

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 5. April 1955

- St 1/1954 -

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob die Stadtbürgerschaft bzw. der Landtag Bremens – abgesehen von ihrer Zuständigkeit aufgrund des Artikels 131 Abs. 2 (Erlaß der Haushaltsgesetze mit Festsetzung der Haushaltspläne) und des Artikels 101, insbesondere der Ziff. 5 (Bewilligung über- und außerplanmäßiger Ausgaben) der Bremischen Verfassung, sowie abgesehen von dem Sonderfall des § 14 Abs. 2 des Deputationsgesetzes – berechtigt ist, ordnungsgemäß gefaßte Beschlüsse der zuständigen Deputationen durch anders lautende Beschlüsse, insbesondere den Beschluß der Baudeputation vom 15. April 1954 betreffend die Verteilung von Baugeldern durch einen Beschluß vom 28. April 1954, aufzuheben; oder ob ein solches Verfahren die Artikel 132 und 67 der Bremischen Verfassung durch einen Eingriff der gesetzgebenden Gewalt in die vollziehende Gewalt verletzt – Antrag von 24 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft.

Entscheidungsformel:

Der Beschluß der Stadtbürgerschaft vom 28. April 1954 betreffend Verteilung von Haushaltsmitteln für Bauzwecke hat den anders lautenden Beschluß der Deputation für das Bauwesen vom 15. April 1954 nicht aufgehoben. Durch den Beschluß der Stadtbürgerschaft wird nur eine der Stellungnahme der Baudeputation entgegengesetzte Auffassung der Stadtbürgerschaft zum Ausdruck gebracht.

Gründe:

I.

Nachdem der Haushaltsplan der Stadtgemeinde Bremen für das Rechnungsjahr 1954 im Gesetzblatt verkündet und damit das Haushaltsgesetz in Kraft getreten war, trat die Deputation für das Bauwesen in Bremen am 15. April 1954 zusammen, um über die Verteilung der im außerordentlichen Haushalt, Haushaltsstelle 622, vorgesehenen Mittel „Förderung des Wohnungsbaus, Zuweisungen des außerordentlichen Haushalt der Freien Hansestadt Bremen, 1. Allgemeine Zuweisungen“, in Höhe von 15 Millionen DM (Artikel 1 des Gesetzes zur Abänderung des Haushaltsgesetzes der Stadtgemeinde Bremen für das Rechnungsjahr 1954 vom 13. April 1954 – Brem.GBl. S. 69), zuzüglich weiterer für Wohnbauzwecke bestimmter Mittel zu beschließen. Die Deputation gliederte den Gesamtbetrag folgendermaßen auf:

- 1.) 1 Mill. DM dem Senator für das Wohnungswesen für Wohnungsversorgungszwecke;
- 2.) 7 Mill. DM den privaten Einzelbauherren;
- 3.) 4 Mill. DM den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften;
- 4.) 3 Mill. DM den Betreuungsgesellschaften.

Am 28. April 1954 wurde in der Stadtbürgerschaft der Dringlichkeitsantrag Boljahn eingebracht.

„Die Stadtbürgerschaft wolle beschließen:

Die für den sozialen Wohnungsbau eingesetzten Mittel sind zu gleichen Teilen für den privaten und gemeinnützigen Wohnungsbau aufzuteilen.“

Dieser Beschluß bezog sich auf die unter 2) und 3) aufgeführten Mittel von 7 und 4 Millionen DM. Der Antrag ist in der Sitzung der Stadtbürgerschaft vom 28. April 1954 angenommen worden (vgl. Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft, Nr. 4 Sitzung vom 28. April 1954, S. 120). 24 Mitglieder der Bürgerschaft, darunter 21 Mitglieder der Stadtbürgerschaft, halten diesen Beschluß für verfassungswidrig. Sie sehen in ihm eine Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes (Artikel 67 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen) und einen Übergriff der Legislative in eine Aufgabe, die nach Artikel 132 der Verfassung der Verwaltung vorbehalten ist. Zur Begründung im einzelnen wird auf den Schriftsatz vom 27. Mai 1954 verwiesen. Die 24 Bürgerschaftsmitglieder stellten daher den im

Rubrum wiedergegebenen Antrag auf Entscheidung durch den Staatsgerichtshof.

Am 12. Juli stellten die Antragsteller folgenden Beweisantrag:

1. Dem in der Verhandlung für die Fraktion der SPD aufgetretenen Fraktionsführer, Herrn Boljahn, aufzugeben, sich schriftlich darüber zu erklären, wann die Fraktion der SPD sich entschlossen habe, den in der Bürgerschaft am 28. April zur Verhandlung gelangten Antrag als „Empfehlung“ aufzufassen, die keine rechtliche Bindung des Senats oder der Baudeputation zur Folge haben sollte;
2. das Präsidium der Bürgerschaft um eine schriftliche Auskunft zu ersuchen, ob nach der Praxis der Bürgerschaft der von der SPD formulierte Antrag: „Die für den sozialen Wohnungsbau eingesetzten Mittel sind zu gleichen Teilen für den privaten und den gemeinnützigen Wohnungsbau aufzuteilen“ als eine Empfehlung o-

der als ein effektiver Beschluß mit beabsichtigter bindenden Wirkung für den Senat und die Baudeputation aufzufassen ist.

In der mündlichen Verhandlung sind den Antragstellern die Bedenken des Staatsgerichtshofs dargelegt worden, eine generelle Entscheidung zu fällen, wie es nach dem Wortlaut des Antrages begehrt werde, während dem das Verfahren auslösenden Beschluß der Stadtbürgerschaft nach dem Antrag nur beispielhafte Bedeutung zukommen solle. Die Antragsteller haben sich in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich damit einverstanden erklärt, daß der Wortlaut der Entscheidung auf den konkreten Tatbestand der Wertung des Beschlusses der Stadtbürgerschaft vom 28. April 1954 abgestellt wird.

II.

Der Antrag ist von der in Artikel 140 der Verfassung vorgeschriebenen Zahl von mindestens einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft unterschrieben. Der Präsident der Bürgerschaft hat die Unterschriften lt. Mitteilung an den Staatsgerichtshof geprüft und anerkannt.

Die sachliche Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs ergibt sich aus § 1 Ziff. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 21. Juni 1949. Es handelt sich um Zweifelsfragen über die Auslegung der Artikel 67 und 132 der Verfassung. Der Streit bezieht sich auf die Durchführung des Haushaltsgesetzes der Stadtgemeinde Bremen. Gemäß Artikel 148 der Verfassung finden die Vorschriften der Verfassung auch auf die Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen Anwendung.

III.

Das in dem Haushaltsgesetz, Außerordentlicher Haushalt, Haushaltsstelle 622 enthaltene Dispositiv: „Förderung des Wohnungsbaus, Zuweisungen des außerordentlichen Haushalts der Freien Hansestadt Bremen, 1. Allgemeine Zuweisungen“, ist so allgemein gehalten, daß für die praktische Durchführung der der Förderung des Wohnungsbaus dienenden Maßnahmen im einzelnen noch nähere Bestimmungen nötig sind. Insbesondere muß klargestellt werden, wer die Beträge im einzelnen zur Durchführung von Wohnungsbauten erhalten soll. Diese Aufgabe hat die Deputation für das Bauwesen in ihrer Sitzung vom 15. April 1954 zu lösen versucht. Ihre Zuständigkeit hierfür ergibt sich aus § 1 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes über die Deputationen vom 2. März 1948 (Brem.GBl. S. 31). Streitig ist die Frage, ob die Stadtbürgerschaft berechtigt ist, durch einfachen Beschluß einen von der zuständigen Deputation ordnungsgemäß im Rahmen ihrer Zuständigkeit gefaßten Beschluß aufzuheben oder zu ändern.

Über die hier zur Entscheidung stehende Frage nach dem Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive hat sich der Staatsgerichtshof bereits in seiner auch von den Antragstellern erwähnten Entscheidung St 3/1952, verkündet am 17. Dezember 1952, geäußert. Die Ausführung des Haushaltsgesetzes ist durch die ausdrückliche Bestimmung des Artikels 132 der Exekutive vorbehalten worden. Der Staatsgerichtshof hat sich in der Entscheidung vom 17. Dezember 1952 ausführlich über die Rechte der Bürgerschaft geäußert und festgestellt, daß sie in Artikel 101 der Verfassung abschließend behandelt sind. Nach Artikel 131 der Verfassung hat die Bürgerschaft das Recht zum Erlaß des Haushaltsgesetzes. Daraus ergibt sich auch ihr Recht, das Haushaltsgesetz nötigenfalls während der Haushaltsperiode zu ändern. Kommt die Bürgerschaft zu dem Ergebnis, daß die regelmäßig weit gefaßten Dispositive von der Exekutive in einer Art und Weise ausgeführt werden, die dem Willen der gesetzgebenden Körperschaft nicht entsprechen, so hat sie eben die Möglichkeit, im Wege der Gesetzesänderung das Dispositiv bestimmter Ausgabenpositionen anders zu fassen und die Entscheidungsfreiheit der Exekutive einzuengen. Die Legislative braucht sich nicht damit abzufinden, daß die Exekutive den Haushaltsplan in einem Sinne ausführt, der dem Parlament nicht zusagt. Einer solchen Entwicklung kann die Legislative mittels der Gesetzgebung entgegentreten und durch Änderung des Haushaltsgesetzes ihren Willen auch durchsetzen. Dabei kann hier, wo es sich um die Änderung des Haushaltsgesetzes handelt, die umstrittene Frage unerörtert bleiben, ob nach deutschem Staatsrecht die Legislative auch zur Regelung bestimmter Einzelfälle von ihrem Gesetzgebungsrecht Gebrauch machen kann.

IV.

Abgesehen von der Ausübung ihres Gesetzgebungsrechts hat die Legislative aber auch noch eine andere Möglichkeit, um der Exekutive gegenüber abweichende Auffassungen bei der Durchführung von Gesetzen oder sonstigen Maßnahmen der Verwaltung zum Ausdruck zu bringen: Sie kann durch einen einfachen Beschluß ihre abweichende Auffassung kundtun. Das ist in dem zur Entscheidung stehenden Fall geschehen. Darin liegt die Bedeutung und der Sinn des Beschlusses der Stadtbürgerschaft vom 28. April 1954.

§ 15 des Gesetzes über die Deputationen vom 2. März 1948 schreibt ausdrücklich die Übersendung von Abschriften der Berichte der Deputationen an die Bürgerschaft vor. Dadurch erhält die Bürgerschaft die Möglichkeit, dem Senat gegenüber nötigenfalls ihre abweichende Auffassung zum Ausdruck zu bringen. Geschieht dies, wie im vorliegenden Falle, so wird damit der anders lautende Beschluß der Deputation nicht einfach aufgehoben. Auf die verschiedenen, in der Gesetzgebung besonders geregelten Ausnahmefälle ist in dem Antrag schon hingewiesen worden. Sie berühren im übrigen das vorliegende Verfahren nicht. Wenn, von diesen Ausnahmefällen abgesehen, die Legislative außerhalb ihres Gesetzgebungs-

rechts im Rahmen ihrer Zuständigkeit von Organen der Exekutive gefaßte Beschlüsse einfach aufheben könnte, so würde dies allerdings eine Aufhebung des Prinzips der Gewaltentrennung bedeuten, wie sie in Artikel 67 und für den besonderen Fall der Durchführung des Haushaltsgesetzes in Artikel 132 der Verfassung festgelegt ist.

Nach deutschem Staatsrecht ist unbestritten das Recht der Parlamente, die Exekutive durch entsprechende Anträge zu bestimmten Maßnahmen, z. B. Vorlage von Gesetzentwürfen, aufzufordern oder überhaupt in derartigen Entschließungen zu allen dem Parlament wichtig erscheinenden Vorgängen des öffentlichen Lebens Stellung zu nehmen. Die Annahme der Antragsteller, der Beschluß der Stadtbürgerschaft vom 28. April 1954 sei eine Verletzung der Artikel 67 und 132 der Verfassung, ist daher unzutreffend.

In der mündlichen Verhandlung ist die Frage erörtert worden, ob der Senat berechtigt gewesen sei, von dem Beschluß der Baudeputation abzuweichen und dem Wunsche des Parlaments Rechnung zu tragen. Eine rechtliche Verpflichtung, dem Antrag der Bürgerschaft zu entsprechen, bestand für den Senat nicht. Derartige Willenskundgebungen der gesetzgebenden Gewalt haben keine unmittelbare rechtliche Wirkung gegenüber der Exekutive. Das würde dem Prinzip der Gewaltentrennung widersprechen. Ob die Exekutive es für geboten hält, dem Willen des Parlaments zu folgen, ist eine rein politische Entscheidung. Andernfalls kann dort, wo das parlamentarische Regierungssystem besteht, wie in Bremen aufgrund des Artikels 110 der Verfassung, die Legislative von der Ausübung ihres Gesetzgebungsrechts abgesehen, äußerstenfalls ihrem Willen dadurch Geltung verschaffen, daß die widerstrebenden Organe der Exekutive durch Entzug des Vertrauens zum Rücktritt gezwungen werden.

Für das Bremer Staatsrecht ergibt sich bei abweichenden Auffassungen zwischen Bürgerschaft und Deputationen allerdings noch das besondere Problem, ob der Senat bei der Durchführung von Verwaltungsmaßnahmen an die Beschlüsse der Deputationen gebunden und damit also rechtlich verhindert ist, einem etwaigen anders lautenden Beschluß des Parlaments zu entsprechen. Nachdem diese Frage in der mündlichen Verhandlung erörtert worden war, haben die Antragsteller in ihrem Schriftsatz vom 12. Juli 1954 erklärt, daß in dem jetzigen Verfahren diese Frage nicht entschieden werden sollte.

V.

Unerheblich ist, ob die den Beschluß fassende Mehrheit der Stadtbürgerschaft der Auffassung war, durch die Annahme des Dringlichkeitsantrags Boljahn sei der Beschluß der Baudeputation aufgehoben und der Senat verpflichtet worden, die Verteilung der zur Förderung des Wohnungsbaus vorgesehenen Mittel nach Maßgabe des Beschlusses der Stadtbürgerschaft vorzunehmen. Für die rechtliche Entscheidung ist nicht ausschlaggebend die Auffas-

sung der Abstimmenden über die rechtliche Bedeutung des Beschlusses. Unerheblich ist auch, wie nach der bisherigen Praxis solche Beschlüsse ausgelegt wurden. Die rechtliche Tragweite des vorliegenden Beschlusses muß vielmehr aufgrund der geltenden verfassungsrechtlichen Normen vom Staatsgerichtshof festgestellt werden. Deswegen erübrigte sich auch eine Beweiserhebung aufgrund des in dem Schriftsatz der Antragsteller vom 12. Juli 1954 gestellten Beweisantrags.

Der angegriffene Beschluß der Stadtbürgerschaft ist mithin nicht verfassungswidrig.

Laun

zugleich für den nicht mehr

im Dienst befindlichen

Oberlandesgerichtspräsidenten a. D.

Mehne

Stutzer

Dr. Springstub

Rumpf

Weber

Nöll von der Nahmer