

# STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

**Entscheidung vom 17. Dezember 1952**

**- St 3/1952 -**

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob die bei einer Verwaltungsbehörde abseits des Deputationsgesetzes ausgeübte beratende Tätigkeit eines bürgerschaftlichen Ausschusses einen gesetzlich nicht geregelten Eingriff in die vollziehende Gewalt darstellt und verfassungswidrig ist – Antrag von 20 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft.

## **Entscheidungsformel:**

Ein zur Mitwirkung bei einer Verwaltungsbehörde eingesetzter bürgerschaftlicher Ausschuß, der nicht den Bestimmungen des zur Ausführung des Art. 129 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen ergangenen Gesetzes über die Deputationen vom 2. März 1948 entspricht, ist verfassungswidrig, auch wenn er nur eine beratende Tätigkeit ausübt.

## **Gründe:**

I.

Unter dem 17. Juni 1952 stellten 20 Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft beim Staatsgerichtshof den Antrag auf Entscheidung der Frage,

„ob die bei einer Verwaltung abseits des Deputationsgesetzes ausgeübte beratende Tätigkeit eines bürgerschaftlichen Ausschusses einen gesetzlich nicht geregelten Eingriff in die vollziehende Gewalt darstellt und somit verfassungswidrig ist.“

Dieser Antrag war durch folgende Vorgänge veranlaßt:

In der Sitzung der Stadtbürgerschaft vom 30. Januar 1952 wurde ohne vorhergehende Begründung und ohne Debatte der Antrag Nr. 45 Boljahn und Fraktion (Bürgerschaftsdrucksache Nr. 5/52, Ziff. 12) angenommen. Der Antrag lautet:

„Für die Zulassung und Anweisung von Plätzen der Marktbezieher des ambulanten Gewerbes bei Märkten und Messen, wie Osterwiese, Freimarkt usw. wird ein bürgerschaftlicher Ausschuß von 5 Mitgliedern gewählt.“

Der bürgerschaftliche Ausschuß hat im Benehmen mit dem Stadtamt Bremen alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen.“

Nach Annahme des Antrages wurden 5 Mitglieder seitens der Stadtbürgerschaft in den Ausschuß gewählt (Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft – Stadtbürgerschaft – Nr. 2/52 S. 49).

In der Sitzung der Stadtbürgerschaft vom 9. April 1952 wurde ohne Begründung und Debatte der Antrag Nr. 76 (Bürgerschaftsdrucksache Nr. 8/52, Ziff. 19) angenommen.

„Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß der Bremischen Bürgerschaft wird ersucht, zu prüfen, ob der in der Bürgerschaftssitzung vom 30. Januar gewählte bürgerschaftliche Ausschuß für die Zulassung und Anweisung von Plätzen bei Märkten und Messen verfassungsmäßig ist.“

(Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft Nr. 6/52 S. 222)

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß hat in seiner Sitzung vom 30. April den Antrag behandelt und unter dem 20. Mai 1952 den kurzen Bericht Nr. 2 erstattet:

„Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß hat sich in seiner Sitzung am 30. April 1952 mit dieser Frage beschäftigt. Er weist auf die in Artikel 67 der Landesverfassung vorgeschriebene Dreiteilung der Gewalten hin. Der bürgerschaftliche Ausschuß für die Zulassung und Anweisung von Plätzen bei Märkten und Messen hat ausschließlich kommunale Angelegenheiten zu verhandeln. Er hat das Stadtamt in den ihm zugewiesenen Aufgaben sachlich zu beraten. Das Entscheidungsrecht bleibt dem Stadtamt vorbehalten.“

Es besteht Einmütigkeit darüber, daß, da der bürgerschaftliche Ausschuß nur eine beratende Tätigkeit ausübt, gegen seine weitere Tätigkeit keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.“

Dieser Bericht ist von der Stadtbürgerschaft in der Sitzung vom 11. Juni 1952 behandelt worden (Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft Nr. 9/52 S. 275). Es fand nunmehr erstmalig eine kleine Debatte über den Fragenkomplex statt. Das Bürgerschaftsmitglied Dr. Bunge stellte den Antrag auf Rückverweisung des Berichts zur erneuten Prüfung an den Geschäftsordnungsausschuß.

Dieser Rücküberweisungsantrag wurde abgelehnt. Andererseits fand aber auch laut Verhandlungsniederschrift keine weitere Abstimmung über den Bericht statt, so daß die parlamentarische Erledigung des Berichtes noch nicht als erfolgt anzusehen ist.

Wie bereits in der Debatte angekündigt, haben nach Ablehnung des Rücküberweisungsantrages nunmehr 20 Mitglieder der Bürgerschaft den Staatsgerichtshof zur Entscheidung über den eingangs wiedergegebenen Antrag angerufen.

## II.

Der dem Staatsgerichtshof unterbreitete Antrag ist von 20 Mitgliedern der Bremischen Staatsbürgerschaft unterschrieben. 20 Mitglieder bilden 1/5 der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft. Hinsichtlich der Aktiv-Legitimation zur Antragstellung ist sonach den Erfordernissen des Artikels 140 der Landesverfassung widersprochen.

Die sachliche Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zur Entscheidung über den Antrag ist gemäß Artikel 140 der Landesverfassung als gegeben anzusehen, da eine „Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung“ beantragt ist.

Der Antrag vom 17. Juni 1952 nimmt auf die unter I wiedergegebenen tatsächlichen Vorgänge Bezug. Bei dem Ausschuß für die Zulassung und Anweisung von Plätzen bei Märkten und Messen handelt es sich um einen städtischen Ausschuß, der ja auch von der Stadtbürgerschaft und nicht von der Bürgerschaft (Landtag) eingesetzt wurde.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes auch hinsichtlich der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit solcher kommunaler Ausschüsse ergibt sich aus Artikel 148 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit dem bereits angezogenen Artikel 140 der Landesverfassung. Zur Regelung der Verfassung der Stadt Bremen ist ein besonderes in Artikel 145 vorgesehenes Gesetz bisher noch nicht ergangen. Infolgedessen sind nach Artikel 148 Abs. 1 Satz 2 auf die Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen die Bestimmungen der Landesverfassung über Bürgerschaft und Senat „entsprechend anzuwenden“. Der das Staatsrecht beherrschende Grundsatz der Gewaltenteilung gilt nicht in dem gleichen Umfange für das deutsche Kommunalrecht. Es war deshalb zu prüfen, ob die Stadtbürgerschaft als kommunale Vertretungskörperschaft gegenüber der Exekutive denselben einschränkenden Bestimmungen unterliegt, wie die Bürgerschaft (Landtag) gegenüber dem Senat, und inwieweit insbesondere Artikel 67, der den Grundsatz der Gewaltenteilung zum Ausdruck bringt, „entsprechend“ auf die Bremer Kommunalverwaltung anzuwenden ist.

Für die Entscheidung der Frage ist von entscheidender Bedeutung der Charakter des Bremer Gemeinwesens als eines Stadt-Staates. Die Stadtbürgerschaft besteht nach Artikel 148 Abs. 1 Satz 3 aus den von den Stadtbremischen Wählern in die Bürgerschaft gewählten Vertretern. Der Senat ist sowohl für den Staat wie für die Stadt Bremen die ausführende oberste Behörde.

Wenn die Landesverfassung in Artikel 148 Absatz 1 Satz 2 ausdrücklich die „entsprechende“ Anwendung der eingehenden Verfassungsbestimmungen über Bürgerschaft und Senat vorschreibt, dann muß unter Berücksichtigung des besonderen Charakters des Stadt-Staates davon ausgegangen werden, daß auch im kommunalen Bereich die Stadtbürgerschaft als kommunale Vertretungskörperschaft keine weitergehenden Rechte gegenüber der Exekutive hat als die Bürgerschaft (Landtag) innerhalb des staatlichen Bereiches gegenüber dem Senat. Die einschlägigen Verfassungsbestimmungen sind daher auch maßgebend für die Frage, ob und inwieweit die Stadtbürgerschaft Ausschüsse wie den für die Zulassung und Anweisung von Plätzen bei Märkten und Messen einsetzen kann. Auch soweit der kommunale Bereich betroffen wird, handelt es sich sonach um die „Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung“, zu deren Entscheidung nach Artikel 140 der Staatsgerichtshof berufen ist. Die materielle Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes ist deshalb im Sinne des sowohl kommunale wie staatliche Ausschüsse umfassenden Antrages zu bejahen.

### III.

Die Bremer Verfassung kennt zwei Arten von Ausschüssen: Die Ausschüsse nach Artikel 105 und 129 der Bremer Verfassung. In der Bürgerschaftssitzung vom 11. Juni 1952 (Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft Nr. 9/52 S. 275) hat das Bürgerschaftsmitglied Dr. Bunge zutreffend den Unterschied der beiden Arten von Ausschüssen gekennzeichnet: Die Ausschüsse nach Artikel 105 sind „typisch parlamentarische Ausschüsse“. Darauf weist einmal schon die Aufnahme des Artikels 105 in dem Abschnitt über den Landtag, Artikel 75 ff., hin. Zum anderen heißt es ausdrücklich im Artikel 105, daß die Bürgerschaft für die verschiedenen Zweige i h r e r Aufgaben Ausschüsse wählt.

Ganz anders dagegen die Ausschüsse nach Artikel 129. Artikel 129 steht in dem Abschnitt über die Verwaltung. Für diese Ausschüsse wird die besondere Bezeichnung „Deputationen“ gewählt. Sie sind eine Sonderheit der Bremer Verfassung und stellen eine Durchbrechung des im Artikel 67 enthaltenen Grundsatzes der Gewaltenteilung dar.

Für den vorliegenden Fall scheiden die parlamentarischen Ausschüsse nach Artikel 105 aus. Die Streitfrage besteht darin, ob besondere Verwaltungsausschüsse gebildet werden können, die den Vorschriften des zur Ausführung des Artikels 129 ergangenen Gesetzes über die Deputationen vom 2. März 1948 nicht entsprechen. Diese Fragestellung wird in der Formulierung des zur Entscheidung stehenden Antrages mit den Worten zum Ausdruck gebracht: „abseits des Deputationsgesetzes“.

Der die Veranlassung zum Verfahren bildende kommunale Ausschuß entspricht den Vorschriften des Deputationsgesetzes nicht. Verwiesen sei nur auf die fehlende Ergänzung der Ausschußliste nach § 19 des Deputationsgesetzes.

Zu prüfen war, ob die Stadtbürgerschaft oder die Bürgerschaft (Landtag) durch Artikel 129 hinsichtlich der Einsetzung solcher Verwaltungsausschüsse auf die im Artikel 129 erwähnten Deputationen beschränkt ist oder die Verfassung die Einsetzung auch weiterer, den Bestimmungen des Artikels 129 nicht entsprechender Ausschüsse gestattet.

Die Aufgaben der Bürgerschaft sind im Artikel 101 der Verfassung abschließend geregelt. Wenn in diesem Artikel vor der Aufzählung der einzelnen Aufgaben der Bürgerschaft das Wort „insbesondere“ steht, so ist nach Auffassung des Staatsgerichtshofes dieses Wort so zu verstehen, daß neben den an anderen Stellen der Verfassungsurkunde geregelten Aufgaben nunmehr im Artikel 101 noch besonders auf die dann folgenden Aufgaben hingewiesen werden soll. Keineswegs ist aber das Wort „insbesondere“ in dem Sinne auszulegen, daß die im Artikel 101 erwähnten Aufgaben der Bürgerschaft lediglich besonders hervorgehoben werden sollen, weil sie besonders wichtig erscheinen, während weniger wichtige nicht besonders in der Verfassung erwähnt sind. Eine solche Auslegung würde schon mit Artikel 67 nicht vereinbar sein und auch dem Grundsatz genauer Regelung der Zuständigkeiten der obersten Staatsorgane in einer Verfassungsurkunde widersprechen. Soweit der Bürgerschaft nicht ausdrücklich durch Artikel 129 das Recht eingeräumt worden ist, Verwaltungsausschüsse einzusetzen, die den in diesem Artikel erwähnten Voraussetzungen und dem Durchführungsgesetz entsprechen, ist eine Zuständigkeit der Bürgerschaften für einen Eingriff in die Exekutive durch Einsetzung weiterer Verwaltungsausschüsse nach der Verfassung nicht gegeben.

#### IV.

Artikel 129 enthält nur eine sehr allgemeine Regelung der Verwaltungsausschüsse. Im übrigen wird auf das Deputationsgesetz verwiesen. Dieses Gesetz über die Deputationen vom 2. März 1948 ist als Ausführungsgesetz zum Artikel 129 nicht Bestandteil der Verfassung. Seine Abänderung unterliegt nicht den einschränkenden Bestimmungen der Verfassungsänderung. Trotzdem aber muß ein Beschluß einer der Bürgerschaften, der das Deputationsgesetz als solches verletzt, nicht nur als eine Gesetzesverletzung, sondern auch als Verstoß gegen die Verfassung bezeichnet werden. Auch die gesetzgebenden Körperschaften sind an die Gesetze gebunden. Sie können nach Maßgabe der für die Gesetzgebung in der Verfassung enthaltenen Bestimmungen Gesetze ändern. Wenn aber ein Beschluß ergeht, durch den ohne förmliche Gesetzesänderung eine dem Gesetz widersprechende Regelung getrof-

fen wird, so verletzt damit die gesetzgebende Körperschaft die für ihre Tätigkeit durch die Verfassung gesetzten Normen und handelt somit verfassungswidrig.

Wenn eine kommunale Körperschaft gegen Landesgesetze verstößt, so ist dieser Verstoß außerhalb des Stadt-Staates Bremen im Wege der Kommunalaufsicht zu verfolgen. Wie bereits unter II dargelegt, liegen im Stadt-Staat Bremen aufgrund des Artikels 148 die Verhältnisse besonders. Die Stadtbürgerschaft unterliegt unmittelbar den Bestimmungen der Verfassung. Verstöße gegen diese Verfassung können deshalb auch nicht im Wege der Kommunalaufsicht verfolgt werden, sondern ausschließlich als „staatsrechtliche Fragen“ oder „Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung“ nach Artikel 140 durch ein Verfahren vor dem Staatsgerichtshof.

#### V.

Für die Frage, ob die Einsetzung von Verwaltungsausschüssen, die nicht den Vorschriften des Artikels 129 und des zu seiner Ausführung ergangenen Deputationsgesetzes entsprechen, mit der Verfassung vereinbar ist, ist unerheblich, ob diese Ausschüsse nur beratende oder auch beschließende Funktionen haben sollen. Bei der Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Ausschusses für die Zulassung und Anweisung von Plätzen bei Märkten und Messen hat der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß anscheinend die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Ausschusses gerade deswegen bejaht, weil er „nur eine beratende Tätigkeit“ ausübt (vgl. den erwähnten Bericht Nr. 2 vom 20. Mai 1952). Auch die Antragsteller haben in ihrem Antrag nur eine Entscheidung hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit solcher dem Deputationsgesetz nicht entsprechender Ausschüsse mit beratender Tätigkeit gefordert. Der die Veranlassung für das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof bildende bürgerschaftliche Ausschuß hat nach dem klaren Wortlaut des von der Stadtbürgerschaft angenommenen Antrages 45 keineswegs nur beratende Tätigkeit. Nach Satz 2 des Antrages hat vielmehr der bürgerschaftliche Ausschuß „alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen“ und ist lediglich nach dem Antrage gehalten, dabei „im Benehmen mit dem Stadtamt Bremen“ zu handeln. Der Vertreter der 20 antragstellenden Mitglieder der Bürgerschaft hat in der mündlichen Verhandlung vom 14. Oktober 1952 auf einen entsprechenden Hinweis des Gerichts erklärt, daß die Bürgerschaft den Ausschuß auf eine beratende Tätigkeit beschränkt habe und der Antrag entsprechend geändert worden sei. Diese Auffassung ist jedoch nach den amtlichen Sitzungsberichten nicht richtig. Der Antrag Nr. 45 ist vielmehr in den ursprünglichen Wortlaut und unverändert angenommen worden.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß im § 1 Absatz 3 des Deputationsgesetzes ausdrücklich von einer „beratenden und beschließenden“ Tätigkeit der Deputation gesprochen wird. Ob ein Ausschuß lediglich beratende oder auch beschließende Tätigkeit ausübt, ist für die

Entscheidung des Antrages ohne Bedeutung. Entscheidend ist allein die Tatsache, ob ein solcher Verwaltungsausschuß den besonderen Vorschriften des Deputationsgesetzes, insbesondere auch hinsichtlich seiner Zusammensetzung und der Mitwirkung der Exekutive, entspricht oder nicht. Ist dies nicht der Fall, und ist der Ausschuß, wie es im Antrag formuliert ist, „abseits“, d.h. im Widerspruch zu den Vorschriften des Deputationsgesetzes gebildet, so ist er ohne Rücksicht auf Art und Umfang seiner Tätigkeit als verfassungswidrig nach den vorhergegangenen Überlegungen zu bezeichnen, weil sowohl für den staatlichen wie den kommunalen Bereich die Landesverfassung einen Eingriff der Bürgerschaften in die vollziehende Gewalt durch Einsetzung besonderer Ausschüsse nur nach Maßgabe des Artikels 129 zuläßt.

	Laun	
Stutzer	Dr. Appel	Dr. Springstüb
v. Mangoldt	Nöll von der Nahmer	Rumpf