

# STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 13. Januar 1954

- St 3,4/1953 -

in den verbundenen Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob

- 1) Art. 67 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen durch einen Eingriff der Bürgerschaft als der gesetzgebenden Gewalt in die Rechte der vollziehenden Gewalt dadurch verletzt wird, daß die Bürgerschaft durch Beschluß einen ordnungsgemäß gefaßten Beschluß der Baudeputation über die Verteilung eines Kommunaldarlehens aufgehoben hat – Antrag der Deutschen Partei, Stadtbürgerschaftsfraktion;
- 2) es nach der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen zulässig war, daß die Deputation für das Bauwesen bereits einen Beschluß über die Verwendung des aufzunehmenden Darlehens faßte, bevor die Aufnahme des Darlehens selbst durch die Stadtbürgerschaft beschlossen war – Antrag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Stadtbürgerschaftsfraktion.

## Entscheidungsformel:

1. Artikel 67 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen ist durch den Beschluß der Stadtbürgerschaft Bremen vom 14. Oktober 1953, wodurch ein am 28. September 1953 gefaßter Beschluß der Deputation für das Bauwesen über die Verteilung eines Kommunaldarlehens von 5 Millionen DM gegenstandslos geworden ist, nicht verletzt worden.
2. Die Landesverfassung steht nicht dem von der Deputation für das Bauwesen eingeschlagenen Verfahren entgegen, wonach die Deputation für das Bauwesen bereits über die Verwendung überplanmäßiger Haushaltsmittel Beschluß faßte, noch bevor die überplanmäßige Ausgabe sowie die notwendige Deckung für diese Ausgabe von der Bürgerschaft beschlossen worden war.

## Gründe:

I.

Unter dem 22. September 1953 erging eine „Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft“ betreffend „Aufnahme eines Kommunaldarlehens von 5 Millionen DM von der Sparkasse Bremen für den Wohnungsbau“. Die Finanzdeputation hat gemäß § 17 des Gesetzes über

die Deputationen vom 2. März 1948 der Vorlage zugestimmt. Auf die gedruckt vorliegende Vorlage wird verwiesen.

Noch bevor die Vorlage in der Stadtbürgerschaft verhandelt wurde, hat die Deputation für das Bauwesen in der Sitzung vom 28. September 1953 zu Punkt 1 b der Tagesordnung beraten über „Aufschlüsselung des Kommunalдарlehens von 5 Millionen von der Sparkasse in Bremen für den sozialen Wohnungsbau“. Die Deputation hat laut Verhandlungsniederschrift einen Antrag K a u m mit 6 gegen 5 Stimmen angenommen, wonach die aus dem Kommunalдарlehen zu erwartenden Mittel „ausschließlich dem privaten Wiederaufbau“ zuzuweisen seien.

Die Stadtbürgerschaft hat sich dann am 14. Oktober 1953 unter Punkt 5 der Tagesordnung mit der Senatsvorlage befaßt (vgl. dazu sowie den folgenden Ausführungen: Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft, B Nr. 11, im folgenden zitiert: Verhandlungsniederschrift, S. 108 ff.).

Seitens der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei wurde folgender Antrag gestellt (Verhandlungsniederschrift S. 108):

Die Stadtbürgerschaft wolle beschließen:

Die Stadtbürgerschaft stimmt der Vorlage des Senats vom 22. September 1953 wegen Aufnahme eines Kommunalдарlehens von 5 Millionen DM von der Sparkasse Bremen zu. Die einkommenden Mittel werden wie folgt aufgeteilt:

2,5 Millionen für den privaten Wohnungsbau,

2,5 Millionen für den gemeinnützigen Wohnungsbau.

Dieser Antrag ist angenommen worden (Verhandlungsniederschrift S. 115).

Die Fraktion der Deutschen Partei hatte bereits während der Verhandlung der Stadtbürgerschaft angekündigt, daß sie im Falle einer Annahme des sozialdemokratischen Antrags den Staatsgerichtshof anrufen werde, was dann auch mit dem vorliegenden Antrag vom 14. Oktober geschehen ist.

Die Sozialdemokratische Fraktion hat dann unter dem 21. Oktober den ebenfalls zur Entscheidung vorliegenden Antrag gestellt.

Der Staatsgerichtshof hat die Verbindung der beiden sachlich zusammengehörenden Anträge beschlossen.

## II.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für die Behandlung der beiden Anträge ist nach Artikel 140 der Verfassung gegeben. Es handelt sich um Fragen der Auslegung der Artikel 67 und 101 der Verfassung hinsichtlich des Umfangs der Rechte der Stadtbürgerschaft Bremen. Gemäß Artikel 148 der Verfassung finden auf die Stadtgemeinde Bremen hinsichtlich ihrer Verwaltung und ihrer Organe die Vorschriften der Verfassung Anwendung.

Die beiden Anträge sind von der in Artikel 140 vorgeschriebenen Zahl von 1/5 der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft unterschrieben. Der Präsident der Bürgerschaft hat die Unterschriften laut Mitteilung an den Staatsgerichtshof geprüft und anerkannt.

## III.

Die Vorlage des Senats vom 22. September 1953 enthält zweierlei:

Einmal den Antrag auf Genehmigung eines Kommunaldarlehens von 5 Millionen DM, was auch in der Überschrift zum Ausdruck kommt. Zum anderen beantragt der Senat gleichzeitig die Genehmigung gemäß Artikel 101 Ziff. 5 der Verfassung zur Leistung einer überplanmäßigen Ausgabe. In dem ersten Teil der Senatsvorlage wird dargelegt, daß die als Ausgabe im außerordentlichen Haushalt der Stadtgemeinde Bremen 1953 für den sozialen Wohnungsbau vorgesehenen 10 Millionen nicht ausreichen und daß deswegen „über den Rahmen der Kreditaufnahmen für den Aufbau der westlichen Vorstadt hinaus ein weiteres Kommunaldarlehen“ aufgenommen werden soll. Das neue Kommunaldarlehen soll, wie es Artikel 102 der Verfassung vorschreibt, die notwendige Deckung für die beabsichtigte überplanmäßige Ausgabe bilden. Infolge der Unzulänglichkeit der Überschrift der Senatsvorlage scheint, nach der Verhandlungsniederschrift zu schließen, die Tatsache, daß es sich bei der Vorlage in Wirklichkeit um zwei der Beschlußfassung der Bürgerschaft bedürftige Akte handelt, der Bürgerschaft bzw. den in der Bürgerschaftssitzung das Wort ergreifenden Abgeordneten nicht klar geworden zu sein. Mit der Annahme des Antrags der SPD ist jedoch die Zustimmung sowohl der überplanmäßigen Ausgabe wie zu der beabsichtigten Deckung dieser überplanmäßigen Ausgabe als erteilt anzusehen, zumal ja der SPD-Antrag für die Ausgabenleistung nähere Zweckbestimmung trifft.

Verkannt worden ist auch in der Debatte der Bürgerschaftssitzung, daß es sich bei der Senatsvorlage um überplanmäßige Ausgaben und Einnahmen handelt, so daß die im § 6, Buchstabe b des Haushaltsgesetzes der Stadtgemeinde Bremen für das Rechnungsjahr 1953 (Brem.GBl. 1953, S. 34) dem Finanzsenator erteilte Anleiheermächtigung für die Entscheidung des vorliegenden Falls ohne Bedeutung ist. Der Senat wünscht, über die Haushaltsansätze hinaus Mittel für den Wohnungsbau zu beschaffen und auszugeben.

Nach dem Antrag der DP und der näheren Begründung des Antrags in dem Schreiben der DP an den Staatsgerichtshof vom 3. November 1953 soll in dieser näheren Zweckbegründung der Ausgabe ein unzulässiger Eingriff der Legislative in die Exekutive vorliegen und damit der das Prinzip der Gewaltentrennung beinhaltende Artikel 67 der Verfassung verletzt sein. Die Antragsteller beziehen sich auch auf Artikel 132 der Verfassung und machen geltend, daß es sich bei der Bestimmung, wie im Haushaltsgesetz vorgesehene Ausgabemittel im einzelnen verwandt werden sollen, um Fragen der Durchführung des Haushaltsgesetzes handele, für die die Verwaltung, aber nicht die Legislative zuständig sei. Die Legislative habe also mit ihrem Beschluß vom 14. Oktober 1953 in unzulässiger Weise in die Befugnisse der Deputation für das Bauwesen als einem Organ der Exekutive eingegriffen.

Diese Rechtsauffassung der Antragsteller kann der Staatsgerichtshof nicht teilen. Eines der vornehmsten Rechte des Parlaments ist die Beschlußfassung über den Haushalt, wie sie auch nach Artikel 131, 148 der Bremer Stadtbürgerschaft zusteht. Mit der Festsetzung des Haushaltsplans oder der Bewilligung überplanmäßiger Ausgaben nach Artikel 101, Ziff. 5 übernimmt das Parlament den Bürgern gegenüber die Verantwortung für derartige Ausgaben in jeder Beziehung (Zweckmäßigkeit, Angemessenheit, Billigkeit usw.). Die modernen Parlamente sind bei dem Umfang der heutigen Haushaltspläne und der Fülle der von ihnen zu erledigenden sonstigen Geschäfte meistens gezwungen, die Einzelheiten hinsichtlich der Verteilung der Ausgabemittel der Exekutive zu überlassen. Sie müssen sich mit einer einigermaßen genauen Formulierung des sogenannten Ausgabendispositivs begnügen. Kurt Heinig hat in seinem umfassenden Werk „Das Budget“, 3 Bände, Tübingen 1949 – 1951, deswegen auch die Frage der sogenannten Delegation besonders eingehend behandelt. Es sei im einzelnen auf die Ausführungen in Band 1 S. 298 ff. verwiesen.

Die sich aus praktischen Notwendigkeiten ergebende Begrenzung hinsichtlich der Beschlußfassung über Einzelheiten der Ausgabenleistung seitens der Legislative bedeutet nun aber keineswegs, daß die Legislative nicht jederzeit von dieser Praxis abweichen und bei bestimmten Ausgaben ein eingehenderes Ausgabendispositiv beschließen kann. Insbesondere können einzelne Ausgabepositionen in mehrere Untertitel zerlegt werden. Andernfalls könnte kein Parlament die schwerwiegende Verantwortung für die Finanzpolitik gegenüber den Wählern tragen. Die Problematik, um die es in dem vorliegenden Fall geht, ist richtig zum Ausdruck gekommen in der Debatte der Bürgerschaft am 14. Oktober. Das Bürgerschaftsmitglied Körber hat ausgeführt (Verhandlungsbericht S. 111): „Wenn Sie glauben, daß die Bürgerschaft künftighin die Verteilung der Mittel im einzelnen regeln soll ...“. An dieser Stelle der Rede ist nach der Verhandlungsniederschrift der Zwischenruf des Bürgerschaftsmitglieds Boljahn erfolgt: „kann!“ Ob und inwieweit die Bürgerschaft in Zukunft von dem ihr im Rahmen des Artikels 131 zustehenden Recht zur Beschlußfassung über den Haushalt Gebrauch machen will, für die Ausgaben detailliertere Vorschriften als bisher zu erlassen, also die Delega-

tion an die Exekutive zur Durchführung des Haushaltsgesetzes einzuschränken, muß der Bürgerschaft überlassen bleiben. Wie das Bürgerschaftsmitglied Boljahn aber richtig bemerkt hat, kann jedenfalls die Legislative hinsichtlich der Ausgabenverwendung auch ins einzelne gehende Vorschriften als Teil ihres Haushaltsbewilligungsrechts erlassen, ohne daß damit die Rechte der Exekutive zur Ausführung der Gesetze verletzt werden.

Wie die Finanzverwaltung im einzelnen die Ausgaben und Einnahmen verbucht, ist für die vom Staatsgerichtshof zu entscheidende staatsrechtliche Frage nicht erheblich. Auch braucht nicht untersucht zu werden, ob eine über die bisherige Bewilligung hinausgehende Ausgabenermächtigung diese dadurch etwa zur außerplanmäßigen Ausgabe macht, weil sie das beschließende Parlament beim Ausgabendispositiv gegenüber dem bisherigen Wortlaut einschränkende Bestimmungen trifft. Auch außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Artikel 101 Ziff. 5 der Beschlußfassung durch die Bürgerschaft.

Die Bürgerschaft war durch den vorhergehenden Beschluß der Baudeputation in keiner Weise hinsichtlich ihrer aus Artikel 101 Ziff. 5 ff. herrührenden Befugnisse zur Bewilligung überplanmäßiger Einnahmen und Ausgaben beschränkt. Die Bremer Verfassung enthält im Gegensatz zu Artikel 115 des Bonner Grundgesetzes keine Vorschrift, wonach die Kreditaufnahme eines Gesetzes bedarf. Nur insoweit schon im Haushaltsgesetz selbst zur Deckung des außerordentlichen Haushalts Anleihen beschlossen werden, ist durch Artikel 131 Ziff. 4 ein Gesetz vorgeschrieben. In Fällen wie dem vorliegenden, wo es sich um die Deckung überplanmäßiger Ausgaben handelt, muß nach Artikel 101 die einfach Beschlußfassung als genügend angesehen werden. Die Tatsache, daß die Bürgerschaft auch über die erforderlichen Deckungsvorlagen beschließen muß, ergibt sich einmal aus Artikel 102, zum anderen aber auch aus der Bestimmung des Artikels 101 Ziff. 5, wonach „Anordnungen, durch die Verbindlichkeiten entstehen können, für die keine Mittel im Haushaltsplan vorgesehen sind“, der Beschlußfassung der Bürgerschaft unterliegen. Wenn der Senat eine Anleihe aufzunehmen beabsichtigt, für deren Zinsen- und Tilgungsdienst der Haushaltsplan, wie im vorliegenden Fall, keine Mittel vorsieht, so sind die Voraussetzungen des Artikels 101 Ziff. 5 erfüllt.

In der Debatte der Bürgerschaft ist auch die Zuständigkeit der Bürgerschaft begründet worden mit Artikel 101 Ziff. 6, wonach für Darlehenshingaben, die nicht als laufende Verwaltungsgeschäfte anzusehen sind, eine Beschlußfassung der Bürgerschaft nötig ist. Dieser Fall dürfte hier jedoch nicht vorliegen, da es sich kaum um eine Darlehenshingabe im einzelnen, z. B. an ein industrielles Unternehmen handelt, sondern um eine unter Artikel 101 Ziff. 5 fallende Bewilligung einer überplanmäßigen Haushaltsausgabe.

Wenn auch die Bürgerschaft nicht ausdrücklich den unter dem 28. September gefaßten Beschluß der Baudeputation aufgehoben hat, so ist doch in Übereinstimmung mit der in dem

Antrag der Bürgerschaftsmitglieder der DP zum Ausdruck gekommenen Auffassung der Beschluß der Baudeputation als durch den Bürgerschaftsbeschluß vom 14. Oktober 1953 überholt und demgemäß gegenstandslos zu betrachten. Eine Überschreitung der Rechte der Legislative gegenüber der Exekutive und somit eine Verletzung des Artikels 67 ist dadurch jedoch nicht gegeben.

Wenn nach diesen Überlegungen die Bürgerschaft bei der Ausübung ihrer Rechte nicht durch Deputationsbeschlüsse gebunden werden kann, so können andererseits aber auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen erhoben werden, daß die Deputation für das Bauwesen noch vor der Entscheidung der Bürgerschaft über die überplanmäßige Ausgabe sowie die notwendige Deckung hierfür über die Verteilung der zu erwartenden Mittel Beschluß gefaßt hat. Der Beschluß muß als unter der Bedingung gefaßt betrachtet werden, daß die Bürgerschaft als Legislative von ihrem Recht zu näherer Bestimmung der Ausgabenverwendung keinen Gebrauch macht. Jede Exekutive soll vorausschauend arbeiten. Die Deputationen können immer nur in bestimmten Zeitabschnitten tagen. Um Verzögerungen zu vermeiden, kann es durchaus zweckmäßig sein, wenn eine Deputation schon über Einzelheiten der Durchführung eines zu erwartenden Bürgerschaftsbeschlusses entsprechende Beschlüsse faßt, obgleich der die Grundlage bildende Beschluß der Bürgerschaft noch nicht ergangen ist. Zwingende verfassungsrechtliche Vorschriften stehen einem solchen aus Zweckmäßigkeitsgründen zu rechtfertigenden Verfahren nicht entgegen.

	Laun	
Stutzer	Kornblum	Dr. Springstub
Nöll von der Nahmer	Weber	Abendroth