

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 23. Oktober 1954

- St 2/1954 -

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob der Senat der Freien Hansestadt Bremen von seinem Recht aus Artikel 104 der Landesverfassung in einer mit den sachlichen Voraussetzungen und dem Sinn des Artikels 104 nicht zu vereinbarenden Weise Gebrauch gemacht hat, indem er

- a) in seiner Mitteilung an die Bürgerschaft vom 16. Oktober 1953 gegen das von der Bürgerschaft am 23. September 1953 einstimmig angenommene Gesetz zur Abänderung des Gesetzes über die Deputationen Bedenken erhob, weil Vertreter der Gemeinde Bremerhaven bei der kommunalen Selbstverwaltung der Häfen an der Mündung der Weser in der Deputation für Häfen, Schifffahrt und Verkehr mitentscheiden sollten, wodurch das durch Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes gewährleistete Recht jeder Gemeinde auf Selbstverwaltung verletzt werde, und dadurch die Bürgerschaft veranlaßte, in ihrer Sitzung am 16. Dezember 1953 auf ihrem Beschluß vom 23. September 1953 nicht zu beharren,
- b) im Gegensatz hierzu am 27. April 1954 aufgrund des § 28 eines neuen, die Übertragung des Betriebs der Häfen regelnden Vertrags zwischen dem Senator für Häfen, Schifffahrt und Verkehr und der Bremer Lagerhausgesellschaft AG den Oberbürgermeister Bremerhavens, Gullasch, und den Präsidenten der Industrie- und Handelskammer Bremerhaven, Dr. Ing. Rogge, in den Aufsichtsrat der Bremer Lagerhausgesellschaft berief – Antrag von 19 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft.

Entscheidungsformel:

Die Begründung, auf die der Senat am 16. Oktober 1953 seine Bedenken gegen das von der Bürgerschaft angenommene Gesetz zur Abänderung des Gesetzes über die Deputationen gestützt hat, steht zu den sachlichen Voraussetzungen und dem Sinn des Artikels 104 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen nicht in Widerspruch.

Gründe:

I.

1. Im Jahre 1952 brachte die Fraktion der Deutschen Partei in der Bremischen Bürgerschaft den Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Gesetz über die Deputationen vom 2.3.1948 ein,

nach welchem § 19 II a des Gesetzes über die Deputationen folgende Fassung erhalten sollte:

- „ a) Deputation für Häfen und Schifffahrt
Vertreter der Bürgerschaft - 9
Vertreter des Senats – höchstens 4

Die für die staatlichen Angelegenheiten gemäß § 1 Abs. 2 hinzugewählten beiden Bremerhavener Vertreter nehmen in Angelegenheiten der stadtbremischen Häfen an der Mündung der Weser als stimmberechtigte Mitglieder, an den Beratungen der übrigen Angelegenheiten der Deputation mit beratender Stimme teil.“

Der Zweck dieses Änderungsantrages war, den sonst nur in staatlichen Angelegenheiten stimmberechtigten Bremerhavener Vertretern in der Deputation für Häfen und Schifffahrt auch für die kommunalen Angelegenheiten der stadtbremischen Häfen in Bremerhaven Stimmrecht zu geben. Da sich gegen den Entwurf verfassungsrechtliche Bedenken erhoben, beantragten 19 Mitglieder der Bürgerschaft am 11. Dezember 1952 eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die Übereinstimmung des Entwurfs mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen. Aufgrund der Verhandlung vom 5. Mai 1953 (St 1/1953) entschied der Staatsgerichtshof durch Urteil vom 4. Juli 1953 dahin, daß der Entwurf zur Landesverfassung Bremens nicht in Widerspruch stehe. Hierzu war in den Gründen der Entscheidung ausgeführt, daß die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der Landesverfassung Bremens (Artikel 144) durch gleichlautende Bestimmungen im Grundgesetz (Artikel 28 Abs. 2) gegenstandslos geworden sei und deshalb nicht mehr als Maßstab für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen dienen könne. Ob der Entwurf mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Artikel 28 Abs. 2 GG vereinbar sei, ließ die Entscheidung als nicht zur Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs gehörig offen.

Die Verhandlungen in der Bürgerschaft über den Entwurf wurden daraufhin fortgesetzt. Am 23. September 1953 nahm die Bürgerschaft den Gesetzesantrag ohne widersprechende Stimmen an. In seiner Mitteilung an die Bürgerschaft (Landtag) vom 16. Oktober 1953 erhob der Senat gegen den Gesetzesbeschluß gemäß Artikel 104 der Bremischen Verfassung Bedenken. Er begründete sie damit, daß die vorgesehene Mitentscheidung der Bremerhavener Vertreter in den Angelegenheiten der stadtbremischen Häfen an der Mündung der Weser dem durch das Grundgesetz (Artikel 28 Abs. 2 Satz 1) garantierten Recht jeder Gemeinde auf Selbstverwaltung widerspreche. Aber auch sachlich sei kein ausreichender Grund gegeben, die Bremerhavener Vertreter in der Deputation über die beratende Mitwirkung hinaus an den stadtbremischen Angelegenheiten zu beteiligen. Dieser Vorlage des Senats stimmte die

Bürgerschaft in ihrer Sitzung vom 16. Dezember 1953 zu; sie ließ also ihren Gesetzesbeschluß vom 23. September 1953 wieder fallen.

2. Am 31. März 1954 schloß die Stadtgemeinde Bremen mit der Bremer Lagerhaus-Gesellschaft AG nach Kündigung des alten einen neuen „Betriebsvertrag“, nach dessen Bestimmungen die Gesellschaft „im Auftrag und für Rechnung der Stadtgemeinde Bremen den Betrieb der ihr überwiesenen und noch zu überweisenden Anstalten der Stadtgemeinde Bremen an den stadtbremischen Häfen – Gruppe Bremen-Stadt und Gruppe Bremerhaven -“ zu führen hat. Neu ist an dem Vertrag u.a., daß er die Aufgaben der Lagerhaus-Gesellschaft auf die stadtbremischen Häfen an der Mündung der Weser ausdehnt. In § 28 Abs. 2 des Vertrages ist vorgesehen, daß die Hälfte der von der Hauptversammlung zu wählenden Mitglieder des Aufsichtsrates der Gesellschaft vom Senat benannt wird. Aufgrund dieser Bestimmung hat der Senat neben anderen Mitgliedern den Oberbürgermeister von Bremerhaven und den Präsidenten der Industrie- und Handelskammer zu Bremerhaven für den Aufsichtsrat benannt.

3. Dieser Sachverhalt hat 19 Mitglieder der Bürgerschaft veranlaßt, mit dem im Eingang dieser Entscheidung wiedergegebenen Antrag vom 11. Juni 1954 den Staatsgerichtshof anzurufen. Die Antragsteller greifen die Entsendung der beiden Bremerhavener Vertreter in den Aufsichtsrat der Lagerhaus Gesellschaft nicht an, billigen sie vielmehr ausdrücklich. Sie meinen aber: Der Senat habe in seiner Mitteilung an die Bürgerschaft vom 16. Oktober 1953 zu Unrecht geltend gemacht, daß der Änderungsantrag zu § 19 des Gesetzes über die Deputationen zu Artikel 28 Abs. 2 GG in Widerspruch stehe. Der Änderungsvorschlag diene dazu, die Verbundenheit Bremerhavens mit Bremen zu stärken und das Gesamtinteresse der Freien Hansestadt zu fördern. Das recht verstandene Selbstverwaltungsrecht der Stadtgemeinde Bremen erleide durch die vorgeschlagene Mitwirkung von Bremerhavener Vertretern in der Deputation für Häfen und Schifffahrt keine Einbuße. In der Freien Hansestadt Bremen seien der Kommunalstatus der beiden Gemeinden Bremen und Bremerhaven und der Status der Freien Hansestadt als Land vielfältig miteinander verflochten. Insbesondere habe nach Artikel 148 der Verfassung der Senat zugleich die Stellung des leitenden Organs des Landes und der Stadt Bremen. Niemand nehme daran Anstoß, daß ihm, wie z. B. gegenwärtig der in Bremerhaven gewählte frühere Bremerhavener Oberbürgermeister van Heukelum, aus Bremerhaven stammende Mitglieder angehörten und als solche – auch in den städtischen Deputationen – bei den Angelegenheiten der Stadt Bremen mitwirkten. Es bedeute eine grundsätzliche Diskriminierung der Mitglieder der Bürgerschaft, wenn man ihnen die Mitwirkung in den kommunalen Angelegenheiten dort verwehre, wo sie den Mitgliedern des Senats gestattet sei. Vor allem sei folgendes zu beachten: Wenn schon der Senat es für unverfänglich halte, daß zwei Bremerhavener Vertreter dem Aufsichtsrat der Lagerhaus-Gesellschaft angehörten, dort der Sache nach Angelegenheiten der stadtbremischen Selbstverwaltung mit-

besorgten und dadurch sogar ausgedehnter an diesen Angelegenheiten beteiligt würden als es der Änderungsantrag der Deutschen Partei zu § 19 des Deputationsgesetzes für die Bremerhavener Vertreter in der Deputation für Häfen und Schifffahrt vorgesehen habe, dann erwiesen sich die am 16. Oktober 1953 vom Senat erhobenen Bedenken gegen das – auch von den Mitgliedern der Stadtbürgerschaft einstimmig gebilligte – Änderungsgesetz im Lichte der eigenen Handlungen des Senats als sachlich nicht gerechtfertigt. Diese widerspruchsvolle Haltung stehe nicht in Einklang mit den Anforderungen von Treu und Glauben, denen zu genügen zu den Grundprinzipien des Rechtsstaats gehöre.

Die Antragsteller sind deshalb der Auffassung, daß der Senat von seinem Recht aus Artikel 104 der Bremischen Verfassung in einer mit den sachlichen Voraussetzungen und dem Sinn dieses Artikels nicht zu vereinbarenden Begründung Gebrauch gemacht habe.

II.

1. Der Antrag ist von 19 Mitgliedern, also mehr als einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bremischen Bürgerschaft unterschrieben. Er stellt eine Zweifelsfrage über die Auslegung der Verfassung zur Entscheidung. Er ist mithin nach § Nr. 1 des Gesetzes über den Staatgerichtshof zulässig.

2. In der Sache kann jedoch das Begehren der Antragsteller nicht durchdringen.

Artikel 104 der Verfassung Bremens gibt dem Senat das Recht, gegen Beschlüsse, darunter auch Gesetzesbeschlüsse der Bürgerschaft innerhalb eines Monats nach Zustellung des Beschlusses Bedenken zu erheben. Ihm ist dadurch eine Art suspensives Veto eingeräumt. Macht der Senat von seinem Recht Gebrauch, so führt dies zu einer nochmaligen Beschlußfassung der Bürgerschaft, die das „Veto“ mit einer die Hälfte ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl übersteigenden Mehrheit ausräumen kann. Der Senat muß die Gründe seiner Bedenken darlegen.

Die Geltendmachung dieses „Vetorechts“ ist an keine weiteren sachlichen Voraussetzungen geknüpft. Der Senat kann seine Bedenken mit beliebigen rechtlichen oder politischen Gründen motivieren. Die maßgebende Würdigung dieser Gründe liegt bei der Bürgerschaft in deren nochmaliger Beschlußfassung. Sie entscheidet darüber, ob den Bedenken ausschlaggebende Gewalt beizumessen ist oder nicht. Sowohl die Erhebung der „Bedenken“ als auch die Entscheidung der Bürgerschaft über sie gehören ausgesprochenermaßen in den Bereich der politischen Verantwortung von Senat und Bürgerschaft.

Bei dieser verfassungsrechtlichen Lage könnte von einem verfassungswidrigen Mißbrauch des Vetorechts durch den Senat nur dann die Rede sein, wenn die Bedenken des Senats mit bewußt falschen und täuschenden Gründen belegt würden und die Bürgerschaft dadurch in ihrer nochmaligen, abschließenden Beschlußfassung irregeleitet würde.

Derartiges ist im vorliegenden Fall nicht festzustellen. Es war nicht in einem irreführenden Sinne sachwidrig, daß der Senat in seiner Erklärung vom 16. Oktober 1953 die Ausstattung der Bremerhavener Vertreter mit Stimmrecht in der Deputation für Häfen und Schifffahrt als sachlich nicht geboten bezeichnete. Ebenso wenig ist ein Moment der Unaufrichtigkeit und Täuschung darin zu erblicken, daß der Senat seine Meinung dahin kundgab, die Gesetzesnovelle zu § 19 des Gesetzes über die Deputationen verletze die in Artikel 28 Abs. 2 GG ausgesprochene Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Auffassung hatte der Senat schon vorher vertreten und in dem Schreiben des Senators für Justiz und Verfassung vom 14. April 1953 an den Staatsgerichtshof in der Verfassungsstreitsache St 1/1953 näher entwickelt. Durch die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 4. Juli 1953 hatte er hierin keine Widerlegung erfahren. Ob die Rechtsansicht des Senats zutreffend ist, unterliegt hier nicht der Prüfung. Beachtlich wäre nur, wenn sie offensichtlich unhaltbar wäre und vom Senat wider seine bessere Einsicht vertreten würde. Das jedoch läßt sich nicht feststellen.

3. Auch nachträglich, nämlich von dem Verhalten des Senats beim Abschluß und bei der Durchführung des Betriebsvertrages vom 31. März 1954 her, ergibt sich keine andere Beurteilung. Der Abschluß solcher „Betriebsverträge“ ist eine geläufige Erscheinung. Die kommunalen Gemeinwesen entscheiden grundsätzlich frei darüber, ob sie anstaltsähnliche kommunale Einrichtungen selbst betreiben oder durch selbständige Rechtsträger, etwa hier durch eine Aktiengesellschaft, der die Rolle eines „beliehenen Unternehmers“ zugewiesen wird, besorgen lassen wollen. Es liegt dann in ihrem Ermessen, mit welchen Persönlichkeiten sie die ihnen kraft ihrer eigenen Aktienbeteiligung zukommenden Aufsichtsratssitze besetzen. Was eine Gemeinde insoweit beschließt und verfügt, ist Ausfluß ihrer Autonomie.

Demgegenüber liegt der Fall, daß einer Gemeinde durch Landesgesetz die Beteiligung von Vertretern einer anderen Gemeinde in ihren Verwaltungsorganen auferlegt wird, tatsächlich und rechtlich doch wesentlich anders. Es fragt sich indessen, wiederum nur, ob es als täuschende Doppelzüngigkeit ausgelegt werden kann, daß der Senat die beiden Tatbestände verschieden beurteilt und deshalb die von dem zuständigen Organ der Stadt Bremen frei beschlossene Entsendung von Persönlichkeiten aus Bremerhaven in den Aufsichtsrat der Lagerhaus-Gesellschaft für zulässig gehalten hat, während ihm die Erweiterung stadtbremischer Verwaltungsorgane um stimmberechtigte Vertreter Bremerhavens durch Landesgesetz als verfassungsrechtlich bedenklich erschien. Auch dieser Vorwurf ist nach Lage der Dinge nicht begründet.

Der Staatsgerichtshof vermochte daher nicht festzustellen, daß der Senat seine wesentlich unter politischer Verantwortung stehende Befugnis aus Artikel 104 der Bremischen Verfassung dem Sinne dieser Vorschrift zuwider ausgeübt hat.

	Laun	
Stutzer	Mehne	Dr. Springstube
Rumpf	Weber	Schulten