

# STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

## Entscheidung und Abweichende Ansicht

vom 3. Mai 1957

- St 1/1956 -

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob der von der SPD-Fraktion der Bürgerschaft zu § 59 der Senatsvorlage eines Bremischen Personalvertretungsgesetzes eingebrachte Änderungsantrag (Bürgerschaftsdrucksache A Nr. 15 vom 18. Juni 1956 Ziff. 5) der Bremischen Landesverfassung widerspricht – Antrag der Bremischen Bürgerschaft.<sup>1)</sup>

### Entscheidungsformel:

Der Änderungsantrag der SPD-Fraktion der Bürgerschaft zu § 59 der Senatsvorlage eines Bremischen Personalvertretungsgesetzes (Bürgerschaftsdrucksache A Nr. 15 vom 18. Juni 1956 Ziff. 5) verstößt nicht gegen die Bremische Landesverfassung.

### Gründe:

A.

Nachdem die Bürgerschaft (Landtag) den ihr vom Senat zugeleiteten Entwurf eines bremischen Personalvertretungsgesetzes an die Deputation für Inneres zum Bericht überwiesen hatte, hat die Deputation dem Senat einen geänderten Entwurf eines Bremischen Personalvertretungsgesetzes unterbreitet. Innerhalb der Deputation bestand über die Fassung des § 59 keine einheitliche Auffassung. Während eine Minderheit im Falle mangelnder Übereinstimmung zwischen dem Leiter der Dienststelle und dem Personalrat eine paritätisch besetzte Einigungsstelle mit einem notfalls vom Präsidenten der Bürgerschaft berufenen Vorsitzenden vorsah, sprach sich die Mehrheit der Deputation für eine Fassung aus, nach der bei gescheiterter Einigung endgültig der Senat, der Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven oder der die Dienstaufsicht über die betreffende Körperschaft des öffentlichen Rechts führende Senator entscheiden sollte. Der Senat vertrat in seiner Vorlage an die Bürgerschaft vom 22.5.1956 die Auffassung, daß aus verfassungsrechtlichen Gründen dem Vorschlag der Mehrheit der Deputation für Inneres gefolgt werden müsse.

---

<sup>1)</sup> vgl. Entscheidungssatz des Urteils des BVerfG vom 27.4.1959, BVerfGE 9, 268: „Die §§ 59 – 61 des Bremischen Personalvertretungsgesetzes vom 3. Dezember 1957 (Brem.GBl. S. 161) sind nichtig, soweit sie in den Fällen der Mitbestimmung des Personalrats in personellen Angelegenheiten der Beamten die Entscheidung einer Einigungsstelle vorsehen.“

Bei der Beratung des Senatsvorlage in erster Lesung stellte die Fraktion der SPD folgenden Antrag:

§ 59 der Senatsvorlage erhält folgende Fassung:

§ 59

- (1) Kommt es in einer Angelegenheit, die der Mitbestimmung unterliegt, zwischen dem Personalrat und dem Leiter der Dienststelle zu keiner Einigung, so ist die Einigungsstelle aufzurufen.
- (2) Sofern der zuständige Senator, der zuständige Dezernent des Magistrats der Stadt Bremerhaven oder der juristische Vertreter der in § 1 erwähnten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen nicht beteiligt waren, ist vor Anrufung der Einigungsstelle mit diesen zu verhandeln.

§ 59 a

- (1) Die Einigungsstelle wird beim Senat der Freien Hansestadt Bremen, beim Magistrat der Stadt Bremerhaven oder bei den juristischen Vertretern der in § 1 genannten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gebildet.
- (2) Für die Einigungsstelle benennen die in Absatz 1 genannten Verwaltungen für jeden Streitfall drei Beisitzer. Die Ausschüsse der Personalräte oder die Personalräte der in gemäß § 1 genannten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen benennen ebenfalls für jeden Streitfall drei Beisitzer.
- (3) Die Mitglieder der Einigungsstelle berufen dazu einen Vorsitzenden. Kommt hierüber keine Einigung zustande, so wird der Vorsitzende durch den Präsidenten der Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen berufen.

§ 59 b

- (1) Die Verhandlung vor der Einigungsstelle ist nicht öffentlich.
- (2) Die Einigungsstelle entscheidet durch Beschluß mit Stimmenmehrheit.
- (3) Der Beschluß ist bindend und den Beteiligten zuzustellen.
- (4) Für die Mitglieder der Einigungsstelle gelten § 57 Abs. 1 und § 48 entsprechend.

- (5) Die Kosten der Einigungsstelle hat die Verwaltung zu tragen.

§ 59 c

- (1) Soweit Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen üblicherweise durch Tarifvertrag geregelt werden, sind Dienstvereinbarungen nicht zulässig. Dies gilt nicht, wenn ein Tarifvertrag den Abschluß ergänzender Dienstvereinbarungen ausdrücklich zuläßt.
- (2) Die Dienstvereinbarung bedarf der Schriftform.  
(Bürgerschaftsdrucksache A Nr. 15 Ziff. 5).

Die Bürgerschaft hat über diesen Antrag in ihrer Sitzung vom 13. Juni 1956 nicht abgestimmt, sondern folgenden Beschluß gefaßt:

„Die Bürgerschaft legt dem Staatsgerichtshof folgende Frage zur Entscheidung vor:  
Widerspricht der von der SPD-Fraktion der Bürgerschaft zu § 59 der Senatsvorlage eines bremischen Personalvertretungsgesetzes eingebrachte Änderungsantrag der Bremischen Landesverfassung?“

(Verhandlung der Bremischen Bürgerschaft 1956 S. 257)

Der Staatsgerichtshof hat als Beteiligte den Senat der Freien Hansestadt Bremen sowie die Bürgerschaftsfraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in das Verfahren einbezogen. Ihnen wurde Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung sowie zum mündlichen Vortrag in der Verhandlung gegeben, die am 18. März 1957 stattgefunden hat. Der Senat hat sich zu dem Antrag der Bürgerschaft in vier Schriftsätzen geäußert, von denen der erste kein Datum trägt (im folgenden als 1. Senatsschriftsatz bezeichnet), während die drei anderen vom 20. Dezember 1956, 9. und 14. Februar 1957 datieren.

Die Bremische Bürgerschaft hat durch Schriftsätze ihrer Vertreter vom 27. Oktober 1956 und 30. Januar 1957 Stellung genommen.

Der Senat hat zur Begründung seines Standpunkts, daß § 59 in der von der SPD-Fraktion beantragten Fassung der Bremischen Landesverfassung widerspreche, im wesentlichen folgendes vorgetragen:

1. Die vorgeschlagene Regelung widerspreche dem Wesen der parlamentarischen Demokratie, wie sie durch die Bremische Verfassung verwirklicht worden sei. Der Wille des Verfassungsgebers, wie er z. B. in den Artikeln 65, 66, 67, 75 Abs. 1, 83 Abs. 1, 94, 107 Abs. 2, 109, 110, 111, 118, 120, 127 und 129 Brem.Verf. zum Ausdruck

komme, gehe dahin, daß der Senat für die Gesamtheit der Verwaltung und jeder Senator für die ihm unterstellten Verwaltungsbehörden uneingeschränkt die Verantwortung zu tragen habe. Es wäre daher sinnwidrig, den Senat oder einen Senator bei der personellen Zusammensetzung des ihm unterstellten Beamtenkörpers an Entscheidungen einer Einigungsstelle zu binden. Eine solche Einigungsstelle würde die auf demokratischen Wahlen beruhenden und in demokratischer Verantwortung stehenden Institutionen – Senat und Bürgerschaft – entrechten, und zwar die Bürgerschaft insofern, als sie den Senat oder einen einzelnen Senator nicht mehr für die Zusammensetzung und Leistung des Beamtenkörpers verantwortlich machen könne. Schließlich wäre es ein unzulässiger Eingriff der Bürgerschaft in die vollziehende Gewalt, wenn dem Präsidenten der Bürgerschaft Befugnisse gegenüber der Exekutive eingeräumt würden. Wenn bereits der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 17. Dezember 1952 – St 3/52 – beratende bürgerschaftliche Ausschüsse, die nicht in der Verfassung vorgesehen seien, für verboten gehalten habe, so seien um so mehr Bedenken gegen eine Regelung zu erheben, bei der eine Stelle bindend entscheiden solle, die keiner der drei Staatsgewalten angehöre und keiner verantwortlich sei.

2. Die von der SPD vorgeschlagene Regelung stehe aber auch mit der ausdrücklichen Sonderbestimmung in Artikel 47 Abs. 3 Satz 2 Brem.Verf. im Widerspruch. Schon ihrem Wortlaut nach könne diese Bestimmung nur bedeuten, daß bei Behörden und Betrieben, die in öffentlicher Hand seien, Senat und Senatoren für die Zusammensetzung des Beamtenkörpers uneingeschränkt verantwortlich bleiben müßten. Dieses entspreche auch dem Sinn jener Bestimmung, ihrer Entstehungsgeschichte und ihrer späteren Auslegung durch den Gesetzgeber. Die Bestimmung gebe den Standpunkt wieder, den der Senat und Bürgermeister Dr. Spitta stets vertreten hätten. Schon im Jahre 1920 habe dieser als Senatskommissar in der Bürgerschaft vorgetragen, daß in Fragen der Verwaltung und der Regierungsgeschäfte die letzte Entscheidung in den Händen des Senats liegen müsse; sonst könne niemand die Verantwortung vor der Öffentlichkeit tragen. Während für Artikel 47 Abs. 1 und 2 Brem.Verf. Artikel 37 der hessischen Verfassung Vorbild gewesen sei, sei Abs. 3 ohne Vorbild. Dieser sei auf Vorschlag von Bürgermeister Dr. Spitta mit Zustimmung aller Anwesenden in der Sitzung der Fünfer-Kommission der Verfassungsdeputation betreffend Arbeit und Wirtschaft vom 20.6.1947 in den Verfassungsentwurf aufgenommen worden. Auch bei der Schaffung des bremischen Betriebsrätegesetzes im Jahre 1948 habe der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß schließlich es als verfassungswidrig angesehen, dem Senat die alleinige Entscheidung in personellen Fragen bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Betriebsrat zu entziehen. Die Verantwortlichkeit der Regierungsbehörden für die Verwaltung sei ein grundsätzliches Verfassungsprinzip und auch für Bremen bereits durch den vorläufigen Staatsgerichtshof für das Deutsche

Reich in dem Urteil vom 14. Juni 1922 – St 6/21 – anerkannt worden. Die in Artikel 47 Abs. 3 Satz 2 genannten öffentlich-rechtlichen Befugnisse könnten nicht nur das Tätigwerden nach außen, also die Zuständigkeit zum Erlaß der Formalakte der Beamtenernennung und –entlassung bedeuten, sondern sollten der Bewahrung der vollen bisherigen Befugnisse des Senats und der Behörden dienen. Keinesfalls könne angenommen werden, daß seit 1947 ein Bedeutungswandel der Verfassungsbestimmungen in Richtung auf eine Auflockerung des Gewaltenteilungsprinzips und eine Aufweichung des Grundsatzes der parlamentarischen Verantwortlichkeit stattgefunden habe. Bei der Auslegung von Artikel 47 müsse berücksichtigt werden, daß der bremische Gesetzgeber unter Mitbestimmung im öffentlichen Dienst auch eine Regelung verstehe, bei der in Streitfällen der Senat endgültig entscheide. In diesem Sprachgebrauch komme zum Ausdruck, daß der Senat, wenn er als letzter Schlichter aufgerufen werde, nicht als Partei, sondern als Repräsentant der Allgemeinheit entscheide. Die von der Bürgerschaft dem Staatsgerichtshof vorgelegte Frage könne nur mit einem uneingeschränkten Ja oder Nein beantwortet werden.

Für die Bürgerschaft wurde im wesentlichen zur Begründung der, wenn auch nicht ausdrücklich, so doch dem Sinne nach beantragten Verneinung der vorgelegten Frage das Folgende ausgeführt:

Ausgangspunkt müsse Artikel 47 Brem.Verf. sein. Im zweiten Absatz dieser Bestimmung könne nach dem Zusammenhang der Ausdruck „Betrieb“ nicht nur den Betrieb eines Privatunternehmens bedeuten, sondern müsse auch den „Betrieb“ der Behörden mit umfassen. Daraus ergebe sich, daß grundsätzlich auch für die Betriebsvertretungen das gleichberechtigte Mitbestimmungsrecht gelten solle. Wenn im Falle vergeblicher Einigungsversuche letzten Endes der eine Teil entscheiden könne, so sei das keine Mitbestimmung, sondern nur eine Mitwirkung. Die beiden im Artikel 47 Abs. 3 Satz 2 vorgesehenen Einschränkungen stünden dem von der SPD beantragten Wortlaut von § 59 nicht im Wege. Es handele sich bei ihnen um ein „unechtes Formelkompromiß“, bei dem gerade unterlassen worden sei, die Grenzen des Mitbestimmungsrecht im öffentlichen Dienst eindeutig festzulegen. Es könne nicht darauf ankommen, welche Vorstellung der eine oder andere Mitarbeiter am Verfassungstext mit der gewählten Formulierung verbunden habe. Unter den öffentlich-rechtlichen Befugnissen könne nach dem Zusammenhang und dem objektiven Gehalt nur das verstanden werden, was bei Privatbetrieben das wirtschaftliche Gebiet sei. Die diesem entsprechende öffentlich-rechtliche Tätigkeit der Verwaltung, also ihre eigentliche Amtstätigkeit, solle von der Mitbestimmung nicht erfaßt werden. Unter die öffentlich-rechtlichen Befugnisse in diesem Sinne sei auch die formale Einstellung, Beförderung und Entlassung von Beamten zu zählen.

Die Mitbestimmung könne aber bei den Entschlüssen, die diesen Verwaltungsakten voranzugehen hätten, ohne Beeinträchtigung der öffentlich-rechtlichen Befugnisse eingefügt werden. Die parlamentarische Verantwortlichkeit könne immer nur den Inhalt haben, daß die Senatoren für eigenes Handeln und Geschehenlassen verantwortlich gemacht würden. Wo der Einfluß des so Verantwortlichen seine Grenze habe, höre auch die parlamentarische Verantwortlichkeit aus. Ebenso wie in einer Reihe anderer Fälle (Bindung an den Haushaltsplan, an des Besoldungsgesetz, Verpflichtung zur Einstellung von 131er Beamten und Schwerbeschädigten, Ernennung der von dem Richterwahlausschuß gewählten Richter) würde also die nach dem SPD-Vorschlag herbeigeführte Einwirkung der Einigungsstelle die parlamentarische Verantwortlichkeit unberührt lassen. Selbst wenn aber einige der in den §§ 60 und 64 des Entwurfs zum Personalvertretungsgesetz vorgesehenen Fälle der Mitbestimmung mit dem Grundsatz der parlamentarischen Verantwortung nicht vereinbar wären, so wäre nicht § 59 des Änderungsgesetzes verfassungswidrig, es müßten dann eben die anderen Bestimmungen geändert werden. Halte sich § 59 n. F. (gemeint ist: die von der SPD vorgeschlagene Fassung) bei Konfliktfällen auch nur in sozialen Angelegenheiten der Arbeiter im Rahmen der Verfassung, so könnte die Bestimmung nicht schlechthin für verfassungswidrig erklärt werden. Die Bürgerschaft wolle durch die Vorlage der Zweifelsfrage an den Staatsgerichtshof ganz allgemein eine sichere Antwort auf die Frage erhalten, welche Grenzen dem Personalvertretungsgesetz durch die Verfassung gezogen seien. Die Entscheidung müsse also nicht nur in den Entscheidungsgründen, sondern auch im Tenor klar ergeben, inwieweit etwa § 59 i. d. SPD-Fassung im Zusammenhang mit den übrigen Vorschriften des Entwurfs verfassungswidrig sein würde.

Der Vertreter der SPD-Fraktion hat in der mündlichen Verhandlung auf die schriftlichen und mündlichen Ausführungen der Vertreter der Bürgerschaft verwiesen und darüber hinaus vorgetragen, daß jede Landesregierung überwiegend mit Personal zu arbeiten habe, das nicht sie selbst sondern ihre Vorgänger eingestellt haben. Daher verliere das Argument des Senats gegen eine nicht ausschließlich vom Behördenchef bestimmte Personalpolitik an Gewicht. Gerade bei einem Übergang der Regierung von einer Partei an die andere biete eine echte gleichberechtigte Mitbestimmung Schutz vor Willkür. Der Senat habe selbst die Anstellung von Arbeitern und Angestellten nicht unter seine hoheitsrechtlichen Befugnisse gezählt, das folge daraus, daß er ohne Abschluß eines sonst erforderlichen Staatsvertrags einer Tarifgemeinschaft für die Verhältnisse der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst beigetreten sei.

Der Vertreter der SPD bat darum, der Staatsgerichtshof möge im einzelnen auf verfassungsrechtliche Schwierigkeiten eingehen, die bei der Neugestaltung des Personalvertretungsrechts zu beachten seien.

Im übrigen wird auf den Inhalt der Akten, insbesondere auf das Sitzungsprotokoll vom 18. März 1957 Bezug genommen.

#### B.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zur Entscheidung der vorgelegten Frage ergibt sich aus Artikel 140 Brem.Verf. und § 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof.

Im Sinne von § 13 Abs. 3 Satz 3 der Verfahrensordnung des Staatsgerichtshofs vom 17.3.1956 (Brem.GBl. S. 35) handelt es sich um ein Gutachten, da die Bürgerschaft sich über eine Zweifelsfrage Klarheit zu verschaffen wünscht (vgl. die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 5.1.1957 – St 2/1956 – unter F).

#### C.

Bürgerschaft und SPD-Fraktion haben schriftlich und mündlich wiederholt und nachdrücklich gebeten, in der Entscheidung zum Ausdruck zu bringen, in Verbindung mit welchen in einem Personalvertretungsgesetz denkbaren Einzelbestimmungen § 59 in der SPD-Fassung verfassungswidrig sein würde, weil zur Zeit noch nicht feststehe, welche Fälle schließlich der Mitbestimmung unterliegen würden. Die Erfüllung dieses Wunsches geht über die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs hinaus, der über die Verfassungsmäßigkeit konkreter Sachverhalte zu urteilen hat. Erst wenn die gesetzgebende Körperschaft eine politische Entscheidung getroffen oder doch konkret in Aussicht genommen hat, ist das Verfassungsgericht zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit berufen. Der Staatsgerichtshof hat sich daher darauf beschränkt, den § 59 in der SPD-Fassung im Rahmen des vom Senat vorgelegten Entwurfs in der geänderten Fassung erster Lesung auf die Vereinbarkeit mit der Verfassung zu prüfen.

Diese Prüfung hat zu der Verneinung der gestellten Frage geführt, wobei der Staatsgerichtshof sich hier, wie stets jeder Stellungnahme zu der Zweckmäßigkeit der vorgesehenen Regelung zu enthalten hatte.

#### D.

In Übereinstimmung mit dem Aufbau der Darlegungen des Senats soll zunächst geprüft werden, ob allgemeine Bestimmungen oder Grundsätze der Verfassung der von der SPD angestrebten Regelung im Wege stehen. Dieses Vorgehen empfiehlt sich auch deshalb, weil die Entstehungsgeschichte des Artikels 47 Brem.Verf. ergibt, daß Abs. 3 seinen hier wesentlichen Inhalt aufgrund eines Vorschlags des maßgebend an dem Verfassungswerk beteiligten Bürgermeisters Dr. Spitta erhalten hat (vgl. Prot. der Sitzung des Unterausschusses der Verfassungsdeputation für Wirtschaftsfragen vom 20.6.1947, S. 4 in den Akten der Senatsregist-

ratur V. 1 Nr. 100 – 47 –), bevor über den Inhalt von Abs. 2 des Artikels Einigkeit bestand. Hinsichtlich des zweiten Absatzes war man sich – soweit hier von Belang – nicht darüber einig, ob die (in Abs. 1 genannten) Betriebsvertretungen mitbestimmen oder gleichberechtigt mitbestimmen sollten (vgl. Bürgermeister Dr. Spitta: Verhandlungen der Bürgerschaft 1947 S. 258). Es spricht also viel dafür, daß durch die beiden Vorbehalte in Artikel 47 Abs. 3 Satz 2 Brem.Verf. nur deklaratorisch auf die einer demokratischen Verfassung immanenten anderen Verfassungsprinzipien hingewiesen werden sollte.

1. Entgegen der Ansicht des Senats verstößt die von der SPD angestrebte Regelung nicht gegen das Wesen der parlamentarischen Demokratie. Der Senat hat sich zum Beweis seiner Behauptung auf eine Reihe von Verfassungsartikeln bezogen. Wenn auch kein Zweifel daran obwaltet, daß die Bremer Verfassung eine parlamentarische Demokratie begründet hat, so folgt doch weder aus dem Gesamtbild noch aus Einzelbestimmungen, daß die mit dem Änderungsantrag erstrebte Neufassung des § 59 verfassungswidrig ist.

Vor allem wird vom Senat auf die Artikel 67, 118 und 120 Brem.Verf. hingewiesen, um seinen Rechtsstandpunkt zu stützen.

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist gewiß in Artikel 67 und dem Gesamtaufbau zu einem wichtigen Leitgedanken der Verfassung gemacht worden. Es ist aber nicht mehr als ein Leitgedanke. Das kommt bereits in der Fassung von Artikel 67 zum Ausdruck, der nur bei der Nennung der Träger der gesetzgebenden Gewalt das Wort „ausschließlich“ enthält. Die Bremische Landesverfassung hat also der gesetzgeberischen Gewalt ein deutliches Übergewicht gegenüber der exekutivischen Gewalt gewähren wollen (vgl. auch Artikel 118 Abs. 1 Satz 1). Die Feststellung, daß die personelle Zusammensetzung des Beamtenkörpers, insbesondere die Einstellung, Beförderung und Versetzung von Beamten Sache der vollziehenden Gewalt sei, reicht daher zur Stützung des Senatsstandpunktes nicht aus. Das nur historisch zu verstehende, aber auch in der Vergangenheit nirgends rein verwirklichte Prinzip der Gewaltenteilung hat in der deutschen und bremischen Verfassungswirklichkeit nie Anspruch auf absolute Geltung erhoben. Man kann nicht – am allerwenigsten für das bremische Staatsrecht mit seiner vielfältigen Verflechtung der Gewalten (Deputationen, Richterwahlausschuß, Haushaltsausschuß, Artikel 101 Ziff. 6 und 7 Brem.Verf. usw.) – aus jeder Beeinträchtigung des Prinzips die Nichtigkeit einer Vorschrift folgern. Aus der Aufnahme des Gewaltenteilungsprinzips als Leitgedanke der Bremer Verfassung ergibt sich jedoch, daß dann ein zur Unwirksamkeit wegen Verfassungswidrigkeit führender Verstoß gegen das Prinzip vorliegt, wenn eine Gewalt ein derartiges Übergewicht an Macht erhält, daß eine Entartung des Rechtsstaates zu befürchten ist. Das bedeutet, daß nur grobe Verstöße gegen das Prinzip, die eine Beeinträchtigung des freiheitlichen rechtsstaatlichen Verfassungslebens und einen Rückfall in Mißbräuche des totalitären Staats erwarten lassen, Verfassungsver-

letzungen darstellen. Wenn in anderen Einzelfällen dem Prinzip der Gewaltenteilung zuwider Recht gesetzt wird, so bedeutet dies nur die Ausgestaltung eines Leitprinzips mit fließenden Grenzen in der konkreten Verfassungswirklichkeit. Mehr als das liegt nicht vor, wenn die von der SPD erstrebte Neufassung dazu führt, daß in einigen bisher grundsätzlich von der Exekutive zu entscheidenden Fällen diese nicht das letzte Wort behält.

Um mehr als zahlenmäßig wenige und nach ihrer Bedeutung verhältnismäßig untergeordnete Sachverhalte handelt es sich nicht: Meist wird in dem vorgesehenen Verfahren zur Bereinigung der Meinungsverschiedenheiten eine der Exekutive genehme Erledigung erreicht werden. Nur in einem Teil der wenigen verbleibenden Fälle wird der äußerstenfalls vom Bürgerschaftspräsidenten bestellte Obmann gegen den Behördenchef entscheiden. Nimmt man hinzu, daß der letztere in seiner eigentlichen sachlichen Verwaltungstätigkeit völlig frei von der Mitwirkung oder der Mitbestimmung der Personalvertretung ist und daß nach § 63 i.V.m. § 10 Abs. 3 der Senatsvorlage die politisch gewichtigsten Personalentscheidungen für diejenigen Bediensteten, die durch ihre Weisungsgewalt den sachlichen Inhalt der Verwaltungstätigkeit eigenverantwortlich wesentlich beeinflussen können, von der Mitbestimmung ausgenommen werden sollen, so ergibt sich daraus als Folgerung: Die Einengung der Entscheidungsgewalt des Senats in Personalvertretungsfragen ändert nichts daran, daß er auch bei Inkrafttreten des § 59 in der SPD-Fassung als echtes Organ der Exekutive in einem Staat mit Gewaltenteilung anzusehen ist. Ein grober und deshalb verfassungswidriger Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung liegt daher nicht vor.

Angesicht der durch diese gegenwärtige Verfassungslage und durch Artikel 47 geschaffenen Situation läßt sich auch das Urteil des vorläufigen Staatgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 14. Juni 1922 – St 6/21 – nicht als Einwand gegen diesen Schluß verwerten, weil es auf anderen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen beruht.

Eine Verfassungsverletzung liegt auch nicht darin, daß der Stichentscheid in der Einigungsstelle einem Vorsitzenden zufallen kann, den der Präsident der Bürgerschaft, also der Repräsentant der ersten Gewalt, bestimmt. Rein theoretisch wäre zwar damit denkbar, daß jemand, der das Vertrauen des Repräsentanten der Volksvertretung genießt, unter Umständen beharrlich den Stichentscheid gegen den Leiter der zuständigen Dienststelle oder den Senator fällt. Tatsächlich dürfte sich dies nur sehr selten ereignen. Meist wird der Präsident der Bürgerschaft politisch der gleichen Richtung angehören wie die Mehrzahl der Mitglieder des nach Artikel 118 für die Verwaltung maßgebenden Senats. Die deutschen Parteien und Parlamente streben schon seit langem dahin, den Präsidenten des Parlaments im Rahmen des durch seine politische Herkunft Möglichen zu einem über den Parteien stehenden Amtsträger zu machen. Das gilt auch für Bremen. Deswegen und weil sich im Aufbau des Staates notwendig und in der Verfassung vorher bestimmt (vgl. Artikel 66, 67 Abs. 1 mit Abs. 2 und 3

und Artikel 118 Abs. 1 Satz 1 Brem.Verf.) ein Übergewicht der unmittelbar demokratisch legitimierten gesetzgebenden Gewalt über die nur mittelbar demokratisch legitimierte Gewalt ergibt, liegt in der Bestellung des Obmanns der Einigungsstelle durch den Bürgerschaftspräsidenten kein grober Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. Wenn man überhaupt von einem Verstoß gegen das abstrakte Prinzip der Gewaltenteilung sprechen will, so wäre er jedenfalls an sich nicht stärker als bei der in § 63 Abs. 1 des Personalvertretungsgesetzes des Bundes vorgesehenen Regelung, nach der äußerstenfalls der Präsident des Bundesverwaltungsgerichtes den Vorsitzenden der Einigungsstelle berät.

2. Nach Artikel 118 Abs. 2 Brem.Verf. ist der Senat Dienstvorgesetzter aller im Dienste der Freien Hansestadt Bremen stehenden Personen, stellt sie ein und entläßt sie, soweit nicht gemäß Artikel 92 Abs. 4 für die im Dienst der bremischen Bürgerschaft stehenden Personen etwas anderes bestimmt ist. Gemäß Artikel 120 Brem.Verf. tragen die Mitglieder des Senats die Verantwortung für die einzelnen Verwaltungsbehörden und Ämter. Artikel 110 Brem.Verf. schließlich bestimmt über die Verantwortung des Senats und seiner Mitglieder gegenüber der Bürgerschaft, daß sie zurückzutreten haben, wenn die Bürgerschaft durch ausdrücklichen Beschluß ihnen ihr Vertrauen entzieht.

Der Senat meint, daß die ihm durch Artikel 118 Abs. 2 verliehenen Rechte durch eine in letzter Instanz entscheidende Einigungsstelle nach § 59 b in der SPD-Fassung verletzt werden, sowie daß Senat und Senatoren dann die ihnen durch Artikel 120 Brem.Verf. uneingeschränkt auferlegte Verantwortung nicht tragen könnten. Beides trifft nicht zu. Die dem Senat und den Senatoren in den genannten Bestimmungen gegebenen Rechte und auferlegten Pflichten finden naturgemäß ihre Grenzen in der Verfassung und in den Gesetzen, die aufgrund dieser Verfassung erlassen sind. Verfassung und Gesetze schränken die freie Betätigungsmöglichkeit der Exekutive ein. Dann aber ergibt sich als notwendige Folge, daß Rechte und Pflichten des Senats und der Senatoren da enden, wo ihr Recht und ihre Pflicht zu eigenem Handeln nach der Verfassung aufhören. Sie können nicht für fremde Taten und Unterlassungen verantwortlich gemacht werden. Das gilt auch für die Leitung und Überwachung der Tätigkeit ihres Personals. Hierbei kann es keinen Unterschied machen, ob die Beeinträchtigung des Raums für die freie Tätigkeit der Exekutive in Personalfragen allgemein festgelegt ist (Einstellung von sogenannten 131ern, Beschäftigung von Schwerbeschädigten usw.) oder ob der Senator im Einzel- und Ausnahmefall sich fremdem Willen zu beugen hat, wie dies hinsichtlich der Richterwahlausschüsse seit langem der Fall ist und für das Personalvertretungsrecht jetzt durch den SPD-Antrag in Vorschlag gebracht worden ist. Für Handeln und Unterlassen, welches der parlamentarischen Verantwortlichkeit unterliegt, bleibt auch so weiter Raum: Die Art der allgemeinen Zusammenarbeit mit der Personalvertretung und die Verhandlungsweise im Einzelfall werden dem Parlament mannigfaltige Ansatzpunkte zur Überprüfung des in Betracht kommenden Senators geben können.

## E.

Auch aus Artikel 47 Brem.Verf., insbesondere dessen Abs. 3, ergibt sich die Unwirksamkeit einer dem SPD-Antrag entsprechenden gesetzlichen Regelung nicht.

Artikel 47 Abs. 1 enthält den Grundsatz, daß in Betrieben und Behörden Betriebsvertretungen nach übereinstimmenden Grundsätzen zu wählen sind. Abs. 2 stellt für „die Betriebsvertretungen“ den Grundsatz der gleichberechtigten Mitbestimmung auf. Die Annahme des Senats (Schriftsatz vom 14.2.1957), Mitbestimmung bedeute in der Sprachweise des bremischen Gesetzgebers nur das, was sonst als Mitwirkung bezeichnet wird, begegnet bereits Bedenken. Der Vertreter der Bürgerschaft hat mit Recht darauf hingewiesen, daß der Unterschied zwischen Mitbestimmung und Mitwirkung den bei der Vorbereitung des Artikels 47 Beteiligten wohl bekannt gewesen ist (vgl. das Protokoll des Unterausschusses der Verfassungsdeputation für Wirtschaftsfragen vom 20.6.1947, Akten der Senatsregistratur V 1 Nr. 100 – 47 – sowie das Protokoll der Bürgerschaftssitzung vom 31.7.1947, Verhandlungen der Bürgerschaft 1947 S. 261). Keinesfalls aber kann angenommen werden, daß die im Abs. 2 des Artikels 47 verwandten Worte „gleichberechtigt mitzubestimmen“ eine Art der Mitwirkung umfassen, die ihrem klaren Wortlaut widerspricht und grundsätzlich nur einer Seite das letztentscheidende Wort gibt.

Entscheidend ist also, ob Artikel 47 Abs. 2 auch für die Personalvertretungen bei den Behörden anwendbar ist. Dagegen könnte ausschließlich sprechen, daß der Wortlaut des Abs. 2 nur Unternehmer und Betriebe erwähnt, nicht aber die Behörden und die bei ihnen als Sozialpartner in Betracht kommenden Personen. Dies reicht jedoch allein nicht aus, um anzunehmen, daß für die Personalvertretungen in Behörden die gleichberechtigte Mitbestimmung vom Verfassungsgesetzgeber nicht gewollt ist. In den Materialien findet sich zur Begründung eines solchen Standpunkts nichts. Entscheidend ist, daß der Abs. 2 mit seinen ersten Worten „Die Betriebsvertretungen“ ganz offensichtlich an die in Abs. 1 geforderten Betriebsvertretungen anknüpft. Eine ausdrückliche Erwähnung der Leiter der Dienststellen in Abs. 2 hätte zu umfangreichen und die Verständlichkeit erschwerenden Ergänzungen im Wortlaut des Abs. 2 geführt. Die Nichterwähnung der Personalvertretung bei Behörden in Abs. 2 stellt also offenbar eine nach dem Aufbau dieses Verfassungsartikels ohne weiteres verständliche verkürzte Ausdrucksweise dar. Dafür spricht auch die eingehende Erörterung, die vor der Formulierung des Artikels 47 über die Regelung der Beteiligung der Betriebsräte im öffentlichen Dienst stattgefunden hat. Wenn Abs. 2 nur die Betriebsvertretungen in Privatbetrieben hätte treffen sollen, so würde an anderer Stelle des Artikels 47 eine Bestimmung darüber aufgenommen worden sein, wozu die Betriebsvertretungen bei den Behörden berufen sein sollten. Aus all diesen Gründen folgt, daß in Abs. 2 unter „Unternehmern“ auch die

Behörden zu verstehen sind und daß der Ausdruck „Betrieb“ auch den Betrieb der Behörden umfaßt.

Die Entstehungsgeschichte des Artikels ergibt, wie bereits erwähnt, nichts, was dieser Auslegung entgegensteht. Die Materialien mit ihren verschiedenen Entwürfen und ihren sehr kurzen Aufzeichnungen über die Kommissionssitzungen zeigen folgendes. Der erste Entwurf sah nur für wirtschaftliche Unternehmungen eine Teilnahme der Vertreter der Arbeitnehmer bei der Verwaltung vor:

„Vertreter der Arbeitnehmer sollen, soweit ihre Angelegenheiten in Frage kommen, bei allen Wirtschaftsunternehmen an der Verwaltung der Betriebe teilnehmen. Wie weit ihnen darüber hinaus eine Teilnahme an der Verwaltung der Betriebe eingeräumt wird, bestimmt das Gesetz.“

(Art. 35 des als „Erster Entwurf“ bezeichneten Textes in der Akte betreffend die Landesverfassung, Senatsregistratur V 1 Nr. 100 – 2 –).

Später wurde in dem offensichtlich auf Artikel 37 der hessischen Verfassung zurückgehenden, nunmehr als Artikel 51 bezeichneten entsprechenden Artikel im ersten Absatz die Errichtung von Betriebsvertretungen „in Betrieben und Behörden“ vorgesehen. Wie in dem hessischen Vorbild beginnt Abs. 2 (bei kleinen Abweichungen im übrigen) mit den Worten „Die Betriebsvertretungen“. Die Materialien enthalten keinen Anhalt dafür, daß die Schöpfer der Verfassung damit nur einen Teil der in Abs. 1 bestimmten Betriebsvertretungen gemeint haben.

Bei der Auslegung des Artikels 47 für den öffentlichen Bereich ist also einerseits davon auszugehen, daß auch insoweit eine gleichberechtigte Mitbestimmung vom Verfassungsgesetzgeber gewollt ist, daß aber andererseits die öffentlich-rechtlichen Befugnisse der zuständigen Stellen des Landes und der Gemeinden sowie die parlamentarische Verantwortlichkeit zu wahren sind. Artikel 47 bedeutet eine Konkretisierung des Grundsatzes des sozialen und demokratischen Rechtsstaats, zu dem sich der Landesgesetzgeber bekannt hat. Anstelle des früher in den wirtschaftlichen Unternehmungen und im öffentlichen Dienst üblichen Herrschaftsprinzips hat eine Art genossenschaftlichen Zusammenarbeitens zu treten. Auch Behördenangehörige sind Mitträger des betrieblichen und innerdienstlichen Geschehens. Insofern soll der in seinem Wesen demokratische Mitverantwortungs- und Mitbestimmungsgedanke in der Wirtschaftsgesellschaft, aber auch im öffentlichen Dienst zur Geltung gebracht werden. Er schränkt das aus der obrigkeitsstaatlichen Ordnung überkommene, lediglich herrschaftlich-hierarchische Denken mit dem Ziel demokratischer Beteiligung der Bediensteten an der Lösung ihrer eigenen Probleme ein, ohne aber die ihrem Wesen nach auf die politische Willensbildung bezogene Gewalt der Organe des demokratischen Staates beeinträch-

tigen zu wollen. Von der hierin liegenden Grundsatzentscheidung des Verfassungsgesetzgebers hat die Auslegung des Artikels 47 auszugehen. Schon hier sei bemerkt, daß die Auffassungen, die in diesem Verfahren gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 59 in der SPD-Fassung vorgebracht wurden, demgegenüber auf die Tendenz hinauslaufen, dem Behördenchef die Herrschaft im eigenen Bereich im bisherigen Umfang zu erhalten.

Die Anerkennung dieser Tendenz würde die Grundsätze des sozialen und demokratischen Rechtsstaats im allgemeinen und die der gleichberechtigten Mitbestimmung im besonderen fast bedeutungslos erscheinen lassen. Nur die klare Anordnung des Verfassungsgesetzgebers würde eine solche Auslegung rechtfertigen. Sie ist aber in Artikel 47 Abs. 3 nicht enthalten, vielmehr ordnet der Artikel im ganzen die Schmälerung der bisherigen uneingeschränkten Befugnisse des Senats gegenüber dem Personal geradezu an.

Die Verfassung enthält keine Bestimmungen darüber, was unter öffentlich-rechtlichen Befugnissen im Sinne von Artikel 47 Abs. 3 Satz 2 zu verstehen ist. Es handelt sich auch nicht um einen eindeutig umgrenzten Begriff des Staats- oder Verwaltungsrechts. Unzweifelhaft wird dadurch eine Einschränkung der Mitbestimmung bei den Behörden im Vergleich mit der Mitbestimmung in der Privatwirtschaft vorgeschrieben. In der letzteren hatte gemäß Artikel 47 Abs. 2 Brem.Verf. die Belegschaft auch in wirtschaftlichen Fragen mitzubestimmen, und zwar als Ergebnis eines heftigen, von beiden Seiten erbittert geführten Kampfes um die Neugestaltung des Betriebsrechts. Der private Unternehmer konnte also nach dem Willen der bremischen Landesverfassung auch im eigentlichen Kern seiner Unternehmertätigkeit der Mitbestimmung der Belegschaft unterworfen werden. Es ist für die Beurteilung der Tragweite dieser Norm ohne Bedeutung, inwieweit sie inzwischen durch Bundesrecht überholt ist. Im öffentlich-rechtlichen Bereich würde dem eine Beteiligung an der eigentlichen Amtstätigkeit der Behörden entsprechen. Von dieser sollte die Belegschaft aber ausgeschlossen sein, um die dienstliche Weisungsgewalt des Senats als des Trägers der politischen Verantwortung für die Exekutive voll aufrecht zu erhalten. Es sollte mithin bei Behörden die eigentliche Amtstätigkeit der Verwaltung, also der wesentlichste Teil der Behördentätigkeit von der Mitbestimmung nicht erfaßt werden. Zu den öffentlich-rechtlichen Befugnissen in diesem Sinne, also der Außentätigkeit der Behörden, gehören auch die Formalakte der Einstellung, Beförderung und Entlassung von öffentlichen Bediensteten.

Die parlamentarische Verantwortlichkeit kann nur das bedeuten, was bereits weiter oben als Ausfluß der Artikel 110, 118 und 120 erörtert worden ist. Die ausdrückliche Erwähnung im Artikel 47 Abs. 3 Satz 2 hat trotzdem einen guten Sinn. Es wird dadurch klargelegt, daß das Verhalten des dem Parlament verantwortlichen Senators bei der Vorbereitung und Vertretung der schließlich im äußersten Fall auch gegen seinen Willen durch einen Spruch der Einigungsstelle entschiedenen Sachverhalte der parlamentarischen Kontrolle unterliegt. Wei-

ter haben der Senat und seine Mitglieder die Entscheidung über die dienstliche Verwendung auch derjenigen Beamten und Angestellten, die ihnen gegen ihren Wunsch durch Spruch der Einigungsstelle aufgezwungen worden sind. Die Frage, ob die letzteren richtig eingesetzt und mit den gehörigen dienstlichen Anweisungen versehen worden sind, unterliegt wieder der parlamentarischen Nachprüfung.

Es mag durchaus sein, daß Bürgermeister Dr. Spitta, auf den die Fassung in Artikel 47 Abs. 3 Satz 2 zurückgeht, eine weitergehende Beschneidung der gleichberechtigten Mitbestimmung im öffentlich-rechtlichen Bereich gewollt hat. In dem Wortlaut des Artikels ist dieser Wille aber nicht eindeutig zum Ausdruck gekommen, und nichts in den Materialien spricht dafür, daß die übrigen am Verfassungswerk Beteiligten die Einschränkungen in Artikel 47 Abs. 3 Satz 2 Brem.Verf. in dem Sinne verstanden haben, den ihnen der Senat heute beimißt. Es erscheint daher berechtigt, wenn der Vertreter der Bürgerschaft den Wortlaut von Artikel 47 Abs. 3 Brem.Verf. festlegenden Beschluß des Unterausschusses der Verfassungsdeputation für Wirtschaftsfragen vom 30. Juni 1947 als „unechtes Formelkompromiß“ bezeichnet. Hätten alle Beteiligten die gleichberechtigte Mitbestimmung in Personalangelegenheiten ausschließen wollen, so wäre die eindeutige Festlegung dieses Willens ein leichtes gewesen. Für den heute zur Auslegung berufenen Staatsgerichtshof erfordert der notwendige Ausgleich zwischen dem demokratischen Sozialstaatsprinzip einerseits und den historisch überkommenen Prinzipien der Gewaltenteilung und der parlamentarischen Verantwortlichkeit andererseits eine Interpretation, die das erstere nicht auf Kosten der letzteren praktisch für die wichtigsten Fragen verneint. Die Entscheidung des Bremischen Staatsgerichtshofs vom 17. Dezember 1952 – St 3/1952 – steht diesen Überlegungen nicht entgegen. In jener Entscheidung ging der Staatsgerichtshof davon aus, daß der damalige bürgerchaftliche Ausschuß ohne verfassungsmäßige Grundlage errichtet und infolgedessen verfassungswidrig sei. Hier geht es gerade um die Frage, ob Artikel 47 Brem.Verf. die verfassungsmäßige Grundlage für die Einigungsstelle enthält.

Zur Auslegung des Willens des Verfassungsgesetzgebers, der sich aus den kurzen Aufzeichnungen des Jahres 1947 nur unvollkommen ergibt, können in gewissem Umfang die Beratungen herangezogen werden, die im Jahre 1948 über ein Ausführungsgesetz zu Artikel 47 (das Bremische Betriebsrätegesetz) stattgefunden haben. War inzwischen auch eine neue Bürgerschaft gewählt, so waren doch die Beteiligten auf Senats- und Bürgerschaftsseite weitgehend die gleichen Personen. Diese Verhandlungen ergeben zwei Gesichtspunkte, die im jetzigen Zusammenhang von Bedeutung sind.

Das vorbereitete Gesetz wurde zunächst als Ausführungsgesetz zur Artikel 47 Abs. 2 Brem.Verf. bezeichnet und behandelte von Anfang an auch das Mitbestimmungsrecht bei den Behörden, ohne daß insoweit Zweifel dahin geäußert wurden, ob der Umfang des

Inhalts vom Titel gedeckt sei (vgl. Niederschrift über die Senatsitzung vom 6. Juli 1948 in der Senatsakte V 100 – 13 – und die Verhandlungen der Bürgerschaft vom 6. Juli 1948 S. 306 ff.). In der endgültigen Fassung des Gesetzes lautet zwar die Überschrift „Ausführungsgesetz zu Artikel 47 der Landesverfassung ...“ (Brem.GBl. 1949 S. 7), aber § 29 stellt klar, daß sich an der Auffassung, Artikel 47 Abs. 2 Brem.Verf. beziehe sich auch auf Behörden, nichts geändert hat:

„Der Betriebsrat hat die im Artikel 47 Abs. 2 der Verfassung festgelegte Aufgabe, in allen sozialen und personellen Fragen des Betriebs oder der Behörde gleichberechtigt mit dem Unternehmer oder den mit der Leitung des Betriebs oder der Behörde beauftragten Personen mitzubestimmen.“

Zweitens ergeben die Ausführungen des Senatskommissars, Bürgermeister Dr. Spitta, daß der Senat gegen die damals vorgeschlagene parlamentarische Körperschaft zur Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Betriebsrat und Senator ausschließlich verfassungsrechtliche Bedenken vorgetragen hat. Der Ansicht, daß die geplante Regelung nicht zulässig sei, weil sie mit der Verfassung nicht im Einklang stehen würde, schloß sich auch der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß an (vgl. Verhandlungen der Bürgerschaft 1948, S. 308 ff.). Es spricht viel dafür, daß die Formulierung von Artikel 47 Abs. 3 Satz 2 im Jahre 1947 auf gleiche Erwägungen zurückgeht und daß man damals die Fassung gewählt hat, um auf die aus allgemeinen Verfassungsgründen notwendig einzuhaltenden Grenzen der Mitbestimmung hinzuweisen. Wenn, wie oben unter D ausgeführt ist, aber die allgemeinen Grundsätze des Verfassungsrechts der jetzt von der SPD vorgeschlagenen Regelung nicht entgegenstehen, so würde eine darüber hinausgehende Ausdehnung der Schranken des Artikels 47 Abs. 3 Satz 2 dem Willen des Verfassungsgesetzgebers nicht entsprechen.

#### F.

Nach der gegenwärtigen Fassung des Entwurfs würde die in § 59 in der SPD-Fassung vorgesehene Einigungsstelle auch zuständig sein für die sozialen und personellen Angelegenheiten der Bürgerschaft. Aus dieser Regelung ergeben sich Unstimmigkeiten, die auch Zweifel an ihrer verfassungsmäßigen Zulässigkeit hervorrufen. Offensichtlich aber handelt es sich hier um ein Redaktionsversehen, das sich aus der Art der Einfügung der Änderungsvorschläge der SPD erklärt. An die besondere Stellung der Bediensteten der Bürgerschaft im Vergleich mit derjenigen der übrigen Bediensteten ist in der Eile der Beratung offensichtlich nicht gedacht worden. Da hier ohnehin bei der endgültigen Fassung Abhilfe geschaffen werden muß, braucht auch der Staatsgerichtshof der Frage nicht weiter nachzugehen.

Drei Mitglieder des Staatsgerichtshofs waren bei der vorstehend wiedergegebenen Entscheidung abweichender Ansicht.

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

Abweichende Ansicht der unterzeichneten Mitglieder  
des Staatsgerichtshofs

Entgegen der Annahme der Mehrheit des Staatsgerichtshofs sind die unterzeichneten Mitglieder der Ansicht, daß die §§ 59 bis 59 c, falls sie nach dem Vorschlag der SPD-Fraktion von der Bremischen Bürgerschaft in die nach den Beschlüssen der ersten Lesung vorliegende Fassung eines Bremischen Personalvertretungsgesetzes eingefügt werden sollten, der Bremischen Landesverfassung widersprechen würden.

Begründung:

I.

Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs hat sich nicht mit der Frage zu befassen, wie der § 59 oder die §§ 59 bis 59 c des Bremischen Personalvertretungsgesetzes formuliert werden müßten, um verfassungsgerecht zu sein, sondern ob diese Bestimmungen, so wie sie sich in den im übrigen schon in 1. Lesung beschlossenen Entwurf einfügen, verfassungsgerecht sind. Maßstab der Prüfung ist in diesem Verfahren die Bremische Verfassung. Der Staatsgerichtshof hat mithin außer Betracht zu lassen, ob sich weitere Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der angeführten Bestimmungen aus dem Grundgesetz ergeben, nämlich aus der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums, die sich im Bekenntnis des Artikels 33 Abs. 4 und 5 GG zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ausdrückt, oder etwa aus den Normativbestimmungen, die Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern verbindlich macht.

Es kommt ferner nicht darauf an, die zur Erörterung gestellten Vorschriften nach allen Seiten hin auf ihre Übereinstimmung mit der Bremischen Verfassung abzutasten. Insoweit ist nur festzustellen, daß die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht aus der vorgesehenen Regelung der Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten, sondern aus der Ausgestaltung der

Mitbestimmungsordnung in personellen Angelegenheiten erwachsen. Denn in den sozialen Angelegenheiten wird auch bei einer weiten Ausdehnung des Mitbestimmungsrechts die verfassungsmäßige Ordnung als solche nicht berührt. Aber dem erkennenden Richter begegnet der gesetzgeberische Vorschlag als eine Einheit, die er von sich aus nicht in einen verfassungsgerechten und einen verfassungswidrigen Teil auflösen kann. Seine Aufgabe ist erfüllt, wenn er feststellen muß, daß die zu prüfenden Vorschriften in einem zentralen Punkt oder in einigen wesentlichen Beziehungen verfassungswidrig sind. Dieser Fall ist hier gegeben.

## II.

Der Kern der Regelung der §§ 59 bis 59 c des Änderungsvorschlages besteht darin, in allen sozialen und personellen Angelegenheiten des Personalkörpers des Landes und der Stadt Bremen die letzte Entscheidung nicht dem Senat zuzugestehen, sondern einer Einigungsstelle, in der der Senat überstimmt werden kann. Verfassungsrechtlich bedeutsam ist das, wie schon erwähnt wurde, vor allem für die personalpolitischen Entscheidungen, die sämtlich, sogar einschließlich der Frage der Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen einen Beamten, in letzter Instanz vor die Einigungsstelle gebracht werden können und ggf. sogar dort anhängig gemacht werden müssen. Dabei ist bemerkenswert, daß nach der geänderten Fassung des § 58 Abs. 3 des Entwurfs auch in allen Personalangelegenheiten dem Personalrat ein Initiativrecht zusteht. Das führt dazu, daß der Personalrat im Zusammenwirken mit der Einigungsstelle gegenüber dem Senat über die negativ-hemmende Einwirkung hinaus auch zu einer positiv-führenden Entscheidung in allen Personalangelegenheiten vordringen kann.

## III.

Diese Regelung widerspricht der demokratischen Grundstruktur der Verfassung.

1. Die Entscheidungsgewalt über den Personalkörper eines politischen Gemeinwesens gehört zu den Grundelementen der politischen Verantwortung. Diese Feststellung bezieht sich nicht etwa nur auf die leitenden Amtsträger des Regierungs- und Verwaltungsapparats, die § 63 des Gesetzentwurfs in einer begrenzten Auswahl von der Mitbestimmungsregelung ausnehmen will. Sie gilt vielmehr für den Personalkörper im ganzen und in all seinen Teilen. Die ungeteilte Personalhoheit ist in betonter Weise eine Auswirkung der politischen Gewalt.

2. Die politische Verantwortung aber führt die demokratische Verfassung überall auf das Volk zurück. In der Demokratie darf es keinen Träger politischer Verantwortung geben, der seine Legitimation nicht vom Volke ableiten kann. In Übereinstimmung mit allen deutschen Verfas-

sungen der Gegenwart drückt die Landesverfassung Bremens dies dahin aus, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Artikel 66 Abs. 1). Die Verfassung sagt weiter, daß neben dem wahl- und abstimmungsberechtigten Volk nur Bürgerschaft und Senat als Mandatare des Volkes zur Ausübung der Staatsgewalt berechtigt sind (Artikel 66 Abs. 2). Die vollziehende Gewalt vertraut die Verfassung dem Senat an (Artikel 67 Abs. 2). In seinen Händen, und nur bei ihm, liegt deshalb auch die Personalhoheit über den Personalkörper des Landes und der Stadt Bremen; denn diese Personalhoheit ist ein Teil der vollziehenden Gewalt. Dieser Grundsatz wird durch Artikel 118 Abs. 2 Brem.Verf. noch einmal besonders bekräftigt, wo es heißt, daß, soweit die Verfassung nichts anderes bestimmt, der Senat Dienstvorgesetzter aller im Dienste der Freien Hansestadt Bremen stehenden Personen ist, ferner, daß der Senat die Bediensteten einstellt und entläßt.

Eine Regelung, die dem Senat die letzte Entscheidung in den Personalien nimmt und sie auf eine andere Stelle, die Einigungsstelle, überträgt, steht hierzu in unlöslichem Widerspruch, und zwar in doppelter Weise: Die Regelung verdrängt zunächst die von der Verfassung gewollte maßgebliche Bestimmung des Senats in den Personalien; schon das ist verfassungswidrig. Positiv verlagert sie einen wesentlichen Teil der exekutivischen Bestimmungsgewalt auf ein Gremium, das, von den zu ihm gehörenden Vertretern des Senats abgesehen, selbst kein demokratisches Mandat besitzt. Denn die drei Personalratsvertreter der Einigungsstelle haben keine durch die Verfassung ausgewiesene demokratische Legitimation, ebensowenig besitzt sie der Vorsitzende der Einigungsstelle, gleichviel ob er durch Vereinbarung der Beisitzer oder durch den Präsidenten der Bürgerschaft berufen wird. Denn zur demokratischen Legitimation gehört, daß sie sich in der von der Verfassung vorgesehenen Weise vom Volke ableitet. Das trifft für die Personalvertreter in der Einigungsstelle und für den Vorsitzenden, also für die Mehrheit dieses Kollegiums nicht zu; bei den drei Personalratsvertretern in der Einigungsstelle ist überhaupt keine legitimierende Beziehung zum Staatsvolk Bremens zu erkennen. Hier liegt der zweite Widerspruch zur Verfassung in der Übertragung entscheidend wichtiger Hoheitsbefugnisse der Exekutive an eine Instanz, die kein von der Verfassung bezeugtes demokratisches Mandat hat.

#### IV.

Diese Unvereinbarkeit der geplanten Regelung mit der Landesverfassung wird noch deutlicher durch die Feststellung, daß die Einigungsstelle in ihrer Mehrheit, soweit es sich nämlich um die drei Personalratsvertreter und den Vorsitzenden handelt, keine parlamentarische Verantwortung gegenüber der Bürgerschaft trägt. Seit den Gesetzen zur Änderung der Reichsverfassung vom 28. Oktober 1918 ist das parlamentarische Regierungssystem im deutschen Verfassungsleben herrschend geworden. Es bedeutet in seinem wesentlichen Kern, daß es innerhalb der staatlichen Exekutive, in Sonderheit aber in so zentralen Fragen

wie der Personalhoheit, keine zur Entscheidung berufene Stelle geben darf, die für ihr Handeln nicht dem Parlament gegenüber die politische Verantwortung trägt. Die Landesverfassung Bremens hat wie alle deutschen Verfassungen das parlamentarische Regierungssystem übernommen und ihm in den üblichen Formen Ausdruck verliehen, insbesondere in Artikel 98 Abs. 3 (Ministerzitationsrecht), Artikel 100 (Interpellationsrecht), Artikel 105 Abs. 6 (Enqueterecht), vor allem in Artikel 100 (Mißtrauensvotum) und Artikel 118 Abs. 1 Satz 1 (Generalklausel). Die Verfassung konzentriert die gesamte Verantwortung für die Exekutive des bremischen Gemeinwesens (Land und Stadt Bremen) beim Senat, und sie verlangt, daß der Senat für alle Bereiche der Exekutive der Bürgerschaft gegenüber politisch einzustehen hat. Nach der Verfassung ist nicht gestattet, daß wesentliche Entscheidungen der staatlichen Exekutive in einen verantwortungsfreien Raum fallen. Auch um der unverzichtbaren Kontrollrechte der Bürgerschaft willen kann es deshalb in der Exekutive keine Entscheidungsinstanz geben, die der Bürgerschaft nicht in vollem Umfang verantwortlich ist. Die Einigungsstelle des Gesetzentwurfs, die sich überdies nach jedem Entscheidungsfall wieder auflöst, ist das nicht. Sie steht also auch insoweit im Widerspruch zur Bremischen Verfassung.

#### V.

Weitere Bedenken gegen die geplante Regelung ergeben sich aus dem verfassungsrechtlich festgelegten Gewaltenteilungsprinzip.

Die beherrschende und möglicherweise ausschlaggebende Funktion in der Einigungsstelle hat ihr Vorsitzender. Er soll nach dem Änderungsvorschlag, soweit über seine Auswahl keine Einigung zustande kommt, vom Präsidenten der Bürgerschaft berufen werden. Würde die Einigungsstelle nur im Rahmen der Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten entscheiden, so wäre dies schwerlich zu beanstanden. Dem Präsidenten der Bürgerschaft wird hier aber die Kompetenz zugewiesen, einen Amtsträger zu bestellen, der Aufgaben aus dem Kerngebiet der nach Artikel 67 Abs. 2 Brem.Verf. dem Senat vorbehaltenen vollziehenden Gewalt ausüben soll. Das bedeutet eine Überschreitung der von der Verfassung (Artikel 67) zwischen Legislative und Exekutive errichteten Grenzen.

Nun ist zwar richtig, daß die Bremische Verfassung, auch hierin im Einklang mit den übrigen deutschen Verfassungen, das Gewaltenteilungsprinzip nicht im Sinne einer strengen Trennung der Gewalten versteht, sondern daß sie die rechtsstaatliche Balancevorstellung durch eine Verbindung zwischen Besonderung und gegenseitiger Beschränkung der drei Gewalten zu verwirklichen sucht. Aber sie gibt hierfür dem Gesetzgeber keine Dispositionsfreiheit, sie verfährt vielmehr so, daß sie die Trennung als Grundsatz formuliert und die zulässigen Einwirkungen von der einen Gewalt in den Bereich der anderen selbst aufführt, und zwar er-

schöpfend. Ein Fall des Übergreifens von der Legislative in die Exekutive wie der hier erörterte ist von der Verfassung nicht vorgesehen. Er ist also von der Verfassung auch nicht gedeckt. Aus denselben Erwägungen hatte schon der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in seiner Entscheidung vom 12. Juli 1921 – St 4/21 – (Lammers-Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Bd. 1 S. 378 ff., 383 f. = RGZ 102 Anh. S. 425 ff.) eine bremische Gesetzesbestimmung als verfassungswidrig bezeichnet.

## VI.

Diese Ergebnisse können auch nicht von Artikel 47 der Bremischen Verfassung her in Zweifel gezogen werden; sie finden vielmehr dort ihre Bestätigung.

1. Dabei kann offen bleiben, wieweit Artikel 47, der selbst den Vorrang des „zentralen Rechts“, d. h. des Bundesrechts anerkennt (Abs. 3 Satz 1), durch die Bundesgesetzgebung inzwischen gegenstandslos geworden ist. Jedenfalls ist dies durch den Erlaß des Betriebsverfassungsgesetzes des Bundes vom 11. Oktober 1952 (BGBl. I S. 681) insoweit geschehen, als es sich um die Betriebsvertretungen in der sogenannten Privatwirtschaft handelt. Auch für das Personalvertretungsrecht in den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben verlangt das Personalvertretungsgesetz des Bundes vom 5. August 1955 (BGBl. I S. 473) mit seinen Rahmenbestimmungen und Empfehlungen für die Länder (§§ 82 bis 94) jetzt den Vorrang. Aber wieweit diese Bundesgesetze sich des näheren auf die Landesverfassung umgestaltend ausgewirkt haben, mag dahinstehen.

2. Nach der Ansicht der Mehrheit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs sollen sich die §§ 59 bis 59 c des Änderungsantrags zum Bremischen Personalvertretungsgesetz deshalb mit der Landesvertretung vereinbaren lassen, weil Artikel 47 Abs. 2 Brem.Verf. von einer „gleichberechtigten Mitbestimmung“ der Betriebsvertretungen spricht. Indessen sind einer wörtlichen Auslegung der Verfassung im Sinne der erwähnten Mehrheitsansicht schon insofern sehr enge Grenzen gesetzt, als Artikel 47 zwar in den Absätzen 1 und 3 von den Betriebsvertretungen in Betrieben und Behörden handelt, die „gleichberechtigte Mitbestimmung“ dagegen nur in Abs. 2 fordert und sie dort nur mit den „Unternehmern“ in „Betrieben“ in Beziehung bringt. Jedenfalls kann der ohnehin nicht im Sinne der Mehrheitsansicht zwingende Wortlaut des Artikels 47 Brem.Verf. nicht gegen die Tatsache angerufen werden, daß die Mitbestimmung in der Unternehmerwirtschaft und im Behördenwesen ein ganz verschiedene Substanz hat.

Unter dem Gesichtspunkt der Mitbestimmungsforderung sind private Unternehmerwirtschaft und Behördensystem nur insoweit annähernd vergleichbar, als in beiden Bereichen ungefähr gleichliegende soziale Schutz- und Betreuungsprobleme auftauchen. Soweit aber die Mitbe-

stimmungsforderung in der Unternehmerwirtschaft partnerschaftlichen Einfluß der Arbeitnehmer auch auf die betriebsleitenden Dispositionen, die Personalentscheidungen und die Wirtschaftsführung anstrebt, gibt es im Behördenwesen keine Parallele. Im öffentlichen Dienst der Behörden stehen sich nicht Kapital und Unternehmerleistung auf der einen sowie die teilhabende Leistung der Arbeitnehmerschaft auf der anderen Seite in der Darstellung eines Sozialpartnerverhältnisses gegenüber. Hier handelt es sich vielmehr darum, Dienst an den Aufgaben des Gemeinwohls zu leisten. Die leitende Verantwortung für die rechte Erfüllung dieser Aufgaben ist von der Verfassung Staatsorganen anvertraut, die ihre volle demokratische Legitimation eben von der Verfassung her besitzen und für deren Kontrolle gleichfalls von der Verfassung vorgesorgt ist. Hier kann – wiederum von den sozialen Angelegenheiten abgesehen – durch die mitbestimmende Mitwirkung der Bediensteten kein stärkerer Demokratisierungseffekt erzielt, sondern die demokratische Intensität der Verfassungs- und Verwaltungsordnung nur in Frage gestellt werden. Aus der Natur der Sache also ergibt sich schon, daß die Verwirklichung der Mitbestimmungsforderung im öffentlichen Behördendienst auf weit engere Grenzen stößt als in den Betrieben der Unternehmerwirtschaft. Das Land Hessen, aus dessen Verfassung (Artikel 37) der Artikel 47 Abs. 1 und 2 der Bremischen Verfassung fast wörtlich übernommen ist, hatte deshalb gleichfalls eine differenzierende Verfassungsauslegung in seinem Betriebsrätegesetz vom 31. Mai 1948 anerkannt, und zwar dahin, daß es in personellen Fragen den Betriebsräten ein Mitbestimmungsrecht nur in den „Betrieben“ gewährte, sie bei Behörden dagegen auf ein Mitwirkungs-(Anhörungs-)recht beschränkte (vgl. Zinn-Stein, Die Verfassung des Landes Hessen I 1954, Erl. 10 zu Artikel 37).

2. So würde sich aus Artikel 47 Brem.Verf. schon dann nichts für die Zulässigkeit einer paritätischen Mitbestimmung der Bediensteten im öffentlichen Dienst an den Entscheidungen über ihre eigenen Personalien entnehmen lassen, wenn es den Abs. 3 Satz 2 dieses Artikels nicht gäbe. Dieser Passus sagt aber mit unmißverständlicher Klarheit, daß in dem Gesetz, das das Personalvertretungsrecht im einzelnen zu regeln hat, die öffentlich-rechtlichen Befugnisse der zuständigen Stellen des Landes und der Gemeinden sowie die parlamentarische Verantwortlichkeit bei den Behörden und Betrieben, die in öffentlicher Hand sind, zu wahren sind. Deutlicher konnte die Verfassung nicht ausdrücken, daß sie den Mitbestimmungsgrundsatz im öffentlichen Dienst auf keinen Fall in der Weise verwirklicht sehen will, daß die demokratische Grundstruktur der Verfassung, die verfassungsrechtliche Kompetenzregelung und die parlamentarische Verantwortlichkeit dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden. Artikel 47 Brem.Verf. bietet also nicht nur keine Handhabe zu Einbrüchen in die von der Verfassung für Senat und Bürgerschaft begründeten Verantwortlichkeiten; er wehrt solche Einbrüche sogar ausdrücklich ab.

Zu keinem anderen Ergebnis gelangt man, wenn man, wie es geboten ist, den Artikel 47 Brem.Verf. aus dem Zusammenhang mit den übrigen Verfassungsbestimmungen her-

aus auslegt. Für die Bremische Verfassung, die darin übrigens von Artikel 28 Abs. 1 GG bestärkt wird, sind die Prinzipien der Demokratie, der parlamentarischen Verantwortlichkeit und der Gewaltenteilung so fundamental und von solchem Vorrang, daß keine wie auch immer geartete Auslegung des Artikels 47 Brem.Verf. gegen diese Prinzipien angerufen werden könnte. Daß auch die Spezialvorschrift des Artikels 118 Abs. 2 Brem.Verf. die Verdrängung des Senats aus seiner leitenden Personalhoheit ausschließt, wurde schon erwähnt.

## VII.

Lediglich im Sinne einer Überprüfung des hier entwickelten Ergebnisses verdient die Geschichte des Problems eine ergänzende Würdigung.

Dieselbe Frage wie hier war in Bremen schon im Jahre 1921 streitig. Sie wurde vom Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich durch Urteil vom 14. Juni 1922 – St 6/1921 – dahin entschieden, daß es verfassungswidrig sei, wenn das verfassungsmäßige Recht des Senats, die Beamten zu ernennen und zu entlassen, dahin eingeschränkt wird, daß die Anstellung und Entlassung von Beamten in jedem Falle, in dem Senat und Beamtenausschuß oder Beamtenrat nicht einerlei Meinung sind, dem Senat entzogen und von der Entscheidung entweder eines Ausschusses der Bürgerschaft oder eines Schiedsgerichts, das aus einem Mitglied des Senats und zwei Mitgliedern des Beamtenhauptausschusses bestehe, abhängig gemacht werde.

Zwischen diesem Vorgang und den Ausschußberatungen über die Bremische Verfassung im Jahre 1947 besteht ein erkennbarer Sinnzusammenhang. Als bei diesen Beratungen der spätere Artikel 47 Brem.Verf. zur Erörterung stand, brachte Bürgermeister Dr. Spitta die besondere Problematik der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst zu Sprache. Daraufhin wurde die Einfügung des Abs. 3 beschlossen, und zwar in der Absicht, die volle, auch die Personalentscheidungen und die Wirtschaftsführung umfassende Mitbestimmung auf die Privatwirtschaft einzuschränken. Noch unter dem frischen Eindruck der Verfassungserwägungen wurde am 15. Juli 1948 nach vorgängigen Ausschußberatungen in der Bremischen Bürgerschaft über das Ausführungsgesetz zu Artikel 47 Abs. 2 Brem.Verf. verhandelt (Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft Nr. 15 S. 309 ff.). Bürgermeister Dr. Spitta legte hierbei unter Berufung auf die Artikel 67, 118 Abs. 2 und 47 Abs. 3 Brem.Verf. dar, daß eine Mitbestimmungsregelung, die dem Senat die letztinstanzliche Entscheidungsbefugnis in Personalangelegenheiten streitig mache, nicht mit der Verfassung vereinbar sei. Dieser Auffassung schloß sich die Bürgerschaft in der Beschlußfassung über das Gesetz an. In § 29 Nr. 2 dieses Gesetzes (des Betriebsrätegesetzes vom 10. Januar 1949) heißt es:

„Das Mitbestimmungsrecht bei den Behörden und Verwaltungen des bremischen Staats und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sowie den Betrieben, die in öffentlicher Hand sind, unterliegt aufgrund des Artikels 47 Abs. 3 Satz 2 den in § 31 angegebenen Regelungen.“

§ 31 Nr. 2 des Gesetzes ordnet die Dinge dann so, daß für den Fall der Nichteinigung die letzte Entscheidung in Personalfragen dem Senat belassen bleibt.

Auch aus diesen Zusammenhängen erhellt, daß die Verdrängung des Senats aus seiner personalpolitischen Entscheidungsverantwortung in Artikel 47 Brem.Verf. keine Stütze hat.

#### VIII.

In Bezug auf die Stadtgemeinde Bremerhaven ist die Rechtslage nicht wesentlich anders. Hier stehen zwar nicht die Verfassungsprinzipien der Demokratie, der parlamentarischen Verantwortlichkeit und der Gewaltenteilung zur Erörterung, wohl aber verbietet die verfassungsmäßig verbrieftete Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 144 Brem.Verf.) eine Regelung, die die letzte Entscheidung in Personalangelegenheiten der Gemeindeverwaltung auf eine andere Stelle als die Organe der Stadt überträgt.

Aus allen diesen Gründen würde die Einfügung der §§ 59 bis 59 c in den Entwurf des Bremischen Personalvertretungsgesetzes nach der Ansicht der unterzeichneten Mitglieder des Staatsgerichtshofs das Gesetz mit so ernsten Verfassungsverstößen belasten, daß damit die Gültigkeit oder doch – durch den Wegfall mindestens wesentlicher Teile – die Funktionsfähigkeit des ganzen Gesetzes aufs Spiel gesetzt wäre.

Raschhofer

Dr. Rohwer-Kahlmann

Weber