

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 26. Juni 1954

- St 5/1953 -

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob Artikel 101 Ziff. 1 und Artikel 132 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in Verbindung mit den Haushaltsgesetzen für das Rechnungsjahr 1953 dadurch verletzt werden, daß die Finanzdeputation seit dem 1. April 1953 wesentliche Veränderungen der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben der Landes- und Gemeindehaushalte verfügt und es abgelehnt hat, der Bürgerschaft entsprechende Nachtragshaushalte zur Beschlußfassung vorzulegen – Antrag von 19 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft.

Entscheidungsformel:

Artikel 101 Nr. 1 und Artikel 132 i.V.m. Artikel 146 und 148 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen sind nicht dadurch verletzt, daß seit dem 1. April 1953 Veränderungen der in den beiden Haushaltsgesetzen vom 7. April 1953 (Brem.GBl. 1953, S. 33/34) veranschlagten Einnahmen und Ausgaben der Landes- und Gemeindehaushalte vorgenommen worden sind und die Finanzdeputation es durch Beschluß vom 6. Oktober 1953 abgelehnt hat, der Bürgerschaft Nachtragshaushalte zur Beschlußfassung vorzulegen.

Gründe:

I.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat am 7. April 1953 die Haushaltsgesetze der Freien Hansestadt Bremen für das Rechnungsjahr 1953 und der Stadtgemeinde Bremen für das Rechnungsjahr 1953 im Gesetzesblatt der Freien Hansestadt Bremen Nr. 10, S. 33 ff. verkündet. In der Präambel beider Gesetze wurde die Möglichkeit eines Nachtragshaushaltes ausdrücklich vorbehalten. Diese Formulierung wurde gewählt, weil seinerzeit in der Haushaltsberatung in der Bürgerschaft am 25.3.1953 feststand, daß durch bevorstehende Bundesmaßnahmen in Bezug auf die Einkommensteuer mit einer Mindereinnahme gerechnet werden müsse, und weil zudem Besoldungsmaßnahmen des Bundes zu erwarten waren, die zu einer Erhöhung der Dienst- und Versorgungsbezüge führen würden. Diese Situation ist teilweise eingetreten. Die ab 1. April 1953 durchgeführten, letzten Endes durch Bundesmaßnahmen veranlaßten Besoldungsverbesserungen für die öffentlichen Bediensteten ließen die Zahlen auf der Ausgabeseite in den Haushalten ansteigen, während die mit Wirkung vom 1. Juni 1953 in Kraft getretene sogenannte „kleine Steuerreform“ die Einnahmeseite ungünstig beeinflusste (vgl. Vorbemerkungen zu den Mitteilungen des Senats an die Bür-

gerschaft und an die Stadtbürgerschaft vom 29.12.1953 über die Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen und der Stadtgemeinde Bremen nach dem Stande vom 30.9.1953, S. 127).

Diese Veränderung der Lage war bereits aus der Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 25.9.1953 (S. 103 bzw. S. 111) über die Haushaltslage nach dem Stande vom 30. Juni 1953 ersichtlich. Sie wurde zum Anlaß einer eingehenden Debatte in der Sitzung der Finanzdeputation am 6. Oktober 1953. Der Abgeordnete Dr. Duckwitz vertrat in dieser Aussprache die Meinung, der Tatbestand, auf den der Vorbehalt in der Präambel der Haushaltsgesetze für das Jahr 1953 abziele, habe sich nunmehr verwirklicht. Der Widerspruch zwischen den Voranschlägen des Haushaltsgesetzes und der eingetretenen wirklichen Entwicklung sei derart groß geworden, daß eine ordnungsgemäße Verwaltungsführung nach dem Haushaltsgesetz nicht mehr möglich sei. Derart wesentliche Veränderungen der Einnahmen- und Ausgabenseite, wie sie nunmehr eingetreten seien, seien haushaltsrechtlich nur wirksam, wenn die Haushaltspläne durch Nachtragshaushaltsgesetz geändert würden. Er stellte sodann folgende Anträge: „Die Finanzdeputation möge beschließen, 1. daß in die dem Haushaltsausschuß zu überweisenden Haushaltsentwürfe 1954/55 die bisher in der Vergleichsspalte ‚Anschlag 1953‘ gegenüber den Haushaltsgesetzen eingetretenen Veränderungen der Positionen eingetragen werden; 2. daß demnächst entsprechend dem Vorbehalt der Haushaltsgesetze Nachtragshaushalte in Abänderung der Haushaltsgesetze 1953/54 in haushaltsmäßiger Aufgliederung nach Positionen der Bürgerschaft vorgelegt werden.“ Diesen Anträgen wurde in der Deputation unter Hinweis auf die der Finanzdeputation von der Bürgerschaft erteilten Ermächtigungen widersprochen. Insbesondere war der Vorsitzende der Finanzdeputation der Meinung, schon durch Artikel 102 der Bremischen Verfassung sei sichergestellt, daß bei der Bewilligung von Mehrausgaben gleichzeitig eine Deckung erfolge. So sei auch in concreto bei der Bewilligung neuer Ausgaben verfahren worden. Infolgedessen erübrige sich ein Nachtragshaushaltsgesetz, solange nicht Ausgabensätze gesenkt oder neue Einnahmen erschlossen würden. Die Bürgerschaft habe mit der Annahme des Gesetzes, das den Besoldungsmehrbedarf verursacht habe, auch die Deckungsvorschläge des Senats vom 23. Juni 1953 (Mitteilungen des Senats von diesem Tage über das Verhältnis zwischen Senat und Bürgerschaft, S. 85) gebilligt. Daher sei dieser Vorgang verfassungsrechtlich durchaus in Ordnung. Bei Beendigung dieser Aussprache lehnte die Deputation die von dem Abgeordneten Dr. Duckwitz gestellten beiden Anträge mit Mehrheit ab, nachdem durch dessen Fraktionsgenossen, Abgeordneten Körber, die Anrufung des Staatsgerichtshofs in dieser Sache angekündigt worden war.

Aufgrund dieser Sachlage haben dann 19 Mitglieder der Bürgerschaft am 10.12.1953 dem Staatsgerichtshof folgende verfassungs- und staatsrechtliche Frage zur Verhandlung und Entscheidung vorgelegt:

„Werden die Artikel 101 Ziff. 1 und 132 der Bremischen Landesverfassung in Verbindung mit den in den Haushaltsgesetzen der Freien Hansestadt Bremen und der Stadtgemeinde Bremen für das Rechnungsjahr 1953 (Bremisches Gesetzblatt S. 33/34) gemachten Vorbehalten eines Nachtragshaushalts dadurch verletzt, daß die Finanzdeputation seit dem 1. April 1953 wesentliche Veränderungen der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben der Landes- und Gemeindehaushalte im Gesamtbetrage von 54,4 Millionen DM verfügt und es durch Beschluß vom 5. Oktober 1953 abgelehnt hat, der Bürgerschaft entsprechende Nachtragshaushalte zu verantwortlichen Beschlußfassung vorzulegen.“

In diesem Antrage ist die falsche Datierung des Beschlusses der Finanzdeputation (5. Oktober statt 6. Oktober 1953) offensichtlich ein bloßer Schreibfehler und deshalb unbeachtlich.

Auf die Schriftsätze der Antragsteller vom 17.12.1953 und 12.1.1954 und deren Anlagen, auf die Stellungnahme des Senators für Finanzen vom 22.2.1954 und 8.3.1954 und deren Anlagen sowie auf das Vorbringen der Antragsteller und des Vertreters des Finanzsenators in der mündlichen Verhandlung und die durch den Vertreter der Antragsteller übergebenen Unterlagen (Aufstellung betreffend Nachbewilligungen für das Theater und Aufzeichnung über die mündlichen Ausführungen des Abgeordneten Dr. Duckwitz), die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, wird Bezug genommen.

II.

Der Antrag betrifft seinem Inhalt nach eine Frage der Auslegung der Verfassung. Der Antrag ist von neunzehn Abgeordneten, also einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft¹⁾ unterschrieben. Der Präsident der Bürgerschaft hat die Unterschriften geprüft und anerkannt. Demnach ist der Staatsgerichtshof zur Behandlung des Antrags gemäß Artikel 140 der Landesverfassung zuständig.

III.

Das Haushaltsgesetz ist im Gesetzblatt ohne Gesamtplan und Einzelpläne verkündet worden. Nach § 5 der auch für Bremen geltenden Reichshaushaltsordnung besteht der Haushaltsplan aus dem Gesamtplan und den Einzelplänen. Im Bundesgesetzblatt wird regelmäßig das Haushaltsgesetz und der Gesamtplan verkündet (vgl. z. B. Bundeshaushaltsge-

¹⁾ vgl. zur gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft Entscheidung vom 4.7.1953 – St 1/1953 –

setz 1953 v. 24.6.1953 – BGBl. 53 II S. 159): Auch andere Länder folgen diesem Beispiel (vgl. z. B. Haushaltsgesetz Rheinland-Pfalz 1954 v. 31.3.1954 – Ges. u. VOBl. d. LReg. Rheinland-Pfalz S. 51; Hess.Haushaltsges. 1953 v. 12.5.1953 – Ges. u VOBl. f. d. Land Hessen, S. 109).

Die Frage, ob die Art der Verkündung des Bremer Haushaltsgesetzes die Rechtsgültigkeit des Gesetzes beeinflußt, ist von den Antragstellern weder in den Schriftsätzen noch in der mündlichen Verhandlung erörtert worden. Das Haushaltsgesetz verweist an zahlreichen Stellen auf die Bestimmungen der Einzelpläne. Auch wenn weder der Gesamtplan noch die Einzelpläne im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen verkündet worden sind, so bleibt doch die Verwaltung an die Einzelpläne, wie sie die Bürgerschaft beschlossen hat, auf alle Fälle gebunden.

IV.

Das Budget-Recht, die Beschlußfassung des Parlaments über den Haushalt des Staates und der Stadtgemeinde, ist unstreitig eines der wichtigsten Mittel der Volksvertretung, die demokratische Struktur der Verfassung, vor allem die Vormachtsstellung des Parlaments gegenüber der Exekutive zu wahren.

Artikel 132 der Bremischen Verfassung hat dieser Lage dadurch rechtlichen Ausdruck gegeben, daß der Senat verpflichtet ist, die Verwaltung nach dem Haushaltsgesetz zu führen. Durch Artikel 146 und 148 wird dieser Grundsatz auch auf das stadtbremische Recht erstreckt.

Da jedoch das Haushaltsgesetz vor Beginn des Rechnungsjahrs erlassen wird (Artikel 131 Abs. 2 S. 1 Brem.Verf.), kann es seinem Wesen nach nur Schätzungen enthalten, die in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit der Einnahmen möglichst der Wirklichkeit in Anknüpfung an die Rechtslage z. Z. der Verabschiedung des Gesetzes angepaßt sein müssen. Die Veränderungen der wirtschaftlichen und der rechtlichen Lage während des Etatjahres führen deshalb notwendig zu Widersprüchen zwischen den Ziffern des Haushaltsgesetzes (und seiner Einzelpläne) und der tatsächlichen Entwicklung, die eines ständigen Ausgleichs bedürfen. Von dieser unvermeidlichen Diskrepanz zwischen Plan und Realität kann auch die Ausgabe-seite des Haushaltsplans nicht unberührt bleiben. Wenn auch deren Position keineswegs – wie der Vertreter des Finanzsenators in der mündlichen Verhandlung, gestützt auf die Meinung Vialons, Haushaltsrecht 1953, § 25 Anm. 4, S. 104 angenommen hat – lediglich Ermächtigungen der Exekutive darstellen, sondern – wie der Wortlaut des Artikels 132 S. 2 deutlich erkennen läßt – ein generell-imperatives Mandat zum Inhalt haben, so muß doch berücksichtigt werden, daß eventuelle Veränderungen auf der Einnahmeseite und der

Grundsatz des Artikels 132 S. 3 es unmöglich machen, in ihnen spezielle rechtliche Bindungen des Senats zu erblicken, die ihn verpflichten, sie in jeder Einzelheit zur Ausführung zu bringen.

Das bremische Verfassungsrecht hat dafür Sorge getragen, daß einerseits der Staat vor Tendenzen bewahrt bleibt, die durch Ausgabe- oder Belastungsbeschlüsse der Bürgerschaft das Gleichgewicht des Haushalts sprengen könnten (Artikel 102) und daß andererseits die Bürgerschaft vor Tendenzen des Senats und der Verwaltung geschützt wird, durch Überschreitung planmäßig vorgesehener Ausgaben, durch außerplanmäßige Ausgaben oder durch Genehmigung von Anordnungen, durch die Verbindlichkeiten entstehen könnten, für die keine Mittel im Haushaltsplan vorgesehen sind, ohne ihre Mitwirkung das Gleichgewicht des Haushalts zu verändern (Artikel 101 Ziff. 5).

Es hat damit gleichzeitig deutlich zum Ausdruck gebracht, daß die Anpassung des Haushaltsplans, der selbst formelles Gesetz ist (Artikel 131 Abs. 2), an neue Entwicklungen sich nicht unbedingt der Form der Gesetzesänderung (Artikel 101 Ziff. 1) bedienen muß, sondern daß das Haushaltsrecht Bremens den üblichen Grundsätzen des Etatrechts folgt (vgl. dazu Kurt Heinig: Das Budget, Tübingen 1953, Bd. 1 S. 478 f.; Bd. 2 S. 113 ff.; O. Bühler: im Bonner Kommentar zum GG, Artikel 112 Anm. 2; v. Mangoldt: Kommentar zum GG, Artikel 112 Anm. 2 S. 592), die es erlauben, derartige Korrekturen auch ohne Gesetzesänderung vorzunehmen. Denn der Beschluß der Bürgerschaft im Sinne der Ziff. 2 ff. des Artikels 101 ist kein Erlaß eines neuen Gesetzes, auch nicht ein Änderungsgesetz, und unterscheidet sich dadurch grundsätzlich von der eigentlich legislativen Tätigkeit der Bürgerschaft im Sinne der Artikel 101 Ziff. 1 und Artikel 23 ff. der Verfassung. Auch die Bindung der Bürgerschaft daran, daß Ausgaben und Belastungen nicht ohne Sicherung der Deckung beschlossen werden dürfen (Artikel 102), ist im gleichen Zusammenhange zu sehen. Sie macht bei Annahme eines Gesetzes, das ein derartiges Ausgleichbedürfnis zur Folge hat, weil es den Staat oder die Stadt zu Leistungen verpflichtet, nicht ein ergänzendes Gesetz zur Änderung des Haushaltsplan-Gesetzes, sondern lediglich einen Anpassungsbeschuß der Volksvertretung gemäß Artikel 101 Nr. 5 der Verfassung erforderlich.

Die jeweilige Anpassung des lebenden Haushalts an die Planung des Haushaltsgesetzes ist also während des Etatjahres die gemeinsame Aufgabe einerseits des Senats und der Verwaltung, andererseits des Parlaments. Die Bremische Verfassung, die auf enger Verknüpfung von Legislative und Exekutive beruht (Artikel 129), hat auch hier für sorgfältige Wahrung der Rechte der durch unmittelbare demokratische Wahl legitimierten Organe in Land und Stadt Bremen Sorge getragen. Aber sie konnte unmöglich vergessen, daß dem Senat hier durch die Natur der Sache ein Führungsanspruch erwächst, weil ihm die unmittelbare Verantwortung für die vollziehende Gewalt zusteht (Artikel 67 Abs. 2). Die Grenze zwischen den

Bereichen der Bürgerschaft, des Senats und des vermittelnden Gliedes der Deputationen (hier konkret der Finanzdeputation, vgl. Deputationsgesetz vom 2.3.1948, § 17) mußten deshalb flüssig gehalten werden, und daher war es auch verfassungsrechtlich zulässig, in § 17 Abs. 4 des Deputationsgesetzes die Möglichkeiten zu gewähren, daß die Bürgerschaft einen Teil ihrer Befugnisse der Deputation delegiert. Davon ist in den beiden Etatgesetzen vom 7.4.1953 Gebrauch gemacht worden (§§ 6/7 bzw. 7/8).

Gleichwohl kann durchaus eine Situation entstehen, in der die tatsächliche oder die rechtliche Weiterentwicklung während des Etatjahres die Schätzungsgrundlagen der Haushaltsgesetze derart weitgehend zerstört, daß sich auf deren Grundlage keine Möglichkeit mehr ergibt, das erforderliche Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben im Land und in der Stadtgemeinde Bremen aufrecht zu erhalten. Dann haben die Haushaltsgesetze die Funktion verloren, die sie gemäß Artikel 132 der Verfassung erfüllen müssen. Deshalb wird es in einer derartigen Lage notwendig – dann gemäß Artikel 101 Ziff. 1 der Verfassung -, v o r dem Ende des Etatjahres ein Nachtragsbudget oder n a c h dem Ende des Etatjahres eine Budgetberichtigung zu beschließen (vgl. dazu Kurt Heinig, a.a.O. Bd. 1 S. 478). Wenn auch die Bremische Verfassung diese Möglichkeit nicht ausdrücklich erwähnt, so ist sie doch dem Sinne des Artikels 132 immanent. Wenn der Senator der Finanzen in seinem Schriftsatz vom 22.2.1954 glaubt, aus der Tatsache, daß die Bremische Verfassung diese Möglichkeit nicht ausdrücklich nennt, schließen zu dürfen, eine staatsrechtliche Pflicht zur Verabschiedung eines derartigen Gesetzes könne n i e m a l s entstehen, so kann ihm der Staatsgerichtshof darin nicht folgen. Die beiden Nachtragshaushaltsgesetze zum Haushaltsplan 1949 (vgl. Verhandlungen der Bürgerschaft 1949 S. 425 und 1950 S. 223) waren nicht nur etatrechtlich zweckmäßig, sondern können durchaus auch verfassungsrechtlich geboten gewesen sein.

Jedoch ist bei der Abgrenzung zwischen diesen beiden Möglichkeiten, die Anpassung zwischen wirklicher Entwicklung und Voranschlag des Haushaltsgesetzes zu erreichen, nämlich der Balancierung des alten Haushalts durch Maßnahmen des Senats und Beschlüsse von Finanzdeputation und Bürgerschaft im Rahmen ihrer Kompetenzen einerseits und Änderung der Etatgesetze durch formelle Gesetze andererseits, den p o l i t i s c h e n Gewalten ein w e i t e r R a u m e i g e n e n f r e i e n E r m e s s e n s zuzugestehen. Der Etat ist seinem Wesen nach eine politische Entscheidung, die Überwachung seiner Durchführung eine politische Aufgabe der Bürgerschaft und der Deputationen (vgl. dazu Kurt Heinig: a.a.O. Bd. 2 S. 113 f.). Verfassungs- und staatsrechtliche Prüfung kann sich hier deshalb nur darauf richten, festzustellen, ob dieser Ermessensspielraum der politischen Kräfte gesprengt wurde. Die Entscheidung darüber, ob ein Nachtrags- oder Berichtigungshaushaltsgesetz ergehen soll oder nicht, liegt also zunächst in der Verantwortung des Senats oder der Bürgerschaft, nicht aber des Staatsgerichtshofs. Sie kann ihm nur dann zufallen, wenn offensichtlich wird, daß die geltenden Haushaltsgesetze dadurch keine in ihrem Rahmen mögliche und mit der

Machtverteilung zwischen Legislative und Exekutive in der Verfassung übereinstimmende Anpassungsmittel mehr zu wirksamen Richtlinien zur Verwaltungsführung im Sinne des Artikels 132 der Verfassung gestaltet werden können. Nur in diesem Falle wäre der Staatsgerichtshof berechtigt und verpflichtet, den Trägern der politischen Verantwortung Einhaltung zu gebieten. Denn nur in diesem Falle wäre die Verfassung verletzt.

Das ist aber im vorliegenden Streit **n i c h t** dargetan worden. Zwar haben manche Manipulationen mit den Haushaltsziffern zu nicht unerheblichen Zweifeln Anlaß gegeben. Auch die Frage, ob die Art und Weise, in der die Bürgerschaft jeweils die Mitteilungen des Senats über die Haushaltslage aufgenommen hat, den Erfordernissen des Artikels 101 Nr. 5 der Verfassung entsprach, ist offen. Diese Frage konnte aber nach der übereinstimmenden Erklärung des Vertreters des Finanzsenators und der Antragsteller in der mündlichen Verhandlung nicht verfassungsrechtlich überprüft werden.

In der zur Entscheidung gestellten Frage selbst durfte nicht unberücksichtigt bleiben, daß die enge Verbindung zwischen den Haushalten von Land und Stadt Bremen, welche durch die innige Verflechtung zwischen ihrer Verwaltungsführung und Legislative zu erklären ist, ihrerseits aber aufgrund ihrer Tradition und ihrer bis zur Zeit nach dem Zusammenbruch des Dritten Reichs praktisch ungebrochenen Identität verstanden werden muß, Verschiebungen aus dem einen Etat in den anderen verständlich erscheinen läßt, die unter anderen Umständen als Sprengungen des Etatgleichgewichts gewertet werden müßten. So bedenklich an sich ferner Ausgabeverschiebungen aus dem ordentlichen in den außerordentlichen Haushalt sein können, weil in den Verhältnissen anderer Länder und des Bundes der Ermessensspielraum der Exekutive in Bezug auf die Ausgaben des außerordentlichen Haushalts sich in der Praxis leicht zur Möglichkeit eigener, parlamentarisch kaum mehr kontrollierbarer Entscheidungen erweitert, so war doch in Bremen zu berücksichtigen, daß die fast kommunalen Traditionen des Landes und die starke Stellung der Bürgerschaft und der Deputationen sowohl im Staatsrecht als auch im Gefüge der Stadtgemeinde Bremen hier anderen Überlegungen größeres Gewicht verleihen. Auch der Gesamtumfang der durch die Bürgerschaft und die Finanzdeputation auf Vorschlag des Senats gebilligten Veränderungen war nicht so groß, daß er – besonders unter Berücksichtigung des Vergleichs mit den Vorgängen im Bunde bei den Nachbewilligungen 1952 (2,5 Milliarden) und 1953 (4,7 Milliarden) – zu dem zwingenden Schluß Anlaß geben konnte, die sinnvolle Weiterentwicklung des Etats unter Erhaltung des Gleichgewichts im Rahmen der alten Haushaltsgesetze sei dadurch unmöglich geworden. Der Vorbehalt eines Nachtragshaushalts in der Präambel der beiden Haushaltsgesetze vom 7.4.1953 ist endlich lediglich als Erwähnung der Möglichkeit aufzufassen, einen Nachtragshaushalt dann zu beschließen, wenn Senat und Bürgerschaft aufgrund ihrer eigenen Meinungsbildung zu der Entscheidung kommen sollten, es sei zweckmäßig oder notwendig,

diesen Weg einzuschlagen. Sie hat den Raum ihres verantwortlichen Ermessens in dieser Richtung weder einschränken sollen noch können.

Der Staatsgerichtshof mußte daher zu der Entscheidung gelangen, daß in dem von den Antragstellern gerügten Verfahren eine Verfassungsverletzung nicht erblickt werden könne.

	Laun	
Stutzer	Mehne	Dr. Springstube
Nöll von der Nahmer	Weber	Dr. Abendroth