

5) 9. Juli 1928 (StGH. 9 u. 11/27) (RGZ. 121, Anhang S. 13)

Notverordnungsrecht — Flaggenrecht

1. *Die Abtretung von Sitz und Stimme in den Ausschüssen des Preußischen Landtages durch Ausschußmitglieder einer Partei an Abgeordnete anderer Parteien ist grundsätzlich zulässig.*
2. *Die Zweckmäßigkeit einer Notverordnung unterliegt nicht der Nachprüfung durch den Staatsgerichtshof. Die Verfassungsmäßigkeit einer Notverordnung wird nicht dadurch berührt, daß sie neben dem gesetzlich erforderlichen auch noch einen weiteren Zweck verfolgt.*
3. *Eine Notverordnung darf nur soweit gehen, als es zur Erreichung des erstrebten Zwecks erforderlich ist; werden diese Grenzen überschritten, so ist die Notverordnung verfassungswidrig.*

Tatbestand: I. In einer an die Provinzialbehörden der inneren Verwaltung gerichteten Verfügung vom 27. Juli 1922 ersuchte der preußische Minister des Innern diese Behörden, auf die Gemeinden und Gemeindeverbände eindringlichst dahin einzuwirken, daß sie aus Anlaß der am 11. August stattfindenden Feier des Verfassungstags und überhaupt bei festlichen Anlässen in Zukunft neben der preußischen Flagge auch die Reichsflagge hißten. In einer weiteren Verfügung vom 1. August 1922 ordnete er u. a. an, daß die Gebäude der Selbstverwaltungskörper am 11. August in den Reichs- und Landesfarben zu flaggen hätten. Dabei wurde ausgesprochen, daß die besonderen Flaggen der Gemeinden oder Gemeindeverbände neben den Reichs- und Landesflaggen gezeigt werden könnten. Für die folgenden Jahre wurden gleichartige Anordnungen durch Beschlüsse des preußischen Staatsministeriums vom 10. Juli 1923, 16. Juli 1924 und 30. Juni 1925 getroffen.

Der Magistrat der Stadt Potsdam beschloß demgegenüber am 27. Juli 1925, sowohl am Verfassungstag 1925 wie auch in allen anderen Fällen, in denen die städtischen öffentlichen Gebäude flaggten, auch entgegen ministeriellen Erlassen, welche die Beflaggung in den Reichsfarben anordnen und die Landes- und Gemeindefarben nur neben den Reichsfarben zulassen würden, nur in den preußischen Landesfarben und den Gemeindefarben zu flaggen. Der Oberbürgermeister beanstandete diesen Beschluß, worauf der Magistrat gegen die Beanstandungsverfügung Klage erhob. Das Verwaltungsstreitverfahren endete mit einem auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 20. Mai 1927 erlassenen Urteil des Obergerichtes, durch das die Beanstandungsverfügung aufgehoben wurde. Die Urteilsgründe legen dar, daß es sich bei der Beflaggung von Dienstgebäuden der Gemeinden um eine Angelegenheit der Selbstverwaltung handle, daß deren Ausübung der staatlichen Aufsicht nur insoweit unterliege, als die Beachtung der gesetzlichen Vorschriften durch die Gemeindeorgane in Frage komme, und daß nach Lage der Gesetzgebung eine Rechtspflicht der Selbstverwaltungskörper, in den Reichsfarben zu flaggen, nicht bestehe. Dieses Urteil ist dem

preußischen Staatsministerium durch seine am 27. Juli 1927 erfolgte Zustellung bekannt geworden.

Inzwischen waren die Fragen des Nationalfeiertags und des Beflagungszwangs Gegenstand von Anträgen und Verhandlungen in den zuständigen Körperschaften geworden. Im Reichstag hatten u. a. die Abgeordneten Müller (Franken) und Erkelenz einen entsprechenden Antrag eingebracht. Der Reichsrat hatte sich mit diesem Entwurf in seiner Sitzung vom 7. Juli 1927 befaßt und dabei zum Ausdruck gebracht, daß der Entwurf keinen verfassungsändernden Charakter habe, also mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden könne. Ferner hatten im preußischen Landtag die Abgeordneten Haas und Genossen am 22. Juni 1927 zu dem Entwurf einer neuen Landgemeindeordnung einen Antrag eingebracht, der sich mit der den Gegenstand des vorliegenden Streitverfahrens bildenden Notverordnung insoweit inhaltlich deckt, als sie die Beflagung der Dienstgebäude der Gemeinden betrifft. Zur Verabschiedung entsprechender Gesetze hatten diese Anträge nicht geführt.

Am 4. August 1927 übersandte das Staatsministerium dem Präsidenten des am 1. Juli 1927 auf den 11. Oktober 1927 vertagten Landtags den Entwurf einer Verordnung gemäß Art. 55 Pr. Verf., wonach die Beflagung der Dienstgebäude der Gemeinden und der Gemeindeverbände, sowie der Schulgebäude der nicht vom Staate allein unterhaltenen öffentlichen Schulen zu den örtlichen Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung gehören sollte. In der Begründung wurde ausgeführt, daß eine sofortige Änderung der bestehenden Rechtslage geboten sei, weil, wenn Gemeinden und Gemeindeverbände das Flaggen in den verfassungsmäßigen Farben des Reichs und des Landes unterlassen würden, dies in weiten Kreisen als politische Demonstration aufgefaßt werden und zu Zwischenfällen führen könnte, deren Verhütung dringende Staatsnotwendigkeit sei. Die Kürze der bis zum Verfassungstag anstehenden Zeit lasse daher eine Notverordnung gerechtfertigt erscheinen. Entsprechend dem Ersuchen des Staatsministeriums fand die Beratung und Beschlußfassung über diesen Verordnungsentwurf im Ständigen Ausschuß des Landtags am 8. August 1927 statt. An dieser Sitzung nahmen von den fünf dem Ausschuß angehörenden Mitgliedern der Zentrumsfraktion nur drei teil. Als Ersatz für ihre beiden abwesenden Fraktionsgenossen beriefen sie zwei sozialdemokratische Landtagsabgeordnete, durch deren Eintritt die regierungsfreundliche Ausschlußmehrheit — 15 von 29 Stimmen — wiederhergestellt wurde. Gegen dieses Verfahren erhob sich im Ausschuß Widerspruch. Auch der — gemäß § 15 Abs. 2, 3 der Geschäftsordnung für den preußischen Landtag — den Vorsitz führende Vizepräsident des Landtags hatte zunächst Bedenken und wollte den Ausschuß über die Zulässigkeit dieser Berufung von Mitgliedern einer anderen Fraktion abstimmen lassen, kam von dieser Absicht aber wieder ab. Bei der Abstimmung zur Sache selbst erklärten sich sodann 15 Stimmen für die Regierungsvorlage. Sie wurde als Verordnung vom 8. August 1927 in der Gesetzes-

42*

sammlung veröffentlicht. Auf ihr fußend faßte das Staatsministerium am gleichen Tage einen Beschluß, der inhaltlich den oben erwähnten Beschlüssen der vorhergegangenen Jahre entsprach.

Die Vollversammlung des Landtags hat zu der Notverordnung noch nicht gemäß Art. 55 Satz 2, 3 Pr.Verf. Stellung genommen. Der Verfassungsausschuß hat ihr vorgeschlagen, sie zu genehmigen.

II. Der Magistrat der Stadt Potsdam beantragt,

festzustellen, daß die Notverordnung vom 8. August 1927 über die Beflaggung der gemeindlichen Dienstgebäude und der Schulgebäude verfassungswidrig und rechtsungültig ist.

Sodann hat die Fraktion der Deutschnationalen Volkspartei im preußischen Landtag beim Staatsgerichtshof einen inhaltlich damit übereinstimmenden Antrag gestellt.

Das preußische Staatsministerium beantragt, beide Anträge zurückzuweisen.

Der Staatsgerichtshof hat die beiden Streitsachen zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden.

III. Der Magistrat Potsdam führt zur Begründung seines Antrags aus:

1. Die Reichsfarben seien ein Hoheitszeichen des Reichs. Die Länder seien nur befugt, Bestimmungen über ihre eigenen Hoheitszeichen und deren Verwendung zu treffen; sie könnten aber nicht einmal ihren unmittelbaren Staatsbehörden, geschweige denn den Selbstverwaltungsbehörden die Führung der Reichsfarben vorschreiben. Dazu sei übrigens andererseits auch das Reich — angesichts seiner bundesstaatlichen Struktur — nicht befugt. Soweit die Behörden eines Landes sich der Reichsfarben bedienen, könne es sich im Hinblick auf die Vorschriften der Reichsverfassung und der preußischen Verfassung immer nur um einen freiwillig angelegten Schmuck handeln. Wenn man aber selbst annehmen wolle, daß ein Zwang, in den Reichsfarben zu flaggen, nach der Reichsverfassung zugelassen sei, so könne er gemäß Art. 12 das. nur noch durch das Reich ausgeübt werden, weil dieses die Frage des Flaggenzwanges von sich aus in Angriff genommen habe.

2. Aus Art. 70 PrVerf. gehe hervor, daß den Gemeinden das Recht, selbständig über die Beflaggung ihrer Dienstgebäude zu befinden, durch — einfaches — Gesetz nicht entzogen werden könne. Ihr selbständiges Flaggenrecht sei in der geschichtlichen Entwicklung begründet und begrifflich gerade der Ausdruck der Selbstverwaltung. Jedenfalls aber sei es, wie das Urteil des Oberverwaltungsgerichts einleuchtend dartue, im geltenden Recht anerkannt. Das Recht der Selbstverwaltung sei aber in seinem bestehenden Umfange durch die angezogene Verfassungsbestimmung gewährleistet.

3. Noch weniger könne das Selbstverwaltungsrecht durch eine bloße Verordnung gemäß Art. 55 PrVerf. beeinträchtigt werden. Sowohl die Reichsverfassung (Art. 127) wie die preußische Verfassung (Art. 70) redeten in ihren die Selbstverwaltung betreffenden Vor-

schriften überall von gesetzlicher Regelung. Schon deshalb könne eine Notverordnung den Umfang der Selbstverwaltung nicht regeln.

Zudem enthalte die angefochtene Notverordnung einen Eingriff in das städtische Eigentumsrecht.

4. Die in Art. 55 PrVerf. aufgestellten sachlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Notverordnung seien nicht gegeben.

Vor allem sei, entgegen der Begründung des Verordnungsentwurfs, die öffentliche Sicherheit nicht gefährdet gewesen. Das sucht der Antragsteller durch den Hinweis auf die Zusammensetzung der Potsdamer Bevölkerung ihrer politischen Richtung nach darzutun. Im übrigen hält er insoweit den Antragsgegner für beweispflichtig. Es handle sich nur um unbestimmte Vermutungen der Regierung über Gefährdung der Sicherheit sowohl in Potsdam wie in anderen Städten. Wären aber wirklich Zwischenfälle eingetreten, so hätte es der Regierung obgelegen, ihnen mit polizeilichen Machtmitteln zu begegnen. Solche würden bestimmt zum Ziele geführt haben. Es fehle somit an dem weiteren Erfordernis, daß die öffentliche Sicherheit auf andere Weise als durch eine Notverordnung nicht hätte gewahrt werden können. Andererseits habe auch kein Notstand im verfassungsmäßigen Sinne vorgelegen. Durch die damaligen Zeitverhältnisse werde die Annahme der Pflichtmäßigkeit und Richtigkeit der ministeriellen Erwägungen einwandfrei widerlegt.

Endlich habe Dringlichkeit im Sinne des Art. 55 gefehlt. Sowohl der preußische Landtag wie der Reichstag hätten sich vorher mit der Frage des Flaggenzwanges beschäftigt, sie aber nicht beschleunigt behandelt und damit selbst zum Ausdruck gebracht, daß die Angelegenheit nicht dringlich sei.

Die Notverordnung verfolge nicht die in ihrer Begründung angegebenen, sondern rein parteipolitische Zwecke.

5. Die angefochtene Notverordnung sei aber auch nicht unter Beachtung der formellen Vorschriften des Art. 55 PrVerf. zustande gekommen. Es fehle an einer wirksamen Zustimmung des Ständigen Ausschusses, der ein getreues Spiegelbild des Landtags sein solle. Die Übertragung von Sitzen des Zentrums an sozialdemokratische Abgeordnete sei unzulässig gewesen. § 92 Satz 3 der Geschäftsordnung für den preußischen Landtag sei auf die Besetzung des Ständigen Ausschusses nicht anwendbar, das zeige eine Betrachtung der §§ 15, 18, 92 a. a. O. Eine erhebliche Unterstützung erhalte diese Auslegung durch die bei der Vorberatung der Geschäftsordnung im Geschäftsausschuß gemachte Bemerkung, daß die Abtretung von Sitzen an Abgeordnete, die nicht zur Fraktion gehörten, beim Ständigen Ausschuß nicht zugelassen sei. Wenn der mit der Überarbeitung der Geschäftsordnung befaßte Geschäftsausschuß neuerdings eine abweichende Fassung dieser Paragraphen befürworte, aus der sich die Zulässigkeit der gerügten Abtretung ergebe, so wolle er den Sinn der bisherigen Vorschriften insoweit nicht klarstellen, sondern ändern.

6. Zweck der Notverordnung sei die Beseitigung eines gericht-

lichen Urteils. Sie greife also in die Unabhängigkeit der Rechtspflege ein und verstoße gegen Art. 8 PrVerf., Art. 107 RVerf.

IV. Die Fraktion der Deutschnationalen Volkspartei macht zur Begründung ihres Antrags im wesentlichen dieselben Gründe geltend, wie der Magistrat Potsdam. Sie verwahrt sich besonders dagegen, daß die Gerichte bei der Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Notverordnungen von der Vermutung auszugehen hätten, die Regierung sei ordnungsmäßig verfahren. Soweit es sich um die Beflagung der Schulgebäude handle, sei überhaupt keine Begründung der Notverordnung gegeben worden. Vor allem wendet sich die Antragstellerin gegen das bei der Beratung und Abstimmung über die Regierungsvorlage im Ständigen Ausschuß beobachtete Verfahren, das den verfassungsmäßigen Formen nicht entsprochen habe. Dabei führt sie noch aus: Ganz abgesehen davon, daß § 92 Satz 3 der Geschäftsordnung auf den Ständigen Ausschuß nicht anwendbar sei, wäre selbst für den Fall seiner Anwendbarkeit der hier eingeschlagene Weg — über dessen Zulässigkeit nicht einmal im Ausschuß besonders abgestimmt worden sei — unzulässig gewesen, weil die angezogene Bestimmung eine Abtretung von Sitzen an nicht zur Fraktion gehörige Abgeordnete nur bei der Bildung von Ausschüssen nicht aber lediglich für Abstimmungszwecke zulasse, weil ferner nicht die Zentrumsfraktion als solche die beiden sozialdemokratischen Ersatzmänner bestellt habe, sondern ihre drei in der Ausschußsitzung anwesenden Mitglieder. Wenn in Ausschußsitzungen Mitglieder fehlten, so könnten die anwesenden Mitglieder keine Ersatzmitglieder bestellen; die Mehrheit, die ihre Stimmen nicht zusammenbringen könne, müsse vielmehr dann gegebenenfalls unterliegen. Es stehe in dieser Beziehung nicht anders, als bei den Vollversammlungen. Auch für sie könnten ja keine Ersatzleute für fehlende Mitglieder bestellt werden.

Nach der Zusammensetzung des Landtags würde die Regierung in der Vollversammlung aller Wahrscheinlichkeit nach keine Mehrheit für eine dem Inhalt der Notverordnung entsprechende Regelung gefunden haben.

V. Der Antragsgegner hat folgendes erwidert:

1. Durch das zur Zeit geltende Reichsrecht sei die Befugnis des preußischen Gesetzgebers, Anordnungen über die Berücksichtigung der Reichsfarben beim Beflaggen öffentlicher Gebäude zu treffen, nicht beschränkt. In der Reichsverfassung finde sich keine einschlagende Bestimmung; aus der Natur der Sache ergebe sich, daß eine solche Regelung sowohl vom Reich wie von den Ländern getroffen werden könne. Solange das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch mache, behalte also Preußen gemäß Art. 12 RVerf. das Recht der Gesetzgebung. Wenn die Reichsregierung durch den Reichsinnenminister ihre Bereitwilligkeit habe erklären lassen, auf Grund der vorliegenden Initiativanträge des Reichstags in Verbindung mit den Anträgen des Rechtsausschusses des Reichstags das Ziel einer völligen Regelung der Feiertagsfrage ihrerseits weiter zu fördern, so habe das

Reich damit noch nicht von seinem Gesetzgebungsrecht im Sinne des Art. 12 RVerf. Gebrauch gemacht. Dies wäre erst dann der Fall, wenn ein Gesetz verabschiedet wäre.

2. Nach dem geltenden Verfassungsrecht sei es zulässig, Angelegenheiten der Selbstverwaltung den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu entziehen und sie zu Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung zu machen. Art. 70 PrVerf., auf den sich die Antragsteller für ihre gegenteilige Auffassung beriefen, finde seine nähere Erläuterung in Art. 71 Abs. 2, wonach das Selbstverwaltungsrecht nur innerhalb der Schranken der — jeweils geltenden — Gesetze bestehe. Dementsprechend hätten schon bisher in zahlreichen Fällen gesetzliche Einschränkungen der Selbstverwaltung stattgefunden, ohne daß jemals aus Art. 70 PrVerf. Bedenken dagegen erhoben worden seien; hierfür hat der Antragsgegner Beispiele angeführt.

3. Inhalt einer Notverordnung könne alles sein, was durch einfaches Landesgesetz geregelt werden könne; hiergegen spreche auch nicht der Wortlaut der Verfassungsbestimmungen des Reichs und Preußens, die sich auf die Selbstverwaltung bezögen. Die Notverordnung trete eben, wo sie zulässig und geboten sei, an Gesetzes Stelle. Wenn Art. 55 PrVerf. besage, die Notverordnungen dürften der Verfassung nicht zuwiderlaufen, so sei dabei nur an das Verfassungsrecht in formellem Sinne, keinesfalls aber an Gesetze gedacht, auf welche die Verfassungsurkunde Bezug nehme.

4. Die sachlichen Voraussetzungen des Art. 55 PrVerf. seien gegeben gewesen. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit habe den Erlaß der Notverordnung dringend erfordert.

Die Feier des Verfassungstags am 11. August 1927 sei eine brennende politische Frage gewesen. Die Öffentlichkeit habe sich infolge der ergebnislosen Verhandlungen des Reichstags über den Nationalfeiertag und ihres Widerhalls in der gesamten deutschen Presse in lebhafter Erregung befunden. Nun hätten sich schon früher, als in den Zeitungen die Stellungnahme des Magistrats Potsdam zu dem Erlaß vom 30. Juni 1925 erörtert worden sei, verschiedene Städte, so die Stadtgemeinde Hohenstein, mit Fragen über die Rechtslage an das Ministerium des Innern gewendet. Danach sei anzunehmen gewesen, daß nach dem Bekanntwerden der Entscheidung des Obergerichtes auch andere Gemeinden am bevorstehenden Verfassungstag ähnlich wie Potsdam verfahren würden. Bei der Empörung weitester Volkskreise über ein solches Verhalten, in dem sie eine demonstrative Mißachtung der Verfassung und der Symbole des Reichs erblickten, sei die öffentliche Sicherheit in den verschiedensten Gegenden Preußens auf das schwerste gefährdet gewesen. Ob bei der besonderen Sachlage — dem demonstrativen Verhalten der verantwortlichen Leiter der Gemeinden — polizeilicher Schutz die erforderliche »Anstalt« zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit gewesen wäre, könne zweifelhaft sein. Jedenfalls wäre er aus tatsächlichen Gründen — geringe Zahl der vorhandenen Polizeikräfte, Unmöglichkeit, die wirklichen Gefahrenpunkte vorher

zu erkennen — nicht zu beschaffen gewesen. Die besondere Dringlichkeit ergebe sich aus der Kürze der damals bis zum Verfassungsfeiertag noch verfügbaren, nur wenige Tage umfassenden Zeit.

Die Notverordnung beruhe nur auf diesen Erwägungen und verfolge keine parteipolitischen Zwecke. Die Antragsteller ließen bei ihrem gegenteiligen Vorbringen außer Betracht, daß es sich nicht um Parteifarben, sondern um die verfassungsmäßigen Farben des Reichs handle, daß das preußische Staatsministerium unabhängig von seiner jeweiligen politischen Zusammensetzung Jahr für Jahr den gleichen Beschluß gefaßt habe und daß auch die Mehrzahl der deutschen Länderregierungen, wie die Verhandlungen des Reichsrats ergeben hätten, ungeachtet ihrer verschiedenen parteipolitischen Zusammensetzung durch ein Reichsgesetz den gleichen Zwang auf die Selbstverwaltungskörper habe ausüben wollen.

5. Die formellen Voraussetzungen für den Erlaß einer Notverordnung hätten gleichfalls vorgelegen. Insbesondere sei die Zustimmung des Ständigen Ausschusses ordnungsmäßig erteilt worden. Auch für ihn gelte die Abtretbarkeit von Sitzen an Abgeordnete anderer Fraktionen, wie aus den §§ 15, 18, 92 GO. in ihrem Zusammenhang hervorgehe. Die Behauptung der Antragsteller, daß der Ständige Ausschuß ein getreues Spiegelbild des Landtags sein solle, habe weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung ihren Niederschlag gefunden und sei auch ungenau. Wenn in einem Ausschußbericht über die Vorberatung der Geschäftsordnung erwähnt werde, daß die Abtretung von Sitzen beim Ständigen Ausschuß nicht zugelassen sei, so stelle diese Bemerkung nur eine unverbindliche Meinungsäußerung einzelner Abgeordneter dar. Aus den neuerlichen Verhandlungen des Geschäftsausschusses über den Entwurf einer neuen Geschäftsordnung geht hervor, daß seine Mehrheit die Abtretung von Sitzen im Ständigen Ausschuß auch nach der zur Zeit geltenden Geschäftsordnung für zulässig halte.

Aber selbst bei Abrechnung der beiden von den Antragstellern beanstandeten, zugunsten der Regierungsvorlage abgegebenen Stimmen lasse sich die Annahme nicht rechtfertigen, daß die Vorlage im Ausschuß keine Mehrheit gefunden habe. Verschiedene Ausschußmitglieder, die nicht zustimmten, würden auch nicht ablehnend gestimmt, sondern sich der Stimme enthalten haben.

6. Der Antragsgegner bestreitet, daß die Notverordnung in die Unabhängigkeit der Rechtspflege eingreife und das Urteil des Oberverwaltungsgerichts in seiner Wirkung aufhebe oder beschränke. Im Gegenteil habe sich das Staatsministerium gerade auf den Boden dieses Urteils gestellt.

7. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter des Antragsgegners auf die Frage nach weiteren der Regierung bekannten Tatsachen, aus denen sich die Abneigung von Gemeinden gegen das Flaggen in den Reichsfarben ergebe, noch erklärt, daß mehrere (von ihm namhaft gemachte) kleinere Gemeinden der Notverordnung vom 8. August 1927

nicht Folge geleistet hätten und daß infolgedessen wiederholt Zwangsetatisierungen für Beschaffung entsprechender Flaggen nötig gewesen seien.

VI. Die Antragsteller bleiben demgegenüber bei ihrem Standpunkt. Der Magistrat Potsdam bestreitet, daß seine Stellungnahme als Ausdruck der Abneigung gegen die gegenwärtige Staatsform zu deuten sei.

Der Vertreter der Fraktion der deutschnationalen Volkspartei hat in der mündlichen Verhandlung noch ausgeführt, daß die Notverordnung selbst vom Standpunkt des Antragsgegners aus sowohl zeitlich wie gegenständlich weit über das Ziel hinausschieße. Hätte nämlich ein dringendes Erfordernis bestanden, das Flaggen in den Reichsfarben für den 11. August 1927 sicherzustellen, so hätte auch von diesem Standpunkt aus höchstens eine Regelung für diesen Tag und zwar nur dahin in Frage kommen können, daß schwarzrotgold zu flaggen sei; keinesfalls wäre es aber erforderlich gewesen, den Gemeinden das Flaggenrecht gänzlich zu entziehen.

Der Vertreter des Antragsgegners hat erwidert, daß es von vornherein in der Absicht der Regierung gelegen habe, die durch die Notverordnung ihr eingeräumten Befugnisse unter Beschränkung auf das aus allgemeinpolitischen Gesichtspunkten Erforderliche und unter Berücksichtigung berechtigter Wünsche und Bedürfnisse der Gemeinden auszuüben.

Der Staatsgerichtshof erklärt die Verordnung vom 8. August 1927 für verfassungswidrig aus folgenden

Gründen: I. Bei der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Notverordnung bedarf es zunächst der Erörterung, ob sie in der vorschriftsmäßigen Form zustande gekommen ist.

Die Antragsteller behaupten, daß die Verordnung nicht in Übereinstimmung mit dem Ständigen Ausschuß des Landtags erlassen worden sei. Dessen Zustimmung sei nur scheinbar erfolgt, weil zwei bejahende Stimmen im Widerspruch mit der Geschäftsordnung des Landtags, also unbefugt, abgegeben worden seien. Mit diesem Einwand wird die Verfassungsmäßigkeit der Notverordnung schlüssig bestritten. Nach Art. 26 Satz 3 PrVerf. wird die Zusammensetzung des Ständigen Ausschusses durch die Geschäftsordnung geregelt. Ist er also bei der Beratung und Abstimmung geschäftsordnungswidrig zusammengesetzt, so werden seine Beschlüsse entgegen dieser zwingenden Verfassungsvorschrift gefaßt. Der Einwand ist aber unbegründet.

Eine Abtretung von Ausschußsitz an Abgeordnete, die nicht zu der Fraktion gehören, ist zulässig, § 92 Satz 3 GO. Daß diese Regel für die Besetzung des Ständigen Ausschusses nicht gelten solle, ist in der Geschäftsordnung jedenfalls nicht ausdrücklich gesagt. Im Bericht des Geschäftsordnungsausschusses, Landtagsaktenstück Nr. 1070 A aus 1921, findet sich allerdings die Bemerkung, nicht zugelassen sei die Abtretung beim Büchereiausschuß und beim Ständigen Ausschuß. Aus dem Zusammenhang wird aber nicht ersichtlich, wessen Meinung

damit wiedergegeben ist. Entscheidend muß sein, daß der Landtag keine entsprechende Bestimmung in die Geschäftsordnung aufgenommen hat. Daraus, daß in § 15 Abs. 2 GO. wegen der Ausübung des Verhältniswahlrechts auf § 92 und mittelbar auf § 18 GO. Bezug genommen wird, folgt keineswegs, daß § 92 Satz 3 für den Ständigen Ausschuß nicht gelten soll. Diese Folgerung läßt sich aber auch nicht aus der Bestimmung des § 15 Abs. 2 ziehen, wonach die Ausschußmitglieder »auf die Fraktionen verteilt« werden. Ähnlich ist in § 18 — für dessen Bereich § 92 Satz 3 unstreitig und unzweifelhaft gilt — festgesetzt, daß die Fraktionen nach ihrer Stärke Anspruch auf Sitze in den Ausschüssen haben.

Läßt sich somit aus dem Wortlaut der Geschäftsordnung kein zwingender Grund für die Annahme herleiten, daß bei der Zusammensetzung des Ständigen Ausschusses in diesem Punkt von der allgemeinen Regel abzuweichen sei, so ergibt sich aus der Natur der Sache und aus praktischen Erwägungen das Gegenteil. Der Ständige Ausschuß nimmt insofern eine besondere Stellung ein, als sich seine Tätigkeit außerhalb der Tagung des Landtags abwickelt. Er hat in dem durch die Verfassung begrenzten Umfang den Landtag zu vertreten. Dabei sind gegebenenfalls Entscheidungen von großer politischer Tragweite zu treffen. Solange der Landtag und seine Fraktionen versammelt sind, jede Fraktion also auf ihre eigenen Mitglieder zurückgreifen kann, wird sie sich allerdings schwerlich dazu entschließen, einen nicht zur Fraktion gehörigen in den Ständigen Ausschuß abzuordnen. Bei der Wichtigkeit seiner Obliegenheiten haben die Fraktionen aber das im Sinne der Verfassung und der Geschäftsordnung liegende berechnete Interesse daran, das ganze geschäftsordnungsmäßig ihnen zustehende Stimmengewicht in die Wagschale zu werfen. Es muß also eine Möglichkeit gegeben sein, in allen Fällen für Ersatz zu sorgen, wenn ein Mitglied ausscheidet oder an der Ausübung seiner Tätigkeit im Ständigen Ausschuß verhindert ist. Steht in solchen Fällen kein der eigenen Fraktion angehöriges Mitglied zur Verfügung, so ergibt sich das Bedürfnis, zur Bestellung eines Ersatzes aus einer politisch nahestehenden Fraktion. Andernfalls würde leicht gerade das Ziel verfehlt werden, auf das die Antragsteller Wert legen, daß nämlich der Ausschuß ein »Spiegelbild der Vollversammlung« sei. Die Fälle könnten sich dann häufen, in denen die Beschlüsse des Ausschusses entgegen der Meinung der Vollversammlung ausfielen.

Daß die Vertreter der abwesenden Zentrumsmitglieder durch die anwesenden Ausschußmitglieder dieser Fraktion berufen worden sind, ist rechtlich nicht zu beanstanden. In welcher Weise Fraktionsbeschlüsse, insbesondere die Wahlen der Fraktion zustandekommen, bestimmt sich lediglich nach deren eigenem Gutdünken. Rechtlich ist sie nicht gehindert, sich dabei, zumal während der Vertagung des Landtags, durch einzelne ihrer Mitglieder vertreten zu lassen, die dann auch die Verantwortung dafür übernehmen, daß die tatsächlichen Voraussetzungen des Beschlusses — hier also: die Verhinderung der betreffenden ordent-

lichen Mitglieder — gegeben sind. Wenn im vorliegenden Falle die drei anwesenden Zentrumsabgeordneten die Vertreter bestimmt haben, so spricht die Vermutung dafür, daß dies im Einverständnis mit der Fraktion geschehen ist, wenn und solange sie nicht widerspricht. Welche Wirkung ihr nachträglicher Widerspruch für die ursprüngliche und fort-dauernde Wirksamkeit der Berufung gehabt haben würde, ist hier nicht zu untersuchen, weil weder behauptet noch ersichtlich ist, daß ein Widerspruch erhoben werden wäre, vielmehr die Ausführungen des Fraktionsredners in der Landtags-sitzung vom 13. Oktober 1927 dafür sprechen, daß die Fraktion einverstanden war.

Bei der gegebenen Sachlage fielen beide Bedürfnisse, Vertreter zu bestellen und die Vertretertätigkeit auszuüben, zeitlich zusammen. Daß Berufung und Eintritt der Vertreter einer Abstimmung unmittelbar vorausgingen, machte die Berufung nicht unzulässig. Ob es zweckmäßig und geboten gewesen wäre, über die Zulässigkeit der Vertretung im Ausschuß besonders abzustimmen, ist innere Angelegenheit des Ausschusses. Das Unterbleiben einer solchen Abstimmung macht jedenfalls die an sich zulässige Vertretung nicht rechtsungültig. Dem Ausschußvorsitzenden wurde die Veränderung der Besetzung nach Lage der Sache ohne weiteres bekannt (§ 18 Abs. 2 GO.)

II. Unter ungewöhnlichem Notstand im Sinne des Art. 55 PrVerf. sind, wie sich auch aus der Entstehungsgeschichte ergibt, Zwangslagen zu verstehen, die auf Naturereignissen, Unglücksfällen, Epidemien und ähnlichen Umständen beruhen. Der Flaggenstreit hat, wie auch der Antragsgegner nicht verkennt, keinen Notstand in diesem Sinne begründet. Es fragt sich also nur, ob die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit die getroffene Anordnung dringend erfordert hat.

Über die Grenzen, in denen der Staatsgerichtshof diese Frage der Nachprüfung zu unterziehen hat, ist das Nähere in seiner Entscheidung vom 21. November 1925 RGZ. Bd. 112 Anh. S. 1. flg. dargelegt. An den dort entwickelten Grundsätzen wird festgehalten. Die Zweckmäßigkeit der Notverordnung unterliegt daher hier nicht der Nachprüfung. Das Ermessen der Regierung, wonach Anlaß besteht, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit eine Verordnung mit Gesetzeskraft zu erlassen, muß solange als begründet gelten, als sich nicht das Gegenteil aus den Verhältnissen der kritischen Zeit heraus einwandfrei ergibt. Bei der Beurteilung dieser Frage ist der Staatsgerichtshof aus naheliegenden Gründen regelmäßig in weitem Umfange auf die Erklärungen der Regierung und das von ihr beigebrachte Material angewiesen. Im vorliegenden Falle hat diese sich darauf berufen, daß die Unterlassung des Flaggens in den Reichsfarben von weiten Schichten der Bevölkerung, zumal nach den vorangegangenen Verhandlungen in den gesetzgebenden Körperschaften und den in der Presse daran geknüpften Erörterungen, als politische Demonstration aufgefaßt werden und zu Zwischenfällen, nämlich zu Ausschreitungen gegenüber den Gemeinden und ihren Einrichtungen, führen könnte. Sie hat darauf verwiesen, daß mehrere Städte sich mit Anfragen über die Rechtslage

an das Ministerium des Innern gewendet und daß andere Gemeinden durch untätiges Verhalten dem Vollzug der auf Grund der Notverordnung ergangenen Bestimmungen Schwierigkeiten bereitet hätten. Hiernach zeigt sich, daß das zu Gebote stehende greifbare Material sehr dürftig ist, soweit man fragt, ob die Gefahr bestand, daß sich die hervorgehobene politische Erregung zu ungesetzlichen Gewalttätigkeiten auswachsen werde. Es kommt hinzu, daß, wie sich aus den Erklärungen des Antragsgegners in der mündlichen Verhandlung und der Regierung in der Landtagssitzung vom 13. Oktober 1927 ergibt, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit nicht der einzige Zweck der Notverordnung war, sondern daß auf diesem Wege auch versucht werden sollte, im Interesse der Autorität des Staatsministeriums den einmal eingenommenen Standpunkt unter allen Umständen durchzuhalten und die im Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 20. Mai 1927 vermißte Rechtsgrundlage nachträglich zu schaffen. Nun wird zwar die Verfassungsmäßigkeit einer Notverordnung dadurch nicht in Frage gestellt, daß sie außer dem gesetzlich erforderlichen auch noch einem weiteren, dem Art. 55 PrVerf. fremden Zweck dienen soll. Es kann sich aber das Bedenken erheben, ob nicht dieser andere Gesichtspunkt — wenn auch unbewußt — derart überwogen hat, daß dabei die Prüfung zu kurz gekommen ist, ob die geplanten Maßregeln zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlich seien.

Es darf auf sich beruhen, ob Erwägungen dieser Art begründete Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Verordnung vom 8. August 1927 rechtfertigen könnten. Selbst wenn man davon ausgeht, daß die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit an sich eine Anwendung des Art. 55 PrVerf. gebot, so war doch jedenfalls eine so weitgehende Einschränkung der Gemeinderechte, wie sie hier erfolgt ist, nicht dringend erforderlich. Die Regierung steht auf dem Standpunkt, daß das Flaggen der gemeindlichen Dienstgebäude und der in der Verordnung bezeichneten Schulgebäude »an bestimmten Tagen, insbesondere am Tage der Verfassungsfeier«, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit habe gewährleistet werden müssen. Daß aber, als die Verordnung erlassen wurde, außer dem 11. August 1927 noch irgendein anderer Tag nahe bevorstanden habe, für den das gleiche Erfordernis gegolten hätte, ist nirgends behauptet. Im Gegenteil wird zum Nachweis der Dringlichkeit immer nur hervorgehoben, daß das Urteil des Oberverwaltungsgerichts erst kurz vor dem 11. August 1927 bekannt geworden sei. Es hätte sich also die Notverordnung ebenso, wie das der Beschluß des Staatsministeriums vom 8. August 1927 und die gleichartigen Beschlüsse der vorhergehenden Jahre getan hatten, darauf beschränken müssen, Vorsorge für den 11. August des laufenden Jahres zu treffen. Im übrigen war die Angelegenheit nicht dringlich. Sie hätte im Wege der ordentlichen Gesetzgebung nach Wiederzusammentreten des Landtags geregelt werden können.

Aber auch inhaltlich geht die Notverordnung über das Ziel hinaus. Für dieses Ziel hätte es nach dem eigenen Vorbringen des Antrags-

gegners genügt, den beteiligten Stellen das Flaggen in den Reichs- und Landesfarben zur Pflicht zu machen. Etwas weiteres, namentlich die völlige Aufhebung des selbständigen Flaggenrechts der Gemeinden, war dafür nicht erforderlich. Der Rechtsirrtum der Regierung liegt darin, daß sie angesichts der Entscheidungsgründe des Oberverwaltungsgerichts geglaubt hat, den allgemeinen Rechtszustand ändern zu sollen, auf den das Gericht seine Entscheidung gestützt hat, wobei übersehen wurde, daß die Rechtslage zur Abwendung der befürchteten Zwischenfälle nur insoweit geändert zu werden brauchte und deshalb auf dem Wege der Notverordnung nur insoweit geändert werden durfte, als es der erstrebte besondere Zweck — nämlich Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit durch den Zwang, an bestimmten Tagen in den Reichs- und Landesfarben zu flaggen — erheischte. Dieser Rechtsirrtum begründet die Verfassungswidrigkeit der Notverordnung.

Darauf, ob die Regierung von den in der Notverordnung für sie vorgesehenen Befugnissen einen schonenden Gebrauch zu machen beabsichtigt und gemacht hat, kommt es nicht an, weil es sich für die vorliegende Entscheidung nur um die Notverordnung und nicht um die auf ihrer Grundlage ergangenen Verwaltungsanordnungen handelt.

* * *

6) 17. Nov. 1928 (StGH. 4/27) (RGZ. Bd. 122, Anhang S. 17)

Staatsgerichtshof — Verfassungsgesetzgebung

1. Der Staatsgerichtshof ist nicht berufen, abstrakt und ohne Beziehung auf ein bestimmtes streitiges Rechtsverhältnis die Gültigkeit eines Gesetzes zu prüfen; es muß sich stets um einen konkreten Rechtsstreit handeln.

2. Der Staatsgerichtshof ist zuständig für Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, die die Verfassungsmäßigkeit eines Reichsgesetzes betreffen.

3. Art. 109 R.V. enthält kein Recht des einzelnen Staatsbürgers auf inhaltliche Gleichheit der gesetzlichen Normen für alle Staatsangehörigen; sondern nur eine Anweisung an den Richter, die Gesetze gleichmäßig anzuwenden.

4. Die Geltendmachung des Rechts einer qualifizierten Reichsrats-Minderheit, einen gültigen Mehrheitsbeschluß zu hindern, stellt sich als eine Streitigkeit zwischen dem Reich und einem seiner Organe dar, die nicht zur Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs gehört.

5. Es ist zulässig, außerhalb der Verfassungsurkunde Gesetze mit verstärkter formeller Gesetzeskraft zu erlassen; dies gilt insbes. für die von der verfassungsgebenden Nationalversammlung angenommenen Gesetze, die schon an sich die Kraft verfassungsrechtlicher Normen haben.

6. Wo nach dem Inhalt einer gesetzlichen Vorschrift eine Aufwertung vorzunehmen ist, enthält diese auch in einem öffentlich-rechtlichen Verpflichtungsverhältnis keine Änderung, sondern nur eine Erfüllung der bestehenden Verpflichtung.