

R67

RGZ 102

125.

In Sachen
der Landtagsfraktion des Landeswahlverbandes Braunschweig
wider

das Staatsministerium Braunschweig,

betr. Feststellung der einjährigen Wahlperiode gemäß § 5 des Braunschweigischen Gesetzes vom 15. November 1918 hat auf den Antrag der Landtagsfraktion des Landeswahlverbandes Braunschweig der vorläufige Staatsgerichtshof in der Sitzung vom 12. Juli 1921 für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Gründe:

I.

Vor der Revolution galt im damaligen Herzogtum Braunschweig die Bestimmung, daß die Wahlperiode des Landtags vier Jahre dauere (§ 11 des G. v. 6. Mai 1899, der gemäß § 20 desselben Gesetzes einen Teil des Landesgrundgesetzes bildete, Gesetz- und Verordnungsammlung für die Braunschweigischen Lande 1899 Nr. 31 S. 294, 297). Nach der Revolution hat der Arbeiter- und Soldatenrat in Braunschweig ein Landesgesetz über die Wahlen zu den Gemeindevertretungen und zur Landesvertretung erlassen (G. vom 15. November 1918, GWS. 1918 Nr. 64 S. 283). § 5 dieses Gesetzes lautet: „Die Gemeindevertretungen und die Landesvertretung werden alle Jahre neu gewählt.“ Zu § 4 desselben Gesetzes war ferner vorgeschrieben, daß die Wahlen zum Landtag am 22. Dezember 1918 stattfinden sollten. Die an diesem Tage gewählte Landesvertretung (Landesversammlung) ist durch G. vom 15. April 1920, das sie selbst beschlossen hatte, mit dem Ablauf des 15. Mai 1920 aufgelöst worden (GWS. 1920 Nr. 58 S. 260). Die Wahlperiode hat also bei diesem ersten Landtag tatsächlich länger als ein Jahr gedauert.

Zu dem Auflösungs-gesetz vom 15. April 1920 war gleichzeitig bestimmt, daß die Neuwahlen für die künftige Landesversammlung nach den Grundsätzen des Landesgesetzes vom 15. November 1918 stattfinden sollten, welches neben Vorschriften über das aktive und passive Wahlrecht (§§. 1, 2) sowie über die Zahl der Landtagsmitglieder (§ 3) auch die erwähnte Vorschrift über die Notwendigkeit jährlicher Neuwahlen enthält.

Der am 16. Mai 1920 gewählte zweite Landtag besteht seit 14 Monaten; er hat also gleichfalls die Dauer eines Jahres überschritten. Die Zahl seiner Mitglieder beträgt 60; nämlich 23 Mitglieder der bürgerlichen Rechtsparteien, welche die Fraktion des Landtagswahlverbandes bilden, 5 Demokraten, 20 Unabhängige, 9 Mehrheitssozialisten und 3 Kommunisten. Die Landesregierung ist eine rein sozialistische.

Schon während der Dauer des ersten Landtags, der vom 22. Dezember 1918 bis 15. Mai 1920 bestanden hat, sind Meinungsverschiedenheiten darüber hervorgetreten, wie lange er seine Funktionen ausüben dürfe.

Am 27. Februar 1919 hat der erste Landtag dem Freistaate Braunschweig eine vorläufige Verfassung gegeben. Diese Verfassung enthält keine ausdrückliche Bestimmung über die Dauer des ersten Landtags und der folgenden Landtage. In § 3 der vorläufigen Verfassung ist jedoch gesagt: „Die am 22. Dezember 1918 gewählte Landesversammlung hat die Aufgabe, dem Lande eine Verfassung zu geben, die Handlungen, Gesetze und Verordnungen der vorläufigen Regierung nachzuprüfen sowie sonstige dringende Landesgesetze zu beschließen.“

Bei Beratung des § 3 beantragte der Abg. Rönneburg, den Zusatz beizufügen: „Die am 22. Dezember 1918 gewählte Landesversammlung ist auf die Dauer von zwei Jahren gewählt.“ Nach den Äußerungen des Abg. Bracke sollte dieser Zusatz verhüten, daß schon im nächsten Jahre wieder ein Wahlkampf geführt würde. Der Antrag Rönneburg ist in der Sitzung vom 22. Februar 1919 abgelehnt worden.

Einige Monate später — am 22. Mai 1919 — fand in der Landesversammlung eine Verhandlung statt, die für die Frage der gesetzlichen oder verfassungsmäßigen Dauer dieser Versammlung von Interesse ist. Die Landesversammlung hatte einen Ausschuß zur Nachprüfung von Gesetzen der vorläufigen Regierung eingesetzt. Dieser Ausschuß erstattete am 22. Mai 1919 Bericht über das Wahlgesetz vom 15. November 1918. Er schlug vor, dieses in zwei Teile zu zerlegen, nämlich in ein Gesetz über die Wahlen zu den Gemeindevertretungen und in ein Gesetz über die Wahlen zu der Landesvertretung. In dem zweiten Gesetz sollte nicht mehr gesagt werden „Die Landesvertretung wird alle Jahre neu gewählt“, sondern „Die Wahlen zu der Landesversammlung finden in den verfassungsmäßig festgesetzten Zeiträumen im Monat Januar statt“. Der Abg. Hampe beantragte, diese Bestimmung dahin abzuändern, daß die Wahlen zur Landesversammlung alle drei Jahre (eventuell alle zwei Jahre) stattfinden sollten. Der Abg. Rönneburg stellte den Antrag, die Wahlen alle zwei Jahre stattfinden zu lassen. Die Debatte über diese Anträge ergab, daß bei der Landesversammlung oder wenigstens bei einem erheblichen

Teil derselben eine große Unklarheit über den bestehenden Rechtszustand herrschte (vgl. die Äußerungen der Abg. Hampe S. 1239, Stegmann S. 1241, Rönneburg und Bracke S. 1242). Die Beratung endete damit, daß das Gesetz über die Wahlen zur Landesversammlung an den Ausschuß zurückverwiesen wurde.

Am 22. Dezember 1919 war das erste Jahr nach der Wahl vom 22. Dezember 1918 abgelaufen. In der letzten Sitzung vor diesem Zeitpunkt — am 12. Dezember 1919 — erklärte der die Verhandlung leitende Vizepräsident, daß er die Festsetzung des Termins der nächsten, nach den Weihnachtsferien abzuhaltenden Sitzung dem Präsidenten vorbehalte. Nach dem Sitzungsprotokoll Nr. 88 und 89 S. 260 ist diese Erklärung im Einvernehmen mit der Versammlung abgegeben worden. Aus dem ausführlichen Sitzungsbericht S. 4150 ist nicht zu ersehen, in welcher Weise die Versammlung ihr Einverständnis mit der Erklärung des Vizepräsidenten bekundet hat.

In der Sitzung vom 20. Januar 1920 stellte der unabhängige Abg. Orter — jetzt Präsident der Landesregierung — folgenden Antrag: „Die am 20. Januar 1920 im Landtagsgebäude zusammengetretenen Landtagsabgeordneten erkennen an, daß auf Grund des § 5 des G. über die Wahlen zu den Gemeindevertretungen und zur Landesvertretung ihre Mandate mit dem 22. Dezember 1919 abgelaufen sind. Sie können daher nicht in die geschäftliche Behandlung der Tagesordnung der Landesversammlung eintreten. Sie fordern die Landesregierung auf, sofort Neuwahlen zur Landesversammlung auszusprechen.“ Dieser Antrag wurde mit 39 gegen 11 Stimmen abgelehnt.

In derselben Sitzung beantragte der Abg. Hampe: „Mit Rücksicht auf den von einer Minderheit der Landesvertretung gehegten Zweifel an dessen fortwährendem Rechtsbestand und mit Rücksicht auf diesen, von einem Teil der Bevölkerung geteilten Standpunkt beschließt die Landesversammlung: „1. den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich über die strittige Frage anzurufen, 2. bis zu dessen Entscheidung die Landesversammlung als zu Recht bestehend anzusehen, 3. für den Fall, daß der Staatsgerichtshof die Rechtsbeständigkeit des jetzigen Landtags verneinen sollte, Zudenmitat für die inzwischen zu fassenden Beschlüsse des jetzigen Landtags bei dem künftigen Landtage nachzusehen.“ Dieser Antrag wurde dem Rechtsausschuß überwiesen, der zu dem Ergebnis kam, der erste Teil des Antrags, der sich auf die Anrufung des Staatsgerichtshofs bezog, sei abzulehnen; dagegen sei der zweite Teil, der die Rechtsbeständigkeit der Versammlung betraf, zur Annahme zu empfehlen.

In der Sitzung vom 6. Februar 1920 hat hierauf die erste Landesversammlung den Antrag ihres Rechtsausschusses mit einem Zusatzantrag des Abg. Schelz angenommen. Sie hat beschlossen: „Die Rechtsbeständigkeit der Landesversammlung wird anerkannt. Sie be-

steht bis zur Erledigung ihrer in § 3 der vorläufigen Verfassung vom 27. Februar/1. März 1919 bestimmten Aufgaben, insbesondere bis sie dem Lande eine endgültige Verfassung gegeben und die Handlungen, Gesetze und Verordnungen der vorläufigen Regierung nachgeprüft hat" (S. 4734, 4740). In Wirklichkeit hat die erste Landesversammlung nicht bis zur Erfüllung ihrer Aufgaben bestanden. Sie hat — wie bereits erwähnt — durch Gesetz vom 15. April 1920 ihre Auflösung ausgesprochen, ohne dem Lande eine Verfassung gegeben zu haben.

In der zweiten Landesversammlung, die am 16. Mai 1920 gewählt worden war, wurde am 3. Mai 1921 — also kurze Zeit vor Ablauf des ersten Jahres nach der Wahl — ein Antrag Hampe auf Abaräumung von Neuwahlen abgelehnt (S. 68 ffg.).

Am folgenden Tage — dem 4. Mai 1921 — gab der Abg. Hampe im Namen der Fraktion „Landeswahlverband“ die Erklärung ab, daß sie gegen eine Verlängerung der gegenwärtigen Landesversammlung über den 15. Mai d. J. hinaus von vornherein schärfsten Widerspruch erhebe, daß sie jeden Versuch, die gegenwärtige Landesversammlung nach dem 15. Mai tätig werden zu lassen, als gesetzes- und verfassungswidrig ablehne und allen nach dieser Zeit gefaßten Beschlüssen die Anerkennung versage (Niederchrift 81 S. 203).

Hierauf erklärte auch der Abg. Mönneburg für die demokratische Partei, daß die Rechtsgrundlage für ein Weitertagen der Landesversammlung über ein Jahr hinaus höchst zweifelhaft sei. Seine Fraktion habe daher dem Antrag auf Auflösung der Landesversammlung zugestimmt und weise die Verantwortung für die Rechtsunsicherheit, die durch Ablehnung des Antrags entstanden sei, den sozialistischen Parteien zu (S. 203).

Der Abg. Junke (U.S.P.) stellte nunmehr den Antrag: „Die Legislaturperiode der am 16. Mai 1921 gewählten Landesversammlung endigt mit der Verabschiedung der Verfassung und der mit ihr unmittelbar in Zusammenhang stehenden Reformgesetze. Die Legislaturperiode darf nicht über den 15. Mai 1922 ausgedehnt werden.“

Dieser Antrag wurde dem Verfassungsausschuß zur schleunigen Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Der Ausschuß legte den Entwurf eines Gesetzes über die Dauer der gegenwärtigen Landesversammlung vor, der im wesentlichen mit dem Antrag Junke übereinstimmte (Drucksache Nr. 300 vom 6. Mai 1921).

In der Sitzung vom 13. Mai 1921 wurde über den Gesetzentwurf des Verfassungsausschusses verhandelt. Der Entwurf wurde mit Stimmengleichheit — 29 gegen 29 Stimmen — abgelehnt (S. 36).

Hiermit war der Versuch, die Amtsbauer der am 16. Mai 1920 gewählten Landesversammlung durch ein besonderes Gesetz auf zwei Jahre festzusetzen, gescheitert.

Die 23 Mitglieder der Fraktion „Landeswahlverband“ haben nunmehr die Entscheidung des Staatsgerichtshofs angerufen und den Antrag gestellt: „festzustellen 1. daß nach § 5 des Braunschweigischen Gesetzes vom 15. November 1918 eine einjährige Wahlperiode festgesetzt ist, 2. daß, nachdem nunmehr die Wahlperiode der am 16. Mai 1920 gewählten Braunschweigischen Landesversammlung abgelaufen ist, das Verlangen, unverzüglich Neuwahlen auszuschreiben, berechtigt ist, 3. daß die am 16. Mai 1920 gewählte Braunschweigische Landesversammlung am 15. Mai 1921 ihr Ende erreicht hat“. Eventuell wurde noch der Antrag gestellt, eine der Rechts- und Sachlage entsprechende Entscheidung zu treffen.

Auf diese Anträge hat das Braunschweigische Staatsministerium durch Schriftsatz vom 13. Juni 1921 erklärt: In Braunschweig bestehe kein Verfassungsstreit zwischen Regierung und Landesversammlung, sondern ausschließlich ein Streit zwischen Mehrheit und Minderheit der Landesversammlung über das Gesetz vom 15. November 1918; die Regierung könne nur die Beschlüsse der Mehrheit der Landesversammlung anerkennen und ausführen.

In der mündlichen Verhandlung wiederholte der Vertreter des Landeswahlverbandes die gestellten Anträge und suchte, sie zu begründen.

Die Vertreter der Braunschweigischen Landesregierung bestritten, daß die Landesregierung ein „streitender Teil“ im Sinne des Art. 19 sei, und erklärten im übrigen die Anträge für unbegründet.

II.

Der Antrag auf Entscheidung des Staatsgerichtshofs ist nicht von der Braunschweiger Landesversammlung, sondern von einer Minderheit dieser Versammlung — der Fraktion des Landeswahlverbandes — gestellt worden. Es ist daher zu prüfen, ob einzelne Fraktionen oder Mitglieder eines Landtags als „streitender Teil“ im Sinne des Art. 19 der Reichsverfassung angesehen werden können.

Der Begriff Verfassungsstreitigkeiten bezeichnet seinem Wortlaut nach lediglich Streitigkeiten über die Verfassung, also Streitigkeiten, welche die Verfassung zum Gegenstand haben. Aus dem Wortlaut allein kann daher für die Entscheidung der vorliegenden Frage nichts gefolgert werden.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 19 ergibt, daß im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung zwei verschiedene Ansichten über die Auslegung dieser Bestimmung (Art. 17 des Entwurfs) hervorgetreten sind.

In der Sitzung des Verfassungsausschusses vom 20. März 1919 führte der Vertreter des Reichsjustizministeriums — Geh. Regierungsrat Zweigert — aus: „Die Frage, wer der streitende Teil im Sinne

des Art. 17 ist, kann nur insoweit zu Zweifeln Anlaß geben, als es sich um Verfassungskreitigkeiten innerhalb eines Gliedstaates handelt. ... Für den Art. 76 Abs. 2 der bisherigen Reichsverfassung, der die Erledigung von Verfassungskreitigkeiten innerhalb eines Bundesstaates auf Anrufen eines Teils dem Bundesrate zuwies, wurde in der Wissenschaft und Staatspraxis überwiegend angenommen, daß unter Verfassungskreitigkeiten nur Streitigkeiten zwischen der Regierung und der Volksvertretung eines Bundesstaates zu verstehen sind. In dieser Rechtslage wird durch den Art. 17, der in dem entscheidenden Punkt mit dem bisherigen Recht übereinstimmt, nichts geändert" (Aktenstück Nr. 391 S. 114). Denselben Standpunkt vertritt die Denkschrift, welche das Reichsministerium des Innern am 2. April 1919 dem Verfassungsausschuß als Erläuterung zu Art. 17 des Entwurfs vorgelegt hat.

Dagegen hat der Bayerische Bevollmächtigte Dr. von Grassmann am 20. März 1919 im Verfassungsausschuß erklärt: "Die Ansicht des Herrn Geheimrats Zweigert, daß unter Verfassungskreitigkeiten nur Streitigkeiten zwischen Regierung und Parlament zu verstehen sind, ist zu eng. Verfassungskreitigkeiten sind auch zwischen Einzelpersonen und dem Staat sowie zwischen Religionsgemeinschaften und dem Staat denkbar" (Aktenstück Nr. 391 S. 115). Der Abg. Dr. Wahl hat als Berichterstatter in der Sitzung des Verfassungsausschusses vom 3. Juni 1919 ebenfalls geäußert: "Verfassungskreitigkeiten sind Streitigkeiten über die Auslegung oder die Anwendung der Landesverfassung. Entscheidend ist nicht, daß der Streit darüber gerade zwischen der Regierung und der Volksvertretung stattfindet, wenn das auch der häufigste Fall ist, sondern daß der Gegenstand des Streites die Verfassung betrifft, wobei es wiederum gleichgültig ist, ob es sich um einen in der Verfassungsurkunde enthaltenen Satz handelt oder um einen in einem sonstigen Verfassungsgesetze stehenden Satz" (Aktenstück Nr. 391 S. 409).

Dieselbe Meinungsverschiedenheit hat schon unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung hinsichtlich der Auslegung des Art. 76 Abs. 2 bestanden, die dem Art. 19 der neuen Reichsverfassung als Vorbild gedient hat. Die Frage ist im Reichstage bei Besprechung von Petitionen, welche Mecklenburgische Verfassungsangelegenheiten betrafen, wiederholt erörtert worden. Die Mecklenburgische Regierung, die Reichsregierung und der Bundesrat stellten sich regelmäßig auf denselben Standpunkt, den gegenwärtig die Braunschweigische Landesregierung vertritt. Sie behaupteten: Verfassungskreitigkeiten sind nur Streitigkeiten zwischen Regierung und Landesvertretung; eine solche Streitigkeit besteht in Mecklenburg nicht; folglich ist Art. 76 Abs. 2 nicht anwendbar, vgl. z. B. Reichstagsverh. vom 12. Mai 1869 Sten. Ver. S. 941 (mecklenbg. Staatsminister v. Bülow), vom 24. Januar 1905 Sten. Ver. S. 4001 (Staatssekretär Graf Pofadowsky).

Dagegen herrschte im Reichstage eine andere Auffassung vor, die in einem Bericht der Petitionskommission vom 1. Mai 1869 besonders eingehend begründet worden ist. In diesem Bericht (Reichstagsverh. Vb. 9 S. 515) ist gesagt: "Eine ältere Ansicht gestand die Berechtigung (sc. zur Erhebung des Verfassungskreits) nur den Ständen oder repräsentativen Körperschaften zu. Allein man hat sich überzeugt, daß diese Ansicht ad absurdum führt. Denn mit ihr können die Regierungen einen ihnen unbequemen Verfassungskreit offenbar dadurch vereiteln, daß sie die berechtigte Körperschaft auflösen und damit das zur Streit-erhebung allein berechtigte Subjekt vernichten. Dasselbe gilt von einer anderen Ansicht, nach welcher jeder einzelne Staatsbürger als solcher einen Verfassungskreit beliebig erregen kann. Denn das würde jedem Sonderling die Befugnis verleihen, Regierung und Volk in Aufregung um die höchsten Interessen des Staats zu versetzen und zu erhalten. Dagegen verdient eine Mittelanficht Anerkennung, welche zwar die Berechtigung der Staatsangehörigen zu Klagen über Verfassungsverletzungen in thesi statuiert, aber um Frivolitäten zu verhüten, im einzelnen Falle (in hypothosi) je nach dessen Beschaffenheit dem richterlichen Ermessen unterstellt wissen will." Vgl. auch Bericht der Petitionskommission vom 31. Mai 1872 (Reichstagsverh. Vb. 26 Druckf. Nr. 126 S. 537 ff.), ferner die Sitzungsberichte vom 12. Mai 1869 (Reichstagsverh. Vb. 8 S. 941 ff.) und 12. Juni 1872 (Reichstagsverh. Vb. 25 S. 943 ff.).

In der staatsrechtlichen Literatur haben schon seit den Tagen des deutschen Bundes angesehene Schriftsteller die Meinung vertreten, daß in besonderen Ausnahmefällen die Berechtigung einzelner Personen und Körperschaften zur Erhebung von Verfassungsbeschwerden bei dem Bundestag und Bundesrat anerkannt werden müsse, vgl. Zacharia, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl. (1867) Vb. 2 S. 777, Hänel, Deutsches Staatsrecht (1892) S. 568, Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. (1919) S. 943 Anm. 12, Fleischmann, Die Zuständigkeit des Bundesrats für Erledigung von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten (1904) S. 37. Allerdings war die Frage auch in der Literatur sehr bestritten. Der Standpunkt der Regierungen ist gebilligt von Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. Vb. 1 (1911) S. 271, v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde, 2. Aufl. (1897) S. 407, v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung (1904) S. 218, Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs, 5. Aufl. (1913) Art. 76 Anm. 7 S. 363.

Bei Entscheidung der Streitfrage ist zu berücksichtigen, daß die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse in den einzelnen Ländern seit der Revolution erheblich verändert sind. Ein Verfassungskreit zwischen Landesregierung und Landesvertretung wegen Bruchs der Landes-

verfassung, wie er früher in Hannover und anderen Ländern vorgekommen ist, ist heute kaum noch möglich. Er wird durch Art. 17 der neuen Reichsverfassung verhindert oder wenigstens sehr erschwert, denn dieser Artikel schreibt vor: 1. Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung mit einer Volksvertretung haben, die nach einem bestimmten, näher bezeichneten Wahlsystem zu wählen ist. 2. Jede Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung. Bei Zuwiderhandlungen gegen Art. 17 muß jede Landesregierung mit der Gefahr rechnen, daß die Reichsregierung auf Grund des Art. 48 Abs. 1 der Reichsverfassung einschreitet. Möglich bleibt aber trotz des Art. 17 der gemeinsame Verfassungsbruch einer Landesregierung und der Mehrheit einer Volksvertretung, und zwar in doppelter Richtung: Entweder wird die Verfassung geändert, ohne daß die erschwerenden Vorschriften über Verfassungsänderungen beachtet werden, oder die Verfassung wird nicht geändert, tatsächlich aber hinsichtlich einzelner Bestimmungen, z. B. hinsichtlich der Dauer der Landesvertretung, außer Kraft gesetzt, damit die Mehrheit der Landesvertretung und die von ihr berufene Regierung möglichst lange im Besitz der politischen Macht bleiben. Wäre in solchen Fällen keine Abhilfe im Wege des Art. 19 möglich, so müßte für die Minderheit der Landesvertretung und für die große Masse der Wähler derselbe Zustand der Rechtlosigkeit fortbestehen, dessen Beseitigung durch Schaffung eines Bundesgerichts oder Staatsgerichtshofs schon seit den Zeiten des Deutschen Bundes erstrebt wurde, vgl. Frankfurter Reichsverfassung vom 28. März 1849 § 126 ffg.

Im vorliegenden Falle wird eine gemeinschaftliche Verfassungsverletzung der Landesregierung und der Landesversammlung von Braunschweig behauptet. Die Antragsteller müssen schon in ihrer Eigenschaft als Angehörige des Landtags und einer Landtagsfraktion für legitimiert erachtet werden, solche Verletzungen auf dem in der Reichsverfassung bezeichneten Wege zu rügen. Ob sie das gleiche Recht auch in ihrer Eigenschaft als wahlberechtigter Staatsbürger besitzen, bedarf im vorliegenden Falle keiner Prüfung.

III.

Art. 19 der Reichsverfassung kann auf den vorliegenden Fall nur dann angewendet werden, wenn im Lande Braunschweig kein Gericht zur Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten besteht.

Vor der Revolution galt § 231 der Neuen Landschaftsordnung vom 12. Oktober 1832, nach dem Verfassungsstreitigkeiten durch ein „Kompromißgericht“ entschieden werden sollten. Diese Vorschrift ist ausdrücklich aufgehoben durch § 26 Gef. zur Änderung der Neuen Landschaftsordnung vom 20. Juni 1919 (GWS. 1919 Nr. 86 S. 199). Eine neue Bestimmung über die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten ist

in der vorläufigen Verfassung für den Freistaat Braunschweig vom 27. Februar 1919 nicht enthalten und auch sonst nicht erlassen.

Hiernach muß die Zuständigkeit des vorläufigen Staatsgerichtshofs zur Entscheidung des Braunschweigischen Verfassungsstreits für gegeben erachtet werden.

VI.

In der Sache selbst ist zunächst zu prüfen, ob das Gesetz vom 15. November 1918 überhaupt in rechtswirksamer Weise erlassen worden ist. Es trägt die Unterschrift „Der Arbeiter- und Soldatenrat“ (ohne weitere Angabe). Aus diesen Worten ist nicht ersichtlich, ob der Arbeiter- und Soldatenrat der Stadt oder des Landes Braunschweig der Gesetzgeber gewesen ist. Allein im Gesetz selbst wird ausdrücklich unterschieden zwischen den Orts-Arbeiter- und Soldatenräten einerseits und dem Landes-Arbeiter- und Soldatenrat andererseits (§ 4, 7). Diese Unterscheidung des Gesetzgebers spricht für die Annahme, daß das Gesetz von einer Personenvereinigung ausgegangen ist, welche die Funktionen des Arbeiter- und Soldatenrats für das ganze Land ausübte. Hiermit stimmt auch die sonst übliche Gesetzesprache überein, welche den Arbeiter- und Soldatenrat des Landes Braunschweig kurzweg als den Arbeiter- und Soldatenrat bezeichnet (vgl. GWS. 1918 S. 263, 266, 267, 279, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 309, 327, 328, 329, 350).

Dieser Arbeiter- und Soldatenrat hat die tatsächliche Herrschaft im Lande Braunschweig längere Zeit hindurch ausgeübt, wie in einem Bericht des Rechtsausschusses der Braunschweiger Landesversammlung vom 4. Februar 1920 ausdrücklich festgestellt ist (Druckf. Nr. 318 S. 2). Die von ihm erlassenen Gesetze müssen daher im Lande Braunschweig ebenso für rechtswirksam erachtet werden wie die Gesetze der Volksbeauftragten im Reiche (vgl. RWSt. Bd. 53 S. 66, Bd. 54 S. 157). In Wirklichkeit haben auch mehrere Ausschüsse der ersten Landesversammlung das Gesetz vom 15. November 1918 als rechtsverbindlich anerkannt, nämlich der Ausschuss zur Prüfung von Gesetzen der vorläufigen Regierung in seinem Vorschlag vom 22. Mai 1919, der die Zerlegung des Gesetzes in zwei Teile bezweckte, und der Rechtsausschuss in seinem Bericht vom 4. Februar 1920. Die Landesversammlung selbst hat zweimal Gesetzesvorlagen angenommen, welche die Rechtsgültigkeit des Gesetzes vom 15. November 1918 zur Voraussetzung haben, nämlich 1. das Gesetz vom 28. November 1919 (GWS. 1919 S. 452), durch welches die Amtszeit der auf Grund des Gesetzes vom 15. November 1918 gewählten Stadtverordneten und Gemeindevorsteher bis zum 31. März 1921 verlängert wurde. 2. Das Gesetz vom 15. April 1920, durch welches bestimmt wurde, daß die Wahlen für die neue Landesversammlung nach den Grundrissen des Landesgesetzes

vom 15. November 1918 stattfinden sollten. Endlich hat auch das Braunschweigische Staatsministerium das Gesetz vom 15. November 1918 als rechtsgültig anerkannt. In einem Schreiben, welches diese Behörde am 17. November 1919 an die Landesversammlung richtete (Druckf. Nr. 244) ist gesagt, „die Wahlperiode der genannten Gemeindeorgane nach dem Wahlgesetz vom 15. November 1918 läuft am 15. Dezember d. J. ab“.

Wäre das Gesetz vom 15. November 1918 nicht rechtsgültig, so würde die rechtliche Grundlage für die auf Grund dieses Gesetzes gewählten Landesversammlungen und ihre Beschlüsse fehlen.

V.

Das Gesetz vom 15. November 1919 ist weder durch die erste noch durch die zweite Landesversammlung ausdrücklich aufgehoben worden. Es kann sich daher nur um die Frage handeln, ob es stillschweigend — durch schlüssige Handlungen — außer Kraft gesetzt ist, soweit es sich auf die Landesversammlung bezieht.

Die erste Landesversammlung hat es in § 3 der vorläufigen Verfassung als eine ihrer Aufgaben bezeichnet, dem Lande eine Verfassung zu geben. Sie hat hierdurch zum Ausdruck gebracht, daß sie ihre Stellung als diejenige einer konstituierenden Nationalversammlung für das Land Braunschweig aufsaßte. Mit dieser Stellung ist eine zeitliche Beschränkung ihrer Funktionen nicht vereinbar. § 3 der vorläufigen Verfassung hat daher die Wirkung gehabt, daß § 5 des Gesetzes vom 15. November 1918 für die Dauer der konstituierenden Landesversammlung stillschweigend außer Kraft gesetzt wurde. Allerdings ist die erste Landesversammlung sich des Umfangs ihrer Rechte zunächst sehr wenig bewußt gewesen, wie insbesondere die Verhandlungen vom 22. Mai 1919 (S. 1239 ff.) beweisen. Sie hat jedoch später — in der Sitzung vom 12. Dezember 1919 — stillschweigend ihr Einverständnis erklärt, daß nach den Weihnachtsferien, also nach Ablauf der einjährigen Frist des § 5, weitere Sitzungen anberaumt würden. Durch diese schlüssige Handlung hat sie zu erkennen gegeben, daß sie durch die Vorschrift des § 5 nicht gebunden sein wolle. Durch die Annahme des Zusatzantrags Schelz in der Sitzung vom 6. Februar 1920 (S. 4734, 4740) hat sie ferner bekundet, daß sie eine feste zeitliche Schranke für ihre Tätigkeit nicht anerkenne.

VI.

Zweifelhaft kann sein, ob die Grundsätze, die für die erste Landesversammlung gelten, auch auf die zweite Anwendung finden. Das Gesetz vom 15. April 1920 enthält keine ausdrückliche Bestimmung darüber, daß der zweiten, am 16. Mai 1920 gewählten Landesversammlung die Funktionen einer konstituierenden Nationalversammlung

für Braunschweig übertragen werden. Die zweite Landesversammlung selbst hat auch niemals beschlossen, daß sie die Aufgabe habe oder übernehme, dem Lande eine Verfassung zu geben. Es entspricht jedoch der Natur der Sache, daß die Aufgaben, welche die erste Landesversammlung nicht erledigt hat, auf ihre Nachfolgerin übergehen. Mit dem Wegfall der ersten Landesversammlung ist das Bedürfnis, die vorläufige Verfassung durch eine endgültige zu ersetzen, nicht hinfällig geworden. Das berufene Organ zur Schaffung dieser endgültigen Verfassung ist nunmehr die zweite Landesversammlung. Letztere hat mit der Aufgabe, die neue Landesverfassung zu schaffen, gleichfalls die rechtliche Natur einer konstituierenden Nationalversammlung für das Land Braunschweig erlangt.

Hiernach sind die gestellten Anträge zwar zulässig, aber aus sachlichen Gründen abzulehnen.

Die hier getroffene Entscheidung bezieht sich nur auf die gegenwärtige Lage des Braunschweigischen Verfassungsrechts. Die bisherigen Vorgänge in der Braunschweigischen Landesversammlung und die mündliche Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof haben keinen schlüssigen Beweis für die Annahme ergeben, daß die Landesregierung und die Mehrheit des Landtags die Erledigung der Verfassungsfrage verschleppen, um sich möglichst lange im Besitz der politischen Macht zu erhalten. Sollten später in dieser Beziehung neue Tatsachen und Beweismittel beigebracht werden, so würde die gegenwärtige Entscheidung einer nochmaligen Prüfung der Frage auf Grund der veränderten Sachlage nicht entgegenstehen.