtung durchgreifenden Bedenken. Mit Recht erhöhen die Beschwerdeführer die Frage, ob diese Bestimmung nicht dem in Art. 14 Abs. 1 BV festgelegten System der verbesserten Verhältniswahl widerspreche. Sie habe tatsächlich zur Folge, daß die Parteien, die diese Voraussetzungen nicht erfüllten, nur an den Wahlen in den Stimmkreisen nach Art. 36 Abs. 3, nicht auch an der Wahl der übrigen Abgeordneten auf der Wahlkreisebene nach Art. 36 Abs. 4 LWG Anteil hätten. Die Wahl in den Stimmkreisen sei aber nach Art. 49 reine Mehrheitswahl, die, wie der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 2. Dezember 1949, Vf. 5—VII—49, ausgeführt habe, nur deshalb dem verfassungsmäßigen Prinzip der Verhältniswahl nicht widerspreche, weil die Stimmen, die innerhalb eines Wahlkreises sowohl für die Stimmkreisbewerber einer Partei als auch für ihre Wahlkreisbewerber abgegeben würden, alle zusammengezählt würden und weil aus der so für jede Partei gewonnenen Gesamtstimmzahl der Sitzanteil jeder Partei errechnet werde, so daß sich die Verhältnisberechnung nicht auf einen Teil beschränke, sondern sich auf die Gesamtzahl der Abgeordneten beziehe. Diese für den Begriff der Verhältniswahl wesentlichen Umstände träfen aber da nicht mehr zu, wo eine Partei mangels Zulassung einer Wahlkreisliste nur an den Wahlen in den Stimmkreisen beteiligt sei, die, wie gesagt, reine Mehrheitswahlen seien. Solche Parteien seien demnach von der Verhältniswahl vollständig ausgeschlossen. Damit sei aber der Boden des Art. 14 Abs. 1 BV verlassen. Art. 40 Abs. 4 erscheine daher aus diesem Grunde als verfassungswidrig.

c) Die Bayerische Staatsregierung gab keine schriftliche Äußerung ab. Ihr Vertreter beantragte in der mündlichen Verhandlung am 7. Oktober 1950, die Anträge auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit abzuweisen. Er bezog sich auf seine Ausführungen in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof am 6. Oktober 1950 in der Meinungsverschiedenheit zwischen der Minderheit und der Mehrheit des Landtags, daß Art. 38 Abs. 4 und Art. 40 Abs. 4 LWG der Bayerischen Verfassung nicht widersprächen. Ergänzend fügte er bei:

1. Die angefochtenen Bestimmungen des Landeswahlgesetzes entsprächen den vom Verfassungsgerichtshof aufgestellten Grundsätzen, daß die Wahlschriften Bestimmungen zur Zurückdrängung der Splitterparteien enthalten dürften, um die Bildung regierungsfähiger Mehrheiten im Parlament zu erleichtern.

Die Beschwerdeführer legten auch den Grundsatz des Wahlgeheimnisses mißverständlich aus. Dieser bestehe darin, daß niemand erfahren dürfe, wie der Stimmberechtigte seine Stimme abgegeben habe. Wenn sich die Bestimmungen über das Wahlgeheimnis auf die Aufstellung der Kandidaten bezögen, müßte das Verfahren zur Aufstellung der Kandidaten als unzulässig erachtet werden. Der Begriff des Wahlgeheimnisses könne nicht in solcher Weise ausgelegt werden.

2. Der Wahlbewerber werde in eigener Sache tätig und könne daher seine eigenen Wahlvorschläge nicht unterzeichnen. In allen Wahlgesetzen sei den Wahlbewerbern die Unterschrift unter ihren eigenen Wahlvorschlägen nicht gestattet.

3. Der Sinn des Art. 40 Abs. 1 Satz 2 sei: Jede Häufelung der Stimmen solle bei der Landtagswahl vermieden werden. Wenn man den Stimmkreisbewerber in seinem Stimmkreis auch auf die Wahlkreisliste setzen könnte, wäre dies eine Häufelung und eine Bevorzugung des Stimmkreisbewerbers gegenüber demjenigen Bewerber, der nur auf der Wahlkreisliste stehe.

### III.

A 1. Die Antragsteller Höllerer und Barth behaupten, Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 und 2 und Abs. 5 Ziff. 2 sowie Art. 40 Abs. 4 LWG schränken das Grundrecht der Vereinsfreiheit (Art. 114 BV) und den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 Abs. 1 BV verfassungswidrig ein. Der Antragsteller Dr. Keller macht geltend, Art. 40 Abs. 4 LWG verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV) und das Prinzip der Verhältniswahl (Art. 14 Abs. 1 BV), Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 3 LWG gegen das Wahlgeheimnis (Art. 14 Abs. 1 BV), außerdem bezeichnet er den Art. 40 Abs. 1 Satz 2 LWG als verfassungswidrig und beantragt, den Art. 38 Abs. 4 Satz 2 LWG „authentisch zu interpretieren“.

Da sämtliche Antragsteller die Verletzung von Grundrechten (Art. 114 und 118 Abs. 1 BV) rügen, sind ihre Beschwerden zulässig (§ 54 Abs. 1 VfGHG). Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob das Recht des Wählers, seine Stimme geheim abzugeben (Art. 14 Abs. 1 BV), sich als ein „politisches Grundrecht“ darstellt und ob der Schutz eines solchen Rechts durch Art. 98 BV gewährleistet wird (vgl. Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 30. 7. 49, Vf. 14, 64, 131-VII-49).

Das „Prinzip der Verhältniswahl“ ist kein Grundrecht. Auf seine Verletzung kann daher der Antrag nach § 54 Abs. 1 VfGHG ebensowenig gestützt werden, als auf die allgemeine Behauptung der Verfassungswidrigkeit oder auf das Begehren der authentischen Interpretation eines Gesetzes. Wenn jedoch der Verfassungsgerichtshof selbst in dem bei ihm auf Grund des Art. 98 Satz 4 BV, § 54 Abs. 1 VfGHG anhängigen Verfahren zu der Überzeugung gelangt, daß das angefochtene Gesetz zwar kein Grundrecht verletzt, aber aus anderen verfassungsrechtlichen Gründen verfassungswidrig ist, hat er in entsprechender Anwendung des § 54 Abs. 2 VfGHG bei seiner Entscheidung auch diese anderen Gesichtspunkte zu berücksichtigen (Entsch. des Verfassungsgerichtshofes vom 27. November 1948, Vf. 6 und 51-VII-47).

Da die Antragsteller Höllerer und Barth zugleich in eigenem Namen als Antragsteller aufgetreten sind, erübrigt sich die Prüfung der Frage, ob die von ihnen vertretenen Gruppen auch ihrerseits selbst beschwerdeberechtigt sind.

2. Der Verfassungsgerichtshof ist sonach auf Grund des Art. 98 Satz 4, § 2 Ziff. 7 und 54 Abs. 1 VfGHG, und zwar in der Besetzung nach Art. 68 Abs. 1 Buchstabe b BV zur Entscheidung zuständig.

B. Der Verfassungsgerichtshof hat in der Entscheidung vom 6. Oktober 1950, Vf. 79-VII-50 (Meinungsverschiedenheit zwischen Landtagsmehrheit und Minderheit), zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 und 2, Abs. 5 Ziff. 2 und Art. 40 Abs. 4 LWG eingehend Stellung genommen. Der gleiche Sachverhalt ist, soweit die

Anträge Höllerer und Barth in Betracht kommen, vollständig, was den Antrag Dr. Keller angeht, teilweise Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Die sachliche Würdigung ergibt, unter den wesentlichen Gesichtspunkten zusammengefaßt, folgendes:

1. Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 und 2 und Abs. 5 LWG verletzen den Art. 114 BV nicht.

Ein Verein oder eine Gesellschaft im Sinne dieser Bestimmung setzt einen dauernden Zusammenschluß von Personen zu einem gemeinschaftlichen Zweck in Unterordnung unter eine organisierte Willensmacht voraus. Die 500 bzw. 20 stimmberechtigten Unterzeichner (Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 und 2 LWG) bilden keine solche Vereinigung. Denn sie verfolgen lediglich einen einmaligen vorübergehenden Zweck; es fehlt auch insofern am Vereinigungswillen, als keine Unterordnung unter eine organisierte Willensmacht stattfindet.

Die Unterschriften unter die Niederschriften über die Versammlung zur Aufstellung der Kandidaten (Art. 38 Abs. 5 Ziff. 2 LWG) haben nicht die Mitglieder der Partei oder Wählergruppe, sondern 10 Stimmberechtigte (Art. 39 Abs. 1 LWG) ohne Rücksicht auf ihre Mitgliedschaft zu leisten. Eine Verletzung des Art. 114 BV scheidet schon aus diesem Grunde aus.

2. Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 2 LWG (wonach die Unterschriften von 20 Stimmberechtigten genügen, wenn glaubhaft gemacht wird, daß mindestens 500 Stimmberechtigte den Wahlkreisvorschlag unterstützen) verletzt den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 Abs. 1 BV nicht. Denn die unterschiedliche Behandlung der Wählergruppen je nach der Zahl der beizubringenden Unterschriften ist nicht willkürlich, sondern sachlich gerechtfertigt, weil das politische Gewicht der Parteien und Wählergruppen, die in einer vorhergehenden vergleichbaren Wahl schon eine entsprechende Stimmenzahl auf sich vereinigen konnten, bekannt ist, während den neuauftretenden Wählergruppen diese Tatsache nicht zur Seite steht und daher auf andere Weise glaubhaft zu machen ist. (Hierüber und über einen anderen noch zu berücksichtigenden Umstand vgl. die oben [B] angeführte Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes).

3. Nach bayerischem Wahlrecht ist das Recht, Wahlvorschläge zu machen, nicht ein Recht des Wählers, sondern der organisierten Wählergruppe (Art. 38 Abs. 1 LWG). Es kann deshalb nicht als Bestandteil der Wahlberechtigung (des Stimmrechts) des Wählers angesehen werden. Die Grundsätze der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahl erfassen nur das Stimmrecht des Wählers, nicht aber unmittelbar das Bewerbervorschlagsrecht der Wählergruppe. Andererseits üben die Wahlvorschläge einen so maßgebenden Einfluß auf den Inhalt der abgegebenen Stimmen des Wählers aus — nur vorgeschlagene Bewerber können gültig gewählt werden: Art. 47 Abs. 1 Ziff. 4 LWG —, daß dadurch die Ausübung des Wahlrechts selbst wesentlich beeinflußt wird. Deshalb sind die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 Abs. 1 BV auf die Ausübung des Wahlvorschlagsrechts durch die Wählergruppe sinngemäß anzuwenden, soweit dies wegen des Zusammenhangs der Wahlvorschläge mit der Ausübung des Wahlrechts geboten und möglich ist.

a) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, sinngemäß angewendet auf das Vorschlagsrecht der Wählergruppe, bedeutet, daß jeder Wählergruppe die Möglichkeit gesichert sein muß, Wahlvorschläge zu machen, ausgenommen Wählergruppen, die unter Art. 15 BV oder Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes fallen. Nur solche Einschränkungen dieses Grundsatzes sind im Stadium der Aufstellung der Wahlvorschläge gerechtfertigt, die den Zweck verfolgen, unerträgliche Erschwerungen des Wahlgeschäftes hintanzuhalten. Die von Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 LWG geforderte Zahl von 500 Unterschriften dient der Erreichung dieses Zweckes. Da alle zugelassenen Wahlvorschläge auf dem Stimmzettel abgedruckt werden, würde dieser völlig unübersichtlich und unhandlich, wenn schrankenlos

kleinste Splittergruppen zugelassen würden, von den Auswertungsschwierigkeiten ganz abgesehen. Die Bemessung der Zahl der Unterschriften auf 500 ist nicht zu beanstanden. Sie beträgt im Durchschnitt aller Wahlkreise 0,584 v. T. aller Stimmberechtigten.

Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 LWG verstößt sonach nicht gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 BV).

b) Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, sinngemäß angewendet auf das Vorschlagsrecht der Wählergruppen, bedeutet, daß dieses Recht von jeder Wählergruppe in der gleichen Weise muß ausgeübt werden können. Da Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 1 LWG alle Wählergruppen hiebei gleich behandelt, verletzt er den erwähnten Grundsatz nicht. Für die Frage, ob die Erleichterung des Satzes 2 gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verstößt, kommen zunächst die gleichen Erwägungen in Betracht, wie sie unter dem Gesichtspunkt des Art. 118 Abs. 1 BV (oben unter 2) dargelegt worden sind. Hiezu kommt: Dem Grundsatz, daß keine weiteren Erschwerungen des Wahlgeschäftes als unbedingt erforderlich eintreten dürfen, entspricht es, daß von Gruppen, deren politisches Gewicht hinreichend bekannt ist, nicht mehr Unterschriften verlangt werden, als zum Nachweis der Übereinstimmung des Wahlvorschlags mit den ernstlichen Absichten der Wählergruppen notwendig ist.

c) Das Wahlgeheimnis kann auf das Vorschlagsrecht der Wählergruppen selbst keine Anwendung finden. Das ergibt sich aus der Natur der Sache; die Wahlvorschläge selbst müssen öffentlich sein.

Durch die Forderung der Unterschriften von 500 Wahlberechtigten könnte nur das Wahlgeheimnis der Wähler verletzt werden. Dies ist jedoch nicht der Fall. Das Wahlgeheimnis bezieht sich nur auf die Ausübung des Wahlrechts, auf die Stimmabgabe selbst; das Recht, Wahlvorschläge zu machen, ist aber, wie oben dargetan, nach bayerischem Recht nicht Bestandteil der Wahlberechtigung. Unter dem Gesichtspunkt des Wahlgeheimnisses ist die Unterschriftsleistung unter den Wahlvorschlägen nicht anders zu beurteilen als die Mitgliedschaft bei einer Partei oder Wählergruppe. In beiden Fällen findet keinerlei Zwang statt. In beiden Fällen besteht die gleiche Wahrscheinlichkeit, daß der Wähler seine Stimme einer bestimmten Gruppe geben wird.

4. Was den Art. 40 Abs. 4 LWG anlangt, verstößt er nicht gegen den Art. 114 Abs. 1 BV. Denn diese Vorschrift verbietet lediglich Beschränkungen, die sich gegen die Bildung von Vereinen und Gesellschaften richten. Sie bezieht sich nicht auf deren Tätigkeit. Daher entbindet sie nicht von der Einhaltung von Vorschriften, die das Wahlgesetz für die Aufstellung von Wahlkreislisten vorsieht. Inwiefern die angefochtene Bestimmung den Art. 114 Abs. 3 BV verletzen soll, ist in keiner Weise ersichtlich.

Dagegen verstößt Art. 40 Abs. 4 LWG gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 BV), gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 Abs. 1 BV und das Prinzip der „verbesserten Verhältniswahl“ (Art. 14 Abs. 1 BV).

a) Im Rahmen des verbesserten Verhältniswahlrechts sind Bedeutung und Tragweite des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl nur in Zusammenhang mit dem 4. Absatz des Art. 14 BV zu ermitteln, wonach Wahlvorschläge, auf die nicht mindestens 10 v. H. der abgegebenen Stimmen fallen, keinen Sitz zugeteilt erhalten. Nach Wortlaut, Sinn und Zweck bezieht sich diese Vorschrift ausschließlich auf den letzten Abschnitt des gesamten Wahlvorgangs, nämlich die Auswertung der abgegebenen Stimmen und die Zuteilung der Abgeordnetensitze, nicht auch auf die beiden vorhergehenden Abschnitte, die Aufstellung der Bewerber und die Wahl der Bewerber durch die stimmberechtigten Staatsbürger. Das ergibt sich insbesondere aus der Entstehungsgeschichte des Art. 14 Abs. 4 BV (näheres in der oben [III B] angeführten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes). Ihm liegt der staatspolitische Gedanke zugrunde: Eine Partei, die auch bei Ausnutzung freier Wahlchancen sich als zu klein erwies,

soll keinen Sitz im Landtag und keinen Einfluß auf die Führung der Staatsgeschäfte erhalten, damit die Bildung regierungsfähiger Mehrheiten im Parlament erleichtert und dadurch dessen Arbeitsfähigkeit ermöglicht wird. Art. 14 Abs. 4 BV wirkt sich lediglich auf den Erfolg der abgegebenen Stimmen, auf ihre Verwertung aus. Er durchbricht und beschränkt den Grundsatz der Gleichheit der Wahl nur nach dieser Richtung. Er betrifft weder die Aufstellung von Wahlvorschlägen, noch hindert er die Wähler, ihr Stimmrecht uneingeschränkt auszuüben. Eine ausdehnende Auslegung des in Art. 14 Abs. 4 BV enthaltenen Grundgedankens auf die beiden ersten Abschnitte des gesamten Wahlvorgangs ist ausgeschlossen, weil es sich bei ihnen um anders geartete Tatbestände handelt.

Da der Grundsatz der Gleichheit der Wahl den Rang einer Verfassungsnorm hat, kann er durch einfaches Gesetz nicht durchbrochen oder eingeschränkt werden. Zulässig sind nur Beschränkungen, die durch die Verfassung selbst getragen sind, d. h. Beschränkungen, die entweder in Art. 14 Abs. 4 BV vorgesehen oder die zur Durchführung des verfassungsmäßigen Prinzips der „verbesserten Verhältniswahl“, zur Vermeidung unerträglicher Erschwerungen des Wahlgeschäfts unbedingt erforderlich sind (vgl. oben III B 3 a, b).

b) Die in Art. 40 Abs. 4 LWG vorgesehenen Einschränkungen sind mit der nach Art. 14 Abs. 4 BV nicht identisch, sie greifen über sie hinaus und werden neben ihr wirksam:

1. Gleichheit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 BV) bedeutet, daß jeder Wähler sein Wahlrecht in gleicher Weise wie jeder andere Wähler ausüben kann. Es ist also jede Differenzierung des Wahlrechts unter dem Gesichtspunkt verboten, daß der Wähler seine Stimme dem Bewerber einer bestimmten Wählergruppe gibt. Gegen dieses Verbot verstößt Art. 40 Abs. 4 LWG aus folgenden Gründen:

Jeder Wähler hat 2 Stimmen (Art. 45 LWG). Davon ist die eine für einen Stimmkreisbewerber, die andere für einen Bewerber aus der Wahlkreisliste abzugeben. Wenn eine Partei oder Wählergruppe nicht für  $\frac{1}{4}$  aller Stimmkreise eines Wahlkreises Bewerber aufstellt, so kann sie nach Art. 40 Abs. 4 LWG keine Wahlkreisliste einreichen. Dann kann auch in den Stimmkreisen, in denen die Partei oder Wählergruppe einen Stimmkreisbewerber aufgestellt hat, der Anhänger dieser Wählergruppe seine zweite Stimme nicht abgeben, sofern er diese nur seiner eigenen Partei oder Wählergruppe zukommen lassen will. Er ist also gezwungen, auf seine zweite Wählerstimme zu verzichten oder sie einem Bewerber zu geben, dem er sie sonst nicht geben würde. Wähler in Stimmkreisen, für die jene Partei oder Wählergruppe keine Stimmkreisbewerber aufgestellt hatte, können auch nicht der Wahlkreisliste dieser Partei oder Wählergruppe ihre Stimmen geben, während Wähler anderer Parteien oder Wählergruppen, die mindestens in  $\frac{1}{4}$  aller Stimmkreise Bewerber aufgestellt haben, auch den Wahlkreis-kandidaten dieser Partei oder Wählergruppe ihre Stimmen geben können.

Die Wähler werden also bei der Ausübung ihres Wahlrechts ungleich behandelt, und zwar je nachdem sie Anhänger einer Wählergruppe des Art. 40 Abs. 4 LWG sind oder nicht.

2. Gleichheit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 BV) bedeutet weiter, daß allen organisierten Wählergruppen als solchen die gleichen Chancen sowohl bei der Aufstellung der Wahlvorschläge als auch beim Stimmempfang eingeräumt werden.

In beiden Richtungen verstößt Art. 40 Abs. 4 LWG gegen diesen Grundsatz: Wählergruppen des Art. 40 Abs. 4 LWG können im Gegensatz zu anderen Wählergruppen keine Wahlkreisliste aufstellen und können infolgedessen auf der Wahlkreisebene keine Stimmen erhalten.

3. Einem Stimmkreis b e w e r b e r, der von einer Wählergruppe des Art. 40 Abs. 4 LWG aufgestellt ist, aber in der Mehrheitswahl nicht durchdringt, ist von vorneherein die Möglichkeit versperrt, auf der Wahlkreisliste zu erscheinen und zum Zuge zu kommen,

während den anderen Bewerbern diese Möglichkeit offensteht. Der Stimmkreisbewerber wird also unterschiedlich behandelt je nach der Wählergruppe, die ihn aufstellt. Dadurch wird Art. 118 Abs. 1 BV verletzt. Denn eine solche unterschiedliche Behandlung kann nur dem Zweck dienen, örtlich begrenzte Wählergruppen dadurch zu benachteiligen, daß ihre Stimmkreisbewerber von der Aufnahme in die Wahlkreisliste ausgeschlossen werden. Dieser Gesichtspunkt rechtfertigt aber nach dem Willen der Verfassung, wie sich aus den Ausführungen zu 4 a) und b 2) ergibt, die unterschiedliche Behandlung der Stimmkreisbewerber nicht.

c) Der Stimmkreisbewerber einer Wählergruppe des Art. 40 Abs. 4 LWG nimmt in keinem Fall, gleichviel, ob er im Stimmkreis als Stimmkreisbewerber gewählt wird oder nicht, an der Verhältnisberechnung des Art. 48 Abs. 2 LWG teil. Art. 40 Abs. 4 LWG hat also zur Folge, daß sich die Verhältnisberechnung nicht mehr auf alle Wählergruppen bezieht, sondern sich auf einen Teil beschränkt. Damit wird der Boden des Verhältniswahlrechts verlassen. Art. 40 Abs. 4 LWG ist daher auch mit dem verbesserten Verhältniswahlsystem des Art. 14 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

C. Der Antragsteller Dr. Keller macht außer den bisher behandelten Einwendungen noch weiter geltend:

1. Artikel 38 Abs. 4 Satz 3 LWG, der dem Bewerber verbietet, die Wahlkreisvorschläge selbst zu unterzeichnen, verletze den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 Abs. 1 BV, weil der Bewerber dadurch gegenüber jenen Unterzeichnern ungleich gestellt würde, die keine Bewerber sind. Diese unterschiedliche Behandlung ist indes nicht willkürlich, sondern sachlich gerechtfertigt: Mit der Unterzeichnung billigen die Unterzeichner die Benennung des Bewerbers. Diese Billigung setzt eine Wertung des Bewerbers durch Dritte, nämlich die Unterzeichner, voraus. Diese Billigung kann also der Bewerber nicht selbst vornehmen. Auch der Wortlaut des Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 2 LWG weist in die gleiche Richtung, wenn er ausdrücklich von der „Unterstützung“ des Wahlkreisvorschlags spricht. Von einer Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV durch Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 3 LWG kann sonach keine Rede sein; ebensowenig von der weiter behaupteten Verletzung des Wahlgeheimnisses durch diese Vorschrift, weil sie den Bewerber zwingt, an d e r e zur Preisgabe ihrer Gesinnung zu veranlassen. Denn das Wahlgeheimnis erstreckt sich, wie oben dargetan, ausschließlich auf die Stimmabgabe selbst.

2. Der Antragsteller Dr. Keller erblickt eine weitere Verfassungsverletzung in der Bestimmung des Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LWG, wonach der Stimmkreisbewerber im eigenen Stimmkreis oder Stimmkreisverband auf der Wahlkreisliste nicht zur Wahl gestellt werden kann. Zur Begründung dieses Antrags hat Dr. Keller lediglich darauf hingewiesen, daß er es für unschädlich halte, wenn der Stimmkreisbewerber im eigenen Stimmkreis oder Stimmkreisverband auch auf der Wahlkreisliste zur Wahl gestellt werden könnte; diese Regelung würde zu einer Kostenersparnis führen, weil dann der Stimmzettel nicht für jeden Stimmkreis oder Stimmkreisverband eigens gedruckt werden müßte, wodurch statt 100 Druckvorgängen lediglich 7 notwendig wären. Da sonach nicht die verfassungswidrige Einschränkung eines Grundrechts geltend gemacht wird, ist der Antrag unzulässig (§ 54 Abs. 1 VfGHG). Im übrigen steht Art. 40 Abs. 1 Satz 2 LWG mit keiner Verfassungsbestimmung in Widerspruch. Er bezweckt:

- a) daß jegliche Häufelung von Stimmen vermieden wird, die eintreten würde, wenn der Stimmkreisbewerber in seinem Stimmkreis auch auf die Wahlkreisliste gesetzt werden könnte,
- b) daß derjenige, der zwar als Stimmkreisbewerber in der Mehrheitswahl unterlag, aber auf der Wahlkreisliste zum Zug gekommen ist, sich nicht in seinem Stimmkreis als der gewählte Vertreter dieses Stimmkreises neben dem in der Mehrheitswahl siegenden Wahlbewerber soll

ausgeben können. Es sind dies Gesichtspunkte, deren Beachtung durch die Verfassung nicht verboten ist.

3. Der Antragsteller Dr. Keller begehrt endlich eine „authentische Interpretation“ des Art. 38 Abs. 4 Ziff. 4 Satz 2 LWG („Die Unterschriften von 20 Stimmberechtigten genügen, wenn glaubhaft gemacht wird, daß mindestens 500 Stimmberechtigte den Wahlvorschlag unterstützen“) nach der Richtung, was unter „Glaubhaftmachung“ im Sinne dieser Vorschrift zu verstehen sei. Auch dieser Antrag ist im Rahmen eines Verfahrens nach § 54 Abs. 1 VfGHG unzulässig. Soweit etwa in dem Begehren eine Rüge

gez.: Dr. Welsch  
gez.: Dollmann  
gez.: Decker

gez.: Happel  
gez.: Dr. Holzinger  
gez.: Morgenroth

gez.: Kuchtner  
gez.: Dr. Wintrich  
gez.: Keller.

#### IV.

Es war deshalb zu entscheiden, wie geschehen. Das Verfahren ist nach § 23 Abs. 1 Satz 1 VfGHG kostenfrei.

## Entscheidung

### des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes wegen Verfassungswidrigkeit der 2. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 9. 3. 1949 (GVBl. S. 61)

Im Namen des Freistaates Bayern!\*

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erläßt in der Sache des

Dr. Rudolf Zorn, München,

wegen Verfassungswidrigkeit der 2. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 9. März 1949 (GVBl. S. 61) ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung vom 10. November 1950, an der teilgenommen haben:

als Vorsitzender:

der Präsident des Verfassungsgerichtshofes, Oberlandesgerichtspräsident Dr. Welsch,

die Beisitzer:

1. Senatspräsident Decker, Verwaltungsgerichtshof,
2. Senatspräsident Schmidt, Oberlandesgericht München,
3. Landgerichtspräsident Dr. Koch, Landgericht Aschaffenburg,
4. Landgerichtspräsident Dr. Holzinger, Landgericht Memmingen,
5. Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Hufnagl, Verwaltungsgerichtshof,
6. Senatspräsident Dr. Wintrich, Oberlandesgericht München,
7. Oberstlandesgerichtsrat Kuchtner, Oberstes Landesgericht,
8. Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Eichhorn, Verwaltungsgerichtshof.

folgende

#### Entscheidung:

Die 2. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 9. 3. 1949 (GVBl. S. 61) ist nichtig.

#### I.

Durch das Gesetz Nr. 52 vom 5. 9. 1946 über Gehalt, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung der Mitglieder der Bayerischen Staatsregierung (GVBl. S. 369) sind die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung, insbesondere ihre Ansprüche auf Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung bei Ausscheiden aus dem Amte geregelt worden. U. a. ist in Art. 7 dieses Gesetzes den Mitgliedern der Staatsregierung bei Ausscheiden aus dem Amte ein lebenslängliches Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung eingeräumt worden, wenn sie im Zeitpunkt des Ausscheidens das 50. Lebensjahr vollendet und entweder das Amt eines Mitgliedes der Staatsregierung mindestens 4 Jahre bekleidet oder insgesamt einschließlich der Amtszeit

des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 BV) erblickt werden könnte, weil der Begriff der Glaubhaftmachung zu unbestimmt sei, ist dem entgegenzuhalten, daß der Begriff der Glaubhaftmachung in den verschiedensten Rechtslagen vorkommt und vom Gesetzgeber auch sonst verwendet wird und daß die Würdigung der Glaubhaftmachung keine besonderen Rechtskenntnisse verlangt.

als Mitglieder der Staatsregierung mindestens 10 Jahre als Beamte im Dienst gestanden haben. Nach Art. 8 erhalten Mitglieder der Staatsregierung, die nach ihrem Ausscheiden diese Voraussetzungen nicht erfüllen, ein zeitliches Ruhegehalt, das je nach der Amtsdauer des Ausgeschiedenen für mindestens 3 Monate und höchstens für 2 Jahre zu zahlen ist.

Durch § 27 Abs. 2 des Umstellungsgesetzes (= UG) (Gesetz Nr. 63, GVBl. 1948 S. 216) sind die Landesregierungen ermächtigt worden, für alle Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts innerhalb ihres Landes auf dem Gebiete des Beamtenrechts, insbesondere des Besoldungs- und Versorgungsrechts, die Maßnahmen zu treffen, die ihnen zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen geboten erscheinen. Im § 6 des vom Bayerischen Landtag beschlossenen Gesetzes über die vorläufige Feststellung des Haushaltsplanes des Bayerischen Staates für das Rechnungsjahr 1948 vom 10. 8. 1948 (GVBl. S. 140) hat die Staatsregierung dem Staatsministerium der Finanzen die Befugnis übertragen, in ihrem Namen die Maßnahmen zu treffen, zu denen nach § 27 Abs. 2 UG die Landesregierung ermächtigt worden ist. Auf Grund dieser Ermächtigung hat das Bayerische Staatsministerium der Finanzen am 9. März 1949 die 2. VO Nr. I 17944 — Cg — 297 zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen erlassen. Diese Verordnung ist im StAnz. vom 18. März 1949 Nr. 11 und auch im GVBl. Nr. 7 vom 6. April 1949 S. 61 veröffentlicht worden.

Durch diese Verordnung sind neben einer Reihe von Sparmaßnahmen auf dem Gebiet des Beamtenbesoldungsrechtes im 3. Abschnitt eine Reihe von Bestimmungen des Gesetzes Nr. 52 mit Wirkung vom 1. Oktober 1945 an geändert worden. Insbesondere ist in § 14 der Verordnung Art. 7 des Gesetzes Nr. 52 dahin geändert worden, daß ein Mitglied der Staatsregierung bei seinem Ausscheiden aus dem Amt nur dann lebenslängliches Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung erhält, wenn es im Zeitpunkt des Ausscheidens das 55. Lebensjahr vollendet hat.

#### II.

Der frühere Staatsminister Dr. Rudolf Zorn hatte nach seinem Ausscheiden aus der Bayerischen Staatsregierung vom 1. Oktober 1947 an eine Ministerpension auf Grund des Gesetzes Nr. 52 bezogen. Mit Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 14. April 1949 Nr. I 32027<sup>1</sup> — Cc 30 IIf ist ihm eröffnet worden, daß seine Ministerpension auf Grund des Art. 7 des Gesetzes Nr. 52 in Verbindung mit Abschnitt III der 2. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 9. März 1949 rückwirkend

\* Die Entscheidung (Vf 242—VII—49) wird gem. § 54 Abs. 4 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 22. 7. 47 (GVBl. S. 147) veröffentlicht.

gestrichen werde, da er im Zeitpunkt des Rücktritts erst das 53. Lebensjahr vollendet hatte. Auf seine wiederholten Gegenvorstellungen hin, in denen er darauf hingewiesen hat, daß diese Verordnung sowohl gegen die Verfassung wie gegen das allgemeine Rechtsempfinden verstoße, hat das Staatsministerium der Finanzen mit Entschlüssen vom 4. Juni 1949 Nr. I 37739, 42631<sup>I</sup> — Cc 30 II, vom 9. August 1949 Nr. 59179<sup>III</sup> — Cc 30 I<sup>I</sup> und vom 6. Oktober 1949 Nr. I 76243 — Cc 30 III an seinem Standpunkt festgehalten.

Mit Schriftsatz vom 10. Dezember 1949, eingelaufen beim Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs am 16. Dezember 1949, in den Anträgen ergänzt durch den Schriftsatz vom 31. August 1950, hat Dr. Rudolf Zorn beantragt:

„Die 2. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen in den die Versorgung der Regierungsmitglieder betreffenden Bestimmungen wegen unzulässiger Einschränkung des Art. 118 der Verfassung oder anderer verfassungsmäßiger Grundrechte nach § 2 Ziff. 7 des Gesetzes Nr. 72 für verfassungswidrig zu erklären.“

Zur Begründung seines Antrages hat er im wesentlichen ausgeführt:

1. Die Verordnung vom 9. März 1949 verletze das in Art. 118 der Bayerischen Verfassung ausgesprochene Grundrecht der Gleichheit vor dem Gesetz und greife in wohlerworbene Versorgungsrechte ein. Wenn schon Notmaßnahmen zur Sicherung der Währung und der Staatsfinanzen getroffen werden müßten, so seien sie unbedingt gerecht und unter weitgehender Wahrung der wohlerworbenen Rechte und des auch für den Gesetzgeber verbindlichen Grundsatzes von Treu und Glauben festzulegen. Diesem Grundsatz werde am besten durch Verteilung der unerläßlichen Einsparungen auf viele Schultern entsprochen, so daß einerseits der einzelne Pensionsempfänger möglichst wenig Nachteile erleide, andererseits aber der Staatshaushalt durch die Masse der Kürzungsbeträge eine möglichst große Entlastung erfahre. Die Verordnung vom 9. März 1949 habe statt dessen einen ganz kleinen, deshalb um so bequemer zu erfassenden Kreis von Pensionisten herausgegriffen, zu ihren Lasten die Voraussetzungen des Versorgungsbezuges rückwirkend geändert und ihre Pensionen gleichfalls rückwirkend und radikal gestrichen.

Dieses Vorgehen enthalte eine Fülle grober Verstöße gegen die elementarsten Prinzipien des eben wieder errichteten Rechtsstaates, verstoße insbesondere gegen Art. 118 der Bayerischen Verfassung. Auch bei einer Ermächtigung zu Notmaßnahmen müßte sich der Gesetzgeber die Mühe machen, gerecht zu sein, und die nicht zu vermeidenden Lasten gleichmäßig verteilen. Man könne nicht einem Teil der Versorgungsberechtigten alle Lasten der Notmaßnahmen aufbürden und den anderen Teil im vollen Genuß der Pensionen belassen oder nur um unwesentliche Prozentsätze kürzen. Ganz unmöglich im Sinne des Art. 118 der Bayer. Verfassung sei es, die gesetzlichen Voraussetzungen des Pensionsbezuges nachträglich durch Sondergesetz für einzelne Versorgungskategorien, dazu noch mit rückwirkender Kraft, zu ändern, während für andere Kategorien der gesetzliche Tatbestand des Versorgungsbezuges bestehen bleibe oder während für diese Gruppen zwar der gesetzliche Tatbestand geändert, aber nicht mit rückwirkender Kraft ausgestattet werde. Das Prinzip der sogenannten wohlerworbenen Rechte, das im I. Abschnitt § 2, Art. 101 Abs. 4 und § 5 Abs. 2 der Verordnung vom 9. März 1949 für die Beamten ausdrücklich anerkannt werde, müsse auch auf Minister und Staatssekretäre Anwendung finden. Auch hierin liege eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes.

2. Die Verordnung vom 9. März 1949 überschreite in mehrfacher Hinsicht die der Staatsregierung erteilte Ermächtigung. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sei zuständig, die Überschreitung dieser Ermächtigung festzustellen.

Wenn die Verordnung auch auf Besatzungsrecht beruhe, so sei sie doch auch auf § 6 Abs. 1 des vor-

läufigen Haushaltgesetzes vom 10. August 1948, also auf bayerisches Recht gestützt. Diese doppelte Rechtsgrundlage sichere eine Nachprüfung der Verordnung auf ihre Verfassungsmäßigkeit durch den Verfassungsgerichtshof. Selbst wenn man aber diese doppelte Rechtsgrundlage verneine, handle es sich bei der Verordnung um ein bayerisches Gesetz, das nach Verkündung der Verfassung in Kraft getreten und deshalb verfassungsgebunden sei.

Eine Überschreitung der Ermächtigung liege in dreifacher Hinsicht vor:

a) § 27 Abs. 2 UG ermächtige die Landesregierungen nur auf dem Gebiete des Beamtenrechts die Maßnahmen zu treffen, die ihnen zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen geboten erscheinen. Minister seien aber keine Beamten im Sinne des Beamtengesetzes, sondern öffentliche Funktionäre eigener Art. Eine analoge Anwendung auf die Mitglieder der Staatsregierung sei nicht möglich, da die Ermächtigung des § 27 Abs. 2 UG wegen der damit verbundenen Eingriffe in wohl-erworbene Rechte unbedingt eng ausgelegt werden müsse.

b) § 27 Abs. 2 UG ermächtige nur zu Maßnahmen, die zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen geboten erscheinen. Die zur Sanierung der öffentlichen Finanzen erforderlichen Maßnahmen dürften nur insoweit getroffen werden, als sie zur Sicherung der Währung notwendig seien. Die Sicherung der neuen Währung werde aber nicht dadurch gewährleistet, daß man die Pensionen einiger früherer Mitglieder der Staatsregierung — es handle sich nur um 2 Minister und 1 Staatssekretär — rückwirkend streiche. Zum mindesten könne die Annullierung der Pensionen für die Zeit bis zum 20. Juni 1948 nie durch eine Währungsermächtigung gedeckt sein.

c) Die Ermächtigung des § 27 UG sei auch insofern nicht unbeschränkt, als bei den Sicherungsmaßnahmen der Landesregierungen eine gewisse Proportionalität zwischen Einsparung und Währungssicherung gewahrt sein müsse. Die Einsparung dürfe nicht so klein sein, daß sie im Verhältnis zum Gesamthaushalt des Staates und damit zur Währungssicherung belanglos sei, aber im Verhältnis zum Einzelhaushalt des Pensionsempfängers eine unbillige Schikane darstelle. Die Streichung der Pensionen der drei früheren Mitglieder der Staatsregierung wirke geradezu grotesk im Vergleich zum großen Ziel der Währungssicherung. Daß der Gesetzgeber beim Erlaß der Verordnung vom 9. März 1949 die Interessen einer Besoldungsreform denen der Währungssicherung vorgezogen habe, gehe auch daraus zweifelsfrei hervor, daß er unlängst die Gehaltskürzungsverordnung für die Beamten aufgehoben und damit den Staat mit neuen Millionenbeträgen belastet habe, während er die lediglich kleine Beträge einsparenden und daher die Währung weder damals noch jetzt sichernden Härtemaßnahmen, wie z. B. die Streichung der Ministerpensionen, nicht rückgängig gemacht habe; dadurch sei noch einmal der Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetze verletzt worden.

### III.

a) Der Bayerische Senat hat mit Beschluß vom 17. Januar 1950 folgende Stellung genommen:

Eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit aller vor dem Gesetz liege insofern nicht vor, als in Abschnitt 3 der Verordnung vom 9. März 1949 die Ruhegehaltsansprüche der Mitglieder der Staatsregierung gekürzt werden. Denn hier würden nicht gleichliegende Tatbestände in willkürlicher Weise ungleich behandelt. Abgesehen davon, daß durch die 1. VO zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 17. Aug. 1948 (GVBl. S. 161) auch die Ruhegehaltsansprüche der Beamten erheblich gekürzt worden seien, bestehe eben unter den verschiedenen Gruppen der Staatsdiener hinsichtlich ihres Gehalts und ihrer Versorgung keine Gleichheit, so daß es unter Umständen geradezu geboten sein könne, eine bestehende Ungleichheit durch Verkürzung einer einzelnen Gruppe auszugleichen.

Mit dieser Stellungnahme bleibe die Frage offen, ob die Änderung des Gesetzes Nr. 52 auch auf die Fälle Anwendung finden könne, in denen ein Ruhegehaltsanspruch bereits erworben war; sie berühre die Verfassungsmäßigkeit der Verordnung nicht.

Dagegen begegne die in § 14 der Verordnung verfügte Rückwirkung auf den 1. Oktober 1945 erhebliche Bedenken. Es bedeute eine willkürliche ungleiche Behandlung der Mitglieder der Staatsregierung, wenn ihnen im Gegensatz zu den Beamten die bereits erworbenen Ansprüche aberkannt würden. Insofern erscheine Art. 118 der Bayer. Verfassung als verletzt. Gleichzeitig sei damit aber auch das Grundrecht des Eigentums nach Art. 103, 158 ff. BV verletzt.

b) Der Bayerische Landtag hat mit Beschluß vom 10. März 1950 die Verfassungsbeschwerde als begründet anerkannt und die Abgeordneten Dr. Hoegner und Dr. Lacherbauer beauftragt, die Gründe in einem Schriftsatz darzulegen. Diese beiden Abgeordneten haben im Schriftsatz vom 10. März 1950 folgendes ausgeführt:

Die Verordnung vom 9. März 1949 unterliege der Normenkontrolle des Verfassungsgerichtshofes, weil in der Ermächtigungsnorm des § 27 Abs. 2 UG nicht ausdrücklich die Bestimmung enthalten sei, daß die Staatsregierung bei Erlaß ihrer Maßnahmen von den materiell-rechtlichen Regeln der Verfassung befreit ist.

Der Landtag teile mit dem Antragsteller die Ansicht, daß die Ermächtigung sich nur auf die Regelung der Verhältnisse von Beamten im Sinne des Beamtengesetzes, nicht aber auf Mitglieder der Staatsregierung, die Funktionäre eigener Art seien, beziehe.

Der Landtag trete auch der Auffassung des Antragstellers bei, daß die Ermächtigung nur zu dem Zweck erteilt worden sei, für die Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen zu sorgen, nicht aber, um unerwünschte beamtenrechtliche Vorschriften zu ändern. Es komme nicht darauf an, ob die getroffenen Maßnahmen im einzelnen und im ganzen der Staatsregierung geboten erschienen, sondern ob sie wirklich geeignet seien, den genannten Zweck zu erfüllen. Daß bei Unterlassung der in den beiden Verordnungen zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen getroffenen Maßnahmen Währung und öffentliche Finanzen gefährdet worden wären, werde insbesondere angesichts der Tatsache nicht zu beweisen sein, daß kurze Zeit nachher die allgemeine Beamtenbesoldungskürzungsverordnung beseitigt worden sei. Es liege also eine Überschreitung der Ermächtigung vor. Die rückwirkende Beseitigung der Versorgungsansprüche vom 1. Oktober 1945 an sei mit den Grundsätzen des Verfassungsrechts, ja mit den Prinzipien von Gerechtigkeit und Billigkeit überhaupt nicht zu vereinbaren.

Durch die gerügten Vorschriften werde der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz verletzt. Die Aberkennung bereits erworbener Ansprüche bedeute einen Eingriff in das Eigentum, der gemäß den Regeln der Verfassung nur gegen Entschädigung erfolgen dürfe.

c) Der Bayerische Ministerpräsident hat mit Schreiben vom 7. Februar 1950 als Stellungnahme der Staatsregierung eine Äußerung des Staatsministeriums der Finanzen vom 3. Februar 1950 überreicht. In dieser Stellungnahme ist im wesentlichen folgendes ausgeführt:

1. Es sei irreführend, wenn der Antragsteller von einer doppelten Rechtsgrundlage der Verordnung vom 9. März 1949 spreche. Die Rechtslage sei vielmehr die, daß jede Bestimmung der Verordnung sowohl von § 27 Abs. 2 UG wie von § 6 des vorläufigen Haushaltgesetzes getragen werde, wobei die Tragweite und der Umfang der Ermächtigung ausschließlich nach § 27 Abs. 2 UG zu beurteilen sei.

2. Die Auffassung des Antragstellers, daß Maßnahmen zur Sanierung der öffentlichen Finanzen nur insoweit getroffen werden dürften, als sie zur Sicherung der Währung notwendig seien, sei unzutreffend.

Die Ermächtigung des § 27 Abs. 2 UG stehe in unmittelbarem Zusammenhang mit dem sich anschließenden Verbot von Haushaltsdefiziten in § 28 UG, wobei dieses Verbot allerdings von der Erwägung bestimmt gewesen sein könne, daß die Entstehung von Haushaltsdefiziten an sich schon die neue Währung gefährde. Es müsse deshalb angenommen werden, daß durch § 27 Abs. 2 UG jede Maßnahme getragen werde, die zur Senkung der Ausgaben der öffentlichen Hand beitrage und damit die Entstehung eines Haushaltfehlbetrages verhüten wolle.

Das gesamte Vorbringen des Antragstellers werde von einem grundlegenden Irrtum beherrscht, nämlich dem Bestreben, die Auswirkung der Einzelsvorschrift des § 14 der Verordnung vom 9. März 1949 und auch von ihr wiederum nur einen Teil in Vergleich zu setzen mit dem Gesamtproblem des Funktionierens der neuen Währung oder richtiger dem Problem des Haushaltsausgleichs. Der Fehler dieser Betrachtungsweise liege darin, daß das Ziel der Haushaltsabgleichung nicht durch eine einzige oder einige wenige Maßnahmen erreicht werden könne, sondern nur durch eine sehr große in die Tausende gehende Vielheit von Einzelmaßnahmen. Jede Einzelmaßnahme bilde nur ein Glied in einer langen Kette solcher Maßnahmen und es könnten deshalb Einzelmaßnahmen, die für sich allein betrachtet im Verhältnis zu der Gesamtaufgabe nicht sehr bedeutend seien, als Glied dieser Kette durchaus gerechtfertigt sein. § 14 der Verordnung vom 9. März 1949 bezwecke eine Senkung der Staatsausgaben und werde deshalb durch die Ermächtigung des § 27 Abs. 2 UG gedeckt.

Dabei sei nach dem Wortlaut der Ermächtigung die Entscheidung über die Maßnahmen eindeutig in das Ermessen der ermächtigten Stellen gestellt. Ihre Entscheidung könne, wenn die getroffene Maßnahme in der Zielsetzung der Ermächtigung liege, nicht einer Nachprüfung in der Richtung unterzogen werden, ob sie erforderlich oder zweckmäßig sei oder ob an ihrer Stelle eine andere Maßnahme hätte getroffen werden können.

3. Die Ermächtigung des § 27 Abs. 2 UG sei im Gegensatz zu der Vorschrift des § 27 Abs. 1 zu verstehen. Während § 27 Abs. 1 sich mit denjenigen Bediensteten der öffentlichen Hand, deren Arbeitsverhältnis vertraglich geregelt sei, befasse, befasse sich § 27 Abs. 2 mit den Dienstnehmern der öffentlichen Hand, deren Dienstverhältnisse im öffentlichen Recht geregelt seien, d. h. den Beamten. Diese Dienstverhältnisse des öffentlichen Rechts seien aber in dem Bayerischen Beamtengesetz nicht erschöpfend geregelt. Neben dem engeren Beamtenbegriff des Beamtengesetzes stehe der weitere Beamtenbegriff der Bayerischen Verfassung (Art. 94 ff), der neben anderen nicht durch das Bayerische Beamtengesetz geregelten Beamtenrechtsverhältnissen (z. B. Bürgermeister und Landräte) auch die Mitglieder der Staatsregierung umfasse. Demgemäß erstrecke sich die Ermächtigung des § 27 Abs. 2 des Umstellungsgesetzes, da dieses selbst keinen Beamtenbegriff aufstelle, sondern ihn voraussetze, auf alles, was nach dem für die ermächtigte Stelle einschlägigen öffentlichen Recht Beamter sei.

4. Eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 118 der Bayerischen Verfassung oder eines anderen Grundrechts liege nicht vor.

Es sei zunächst schon zweifelhaft, ob eine Beeinträchtigung beamtenrechtlicher Verhältnisse überhaupt eine Verletzung verfassungsmäßiger Grundrechte sein könne. So habe der Bayerische Senat bei einer anderen Verfassungsbeschwerde den Standpunkt vertreten, daß unter Grundrechten nur solche Individualrechte zu verstehen seien, die jeder Einzelperson unterschiedlos zustehen, nicht aber Rechte, die in einem besonderen Gewaltverhältnis wie im Beamtenverhältnis wurzeln.

Der Gleichheitsgrundsatz der Verfassung umschließe nicht die Vorstellung einer absoluten Gleichheit, sondern die einer verhältnismäßigen Gleichheit. Er lasse die Anerkennung besonderer Umstände zu.

Es sei deshalb abwegig, eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes darin zu erblicken, daß die Verordnung vom 9. März 49 statt einer allgemeinen Kürzung Einzelmaßnahmen getroffen habe, die nur einen beschränkten Personenkreis betreffen. Der Standpunkt des Antragstellers würde in seiner letzten Folgerung zu einer Erstarrung des einmal gegebenen Versorgungsrechts führen, dessen Anpassung an geänderte Verhältnisse sowie die Ausmerzung offensichtlicher Unbilligkeiten unmöglich machen und zur Behebung finanzieller Notstände nur auf den Weg allgemeiner Kürzungen verweisen. Wenn die Währungsicherungsverordnungen zur tunlichsten Vermeidung weiterer allgemeiner Kürzungen zunächst noch den Weg von Einzelmaßnahmen beschritten haben, so sei dies in dem Bestreben geschehen, Änderungen dort vorzunehmen, wo die bisherige Versorgungsregelung schon zu berechtigter Kritik Anlaß gegeben hätte oder wo sonst besondere Verhältnisse eine Änderung des bestehenden Rechtszustandes begründet haben erscheinen lassen. Dabei sei bei Erlaß der beiden Verordnungen die Lage so gewesen, daß neben den angeordneten Sparmaßnahmen durchaus noch mit der Möglichkeit später notwendig werdender weiterer allgemeiner Pensionskürzungen gerechnet werden mußte, eine Gefahr, die auch heute noch nicht völlig gebannt sei.

5. Es sei unrichtig, daß die rückwirkende Inkraftsetzung der Änderung des § 14 der Verordnung vom 9. März 49 eine Ausnahmemaßnahme darstelle, zu der man gegenüber Beamten nicht gegriffen habe; hierfür bieten die §§ 13—16 der 1. Währungssicherungsverordnung Beispiele. Die Mehrzahl der versorgungsrechtlichen Vorschriften der beiden Währungssicherungsverordnungen hätten auch in bereits entstandene Ansprüche eingegriffen, weil die finanzielle Lage zur Abgleichung des Haushalts sofort wirksame Maßnahmen erforderte.

6. Die Bayerische Verfassung enthalte keine besondere verfassungsmäßige Garantie wohlverworbener Beamtenrechte. Die Vorschrift des Art. 129 der Weimarer Verfassung über die Wahrung wohlverworbener Beamtenrechte sei für Bayern spätestens mit dem Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung von 1946 außer Kraft getreten.

Die Beteiligten haben auf mündliche Verhandlung verzichtet.

#### IV.

1. Der Antrag, die 2. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen in den die Versorgung der Regierungsmitglieder betreffenden Bestimmungen für nichtig zu erklären, ist ausdrücklich auf § 2 Ziff. 7 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof und damit Art. 98 Satz 4 der Bayerischen Verfassung gestützt; als verletzt ist u. a. das Grundrecht der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 118 BV) bezeichnet. Der Verfassungsgerichtshof ist daher zur Entscheidung über den Antrag zuständig.

2. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist in einem solchen Verfahren in der Regel nur zu prüfen, ob die angefochtenen Bestimmungen Grundrechte der Bayerischen Verfassung verletzen und deshalb insoweit nichtig sind. Gelangt er aber in einem nach Art. 98 Satz 4 der Bayerischen Verfassung bei ihm anhängigen Verfahren selbst zu der Überzeugung, daß die betreffenden Gesetze und Verordnungen aus anderen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, insbesondere wegen Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze verfassungswidrig sind, so hat er auch diese anderen Gesichtspunkte bei seiner Entscheidung zu berücksichtigen. Dies ergibt sich aus seiner Aufgabe als Hüter der Verfassung und aus einer sinngemäßen Anwendung des Art. 92 der Bayer. Verfassung und des § 54 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof.

Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes:  
6 und 51—VII—47 (VGHE neue Folge Bd. 1, Teil II, Seite 81)

14, 64, 131—VII—49 (VGHE neue Folge Bd. 2, Teil II, Seite 50)

46—VI, VII—49 (VGHE neue Folge Bd. 2, Teil II, S. 115)  
42, 54, 80, 88—VII—48, 9, 118—VII—49 (GVBl. 1950 S. 97 ff).

3. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die zunächst zu prüfende Vorfrage, ob die Bayerische Staatsregierung die ihr nach § 27 Abs. 2 UG erteilte Ermächtigung an das Staatsministerium der Finanzen übertragen durfte und ob nicht schon aus diesem Grunde eine auf Grund der Ermächtigung des § 27 Abs. 2 UG vom Staatsministerium der Finanzen erlassene Verordnung aus formellen Gründen verfassungswidrig und damit nichtig sei, in der Entscheidung vom 10. Juni 1950, Vf. 42, 54, 80, 88—VII—48, Vf. 9, 118—VII—49 (GVBl. 1950 S. 97 ff), in der unter anderem über die Verfassungsmäßigkeit der 1. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 17. 8. 1948 (GVBl. S. 161) entschieden worden ist, bereits untersucht. Das Ergebnis der Prüfung in der genannten Entscheidung ist kurz folgendes:

a) Die 1. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen, die auf Grund der Ermächtigung des § 27 Abs. 2 UG erlassen worden ist, ist zwar eine Ausführungsbestimmung zum Besatzungsrecht, aber doch bayerisches Recht, das, soweit nicht die ermächtigende außerverfassungsmäßige Rechtsquelle ausdrücklich oder sinngemäß nach dem Zweck der Ermächtigung das Gegenteil bestimmt, grundsätzlich verfassungsgebunden ist. Es ist deshalb dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof nicht verwehrt, zu prüfen, ob durch die Verordnung über die Ermächtigung hinaus Grundrechte verletzt werden. Dieser Prüfung hat die Untersuchung der Vorfrage vorauszugehen, ob nicht schon eine Verfassungswidrigkeit aus formellen Gründen vorliegt.

b) Das in Art. 70 BV ausgesprochene Verbot der Übertragung der Gesetzgebungsrechte beruht auf einem allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz, der sich nicht auf das Gesetzgebungsrecht des Landtages beschränkt.

Die Übertragung einer Ermächtigung zur Rechtsetzung durch ermächtigte Stellen an eine andere Stelle widerspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen, es sei denn, daß der Gesetzgeber selbst mit der Ermächtigung auch die Befugnis zur Übertragung der Ermächtigung erteilt hat. Daß eine solche Befugnis zur Übertragung der Ermächtigung von dem ermächtigenden Gesetzgeber, in diesem Falle der Militärregierung erteilt worden ist, ist nicht erkennbar. Die Übertragung der Ermächtigung durch die Staatsregierung an das Staatsministerium der Finanzen konnte auch nicht dadurch wirksam werden, daß sie in dem vom Landtag beschlossenen Gesetz über die vorläufige Feststellung des Haushaltsplanes für das Rechnungsjahr 1948 vom 10. August 1948 (GVBl. S. 140) erfolgte. Entweder war die Staatsregierung auf Grund einer im Gesetz selbst vorgesehenen Befugnis berechtigt, die Ermächtigung zu übertragen — dann bedurfte es keines Landtagsbeschlusses — oder sie war nicht dazu befugt, dann konnte auch ein Landtagsbeschluß diese Befugnis nicht geben. Denn der Bayerische Landtag hat keine Zuständigkeit zur Änderung oder Erweiterung von durch die Militärregierung erlassenen Gesetzen; er kann deshalb auch nicht die in einem Militärregierungsgesetz nicht vorgesehene Befugnis zur Übertragung einer Ermächtigung durch einen Gesetzgebungsakt ersetzen.

c) Die Verordnung vom 17. August 1948 beruft sich selbst ausdrücklich auf die Ermächtigung des § 27 Abs. 2 UG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 des Gesetzes vom 10. August 1948. Die Verordnung ist also nur als Ausführungsvorschrift zum Umstellungsgesetz erlassen worden. Es erübrigt sich daher eine Prüfung, ob die Verordnung als rein bayerischer Gesetzgebungsakt, der lediglich auf bayerischer verfassungsmäßiger Gesetzgebungsbefugnis, nicht auf Besatzungsrecht beruht, gültig wäre. Es sei lediglich darauf hingewiesen, daß § 6 des vorläufigen Haushaltsgesetzes keine Ermächtigung des Landtages zum Erlass einer Rechtsverordnung enthält und daß, selbst wenn eine solche Ermächtigung vorliegen würde, diese Ermächtigung, die jede Bestimmung des Inhalts und des Ausmaßes vermissen ließe, nach den

rechtsstaatlichen Grundsätzen der Bayerischen Verfassung nichtig wäre.

4. Der Verfassungsgerichtshof hält an den unter 3) näher ausgeführten Grundsätzen fest.

Die 2. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 9. März 1949 beruht auf der gleichen Rechtsgrundlage wie die 1. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 17. August 1948. In der Präambel der Verordnung vom 9. März 1949, die wörtlich mit dem Satz 2 der Präambel der Verordnung vom 17. August 1948 übereinstimmt, ist ausdrücklich festgestellt, daß die 2. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen auf Grund des § 27 Abs. 2 UG in Verbindung mit § 6 Abs. I des Gesetzes über die vorläufige Feststellung des Haushaltsplanes des Bayerischen Staates für das Rechnungsjahr 1948 (vorläufiges Haushaltsgesetz) vom 10. August 1948 erlassen worden ist. Was nach den in der erwähnten Entscheidung entwickelten Grundsätzen, an denen festgehalten wird, für die 1. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen gilt, hat deshalb in vollem Umfange auch für die 2. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finan-

zen zu gelten. Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen war nicht ermächtigt, eine Ausführungsverordnung auf Grund der Ermächtigung des § 27 Abs. 2 UG zu erlassen, da eine Übertragung des Gesetzgebungsrechtes ohne die Erteilung einer solchen Befugnis durch die ermächtigende Stelle, in diesem Falle die Militärregierung, rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprach. Die 2. Verordnung zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen vom 9. März 1949 ist deshalb wegen Verstoßes gegen das in Art. 70 der Bayerischen Verfassung enthaltene Verbot der Übertragung der Gesetzgebungsrechte verfassungswidrig und mit Wirkung von ihrer Erlassung an nichtig.

5. Bei diesem Ergebnis kann es dahingestellt bleiben, ob die in § 14 dieser Verordnung enthaltenen Änderungen des Gesetzes Nr. 52 auch aus anderen Gründen, insbesondere wegen Verletzung von Grundrechten, verfassungswidrig und daher nichtig sind.

6. Da eine verfassungsmäßige Ermächtigung zu ihrer Erlassung nicht vorlag, ist die Verordnung in vollem Umfange nichtig.

7. Das Verfahren ist nach § 23 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof kostenfrei.

gez.: Dr. Welsch  
gez.: Decker  
gez.: Schmidt

gez.: Dr. Koch  
gez.: Dr. Holzinger  
gez.: Dr. Hufnagl

gez.: Dr. Wintrich  
gez.: Kuchtner  
gez.: Dr. Eichhorn.

## Entscheidung

### des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes wegen Verfassungswidrigkeit der Art. 2, 5 Abs. 2 und 6 des Gesetzes zum Schutz der Arbeits- und Wohnungsverhältnisse der aus religiösen, rassischen oder politischen Gründen Verfolgten vom 18. Januar 1949 (GVBl. S. 23)

Im Namen des Freistaates Bayern! \*

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erläßt in Sachen

des Rentners Wilhelm Landsperger und  
des Studienrates Hans Neuner, beide in München,  
und des Landkreises Hof a. S.

wegen Verfassungswidrigkeit der Art. 2, 5, Abs. 2 und 6 des Gesetzes zum Schutz der Arbeits- und Wohnungsverhältnisse der aus religiösen, rassischen oder politischen Gründen Verfolgten vom 18. Januar 1949 ohne mündliche Verhandlung in der Sitzung vom 17. November 1950, an der teilgenommen haben:

als Vorsitzender:

der Präsident des Verfassungsgerichtshofes, Oberlandesgerichtspräsident Dr. Welsch,

die Beisitzer:

1. Senatspräsident Decker, Verwaltungsgerichtshof,
  2. Senatspräsident Schmidt, Oberlandesgericht München,
  3. Landgerichtspräsident Dr. Holzinger, Landgericht Memmingen,
  4. Landgerichtspräsident Dr. Koch, Landgericht Aschaffenburg,
  5. Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Hufnagl, Verwaltungsgerichtshof,
  6. Oberlandesgerichtsrat Kuchtner, Bayerisches Oberstes Landesgericht,
  7. Senatspräsident Dr. Wintrich, Oberlandesgericht München,
  8. Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Eichhorn, Verwaltungsgerichtshof,
- folgende

#### Entscheidung:

I. Das bayerische Gesetz zum Schutz der Arbeits- und Wohnungsverhältnisse der aus religiösen, rassischen oder politischen Gründen Verfolgten vom 18. Januar 1949 (GVBl. S. 23) ist nichtig.

II. Den Antragstellern sind die notwendigen Auslagen einschließlich der Kosten ihrer Vertretung zu erstatten.

#### Gründe:

##### I.

1. Das vom Bayerischen Landtag beschlossene Gesetz zum Schutze der Arbeits- und Wohnungsverhältnisse der aus religiösen, rassischen oder politischen Gründen Verfolgten vom 18. Januar 1949 — im nachfolgenden Verfolgenschutzgesetz genannt — wurde im Bayer. GVBl. Nr. 3/4 vom 15. Februar 1949 Seite 23 bekanntgemacht.

Art. 1 des Gesetzes definiert die aus religiösen, rassischen oder politischen Gründen Verfolgten — im nachfolgenden „Verfolgte“ genannt — als Personen, die über ihre Verfolgeneigenschaft einen vom bayer. Staatskommissar für religiös, rassisch und politisch Verfolgte bzw. vom Landesamt für Wiedergutmachung\* ausgestellten Ausweis besitzen.

Art. 2 Abs. 1 macht die Kündigung des Arbeits- oder Dienstverhältnisses eines „Verfolgten“ von der vorherigen Zustimmung des Landesamts für Wiedergutmachung\* abhängig, wobei betont wird, daß die Zustimmung nur aus zwingenden Gründen erteilt werden darf.

Art. 2 Abs. 2, 3 und 4 regelt die Ausnahmen von dem Erfordernis der Zustimmung und Meldepflichten.

Art. 3 statuiert eine Mindestkündigungsfrist für Verfolgte.

Art. 4 bestimmt, daß „verfolgte“ Beamte des Staates und der öffentlichen Körperschaften nur mit Zustimmung des Landesamts für Wiedergutmachung\* auf Wartegeld gesetzt oder vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden dürfen.

Art. 5 Abs. 1 nimmt Bezug auf das Kontrollratsgesetz Nr. 18 (Wohnungsgesetz). Abs. 2 ordnet an, daß Einweisungen in Wohnungen für „Verfolgte“ ohne Zustimmung des Landesamts für Wiedergutmachung\* nicht zurückgenommen werden können und daß die Zustimmung nur aus zwingenden

\* Die Entscheidung (Vf 200—VII—49, Vf 73—VII—50) wird gem. § 54 Abs. 4 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 22. 7. 47 (GVBl. S. 147) veröffentlicht.

\* Durch Gesetz v. 22. 11. 49 (GVBl. S. 278) umbenannt in „Bayer. Landesentschädigungsamt“.

Gründen erteilt werden darf. Die Zustimmung muß aber erteilt werden, wenn die Voraussetzung für eine außerordentliche Kündigung vorliegt.

Art. 6 erklärt das Gesetz für dringlich und setzt das Gesetz rückwirkend am 20. Juni 1948 in Kraft.

2. a) Der Rentner Wilhelm Landsperger und der Studienrat Hans Neuner, beide wohnhaft in München, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Ewald Rudolf, München, erhoben am 17. August 1949, eingegangen beim Verfassungsgerichtshof am 12. Oktober 1949, unter Berufung auf Art. 98 Satz 4 BV Beschwerde zum Bayer. Verfassungsgerichtshof mit dem Antrag,

den Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 18. Januar 1949 als verfassungswidrig und nichtig zu erklären und die Kosten der anwaltschaftlichen Vertretung gem. § 23 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof der Staatskasse aufzuerlegen.

b) Der Landkreis Hof/Saale hat am 8. Mai 1950, eingegangen beim Bayer. Verfassungsgerichtshof am 12. Oktober 1949, Beschwerde eingelegt mit dem Antrag,

Art. 2 und 6 des Gesetzes vom 18. Januar 1949 als verfassungswidrig und nichtig zu erklären und dem Bayer. Staat die Kosten des Verfahrens zu überbürden. (Schriftsatz vom 24. August 1950 Seite 5).

Nach Bestätigung des Landrats hat der Kreistag Hof, gemäß Art. 10 der Landkreisordnung, dem Kreisausschuß die Behandlung der vorliegenden Angelegenheit übertragen; der Kreisausschuß hat mit Beschluß vom 12. September 1950 den Rechtsanwalt Dr. Vetter, München, mit der Vertretung beauftragt.

Die beiden Beschwerden sind auf Anordnung des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes vom 7. Juni 1950 zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden worden.

Die unter 2a genannten Beschwerdeführer nehmen zur Begründung ihres Antrags Bezug auf folgendes Vorkommnis: Der politisch völlig unbelastete Beschwerdeführer Landsperger wohnte im Hause seines politisch belasteten, inzwischen zum Mitläufer erklärten Schwiegersohnes Neuner in einer abgeschlossenen Wohnung. Im Zuge der Beschlagnahme und Erfassung des Hauses seines Schwiegersohnes und dessen Ausquartierung ist auch der Beschwerdeführer aus der Wohnung gesetzt und anderweitig untergebracht worden, während ein Verfolgter eingewiesen wurde.

Die angefochtene Bestimmung des Art. 5 schiebe den sicherlich berechtigten Bestrebungen des Beschwerdeführers L. die Einweisung, soweit sie in seine Wohnräume erfolgt sei, wieder aufheben zu lassen, einen Riegel vor, sanktioniere also solche Zwangsausquartierungen und Einweisungen, die unberechtigt vorgenommen worden seien. Auch könnten ausgewiesene Eigentümer eventuelle Ansprüche auf Wiedererlangung ihrer Wohnung unter Berufung auf § 4 des MSchG. (Eigenbedarf) nicht geltend machen.

Im einzelnen wird gerügt, das angefochtene Gesetz schränke nachstehende durch die Verfassung gewährleistete Grundrechte ein, ohne daß die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit und Wohlfahrt es zwingend erfordern.

Art. 106 Abs. 3 BV: Die Wohnung ist für jedermann eine Freistätte und unverletzlich.

Zwar sei dieses Grundrecht durch das RLG und durch das Wohnungsgesetz des Kontrollrats Nr. 18 bereits in unanfechtbarer Weise durchbrochen. Diese Durchbrechungen gingen aber nicht soweit, Behördenwillkür und Ermessensmißbrauch zuzulassen, da gegen behördliche Maßnahmen auf Grund der genannten Gesetze der Verwaltungsbeschwerdeweg und der Verwaltungsrechtsweg zugelassen sei. Diese für einen Rechtsstaat selbstverständlichen Rechtsbehelfe seien aber gegenüber dem freien Ermessen des Landesentschädigungsamts nicht gegeben.

Art. 103 BV: Das Eigentumsrecht wird gewährleistet.

Durch das angefochtene Gesetz könnten dem Eigentümer oder auch dem Wohnungsinhaber (der

durch das Grundrecht des Art. 103 ebenfalls gedeckt sei) Haus und Wohnung in einer solchen Weise entzogen werden, daß ihm die Anrufung des Verwaltungsgerichts nicht möglich sei.

Art. 118 Abs. 1 BV: Den verfassungsmäßigen Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetze verletze das Verfolgenschutzgesetz dadurch, daß es eine Gruppe von Personen bevorzuge.

Art. 123 BV bestimme, daß alle Staatsangehörigen zu den öffentlichen Lasten in gleicher Weise heranzuziehen seien. Das Verfolgenschutzgesetz bürde jedoch dem Wohnungsinhaber oder Hauseigentümer, in dessen Räume Verfolgte eingewiesen seien, eine Last auf, die nach dem Willen der Verfassung gleichheitlich von allen getragen werden müsse.

Die hier genannten Verstöße gegen die Grundrechte könne Art. 184 BV nicht rechtfertigen, weil das Verfolgenschutzgesetz nicht gegen den Nationalsozialismus und seine Folgen gerichtet sei.

Dem Bayer. Landtag, dem Bayer. Senat, der Staatsregierung, dem Staatsministerium des Innern und dem Staatsministerium der Finanzen wurde am 26. Oktober 1949 gem. § 54 Abs. 3 VfGHG Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

Der Landtag beantragte am 29. November 1949 ohne nähere Ausführungen zur Sache zu machen, die Verfassungsbeschwerde als unbegründet abzuweisen.

Der Senat erklärte am 18. November 1949, daß er eine Verletzung der Grundrechte nicht anerkennen könne. Das angegriffene Gesetz verletze schon deshalb nicht den Art. 106 BV, weil es dahin ziele, den eingewiesenen Mieter in seinem Wohnrecht zu schützen. Das Grundrecht des Art. 103 BV spiele überhaupt keine Rolle, wenn das Haus nicht Eigentum des Vermieters sei; im übrigen stütze sich die Einweisungsbefugnis des Wohnungsamtes auf das Kontrollratsgesetz Nr. 18 und könne schon deshalb nicht verfassungswidrig sein. Gegenüber der Geltendmachung des Grundrechts der Gleichbehandlung verwies der Senat auf Art. 183 BV. Art. 123 BV habe es nur mit öffentlichen Lasten, nicht mit Interessen der einzelnen zu tun. Eine Verfassungswidrigkeit des Art. 5 Abs. 2 des Verfolgenschutzgesetzes erscheine daher in keiner Richtung als gegeben.

Die Bayer. Staatsregierung hat ebenso wie die Bayer. Staatsministerien des Innern und der Finanzen durch Schreiben vom 14. Dezember 1949, 20. Januar 1950 und 14. Februar 1950 auf eine Stellungnahme verzichtet.

Der unter 2 b) genannte Beschwerdeführer, Landkreis Hof/Saale läßt zur Rechtfertigung seines Antrags ausführen:

Art. 6 des Verfolgenschutzgesetzes verletze durch seine Rückwirkungsanordnung den verfassungsmäßigen Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit (Art. 3 BV). Die Rückwirkungsanordnung verstoße aber auch gegen das nach Art. 103 BV gewährleistete Eigentumsrecht, weil die wiederauflebenden Dienst- und Arbeitsverträge Zahlungsverpflichtungen entstehen ließen, also Eingriffe in das Eigentum darstellten.

Art. 2 verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 Abs. 1 BV, da für die gesetzgeberische Sonderbehandlung und Bevorzugung der Verfolgten ein sachlich ausreichender Grund nicht vorliege. Ein Vorrecht, das z. B. den Schwerbeschädigten mit guten Gründen zugebilligt worden sei, könnten die Verfolgten gerechterweise nicht beanspruchen. Auch wenn der Gesetzgeber mit der Erlassung des Verfolgenschutzgesetzes die Absicht der politischen Wiedergutmachung verfolgt habe, wäre er verpflichtet gewesen, die Grundrechte zu respektieren. Der Bayer. Staatsregierung, dem Staatsministerium der Finanzen, dem Bayer. Landtag und dem Bayer. Senat wurde am 12. Mai 1950 gem. § 54 Abs. 3 VfGHG Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

Der Bayer. Landtag nahm zunächst zu dem Vorbringen des Landkreises nicht Stellung. Nach Anberaumung eines Beratungstermines auf den 4. August 1950 beschloß der Rechts- und Verfassungsausschuß des Landtags noch Stellung zu nehmen. Am 26./29. August 1950 ging die ausführliche Stellung-

nahme eines Beauftragten beim Verfassungsgerichtshof ein.

Es wurde darin ausgeführt:

Dem Landkreis stehe als juristischer Person das Beschwerderecht nach § 54 VfGGH in Verbindung mit Art. 98 Satz 4 BV nicht zur Verfügung. Die Beschwerde sei daher als unzulässig abzuweisen.

Die Beschwerde sei aber auch sachlich nicht begründet.

Die Rückwirkung des Verfolgenschutzes gem. Art. 6 sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die Bedeutung des Art. 6 in Verbindung mit Art. 2 liege darin, daß Arbeits- und Dienstverhältnisse der Verfolgten, soweit sie in der Rückwirkungszeit gelöst worden seien, nachträglich der Zustimmung des Landesentschädigungsamtes bedürften und im Falle der Verweigerung wiederaufleben würden. Eine Verletzung des verfassungsmäßig garantierten Eigentumsrechtes liege indessen nicht vor, weil für die Rückwirkungszeit Lohn und Gehalt nicht beansprucht werden könnten, da ja Dienste nicht geleistet worden seien. Der Dienstberechtigte sei auch mit der Annahme der Dienste nicht im Verzug gewesen. Die Wiederherstellung des Arbeits- und Dienstverhältnisses in die Vergangenheit hinein sei nur rein fiktiv und formal. Der Gesetzgeber hätte ebensogut eine zeitweilige Unterbrechung der Arbeits- und Dienstverhältnisse für die Rückwirkungszeit konstruieren können.

Übrigens würde ein eventueller Anspruch auf Lohn- und Gehaltszahlung nicht das Eigentum oder ein eigentümliches Recht im Sinne des Art. 103 BV berühren, da es sich hier um Geldansprüche, also um obligatorische Ansprüche handle. Unter Art. 103 BV fielen nur Rechte dinglicher Natur. Das ergebe sich schon aus Art. 159 BV, wonach der zu Enteignende mit Geld zu entschädigen sei. Es könne aber nicht von einer Enteignung gesprochen werden, wenn der Gesetzgeber den Staatsbürger zur Zahlung einer Geldsumme aus irgendwelchen Rechtsgründen verpflichte.

Schließlich könne nicht anerkannt werden, daß der Gesetzgeber das Rechtsstaatsprinzip schon dadurch verletze, daß er einer in die private Rechtssphäre eingreifenden Vorschrift rückwirkende Kraft beilege. Der Gesetzgeber habe zwar nicht sehr zweckmäßig gehandelt, keinesfalls aber habe er gegen die Verfassung verstoßen.

Gegen den Vorwurf, Art. 2 des Verfolgenschutzes verstoße gegen Art. 118 BV, wendet der Landtag ein, daß die Bevorzugung der Verfolgten nicht willkürlich sei, sondern daß gerade die besonderen Verhältnisse dieser Gruppe eine besondere Behandlung nötig gemacht hätten.

Die Einwendungen des Senats gehen dahin, daß zwar Art. 2 selbst den Gleichheitsgrundsatz nicht verletze, da es für die Zukunft dem Arbeitgeber freistehe, einen Verfolgten einzustellen oder nicht. Dagegen hat der Bayer. Senat gegen die Rückwirkungsklausel des Art. 6 verfassungsrechtliche Bedenken. Wenn Dienstverhältnisse durch die Rückwirkung wieder aufleben, so liege darin nicht nur eine Verletzung des Grundrechts der wirtschaftlichen Freiheit nach Art. 151 BV, sondern auch ein Eingriff in das Grundrecht der Art. 103, 158 ff BV, da der Begriff des Eigentums alle Vermögenswerte umfasse. Diese Eingriffe würden auch durch Art. 98 S. 2 nicht gedeckt. Auch verstoße es gegen das Prinzip des Rechtsstaats (Art. 3 BV), wenn eine Handlung, die nach der Rechtsordnung wirksam war, nachträglich für rechtswidrig und unwirksam erklärt werde.

In der Erwidderung des Beschwerdeführers Landkreis Hof wird vorgebracht: Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 21. November 1949, abgedruckt im GVBl. 1950 Nr. 1, Seite 16, wird verwiesen.

Die Auslegung der Rückwirkungsklausel durch den Landtag sei rechtlich nicht haltbar. Ein einmal aufgelöster Vertrag könne nicht plötzlich mit Wir-

kung für die Zukunft wieder existent werden, ohne für die Zeit des Aufgelöstseins Wirkungen zu haben. Würden die aufgelösten Dienstverträge wieder aufleben, so müßten sie dies in vollem Umfange tun, also eine Gehaltsnachzahlungspflicht für die Arbeitgeber auslösen. Gerade darin aber liege die Verletzung der Rechtsstaatlichkeit und des Grundrechts des Eigentums. Übrigens handle es sich nicht nur um Gehaltszahlungen, sondern auch um andere Schädigungen der Arbeitgeber. Es sei daran zu denken, daß etwa in der Zeit der Rückwirkung die Voraussetzungen einer Unkündbarkeit eines Arbeitnehmers nach Art. 16 Abs. 4 TOA eingetreten sein könnten, oder daß Schäden durch eine inzwischen erfolgte Doppelbesetzung entstehen. Eine nur „fiktiv und formale Wiederherstellung“ des Arbeits- und Dienstverhältnisses für die Vergangenheit würde wohl kaum den Intentionen der Schöpfer des angefochtenen Gesetzes entsprechen.

Der Auffassung des Landtags, daß Art. 103 BV nur dingliche Rechte unter Verfassungsschutz stelle, wird durch Hinweise auf die Literatur widersprochen. Auch die Enteignung beziehe sich nicht nur auf dingliche Rechte.

Das Erfordernis der vorherigen Zustimmung bei Kündigungen nach Art. 2 könne durch die Rückwirkungsanordnung nicht nachgeholt werden. Gerade darin sei die Verfassungswidrigkeit zu erblicken, daß man versäumt habe, Bestimmungen darüber zu treffen, was gelten solle in den Fällen bereits ausgesprochener Kündigung, in denen also eine vorherige Zustimmung nicht mehr beigebracht werden kann.

Es wolle nicht behauptet werden, daß den Verfolgten für die Zeit des Bestehens einer besonderen Notlage durch gesetzliche Maßnahmen nicht geholfen werden könnte oder geholfen werden sollte, keinesfalls aber dürfte dies auf verfassungswidrigem Wege geschehen.

Der Beschwerdeführer bringt noch zum Ausdruck, daß nach seiner Meinung eine Aufrechterhaltung der angefochtenen Bestimmung als einer Übergangsvorschrift nicht möglich sei, da eine Gesetzesbestimmung nur so, wie sie lautet, auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin geprüft werden könne.

3. Sämtliche Beteiligten verzichteten auf mündliche Verhandlung.

## II.

Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes, zu prüfen, ob ein Gesetz ein Grundrecht verfassungswidrig einschränkt, ergibt sich aus Art. 98 Satz 4 BV und § 2 Abs. 1 Ziff. 7 VfGGH.

Die Befugnis zur Erhebung der Beschwerde folgt aus § 54 Abs. 1 VfGGH.

Der Antrag des Bayerischen Landtags, die Beschwerde des Bayer. Landkreises Hof/Saale als unzulässig zurückzuweisen, weil nur physische Personen, nicht aber juristische Personen und Selbstverwaltungskörper sich auf Grundrechtsverletzungen berufen könnten, steht im Widerspruch mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (Entscheidung vom 21. November 1949 Vf. 20—VII—49).

## III.

Der Verfassungsgerichtshof hat wiederholt entschieden, daß er sich für befugt und verpflichtet hält, die unter Berufung auf Art. 98 Satz 4 BV angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen auch aus anderen als den von den Beschwerdeführern behaupteten Grundrechtsverletzungen, etwa wegen Verstoßes gegen rechtsstaatliche Grundsätze zu prüfen. (Vgl. Entscheidung vom 27. November 1948 und 21. November 1949 Vf. 6 und 51—VII—47 und 20—VII—49, GVBl. 49 S. 39 und 1950 S. 16; Entscheidung vom 24. April 1950, Vf. 42, 54, 80, 88—VII—48, Vf. 9, 118—VII—49.) Es besteht Veranlassung, von diesem Grundsatz Gebrauch zu machen.

Der von den Beschwerdeführern nicht unmittelbar angegriffene Art. 1 des Verfolgenschutzes bestimmt den Kreis der vom Gesetz begünstigten Personen, also der religiös, rassisch und politisch Verfolgten, lediglich durch ein Kriterium, d. i. der

Besitz eines Ausweises des Bayerischen Staatskommissars für Verfolgte bzw. des Landesentschädigungsamtes. Eine Darlegung darüber, welche Voraussetzungen Anspruch auf einen Verfolgtenausweis geben, findet sich im Verfolgenschutzgesetz nicht.

Der Gesetzgeber hat sich also der Aufgabe entschlagen, die Verfolgten-eigenschaft zu normieren und es völlig weisungslos einer Verwaltungsstelle überlassen, die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Verfolgtenausweises selbst zu finden.

In der Tat hat denn auch der Landesausschuß der rassisch, religiös und politisch Verfolgten — das ist ein Beirat des jetzigen Landesentschädigungsamtes — Richtlinien für die Anerkennung und Ausstellung eines landeseinheitlichen Ausweises für rassisch, religiös und politisch Verfolgte in einer Sitzung vom 18. Mai 1949 beschlossen und im Mitteilungsblatt des Landesausschusses der politisch Verfolgten in Bayern Nr. 31 vom 1. Juni 1949 veröffentlicht. Frühere Anerkennungsrichtlinien sind durch den genannten Beschluß ersetzt worden. Nach den neuen Richtlinien erhalten z. B. jene politisch und religiös Verfolgten, die wegen ihrer Überzeugung von ihrem Beruf verdrängt worden waren, aber nicht eine gewisse Mindestzeit — 1 Monat — hindurch inhaftiert oder in Zwangsaufenthalt versetzt waren, den Verfolgtenausweis nicht. Es sind deshalb auch schon zu den Verwaltungsgerichten Beschwerden von Personen erhoben worden, die behaupten, zu Unrecht vom Genuß der Schutzrechte des Verfolgenschutzgesetzes ausgeschlossen zu sein.

Nun ist aber fraglos die Bestimmung des Kreises der durch das Gesetz geschützten Personen eine gesetzgeberische Aufgabe; sie kann deshalb nach Art. 70 Abs. 3 nicht auf eine andere Stelle übertragen werden.

Der hiermit festgestellte Mangel führt zur Wichtigkeit des ganzen Gesetzes, denn die sämtlichen weiteren Artikel des Gesetzes nehmen den Begriff des „Verfolgten“ im Sinne des Art. 1 als Tatbestandsmerkmal in sich auf.

Da der Landtag am 19. Oktober 1950 ein Gesetz über die Anerkennung als rassisch, religiös und politisch Verfolgte beschlossen hat (Landtags-Drucksache Beil. 4437, 4501) — das noch nicht verkündet ist —, sind noch folgende Ausführungen veranlaßt:

In diesem Gesetzesbeschluß ist nun der Kreis der Personen, die als rassisch, religiös und politisch verfolgt anzuerkennen sind, sachgemäß nach objektiven Merkmalen umschrieben. Nach § 3 erhalten die Verfolgten im Sinne der §§ 1 und 2 einen Ausweis über ihre amtliche Anerkennung. (Wenn § 4 des Gesetzesbeschlusses für die Entscheidung über den Anspruch eines Verfolgten auf den Ausweis den [Verwaltungs-] Rechtsweg ausschließen will, so ist dies unschädlich, da die Verwaltungsgerichte wohl dennoch auf Anfechtungsklage hin ihre Zuständigkeit zur Nachprüfung nach Art. 93 und 3 BV bejahen werden [vgl. auch § 22, Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit] und, wenn dies nicht der Fall sein sollte, nach Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland der Rechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte zu gewähren wäre.)

Wenn der erwähnte Gesetzesbeschluß des Landtags bereits geltendes Gesetz wäre, so würde das den Verfassungsgerichtshof nicht der Aufgabe entheben, auf den gestellten Antrag hin das Ver-

folgenschutzgesetz vom 18. Januar 1949 auf seine bisherige Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.

Eine rückwirkende Heilung dieses Gesetzes durch das neue Gesetz kommt jedoch aus folgenden Erwägungen nicht in Betracht:

a) Die Rückwirkung eines Gesetzes ist allerdings grundsätzlich zulässig, soweit sie nicht begrifflich unmöglich ist, oder soweit sie nicht bezüglich der einschlägigen Materie durch eine entgegenstehende übergeordnete Rechtsnorm (z. B. für das Gebiet des Strafrechts: Art. 103 Abs. 2 GG und Art. 104 Abs. 1 BV) ausgeschlossen ist.

(Ebenso: Entscheidung des Obersten Gerichts für die Britische Zone vom 1. Juli 1948, veröffentlicht in Südd. Juristen-Zeitung 1949, Sp. 407; Beschluß des deutschen Obergerichts für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet vom 13. April 1950 Neue Jur. Wochenschrift, S. 540, Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofes vom 19. April 1949 VGHE n. F. Bd. 2 Teil II S. 32.)

Wenn ein Gesetz bestimmen würde, daß Rechtsfälle, die in der Vergangenheit nach dem früheren Recht endgültig abgeschlossen worden sind, nun nachträglich einem anderen Recht unterworfen werden und zu diesem Zweck wieder aufleben sollten, so würde eine solche Bestimmung gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit verstoßen und wäre deshalb nichtig. Ebensowenig könnte die Rechtswirksamkeit des Verfolgenschutzgesetzes durch Nachschieben einer rechtsgültigen Umschreibung des berechtigten Personenkreises im Art. 1 mit rückwirkender Kraft behauptet werden, insoweit es sich um abgeschlossene Fälle handelt.

b) Aber auch die noch laufenden Fälle kann der bayerische Gesetzgeber durch eine berichtigende Begriffsbestimmung nicht mehr erfassen, soweit nunmehr die Zuständigkeit des Bundes begründet ist. Dies ist der Fall für die Materien des Art. 2 und des Art. 3, soweit es sich nicht um die Dienst- und Arbeitsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen handelt (Art. 74 Ziff. 1 und 12; Art. 75 Ziff. 1; Art. 125 Ziff. 2 GG); ferner für die Materie des Art. 5, dessen Anwendungsgebiet im Hinblick auf die ständige Rechtsprechung der Gerichte nur die Inanspruchnahme auf Grund des RLG erfaßt (Art. 74 Ziff. 14, Art. 125 Ziff. 2 GG).

Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes zur Prüfung des Verfolgenschutzgesetzes selbst auf seine Übereinstimmung mit der Bayerischen Verfassung wird durch Normen des Grundgesetzes nicht berührt, da das Gesetz vor dem Grundgesetz erlassen worden ist (vgl. Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 30. Juni 1950, Bayer. GVBl. 1950 S. 119, Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 12. Juli 1950, Bayer. GVBl. 1950 S. 122).

Nach dem oben Ausgeführten ist das Verfolgenschutzgesetz in vollem Umfange nichtig.

#### IV.

Es erschien billig, gemäß § 23 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof anzuordnen, daß sämtlichen Antragstellern ihre notwendigen Auslagen und — angesichts der Schwierigkeit der Rechtslage — auch die Kosten der Vertretung im Rahmen des § 25 der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofes erstattet werden.

gez. Dr. Welsch  
gez. Decker  
gez. Schmidt

gez. Dr. Holzinger  
gez. Dr. Koch  
gez. Dr. Hufnagl

gez. Kuchtner  
gez. Dr. Wintrich  
gez. Dr. Eichhorn.

