

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung und Abweichende Ansichten

vom 5. Januar 1957

- St 2/1956 -

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob – und gegebenenfalls, zu welchem Zeitpunkt – die Mitglieder der Bürgerschaft, welche der durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. August 1956 aufgelösten Kommunistischen Partei Deutschlands angehörten, ihren Sitz in den Bürgerschaften (Landes- und Stadtparlament) verloren haben – Antrag der Bremischen Bürgerschaft.

Entscheidungsformel:

1. Die Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft, welche der durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. August 1956 aufgelösten KPD angehörten, verlieren ihren Sitz in der Bürgerschaft als Landtag.
2. Den Verlust der Mitgliedschaft stellt der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft fest. Der Verlust wird mit der Feststellung wirksam.
3. Der Verlust der Mitgliedschaft erstreckt sich nicht auf die Stadtbürgerschaft.

Gründe:

A.

Die Bürgerschaft hat dem Staatsgerichtshof die folgenden drei Fragen zur Entscheidung vorgelegt:

1. Haben diejenigen Mitglieder der Bürgerschaft, welche der Kommunistischen Partei Deutschlands vor deren Auflösung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. August 1956 angehörten, ihren Sitz in der Bürgerschaft verloren?
2. Bejahendenfalls, zu welchem Zeitpunkt ist dieser Verlust eingetreten bzw. wird er eintreten?
3. Bejahendenfalls, gilt die gleiche Folge für die Mitgliedschaft dieser Abgeordneten für die Stadtbürgerschaft?

Der Staatsgerichtshof hat die vier in Betracht kommenden Abgeordneten der Bürgerschaft

- a) Heinrich Dietrich,
- b) Hermann Gautier,
- c) Frau Maria Krüger,
- d) Wilhelm Meyer-Buer

als Beteiligte in das Verfahren einbezogen. Ihnen wurde Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung sowie zum mündlichen Vortrag in der Verhandlung gegeben, die am 3. November 1956 stattgefunden hat.

Der Senat hat sich zum Antrag der Bürgerschaft in einem Schriftsatz vom 27. Oktober 1956 geäußert.

Auf den Inhalt der Akten, insbesondere auf das Sitzungsprotokoll vom 3. November 1956 und die wörtliche Sitzungsniederschrift, wird Bezug genommen.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hat zur Begründung des Ersuchens der Bürgerschaft ausgeführt: Anders als im Falle der Sozialistischen Reichspartei (SRP), zu dem das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Oktober 1952 vorliege, habe das Bundesverfassungsgericht für den Fall der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) im Urteil vom 17. August 1956 den Verlust der Abgeordneten-Mandate in der Urteilsformel nicht ausgesprochen, sondern ihn in den Urteilsgründen erwähnt. Ob den letzteren eine Rechtskraftwirkung zukomme, sei zweifelhaft. Auf § 35 des Bremischen Wahlgesetzes vom 22. April 1955 allein lasse sich der Verlust der Mandate der kommunistischen Abgeordneten nicht stützen, da dieser Vorschrift keine rechtsbegründende Wirkung zukomme. Artikel 80 Brem.Verf. als die grundlegende Verfassungsnorm kenne keinen anderen Verlustgrund als den Verzicht auf das Mandat oder den Wegfall der Wählbarkeit; diese Voraussetzungen seien hier nicht gegeben. So gesehen würde § 35 des Wahlgesetzes als Rechtsgrundlage eines Mandatsverlustes der Landesverfassung zuwiderlaufen. – Man könne aber der Meinung sein, daß die Abgeordneten einer verbotenen Partei automatisch durch die Feststellung der Verfassungswidrigkeit gemäß Artikel 21 Abs. 2 GG ihr Mandat als gesetzliche Folge aus dieser Vorschrift verlören. Man könne freilich auch entgegengesetzter Auffassung sein, daß jene Folge nicht eintrete, da der Wortlaut des Artikels 21 Abs. 2 GG über die Mandate nichts besage. Das gleiche gelte vom Bundesverfassungsgerichtsgesetz, bei dessen Beratung im Rechtsausschuß des Bundestags sogar ausdrücklich erklärt worden sei, das Verbot einer Partei ziehe den Verlust des Mandats nicht nach sich. – Der Vorstand der Bürgerschaft befinde sich daher in einem echten Zweifel und meine, daß die Klärung durch dasjenige Organ erfolgen müsse, das hierzu gemäß Artikel 140 Brem.Verf. berufen sei.

Der Senat hat hierzu in einem Schriftsatz vom 27. Oktober 1956 zu den Fragen wie folgt Stellung genommen: Der Mandatsverlust sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts notwendige gesetzliche Folge eines Parteiverbots gemäß Artikel 21 Abs. 2 GG, so daß dies nicht in den Urteilstenor aufgenommen oder sonst betont zu werden brauche. Diese Auffassung hätten die Gesetzgeber des Bundes und der Länder übernommen, wie die Bundeswahlgesetze vom 8. Juli 1953 und vom 7. Mai 1956, aber auch eine Reihe von Landeswahlgesetzen, so das Bremische Wahlgesetz vom 22. April 1955 (§ 35), zeigten. Mehrere Länder hätten diese Grundsätze sogar auf die kommunalen Körperschaften ausgedehnt, obwohl das SRP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht so weit gegangen sei. Der Senat habe jedenfalls bezüglich der SRP-Abgeordneten seinerzeit den Standpunkt vertreten, daß die Vertreter gemäß Artikel 148 Abs. 1 Brem.Verf. nur ein einziges Mandat, das zum Landtag, besäßen, das nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ersatzlos fortgefallen sei; die Bürgerschaft habe sich dem angeschlossen. – Zum Zeitpunkt des Mandatsverlustes verweise der Senat darauf, daß gemäß § 35 Abs. 4 des Bremischen Wahlgesetzes der Abgeordnete erst mit der Feststellung durch den Vorstand der Bürgerschaft aus derselben ausscheide.

Die Vertreter der betroffenen Abgeordneten – Professor Dr. K. in Berlin und Rechtsanwalt B. in Düsseldorf – haben ihren Standpunkt wie folgt begründet. Es seien drei Fragen zu lösen:

- a) Ergebe sich der Mandatsverlust unmittelbar aus Artikel 21 Abs. 2 GG?
- b) Gebe es gültige Rechtsnormen des bremischen Landesrechts hierfür?
- c) Enthalte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. August 1956 eine entsprechende rechtsverbindliche Entscheidung?

Zur ersten Frage wurde ausgeführt, daß zunächst der Wortlaut des Artikels 21 Abs. 2 GG hierzu nichts erkennen lasse, übrigens auch nicht der Wortlaut des Bundesverfassungsgesetzes. Der Sinnzusammenhang des Artikels 21 GG und des gesamten Verfassungssystems, insbesondere des Artikels 38 GG, ergebe aber ebensowenig etwas in Richtung eines automatischen Mandatsverlustes, fördere vielmehr den gegenteiligen Schluß. Artikel 21 GG behandle völlig getrennt die Frage des Verbots einer verfassungsfeindlichen Partei, Artikel 38 GG dagegen statuiere positiv-rechtlich eine völlig unabhängige Stellung des Abgeordneten, damit also das Prinzip des freien Mandats, das vorrangig sei. Dieses Prinzip werde durch Artikel 21 nicht aufgehoben. Zwischen Parteiverbot und Mandatsverlust (Artikel 21, 38 GG) bestehe kein zwingender rechtlicher Zusammenhang. Damit stimmten auch die Materialien zum Bundesverfassungsgesetz überein, denen zufolge in den Verhandlungen zu diesem Gesetz der automatische Mandatsverlust abgelehnt worden sei. Das

könnte auch nicht damit abgetan werden, daß das Grundgesetz gegenüber dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz den Vorrang habe. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, daß die Abgeordneten einer verbotenen Partei auch als Ideenträger derselben ausgeschaltet werden müßten, verletze den Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 GG und das Grundrecht der Gewissensfreiheit des Artikels 4 GG. Die Legitimation des Abgeordneten ergebe sich im übrigen aus dem Wählerwillen, aus dem Wahlakt. Wählereigenschaft und Parteimitgliedschaft seien nicht identisch. Der automatische Mandatsverlust führe auch zu einer Entrechtung der Wähler, die für den Rest der Legislaturperiode ohne konkrete Vertretung bleiben. Das Verlangen eines solchen Wählers sei für sich selbst auch nicht verfassungswidrig; hierzu habe das Bundesverfassungsgericht jede Begründung zu geben unterlassen. Die ganze Argumentation des Bundesverfassungsgerichts laufe auf eine Kollektiv- und Gesinnungsverantwortlichkeit hinaus.

Zur zweiten Frage, ob bremische Landesnormen den Mandatsverlust in concreto verlangten, sei zu sagen, daß Artikel 80 Brem.Verf. dies nicht vorsehe, sondern nur den Verzicht auf ein Mandat und den Wegfall der Wählbarkeit als Verlustgründe kenne. Beides scheidet hier aus. § 35 des Bremischen Wahlgesetzes sei verfassungswidrig, weil er über Artikel 80 Brem.Verf. hinausgehe. Eine nachträgliche Heilung der Verfassungswidrigkeit des § 35 des Bremischen Wahlgesetzes liege nicht vor.

Was schließlich – das sei die dritte Frage – die Wirkung der Urteile des Bundesverfassungsgerichts in den SRP- und KPD-Fällen betreffe, so komme eine Bindung im Sinne des § 31 BVerfGG für keine der beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts für den vorliegenden Fall in Frage.

Bezüglich der Mandate zur Stadtbürgerschaft habe das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im SRP-Fall ausdrücklich entschieden, daß diese nicht fortfielen.

B.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zur Entscheidung im obengedachten Sinne folgt aus Artikel 140 der Bremischen Verfassung und § 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof. Danach ist der Staatsgerichtshof zur Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen berufen, die ihm u. a. von der Bürgerschaft vorgelegt werden. Dies umschließt gemäß Artikel 148 Brem.Verf. auch Fragen, die die Stadtbürgerschaft betreffen.

Der Staatsgerichtshof hat danach seine Zuständigkeit zur Entscheidung der ihm von der Bürgerschaft vorgelegten Fragen bejaht. Er hatte aber auch keine Zweifel an seiner Befug-

nis, in diesem Zusammenhang Rechtssätze aus dem Grundgesetz heranzuziehen. Trifft es auch zu, daß die Landesverfassungsgerichte dazu berufen sind, in erster Linie über die Auslegung der Landesverfassung zu entscheiden, so wäre ihr Aufgabenbereich zu eng und damit falsch verstanden, wollte man diesen ausschließlich auf die Landesverfassung beschränken. In allen denjenigen Fällen, in denen sich bei der Prüfung von Landesverfassungsrecht im Zusammenhang mit der zu treffenden Entscheidung – incidenter – Fragen aus der Bundesverfassung ergeben, ist deren Würdigung den Landesverfassungsgerichten nicht nur nicht verwehrt, sondern gehört sie zur pflichtgemäßen Beurteilung des von ihnen zu entscheidenden Tatbestands. Hier greift nur jene Beschränkung ein, die Artikel 100 Abs. 3 GG enthält, die aber zugleich die grundsätzliche Befugnis bestätigt: will nämlich ein Landesverfassungsgericht in der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder einer solchen eines anderen Landesverfassungsgerichts abweichen, so hat das Landesverfassungsgericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

Dies ergibt sich aus der bundesstaatlichen Struktur des Gesamtstaats, dessen Glieder (Länder) unbeschadet ihrer Eigenständigkeit kein Sonderleben führen, sondern dem bundesstaatlichen Ganzen eingeordnet sind. Aus dem rechtlichen Gefüge der Bundesrepublik, in dem das Land Bremen steht, erwächst dem Staatsgerichtshof die Pflicht, auch die Landesverfassung so auszulegen und anzuwenden, wie sie geltendes Rechts ist, nicht so, wie sie ohne Bestehen des Bundes geltendes Rechts wäre oder vor seinem Entstehen geltendes Recht war. Diesem Gedanken hatte die Bremische Landesverfassung im Artikel 152 vorausschauend Rechnung getragen, der im übrigen durch Artikel 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht) seine Bedeutung verloren hat.

C.

1. In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. August 1956 ist die KPD für verfassungswidrig erklärt und aufgelöst worden. Über den Verlust der Mitgliedschaft derjenigen Abgeordneten in den Landesparlamenten (der Bundestag kam mangels Vorhandensein von Mitgliedern der KPD nicht in Frage), die auf den Wahllisten der KPD gewählt waren, ist ein Ausspruch in dem entscheidenden Teil des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 17. August 1956 (Urteilsformel) nicht enthalten. In den Entscheidungsgründen (BVerfGE 5, 392) findet sich der folgende Satz:

„Aus der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei ergibt sich, wie das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil vom 23. Oktober 1952 festgestellt hat, daß die Abgeordneten in den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und der Länder ihre Mandate verlieren.“

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Oktober 1952, das die vormalige Sozialistische Reichspartei betraf, war auch in die Urteilsformel ein Ausspruch des Verlusts der Mandate aufgenommen worden.

Diese unterschiedliche Behandlung hatte die Zweifel der Bürgerschaft und ihren Antrag an den Staatsgerichtshof ausgelöst.

Es war daher zunächst zu prüfen, ob sich aus den vorgenannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eine Bindungswirkung ergibt, wie sie § 31 der Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) vorsieht. § 31 Abs. 1 BVerfGG lautet:

„Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden.“

Der Staatsgerichtshof ist der Ansicht, daß eine Bindungswirkung im Sinne der vorgenannten Bestimmung für den konkreten Fall weder dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. August 1956 (KPD-Urteil) noch demjenigen vom 23. Oktober 1952 (SRP-Urteil) zuzuerkennen ist.

Dem KPD-Urteil kann diese Bindungswirkung aus den folgenden Gründen nicht zukommen: Selbst wenn man sich der Auffassung anschließen wollte, daß auch die Entscheidungsgründe eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts an der Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG teilnehmen, so kann dies doch nur von jenen „tragenden Gründen“ einer Entscheidung gelten, die denotwendig untrennbar mit dem Tenor verbunden sind, mit denen also der Tenor „steht und fällt“ (vgl. Geiger, Komm. zum BVerfGG S. 115; Lechner, Komm. S. 180). Das KPD-Urteil enthält im Tenor keinen Ausspruch über die einschlägige Frage, daher auch keinen solchen mit dem die Gründe im untrennbaren Zusammenhang stehen könnten, so daß die Frage nach der Bindungswirkung der letzteren nicht aktuell wird.

Zum SRP-Urteil, das im Tenor einen Ausspruch über den Verlust der Mandate aufweist, kann im Ergebnis die Beantwortung der Frage der Bindungswirkung tragender Entscheidungsgründe keine andere sein. Liegt auch bei dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts an sich eine Bindungswirkung vor, so erschöpft sich diese doch in der Beziehung auf den konkreten Sachverhalt, also die Verfassungswidrigkeit der SRP und deren Folgen. Dieses Ergebnis steht auch mit der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im Einklang (vgl. BVerfGE 2, 88), das selbst ausgeführt hat, daß nur solche Entscheidungen, die ein Senat im Urteilsverfahren zu einem konkreten Sachverhalt trifft, die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden binden (vgl. hierzu auch Geiger a.a.O. S. 114; Lechner a.a.O. S. 180).

II. Der Staatsgerichtshof hatte aber weiter zu prüfen, ob etwa aus anderen Gründen der Verlust der Mitgliedschaft der betroffenen Abgeordneten anzunehmen ist. Der Staatsgerichtshof hat diese Frage bejaht. Dabei waren folgende Überlegungen entscheidend:

Für die Frage, unter welchen Voraussetzungen das Mitglied eines Landesparlaments seine Zugehörigkeit zu demselben verliert, muß die Landesverfassung den Ausgangspunkt bilden. In der Bremischen Landesverfassung bestimmt Artikel 80, in welchem Falle „die Mitgliedschaft in der Bürgerschaft erlischt“. Diese Bestimmung knüpft den Verlust der Mitgliedschaft im Landesparlament – in erschöpfender Aufzählung – an den Verzicht und an den Wegfall der Wählbarkeit. An diesen Voraussetzungen fehlt es für die hier betroffenen Abgeordneten. Sie würden danach ihre Mandate nicht verloren haben.

Der Staatsgerichtshof hatte aber zu erwägen, ob nicht aus weiteren Überlegungen, die an das Grundgesetz anknüpfen, die Vorschrift des Artikels 80 Brem.Verf. eine Ergänzung erfahren habe und das vorerwähnte Ergebnis sich ändere. Dies hat der Staatsgerichtshof bejaht. Für ihn war hierbei das Folgende bestimmend: Das Bundesverfassungsgericht hat den Artikel 21 Abs. 2 GG dahin ausgelegt, daß mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei die ihr angehörigen Abgeordneten ihr Mandat automatisch verlieren. Gegen diese Auslegung sind gewichtige Einwendungen erhoben worden. Gleichwohl hat sich der Staatsgerichtshof der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts angeschlossen, weil er die im SRP-Urteil dafür angeführten Gründe für überzeugend hält. Hinzukommt, daß das Bundesverfassungsgericht seinen Standpunkt auch gegenüber kritischen Stimmen in der Öffentlichkeit und im Schrifttum im KPD-Urteil aufrechterhalten hat. Für besonders wesentlich hat der Staatsgerichtshof gehalten, daß der Gesetzgeber sich im Bund und in einer Reihe von Ländern in voller Kenntnis der hervorgetretenen Gegenmeinungen der vom Bundesverfassungsgericht im SRP-Urteil vertretenen Ansicht angeschlossen hat; so in den Bundeswahlgesetzen vom 8. Juli 1953 und vom 7. Mai 1956, so ferner in den Länderwahlgesetzen von Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und in dem Bremischen Wahlgesetz vom 22. April 1955. Der Staatsgerichtshof hat in dieser gesetzlichen Rezeption der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts so deutliche Anzeichen für die Konsolidierung der Rechtsauffassung in der umstrittenen Frage gesehen, daß er überzeugt ist, diese Auslegung des Artikels 21 Abs. 2 GG als eine Norm des lebenden Rechts einer Entscheidung zugrundelegen zu müssen.

Damit ergibt sich, daß Artikel 80 Brem.Verf., bei dessen Schaffung im Jahre 1947 der Verfassungsgesetzgeber an ein Parteiverbot und dessen Folgen noch nicht gedacht haben mag, vom Bundesrecht her eine Ergänzung erfahren hat. Daher ist § 35 des Bremischen Wahlgesetzes, soweit er den Wegfall der Landtagsmandate vorsieht, nicht verfassungswidrig.

Danach hatte der Staatsgerichtshof festzustellen, daß die Mandate der betroffenen Abgeordneten entfallen.

D.

Nach § 35 Abs. 4 des Bremischen Wahlgesetzes stellt der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft den Verlust der Mitgliedschaft fest. Nach Satz 2 dieser Vorschrift in Verbindung mit § 34 Abs. 4 des Wahlgesetzes scheidet das Mitglied mit der Feststellung des Vorstands der Bürgerschaft aus dieser aus. Bis dahin besteht also das Mandat fort.

Diese Regelung steht nicht im Widerspruch zu der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, daß der Mandatsverlust die unmittelbare gesetzliche Folge des Parteiverbots sei, denn das Bundesverfassungsgericht hat in beiden Urteilen (BVerfGE 2, 77; 5, 392) dem Landesgesetzgeber die nähere Bestimmung über den Vollzug des Mandatsverlustes überlassen.

E.

Die dritte Frage, ob die betroffenen Abgeordneten zugleich ihre Mitgliedschaft in der bremischen Stadtbürgerschaft verloren haben, hat der Staatsgerichtshof verneint.

Der Staatsgerichtshof ist sich bewußt gewesen, daß in einem stadtstaatlichen Lande wie Bremen – entsprechend seiner historischen Entwicklung – eine enge Verbindung der staatlichen und kommunalen Organisationselemente besteht. Dies findet, was die Vertretung der Bevölkerung im Landes- bzw. Stadtparlament betrifft, seinen sinnfälligen Ausdruck bei den Bürgerschaftswahlen, bei denen durch einen Wahlakt die Abgeordneten zu beiden Parlamenten bestimmt werden (Artikel 148 Abs. 1 Satz 3 Brem.Verf.).

Der Auffassung des Senats (Schriftsatz vom 27. Oktober 1956 S. 6), daß die gewählten Abgeordneten nur „ein einziges Mandat“, das nämlich für den Landtag erhielten, vermochte sich der Staatsgerichtshof nicht anzuschließen. Dieser Auffassung steht die strukturelle Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Stadtgemeinde, wie sie sich aus der Bremer Landesverfassung ergibt, entgegen. Denn die Vorschriften der letzteren zeigen (Artikel 143 ff.), daß die Stadt Bremen neben der Stadt Bremerhaven eine eigene Stadtgemeinde bildet, der gemäß Artikel 148 das Recht eingeräumt ist, sich eine eigene Verfassung zu geben. Hat auch die Stadtgemeinde Bremen bisher noch keinen Gebrauch davon gemacht, so nehmen doch Stadtbürgerschaft und Senat als die „gesetzlichen Organe der Stadtgemeinde“ die dieser zufallenden Aufgaben gemäß Artikel 148 Abs. 1 Brem.Verf. nur solange wahr, als die eigene Verfassung der Stadtgemeinde noch nicht geschaffen ist. Der Vorschrift des Artikels 148

kann daher nur subsidiärer und temporärer Charakter zukommen, was sich schon aus der Fassung der Bestimmung ergibt:

„sofern die Stadtgemeinde Bremen nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt.“

In der Exekutive nimmt der Senat auch nur die Funktionen für die Stadtgemeinde wahr, die diese jederzeit aufgrund der ihr in Artikel 145 verliehenen Autonomie einem eigenen Organ übertragen könnte.

Im parlamentarischen Bereich – und auf diesen kommt es hier an – ist die Absonderung bereits weitgehend angebahnt worden. Die Aufgaben der Stadtgemeinde Bremen werden in besonderen, von den Sitzungen des Landtags getrennten Sitzungen der Stadtbürgerschaft behandelt, was sowohl bei der Einberufung wie in den Berichten über die Sitzungen seinen Ausdruck findet.

Landes- und Stadtparlament sind also in Bremen zwar verbundene, aber doch unterscheidbare und unterschiedene Organe mit verschiedenen Aufgabenbereichen, dem einen fällt die staatliche, dem anderen die kommunale Kompetenz zu. Den Verlust der Mitgliedschaft im Landtag mit einem solchen für die Mitgliedschaft in der Stadtbürgerschaft zu verbinden, erscheint um so weniger geboten, als auch nach der vom Bundesverfassungsgericht im SRP-Urteil vom 23. Oktober 1952 vertretenen Auffassung der Mandatsverlust sich auf die Abgeordneten im Bundestag und den Landtagen (Bürgerschaften) beschränkt, da die politische Meinungsbildung des Volks im eigentlichen Sinne sich nur hier vollzieht, während bei den Gebietskörperschaften, insbesondere den Gemeinden, nicht eigentlich politische Entscheidungen fallen, diese vielmehr in erster Linie Träger von Verwaltungsaufgaben sind (BVerfGE 2, 76). Durch Bundesrecht ist also die Stellung der Betroffenen als Mitglieder der Stadtbürgerschaft nicht berührt worden.

Daher hat Artikel 80 der Verwaltung, dessen entsprechende Anwendung auf die Stadtbürgerschaft Artikel 148 Brem.Verf. herbeiführt, in seiner Wirkung auf die Stadtbürgerschaft durch die bundesrechtliche Entwicklung keine Modifikation seines ursprünglichen Inhalts erfahren. § 35 des Wahlgesetzes ist daher – soweit er die Mitgliedschaft lediglich in der Stadtbürgerschaft aus nicht in Artikel 80 erwähnten Gründen erlöschen lassen will – verfassungswidrig und unanwendbar.

F.

Der Staatsgerichtshof hat das an ihn gerichtete Ersuchen der Bürgerschaft als ein solches auf Abgabe eines Gutachtens im Sinne von § 13 Abs. 3 Satz 3 seiner Verfahrensordnung

vom 17. März 1956 (Brem.GBl. S. 35) angesehen und behandelt. Bei dem Antrag kann es sich nicht um die Abgabe einer Entscheidung im üblichen Sinne eines Richterspruches handeln.

Der Antrag der Bürgerschaft bezweckt, im gegebenen Fall einen Ausspruch über eine oder mehrere Rechtsfragen herbeizuführen, die im Anschluß an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. August 1956 über die Auflösung der Kommunistischen Partei Deutschlands Zweifeln begegnet sind. Hierüber wünscht sich die Bürgerschaft Klarheit zu verschaffen, um die Frage der Zugehörigkeit bestimmter Mitglieder für die Zukunft regeln zu können. Ein hierauf gerichtetes Ersuchen der Bürgerschaft spricht den Gerichtshof nach Sinn und Zweck des Antrags um Erstattung eines Guthabens an, wie es in § 13 Abs. 3 Satz 3 der Verfahrensordnung vom 17. März 1956 vorgesehen ist.

Auch ein solches Gutachten ist freilich eine Entscheidung im Sinne des § 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof. Daraus folgt, daß es auch in entsprechender Form auszusprechen ist und Rechtskraft sowie allgemeine Verbindlichkeit gemäß § 8 des Gesetzes erlangt.

Aufgrund der vorstehend wiedergegebenen Auffassung zu dem verfahrensmäßigen Charakter des Auftrags war der Staatsgerichtshof einmütig der Meinung, daß seine Mitglieder gemäß § 13 Abs. 3 der Verfahrensordnung berechtigt sind ihre abweichenden Ansichten der Entscheidung beizufügen.

Bei dem Rechtsspruch zu Punkt 1) waren drei Mitglieder des Staatsgerichtshofs abweichender Ansicht, bei dem Rechtsspruch zu 3) waren drei andere Mitglieder des Staatsgerichtshofs abweichender Ansicht.

	Lifschütz	
Abendroth	Dr. Arndt	Raschhofer
Rohwer-Kahlmann	Dr. Springstube	Weber

Abweichende Ansicht der unterzeichneten Mitglieder
des Staatsgerichtshofs zu Ziffer 1 der Entscheidung

Dem Entscheidungssatz zu Ziff. 1 konnten die Unterzeichneten nicht zustimmen. Die Entscheidungsgründe vermögen nicht zu überzeugen, soweit sie von der These ausgehen, daß das Bundesverfassungsrecht oder das Bundesrecht eine generelle Norm des Inhalts enthalte, daß die Mandate derjenigen Mitglieder des Bundestags und der Landtage entfallen, die

einer Partei angehört haben, die durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden ist.

Der Wortlaut des Artikels 21 GG enthält eine derartige Konsequenz nicht. Der Wortlaut des Artikels 38 Abs. 1 S. 2 GG steht dieser These entgegen.

Bis zur Verkündung des SRP-Urteils des Bundesverfassungsgerichts am 23.10.1952 war die Rechtslehre einhellig der Meinung, daß sich aus einem Parteiverbot kein Mandatsverbot ergeben könne (vgl. hierzu Günter Langensiepen in DVBl. 1956 S. 701; Karl-Heinz Seifert, Das Bundeswahlgesetz, Stuttgart-Köln 1953, § 53 Anm. S. 113; K. G. Wernicke im Bonner Kommentar zum GG, Artikel 21 Anm. II 1 c S. 7; von Mangoldt, Kommentar zum GG, Artikel 38 Anm. 4 S. 233; Gerhard Leibholz, DVBl. 1951 S. 6 und Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentags, Sitzungsprotokoll S. C 18 und C 78; von Nathusius, ebenda S. C 52 und C 76; Nebinger, Kommentar zur Verfassung von Württemberg Baden, 1948, Artikel 51 Anm. 3; Geller Kleinrahm, Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1950, Artikel 30 Anm. 2 b; Hans Lechner, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, München 1954, § 46 Anm. S. 206). Die Vorgeschichte des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes ergibt, daß sich zunächst auch die Bundesregierung (Amtliche Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 28.3.1950 – Drucksache Nr. 788 – zu § 40; Bundesministerium des Inneren im Entwurf des Parteiengesetzes § 17 – Kabinettsvorlage vom 13.6.1952; Bundesministerium der Justiz im Schreiben vom 8.11.1952 – Az. 1050/2b – 44406 –) und der Bundestag (Ausführungen des Berichterstatters im Plenum des Bundestags, Abgeordneter Dr. Neumayer, in der 112. Sitzung der 1. Wahlperiode am 18.1.1951, S. 4230 B) dieser einhelligen Meinung angeschlossen hatte. § 46 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes hat dann die Folgen der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei eindeutig umschrieben und bewußt – in Anlehnung an die oben dargelegte Erkenntnis – darauf verzichtet, den Mandatsverlust als Rechtsfolge des Parteiverbots zu erwähnen (vgl. dazu Willi Geiger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Berlin 1952, § 46 Anm. 7 S. 168 f.; Hans Lechner, Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 46 S. 206). Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat seine Auffassung zu dieser Frage lediglich im SRP-Urteil (BVerfGE 2, 72 ff.) näher begründet. Das KPD-Urteil nimmt nur auf diese Gründe Bezug. Es geht von der Auffassung aus, daß der Abgeordnete nicht nur gemäß Artikel 38 GG Vertreter des gesamten Volks, sondern auch gemäß Artikel 21 GG Exponent einer konkreten Parteiorganisation sei, daß weiter – ohne daß der Verfassungsgesetzgeber sich völlig klar darüber geworden sei – zwischen Artikel 38 GG als einem Satz aus der gesicherten ideologischen Vorstellungswelt der liberalen Demokratie und Artikel 21 GG als einem Satz aus dem Bestand der parteienstaatlichen Demokratie „prinzipielle Unvereinbarkeit“ bestehe, daß aber bei Fragen, die in einem Urteil über die Verfassungsmäßigkeit einer Partei entschieden werden müssen, die Gedankenwelt des Artikels 21 GG das stärkere Gewicht

verdiene. An der verfassungsrechtlichen Inkorporation der Parteien, die Artikel 21 vollziehe, könnten nur diejenigen Parteien teilhaben, die auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stünden. Daraus folge, daß sich die Wirkung eines Urteils, das die Verfassungswidrigkeit einer Partei feststelle, nicht darin erschöpfen dürfe, ihren organisatorischen Apparat aufzulösen, sondern deren Ideen aus dem Prozeß der politischen Willensbildung auszuschneiden habe. Dies Ziel werde aber nur dann erreicht, wenn auch die wesentlichsten Exponenten der Partei, die Abgeordneten, aus der Stätte an der die echten politischen Entscheidungen fallen, aus dem Parlament ausgeschieden würden. Daraus ergebe sich die zwingende Notwendigkeit der Mandatsverluste als Folge der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei, ohne daß es der ausdrücklichen Ermächtigung des Gesetzgebers zu einem derartigen rechtsgestaltenden Ausspruch bedürfe. Es könne dann auch nicht mehr darauf ankommen, daß der Gesetzgeber in § 46 Abs. 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes diese Ermächtigung bewußt verweigert habe. Artikel 38 GG und § 39 Abs. 2 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes hätten durch diese Auslegung des Artikels 21 des Grundgesetzes ihre Bedeutung nicht völlig eingebüßt, weil die persönliche Wählbarkeit derjenigen Abgeordneten, die ihr Mandat aufgrund dieser Auslegung des Artikels 21 verloren hätten bzw. verlieren würden, für die Zukunft bestehen bleibe, während diejenigen, denen das aktive und passive Wahlrecht gemäß § 39 Abs. 2 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes im Zusammenwirken mit Artikel 38 GG entzogen wird, auch in Zukunft nicht wählbar seien.

Die Rechtslehre hat in ihrer Auseinandersetzung mit diesem Urteil des Bundesverfassungsgerichts überwiegend die Auffassung vertreten, daß es nicht überzeugen könne (vgl. Karl Heinz Seifert in DÖV 1956 S. 7 sowie Kommentar zum Bundeswahlgesetz 1953, § 53 Anmerkung; Willi Geiger, a.a.O. § 46 Anm. 7 S. 168 f.; Hans Lechner a.a.O. § 46 S. 206; Friedrich Giese, Kommentar zum GG, 3. Auflage, 1953, Artikel 38 Anm. 4 S. 72 f. und Artikel 21 Anm. 8 S. 48). Abweichende Meinungen wurden durch von Weber JZ 1953 S. 297 und durch Günter Langensiepen in DVBl. 1956 S. 701 ff. geäußert. Jedoch bleiben die Darlegungen von Webers in sich widerspruchsvoll und haben keine neuen Gründe beibringen können. Günter Langensiepen geht dogmatisch davon aus, daß die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen neuen bundesrechtlichen Satz erzeugen könne. Daß diese Voraussetzung nicht zutrifft, bedarf in einem gewaltenteilenden Rechtsstaat, der Gesetzgebung und Verfassungsgesetzgebung allein den in der Verfassung berufenen legislativen Körperschaften zuweist, kaum näherer Ausführungen.

Es unterliegt keinem Zweifel, daß Artikel 21 GG die politischen Parteien – bis dahin lediglich soziale Gebilde – in der Verfassungsrecht inkorporiert hat. Die politischen Parteien wirken demgemäß an der politischen Willensbildung des Volkes mit, aber sie sind rechtlich nicht Monopolisten der politischen Willensbildung geworden, erst recht nicht zu Herren der Abge-

ordneten aufgestiegen, die auf ihren Vorschlag vom Volk gewählt worden sind. Der Abgeordnete behält gemäß Artikel 38 GG (im bremischen Verfassungsrecht gemäß Artikel 83 der Bremischen Landesverfassung) ihnen gegenüber eine eigenständige Stellung, so daß sein Mandat von parteirechtlichen Maßnahmen seiner Partei gänzlich unberührt bleibt (vgl. dazu u.a. v. Mangoldt, a.a.O. Artikel 38 Anm. 4 S. 233). Der Abgeordnete mag zwar sozial Exponent seiner Partei sein, rechtlich ist er allein Vertreter des ganzen Volkes (vgl. dazu Gerhard Leibholz, Parteien-Staat und repräsentative Demokratie, DVBl. 1951 S. 1 ff.). Ist aber grundsätzlich sein Geschick als Abgeordneter unabhängig von dem Geschick seiner Partei, so ist es unzulässig, ihn – auch im Zusammenhang mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei – verfassungsrechtlich lediglich als Exponenten seiner Partei zu behandeln.

Die Funktion des Artikels 21 Abs. 2 GG besteht nicht darin, allgemeine Ideen aus der Öffentlichkeit und aus dem politischen Leben auszuschließen, sondern darin, zu verhüten, daß organisierte politische Gebilde, nämlich politische Parteien, als solche an der privilegierten Stellung einer ausdrücklich zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung berufenen Gruppe teilhaben, wenn sie nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Artikel 21 Abs. 2 GG richtet sich daher gegen die Gefahr, die von einer derartigen organisierten Gruppe ausgeht, nicht aber gegen abstrakte Ideen. Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei kann deshalb auch nur Folgen für deren organisatorischen Zusammenhang haben, nicht aber unmittelbar zu Folgerungen gegenüber ihren früheren Mitgliedern führen. Im System des Grundgesetzes ist durch Artikel 18 und im System des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes durch § 39 dafür Sorge getragen, daß gegen Einzelpersonen vorgegangen werden kann, die abstrakt verfassungsfeindliche Ideen zum Kampfe gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung verwenden und dabei ihre Grundrechte – vor allem das Grundrecht der Freien Meinungsäußerung – mißbrauchen. Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz hat in § 39 in diesem Falle auch die Möglichkeit eröffnet, das passive Wahlrecht und damit eventuell ein Mandat abzuerkennen. Sollte daher von Abgeordneten, die Mitglieder einer verfassungsrechtlichen Partei vor ihrem Verbote waren, eine Gefahr in dieser Richtung ausgehen, so steht dem Vorgehen gegen diese individuellen Abgeordneten nichts im Wege. Dadurch, daß das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit hat, durch einstweilige Maßnahmen drohende erhebliche Gefahren für die Staatssicherheit abzuwenden, kann ein derartiges Vorgehen auch rasch und energisch genug erfolgen, um jedwede ernstliche Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auszuschließen. Das Bundesverfassungsgericht kann sich deshalb zur Begründung seiner Auffassung nicht darauf berufen, daß es eine Lücke ausfüllen mußte, die es eventuell verfassungsfeindlichen Abgeordneten ermöglicht hätte, den Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung unter

mißbräuchlicher Verwendung ihres Mandats zu führen, weil das geltende Bundesrecht eine derartige Lücke nicht gelassen hat. Im Interesse der Sicherung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gegen die Gefahr kollektiver Schuldurteile, die die Meinungsfreiheit und die Freiheit der parlamentarischen Organe der Demokratie beeinträchtigen könnten, hat deshalb das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in Übereinstimmung mit Artikel 21 und 38 des Grundgesetzes dem Bundesverfassungsgericht bewußt in § 46 die Möglichkeit vorenthalten, durch ein Urteil über die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei in die Struktur der Parlamente einzugreifen. Der Bundesgesetzgeber hatte durch diese Stellungnahme auch den Grundsatz des Artikels 41 Abs. 1 S. 2 GG wahren wollen, der dem Bundestag das kollegiale Entscheidungsrecht über seine eigene Zusammensetzung sichern will. Aufgrund derjenigen Erfahrungen, die das deutsche Volk im März 1933 mit den Wirkungen derartiger außerparlamentarischer Korrektur der Zusammensetzung des Parlaments machen mußte, muß dieser Verfassungsgrundsatz als besonders wichtig erscheinen. Es ist nicht wesentlich verschieden, ob Eingriffe in die Struktur des Parlaments wie 1933 durch die Exekutive oder durch die richterliche Gewalt erfolgen. Auch die richterliche Gewalt, selbst die richterliche Gewalt eines noch so hohen Gerichts, kann keine inhaltliche Garantie dafür bieten, daß sie in allen Fällen die große Bedeutung der Verfassungsordnung und der Gedankenwelt der freiheitlichen Demokratie wahrt. Die Freiheit sichernde Wirkung des grundgesetzlichen Systems soll gemäß Artikel 20 Abs. 2 S. 2 GG gerade dadurch gesichert werden, daß exekutive, richterliche und legislative Gewalt in einem Gleichgewichtsverhältnis gelassen werden und daß sie also in ihrer Tätigkeit die Gleichgewichtsgrundsätze des Grundgesetzes unbedingt beachten. Jede Überschneidung dieser Grenzen muß inhaltlich die freiheitliche Demokratie im Sinne des Grundgesetzes gefährden.

Das Verhältnis eines Verfassungsgerichts gegenüber der gesetzgebenden Gewalt ist in den beiden Parteiverbotsentscheidungen des Ersten Senats verkannt worden. Es ist selbstverständlich, daß das Verfassungsgericht berufen ist, die Verfassung zu schützen und zu wahren, wenn der Gesetzgeber Wortlaut und Sinn ihrer Normen unbeachtet läßt. Bei solchen Verfassungsnormen aber, die weiter Auslegung fähig sind und deren Wortlaut und Sinn nicht zu einer konkreten Auslegung anderer Art zwingt, hat das Verfassungsgericht die Sinngebung zu respektieren, die den Gesetzgeber in Ausführungsgesetzen dieser Norm gegeben hat bzw. gibt, solange sie in irgendeiner Weise mit der Verfassungsnorm vereinbar bleibt. Es ist nicht legitimiert, durch rechtsgestaltende Judikatur contra legem Ausführungsgesetze zu derartigen Verfassungsnormen beiseite zu schieben. Soweit es das unternimmt, verkennt es den Gewaltenteilungsgrundsatz des Artikels 20 Abs. 2 S. 2 GG (vgl. zur Frage der Stellung des Richters im Gewaltenteilungssystem des GG und seiner Bindung an Verfassung und Gesetz das Urteil des Bundesfinanzhofs vom 9.6.1953 – I 34/53 –, Bundessteuerblatt 1953 Teil III S. 250). § 46 Abs. 2 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes war sachlich eine Ausführungsbestimmung zu Artikel 21 Abs. 2 GG (vgl. dazu u. a. Friedrich Giese, a.a.O. Arti-

kel 21 Anm. 8 S. 48). Es unterliegt aber – wie oben dargelegt wurde – keinem Zweifel, daß in § 46 Abs. 2 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes auf den Gedanken des Mandatsverlustes im Sinne der Auffassung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts bewußt verzichtet wurde. Da sich weder aus dem Wortlaut, noch zwingend aus dem Sinn des Artikels 21 Abs. 2 GG ergibt, daß diese Stellungnahme des ausführenden Gesetzes mit der Verfassungsnorm gänzlich unvereinbar ist, durfte das Bundesverfassungsgericht seine Erwägungen nicht an die Stelle der mindestens nicht verfassungswidrigen Entscheidung des Problems durch den Gesetzgeber setzen. Es durfte das um so weniger tun, als auch die Entstehungsgeschichte des Artikels 21 Abs. 2 GG keinerlei Anhaltspunkt für die Annahme bietet, daß zur Zeit der Entstehung dieser Norm des GG auch nur mit der entfernten Möglichkeit derjenigen Interpretation gerechnet worden wäre, die das Bundesverfassungsgericht ihr heute in offenem Widerspruch zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz geben möchte.

Gegen diese Erwägung läßt sich auch nicht einwenden, daß das SRP-Urteil die erste praktisch wirksame Entscheidung zu Artikel 21 Abs. 2 gebracht habe und daß in der konkreten Entscheidung andere Erwägungen über die Tragweite der Norm zum Zuge kommen konnten, als sie im Normensystem enthalten waren. Es soll keineswegs bestritten werden, daß die große Zahl der SRP-Mandate im damaligen niedersächsischen und im damaligen bremischen Landtag zu Schwierigkeiten führen konnte. Die Zahl der kommunistischen Mandate, die es heute nur noch in den Landesparlamenten von Bremen und Niedersachsen gibt, ist übrigens derart gering, daß auch zu praktischen Erwägungen solcher Art keinerlei vernünftiger Grund besteht. Normen sind aber nicht dazu da, sich den jeweiligen praktischen Bedürfnissen mehr oder minder polizeilicher Art anzupassen, die noch so dringlich sein mögen. Als Artikel 21 Abs. 2 GG entstand, dachte der Verfassungsgesetzgeber an die Situation, die durch das Auftauchen der NSDAP als Massenpartei einst entstanden war. Er hat bewußt darauf verzichtet, das Vorgehen gegen verfassungswidrige Parteien zum Officialverfahren zu gestalten, weil er die großen Gefahren polizeistaatlicher Entartung des grundgesetzlichen Systems nur im Falle dringender Not in Kauf zu nehmen bereit war und sich also nur im Falle erheblicher Bedrohung des freiheitlich-demokratischen Systems durch verfassungsfeindliche politische Parteien ein Parteiverbotsverfahren als gerechtfertigt vorstellen konnte. In dieser Situation wird aber stets die Zahl der Parlamentsmandate, deren Mandatsträger Mitglieder der verbotenen Partei waren, relativ groß sein. Wenn er trotzdem die Aberkennung dieser Mandate nur im Wege der individuellen Aberkennung gemäß Artikel 18 GG zulassen wollte, so hat er zweifellos gewußt, weshalb er das getan hat. Die gleichen Erwägungen haben dann die Auseinandersetzung um § 46 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes getragen. Bei der Diskussion über § 39 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes wurde von einigen Abgeordneten – vor allem aus der Bayernpartei – mit einem gewissen Recht vorgetragen, daß selbst diese Bestimmung eventuell Artikel 38 und 41 GG gefährden könne und deshalb vor der Annahme dieser Bestimmung gewarnt. Würde man den Grundsatz akzeptieren, daß

man den Inhalt einer Norm nachträglich besonders dringlich gewordenen praktischen Bedürfnissen im Gegensatz zu ihrem Wortlaut anpassen dürfe, ohne auf die Erwägungen des Normgebers bei ihrem Zustandekommen Rücksicht zu nehmen, so würde dadurch dem „konkreten Ordnungsdenken“ Tür und Tor geöffnet. Es wäre dabei grundsätzlich gleichgültig, welcher staatlichen Gewalt man diese Normverletzung erlauben wollte. Kontinentales rechtsstaatliches Denken bleibt an Normen gebunden.

Der Bundesgesetzgeber hat in § 53 des Bundeswahlgesetzes 1953 und zum zweiten Mal in § 49 des Bundeswahlgesetzes 1956 den Entfall der Mandate der Mitglieder einer verfassungswidrigen Partei im Bundestag ermöglicht. Karl Heinz Seifert hat bezweifelt, ob diese gesetzgeberische Lösung der Verfassungslage entspricht (Bundeswahlgesetz, Stuttgart-Köln 1953, § 53 Anm. S. 114). Es kann dahingestellt bleiben, ob Seiferts keineswegs völlig unbegründete Bedenken durchschlagend sind. Das KPD-Urteil hatte sich jedoch nicht mit Bundestagsmandaten, sondern nur mit Landtagsmandaten zu beschäftigen, weil die KPD im Bundestag nicht vertreten war. Einen bundesrechtlichen Satz, der in seinen Wirkungen einem Ausführungsgesetz zu Artikel 21 gemäß Artikel 21 Abs. 3 GG entsprechen würde, haben aber jedenfalls Bundeswahlgesetze niemals aufstellen können, weil ihr Anliegen lediglich ist, das Wahlrecht zum Bundestag zu regeln. Durch die Gesetze können also keinesfalls ein allgemeiner Satz des Bundesverfassungsrechtes oder auch nur des Bundesrechtes entstehen, der dem Verfassungs- und Gesetzesrecht der Länder vorgeht. Infolgedessen ist diese Entscheidung des Bundesgesetzgebers für das Verfassungs- und Gesetzesrecht der Länder ohne jede Bedeutung. Daher hat das Bundesverfassungsgericht seine Kompetenzen überschritten, als es in den Gründen zum KPD-Verbotsurteil (BVerfGE 5, 392) Folgerungen aus dieser Rechtslage in Bezug auf die Stellung der Abgeordneten, die früher der KPD angehört haben, in den Parlamenten von Bremen und Niedersachsen gezogen hat. Die Tatsache, daß der Bundesgesetzgeber in Bezug auf das Bundeswahlrecht einem Konflikt mit dem SRP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausweichen wollte und deshalb bei der Gestaltung des Bundeswahlgesetzes in seiner Kompetenz, lediglich das Bundestagswahlrecht zu regeln, sich der Judikatur des Ersten Senats angeschlossen hat, hat am geltenden – dem Landesgesetzgeber und den Landesverfassungen übergeordneten – Bundesrecht ebenso wenig etwas ändern können, wie ähnliche Zugeständnisse in der Gestaltung einzelner Landeswahlgesetze. Der Verzicht der Legislative darauf in Einzelfällen Kompetenzausweitungen der richterlichen Gewalt entgegenzutreten, reicht nicht aus, um eine nicht überzeugende Entscheidung eines höchsten Gerichts in geltendes Bundesgewohnheitsrecht umzuwandeln. Da es vielmehr der Tendenz sowohl des Grundgesetzes als auch des Landesverfassungsrechts entspricht, Änderungen des in den Verfassungstexten niedergelegten Verfassungsrechts nur bei Änderung des Wortlauts der Verfassung und in einem erschwerten Verfahren zuzulassen (vgl. Artikel 79 GG, Artikel 125 Bremische Verfassung, Artikel 38 Niedersächsische Verfassung, Artikel 123 Hessische Verfassung, Artikel 69 Nordrhein-Westfälische Ver-

fassung, Artikel 129 Rheinland-Pfälzische Verfassung, Artikel 75 Bayerische Verfassung, Artikel 64 Baden-Württembergische Verfassung, Artikel 35 der Verfassung von Schleswig-Holstein), kann Verfassungsrecht durch Verfassungsgewohnheitsrecht, wenn überhaupt, nur unter äußerst erschwerten Bedingungen ersetzt werden.

Es ist unstreitig, daß § 35 des Bremischen Wahlgesetzes Artikel 80 der Bremischen Verfassung an sich widerspricht und also nur durch einen geltenden übergeordneten Satz des Bundesrechts legitimiert werden könnte. Dieser Satz des Bundesrechts besteht im Gegensatz zur Auffassung der Mehrheit des Staatsgerichtshofs nach der Überzeugung der Unterzeichneten nicht. Infolgedessen hat möglicherweise – da das Bundesverfassungsgericht sowohl im Tenor der SRP-Entscheidung als auch in der Begründung des KPD-Urteils behauptet hat, dieser Satz sei in Artikel 21 Abs. 2 GG enthalten – entsprechend den Vorschriften des Artikels 100 Abs. 3 GG verfahren werden müssen.

Dr. Lifschütz

Dr. Abendroth

Dr. Springstube

Abweichende Ansicht der unterzeichneten Mitglieder
des Staatsgerichtshofs zu Ziffer 3 der Entscheidung

Zu dem Ausspruch unter 3 der Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 5. Januar 1957 – St 2/56 – legen die unterzeichneten Mitglieder des Staatsgerichtshofs ihre abweichende Ansicht wie folgt dar:

Nach Auffassung der Unterzeichneten verlieren die Mitglieder der Bürgerschaft, die zur Zeit der Antragstellung oder der Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts einer für verfassungswidrig erklärten Partei angehört haben, gleichzeitig mit dem Sitz in der Bürgerschaft (Landtag) auch den Sitz in der Stadtbürgerschaft.

Begründung:

I.

Als das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Oktober 1952 über die Sozialistische Reichspartei ergangen war, haben Senat und Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen übereinstimmend festgestellt, daß die der Bürgerschaft angehörenden Abgeordneten der SRP mit dem Fortfall ihres Mandats auch ihre Befugnis zur Vertretung in der Stadtbürgerschaft verloren hätten. Das wurde damit begründet, daß das Abgeordnetenmandat in der

Bürgerschaft (Landtag) und in der Stadtbürgerschaft identisch und unteilbar sei (vgl. auch Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft 1952 S. 401).

Diese Auffassung hat auch in § 35 des Wahlgesetzes für die Bürgerschaft vom 22. April 1955 (Brem.GBl. S. 63) Ausdruck gefunden. Die Vorschrift behandelt den Sitz in der Bürgerschaft (Landtag) und in der Stadtbürgerschaft als Einheit und bestimmt demgemäß, daß die Abgeordneten einer für verfassungswidrig erklärten Partei ihren Sitz in beiden Körpern der Bürgerschaft verlieren. Nach anderen Vorschriften bremischen Rechts (§ 13 a der Verfassung der Stadt Bremerhaven vom 4. November 1947, Brem.GBl. S. 291, in der Fassung des Ortsgesetzes Nr. 24 vom 20. November 1952, Brem.GBl. S. 134; § 35 des Ortsgesetzes Nr. 30 betr. die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven vom 5. Juli 1955, Brem.GBl. S. 87; § 18 Abs. 2 Satz 3 des Bremischen Ortsamtsgesetzes vom 3. Juli 1951, Brem.GBl. S. 67, in der Fassung des Gesetzes vom 6. Februar 1953, Brem.GBl. S. 9) ergreift der Mandatsverlust auch die Kommunalmandate in der Stadtverordnetenversammlung von Bremerhaven und in den bremischen Ortsämtern. Hieraus läßt sich schließen, daß der Landesgesetzgeber Bremens die Abgeordneten einer für verfassungswidrig erklärten Partei auch dann aus der Stadtbürgerschaft ausgeschlossen hätte, wenn er sich hierzu nicht schon durch den Grundsatz des Einheitsmandats in der Bürgerschaft genötigt gesehen hätte.

II.

Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs geht nun davon aus, daß § 35 des Bremischen Wahlgesetzes, soweit er das Erlöschen der Mandate in der Stadtbürgerschaft vorsieht, mit Artikel 80 in Verb. mit Artikel 148 Abs. 1 der Verfassung Bremens nicht vereinbar und deshalb unwirksam sei. Denn nach der vom Bundesverfassungsgericht in seinem SRP-Urteil geäußerten Ansicht sei es keine notwendige Folge des Artikels 21 Abs. 2 GG, daß die Angehörigen einer für verfassungswidrig erklärten Partei auch ihre Mandate in den kommunalen Vertretungskörperschaften verlören. Mit Wirkung für die Kommunalmandate in der Stadtbürgerschaft habe Artikel 80 der Verfassung Bremens mithin keine Ergänzung durch übergeordnetes Bundesverfassungsrecht erfahren.

Die Unterzeichneten pflichten diesem Gedankengang nicht bei. Sie halten § 35 des Bremischen Wahlgesetzes in keinem Teil für verfassungswidrig.

1. Man darf Artikel 80 der Verfassung Bremens nicht isoliert betrachten, muß vielmehr gleichzeitig auch Artikel 148 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung heranziehen. Diese Vorschrift will die Mandate in der Stadtbürgerschaft als mit denen in der Bürgerschaft (Landtag) identisch behandelt wissen. Soweit Artikel 80 der Verfassung also für Mandate in der Stadtbürger-

schaft überhaupt in Betracht kommen sollte, soll er gemäß Artikel 148 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung auf die Abgeordnetenstellung in der Stadtbürgerschaft dieselbe Wirkung haben wie für den Abgeordnetenstatus in der Bürgerschaft (Landtag), sollen mithin die etwaigen Änderungen und Ergänzungen einbezogen sein, die Artikel 80 der Verfassung vom Bundesrecht her, darunter auch durch die bundesverfassungsrechtliche Vorschrift des Artikels 28 Abs. 2 GG, erfahren hat. Artikel 148 Abs. 1 der Verfassung Bremens rezipiert solche bundesrechtlichen Änderungen und Ergänzungen des Artikels 80 der Verfassung auch für das Kommunalmandat in der Stadtbürgerschaft. § 35 des Wahlgesetzes für die Bürgerschaft begründet also, indem er den Verlust des Sitzes in der Stadtbürgerschaft einbezieht, keinen Widerspruch zur Verfassung Bremens, sondern vollzieht nur verfassungsgetreu die von der Verfassung selbst gewollte Identifikation des Mandats in der Landesbürgerschaft und der Stadtbürgerschaft.

2. Aber Artikel 80 der Bremischen Verfassung würde auch ungeachtet dieser Überlegung kein Hindernis für den bremischen Landesgesetzgeber bedeuten, den in dieser Vorschrift genannten Mandatsverlustgründen von sich aus für die Stadtbürgerschaft solche hinzuzufügen, die für die Abgeordneten der Landesbürgerschaft kraft Bundesrecht zusätzlich zur Geltung gelangt sind. Denn Verfassungskraft hat Artikel 80 der Bremischen Verfassung nur für die Bürgerschaft als Landtag. Dies ergibt sich nicht nur aus der Erwägung, daß es allgemein für Kommunalvertretungen keinen Immunitäts- und Indemnitätsschutz und keine verfassungskräftigen Regelungen über Mandatserwerb, Mandatsverlust und Mandatssicherung gibt, sondern vor allem auch aus folgendem:

Solange die Stadt Bremen als Gemeinde des bremischen Staates sich gemäß den Artikeln 144 und 145 der Landesverfassung noch keine eigene Gemeindeverfassung gegeben hat, sind gemäß Artikel 148 Abs. 1 der Verfassung Senat und Stadtbürgerschaft ihre gesetzlichen Organe und sind auf die Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen die Bestimmungen der Verfassung über Senat und Bürgerschaft entsprechend anzuwenden. Das bedeutet nicht, daß die „entsprechend“ anzuwendenden Bestimmungen der Landesverfassung auch im kommunalen Bereich Bremens Verfassungskraft haben. Denn die Unantastbarkeit des Verfassungsrechts eignet ihnen nur, soweit sie einen integrierenden Bestandteil der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen als Staatsgefüge bilden, nicht aber soweit sie in „entsprechender“ Anwendung zur organisatorischen Darstellung der kommunalen Untergliederung Bremens herangezogen werden.

3. Das bringt auch die Landesverfassung selbst zum Ausdruck. Der entsprechenden Anwendung der Verfassungsbestimmungen über Senat und Bürgerschaft auf die Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen gemäß Artikel 148 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung kann aufgrund von Artikel 145 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 148 Abs. 1 der Landesverfassung ohne Verfas-

sungsänderung durch einfach Gemeinde- und Landesgesetzgebung ein Ende bereitet werden. Der Kommunalstatus der Stadtgemeinde Bremen nach den Bestimmungen des Artikels 148 der Landesverfassung steht mithin im ganzen zur Disposition der Gesetzgeber des Landes und der Stadt Bremen. Diese Regelung schließt es aus, dem Landesgesetzgeber entgegenzuhalten, er sei an der gesetzgeberischen Weiterentwicklung des Bremer Kommunalrechts, hier des Kommunalwahlrechts, durch die unantastbaren Vorschriften der Landesverfassung gehindert.

Es läßt sich demnach unter verschiedenen Gesichtspunkten dartun, daß § 35 des Bremischen Wahlgesetzes vom 22. April 1955 keinen Widerspruch zur Landesverfassung Bremens aufweist. Infolgedessen hätte der Staatsgerichtshof dahin erkennen müssen, daß die vier Bürgerschaftsabgeordneten, die der KPD angehört haben, auch ihren Sitz in der Stadtbürgerschaft verlieren.

Dr. Arndt

Dr. Rohwer-Kahlmann

Weber