

# STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

## Entscheidung und abweichende gutachtliche Äußerung

vom 9. November 1968

- St 3/1968 -

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob der Einsatz eines ständigen Petitionsausschusses durch die Bürgerschaft zur Wahrung des in Artikel 17 des Grundgesetzes garantierten Petitionsrechts im Widerspruch zu Artikel 105 der Bremischen Landesverfassung steht – Antrag der Bremischen Bürgerschaft.

### Entscheidungsformel:

Der Einsatz eines ständigen Petitionsausschusses durch die Bürgerschaft zur Wahrung des in Artikel 17 des Grundgesetzes garantierten Petitionsrechts steht nicht im Widerspruch zu Artikel 105 der Bremischen Landesverfassung.

### Gründe:

I.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hatte in ihrer Sitzung vom 13. Dezember 1967 einen nichtständigen Ausschuß eingesetzt und ihn beauftragt, die Handhabung des in Artikel 17 des Grundgesetzes garantierten Petitionsrechts zu überprüfen und ggf. Vorschläge für eine Neuordnung (bisher § 70 der Geschäftsordnung der Bürgerschaft) zu unterbreiten. Der Ausschuß kam nach mehreren Sitzungen zu dem Ergebnis, daß das durch Artikel 17 GG gewährte Grundrecht, Petitionen an die Volksvertretung zu richten, in Bremen – ebenso wie dies in anderen deutschen Ländern geschehen sei – nur durch die Errichtung eines Eingabenausschusses in Form eines ständigen parlamentarischen Ausschusses sinnvoll geregelt werden könne. Die Auffassungen darüber, ob ein solcher Ausschuß durch eine Ergänzung der Geschäftsordnung oder aufgrund eines einfachen Gesetzes eingesetzt werden könne oder ob die Einrichtung eines ständigen Petitionsausschusses nur nach Änderung der Bremischen Landesverfassung möglich sei, waren geteilt. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen vertrat in einer vom Ausschuß erbetenen Stellungnahme vom 16. April 1968 die Auffassung, daß ohne Änderung des Artikels 105 Abs. 1 Brem.Verf. die Einrichtung eines ständigen Petitionsausschusses nicht zulässig sei.

Auf Vorschlag des Ausschusses faßte die Bürgerschaft (Landtag) in ihrer Sitzung vom 26. Juni 1968 den einstimmigen Beschluß, dem Staatsgerichtshof gemäß Artikel 140 Brem.Verf. die verfassungsrechtliche Zweifelsfrage:

Steht der Einsatz eines ständigen Petitionsausschusses durch die Bürgerschaft zur Wahrung des in Artikel 17 des Grundgesetzes garantierten Petitionsrechts in Widerspruch zu Artikel 105 der Bremischen Landesverfassung?

zur Entscheidung vorzulegen.

Der Staatsgerichtshof hat als Beteiligten den Senat der Freien Hansestadt Bremen in das Verfahren einbezogen, der sich in seiner schriftlichen Äußerung auf seine Stellungnahme vom 16. April 1968 bezogen hat. Senat und Bürgerschaft haben auf mündliche Verhandlung verzichtet.

## II.

Der Staatsgerichtshof ist zur Entscheidung über die ihm vorgelegte Frage zuständig (Artikel 140 Brem.Verf., § 1 Ziff. 1 Gesetz über den Staatsgerichtshof). Die Entscheidung hat gemäß § 13 Abs. 3 Satz 3 der Verfahrensordnung des Staatsgerichtshofs vom 17. März 1956 (Brem.GBl. S. 35) als Gutachten zu ergehen (vgl. Entscheidungen des Staatsgerichtshofs vom 5. Januar 1957 – St 2/56 – und vom 3. Mai 1957 – St 1/56 –).

Der Staatsgerichtshof ist zu der Auffassung gekommen, daß die zur Entscheidung gestellte Frage zu verneinen ist. Der Einsatz eines ständigen Petitionsausschusses durch die Bürgerschaft zur Wahrung des in Artikel 17 GG garantierten Petitionsrechts steht nicht in Widerspruch zu Artikel 105 Brem.Verf. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Ein ständiger Petitionsausschuß kann ohne Widerspruch zu Artikel 105 Brem.Verf. eingesetzt werden, wenn diese Verfassungsvorschrift so zu beurteilen ist, daß sie die Einrichtung bestimmter Ausschüsse gebietet oder zuläßt, die Einrichtung weiterer ständiger Ausschüsse in der Gestalt parlamentarischer Ausschüsse aber nicht verbietet.

Artikel 105 Abs. 1 Brem.Verf. lautet:

„Die Bürgerschaft wählt einen Geschäftsordnungsausschuß und für die verschiedenen Zweige ihrer Aufgaben ständige und nichtständige Ausschüsse. Im Geschäftsordnungsausschuß hat der Präsident der Bürgerschaft oder sein Stellvertreter den Vorsitz. Vorsitz der anderen ständigen Ausschüsse sind die für das Sachgebiet zuständigen Senatoren.“

Artikel 105 Abs. 1 Satz 1 Brem.Verf. gebietet hiernach die Einrichtung von Ausschüssen. Die Bürgerschaft wählt einen Geschäftsordnungsausschuß und für die verschiedenen Zweige

ihrer Aufgaben „ständige und nichtständige Ausschüsse“. Der Geschäftsordnungsausschuß ist seiner Natur nach ein ständiger Ausschuß. Davon geht auch die Verfassung aus, wie durch Satz 3 des Artikels 106 Abs. 1 Brem.Verf. bestätigt wird.

Enthält das in Satz 1 und 2 des Artikels 105 Abs. 1 Brem.Verf. aufgestellte Gebot, einen Geschäftsordnungsausschuß zu wählen, in dem der Präsident der Bürgerschaft oder sein Stellvertreter den Vorsitz hat, für sich allein oder in Verbindung mit der in Satz 3 getroffenen Regelung zugleich das Verbot, weitere ständige Ausschüsse einzurichten, in denen nicht der für das Sachgebiet zuständige Senator den Vorsitz führt, so ist die vom Senat der Freien Hansestadt Bremen vertretene Rechtsauffassung zwingend. Artikel 105 Abs. 1 Brem.Verf. gestattet dann nicht die Einrichtung eines ständigen Petitionsausschusses; denn in diesem Ausschuß kann nach dessen Aufgabenbereich nicht ein Senator den Vorsitz führen. Im Petitionsausschuß darf die Exekutive nicht vertreten sein. Adressat der an die Volksvertretung gerichteten Petition ist allein das Parlament (Artikel 17 GG), das zwar gehalten sein kann, eine Behörde um eine Stellungnahme zur Petition zu ersuchen, seine Entschließung aber ohne Mitwirkung eines Vertreters der Exekutive zu fassen hat.

Aus Satz 1 und 2 des Artikels 105 Abs. 1 Brem.Verf. läßt sich ein Verbot, einen weiteren ständigen Ausschuß einzurichten, in dem nicht ein Senator den Vorsitz hat, nicht herleiten. In diesen Vorschriften ist – wie dargelegt – das Gebot enthalten, u.a. einen Geschäftsordnungsausschuß mit einem bestimmten Vorsitzenden einzurichten. Das an ein Parlament gerichtete verfassungsrechtliche Gebot, bestimmte Ausschüsse zu bestellen oder zu wählen, enthält für sich gesehen aber kein Verbot, weitere ständige Ausschüsse zu bilden. Das ist in der staatsrechtlichen Praxis unbestritten. Nach Artikel 45 ff. GG hat der Bundestag bestimmte Ausschüsse zu bestellen. Diese Verpflichtung hindert ihn nicht, im Wege der Geschäftsordnung weitere Ausschüsse einzurichten. Es ist allgemein anerkannt, daß das Parlament – soweit ihm nicht bereits durch die Verfassung oder durch einfaches Gesetz die Bestellung von Ausschüssen auferlegt ist – weitere Ausschüsse einrichten kann. Das geschieht durch die Geschäftsordnung; sie wird von der herrschenden Meinung als eine autonome Satzung angesehen (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 6. März 1952 – BVerfGE 1, 144 ff., 148; Schweitzer, Aktuelle Probleme des parlamentarischen Geschäftsordnungsrechts, NJW 1956 S. 84 ff. – 85 mit Nachweisen –).

Aus Satz 1 und 2 in Verbindung mit Satz 3 des Artikels 105 Abs. 1 Brem.Verf. könnte sich hingegen ein Verbot, weitere ständige Ausschüsse einzurichten, in denen nicht ein Senator den Vorsitz führt, ableiten lassen. Nach Wort und Satzzusammenhang allein wäre eine solche, vom Senat der Freien Hansestadt Bremen vorgelegte Auffassung vertretbar. Es mag auch sein, daß sich diese Wortinterpretation auf die bremische Verfassungsgeschichte stützen läßt, nach der ständige Ausschüsse der Bürgerschaft grundsätzlich nur unter Mitwir-

kung der Exekutive gebildet werden könnten (vgl. Spitta, Kommentar zur Bremischen Verfassung, Anm. zu Artikel 105). Der Staatsgerichtshof ist gleichwohl der Meinung, daß die in Artikel 105 Abs. 1 Brem.Verf. getroffene Regelung nach ihrer Stellung in der Verfassung und nach ihrer verfassungsrechtlichen Zweckbestimmung kein solches Verbot enthält. Er vermag sich deshalb der auf den Wortlaut abhebenden restriktiven Auslegung dieser Vorschrift nicht anzuschließen.

Artikel 105 Brem.Verf. ist zunächst in Zusammenhang mit Artikel 106 Brem.Verf. zu beurteilen. Nach dieser Vorschrift bleiben die näheren Vorschriften über den Geschäftsgang der Bürgerschaft der Geschäftsordnung vorbehalten, die von der Bürgerschaft nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze festgestellt wird. Zweck einer parlamentarischen Geschäftsordnung ist es, das geordnete Funktionieren des Parlaments im Staats- und Verfassungsleben zu sichern. Die Geschäftsordnung regelt das Verfahren für die Abwicklung der Parlamentsgeschäfte. Die Einrichtung von Ausschüssen ist ein Teil dieser Verfahrensregelung; sie ist ein Akt der Selbstorganisation. Soweit diese Selbstorganisation notwendig ist, reicht die Autonomie des Parlaments im Rahmen der Gesetze (Lechner-Hülshoff, Parlament und Regierung, Textsammlung des Verfassungs-, Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts der obersten Bundesorgane, 2. Aufl., Anm. II zu § 61 der Geschäftsordnung des Bundestags; Schäfer, Der Bundestag, Eine Darstellung einer Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, 1967 S. 57). Daß in Artikel 106 Brem.Verf. bestimmt ist, die Geschäftsordnung sei „nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze“ festzustellen, schränkt diese Autonomie der Bürgerschaft nicht ein. Diese Schranke gilt selbstverständlich. Deshalb besteht sie auch für die Geschäftsordnung des Bundestags, obwohl Artikel 40 GG nicht den Zusatz enthält, daß die Geschäftsordnung „nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze“ festzustellen sei (vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 6. März 1952 – a.a.O. –).

Es kann auch nicht angenommen werden, daß Artikel 105 Abs. 1 Brem.Verf. das Recht der Bürgerschaft auf Selbstorganisation weiter hat einschränken wollen, als dies geschehen ist, um die Befugnisse und Aufgaben der Bürgerschaft einerseits von den Befugnissen und Aufgaben andererseits abzugrenzen, die den ständigen Ausschüssen obliegen, deren Vorsitz der für das Sachgebiet zuständige Senator ist. Befugnisse und Aufgaben dieser ständigen Ausschüsse hat die Verfassung festgelegt. Nach Artikel 105 Abs. 5 Brem.Verf. kann die Bürgerschaft die ihr zustehenden Befugnisse – mit Ausnahme endgültiger Gesetzgebung (Artikel 101 Nr. 1 Brem.Verf.) – an die ständigen Ausschüsse übertragen. Geschieht das, so treten diese Ausschüsse an die Stelle der Bürgerschaft. Sie üben dann die nach Artikel 101 Nr. 2 bis 7 Brem.Verf. grundsätzlich der Bürgerschaft zustehenden Aufgaben aus.

Diese ständigen Ausschüsse werden dadurch jedoch nicht zu Teilen des Parlaments, sie sind vielmehr ein Verfassungsorgan besonderer Prägung. Nach ihrer personellen Zusammensetzung könnten diese Ausschüsse auch nicht als parlamentarische Ausschüsse angesehen werden. Zwar hat der Staatsgerichtshof die Ausschüsse im Sinne des Artikels 105 Abs. 1 Satz 3 Brem.Verf. in seiner Entscheidung vom 17. Dezember 1952 – St 3/1952 – als „typisch parlamentarische Ausschüsse“ bezeichnet. Diese Bezeichnung ist aber in der Entscheidung deshalb gewählt worden, um die Ausschüsse im Sinne des Artikels 105 Brem.Verf. von den „Verwaltungsausschüssen“ im Sinne des Artikels 129 Brem.Verf. abzugrenzen. Im vorliegenden Verfahren geht es hingegen um die Auslegung des Artikels 105 Abs. 1 Brem.Verf. und dabei um die Frage, in welchem Verhältnis die ständigen Ausschüsse des Artikels 105 Abs. 1 Brem.Verf., in denen ein Senator Vorsitzender ist, zu dem ständigen Ausschuß stehen, in dem der Präsident der Bürgerschaft oder sein Stellvertreter den Vorsitz hat.

Der Geschäftsordnungsausschuß ist nur aus Mitgliedern der Bürgerschaft zusammengesetzt; er ist deshalb ein parlamentarischer Ausschuß. Sein Aufgabenbereich ergibt sich aus der gemäß Artikel 106 Brem.Verf. beschlossenen Geschäftsordnung.

Die ständigen Ausschüsse im Sinne des Artikels 105 Abs. 1 Satz 3 Brem.Verf. haben eine andere personelle Zusammensetzung. Sie bestehen aus Mitgliedern der Legislative und der Exekutive, und gemäß Artikel 105 Abs. 3 Brem.Verf. können auch andere der Bürgerschaft nicht angehörende Personen zu Mitgliedern gewählt werden. Diese ständigen Ausschüsse können daher – gemessen am Geschäftsordnungsausschuß – nicht als parlamentarische Ausschüsse bezeichnet werden. Sie sind gemeinsame ständige Ausschüsse oder im Falle des Artikels 105 Abs. 3 Brem.Verf. gemischte ständige Ausschüsse. Ihr Aufgabenbereich ergibt sich unmittelbar aus der Verfassung (Artikel 105 Abs. 5 Brem.Verf.). Ihre Zahl ist beschränkt durch die Beschränkung der Aufgaben (Artikel 101 Ziff. 2 bis 7 Brem.Verf.). Damit ist das in Artikel 105 Abs. 1 Brem.Verf. enthaltene Gebot, gemeinschaftliche oder gemischte ständige Ausschüsse einzurichten, ergänzt durch das aus Artikel 105 Abs. 5 Brem.Verf. folgende Verbot, weitere derartige ständige Ausschüsse zu bilden, als zur Ausführung der in Artikel 101 Nr. 2 bis 7 Brem.Verf. bezeichneten Aufgaben notwendig sind.

Ein solches Verbot besteht für die parlamentarischen Ausschüsse nicht. Die Zahl oder die Art der ständigen parlamentarischen Ausschüsse ist weder durch Artikel 105 noch durch eine andere Vorschrift der Verfassung festgelegt, und daß in dem Gebot, einen Geschäftsordnungsausschuß als ständigen parlamentarischen Ausschuß einzurichten, nicht zugleich ein Verbot enthalten ist, weitere ständige parlamentarische Ausschüsse einzurichten, ist bereits dargelegt.

Artikel 105 Brem.Verf. steht nach allem der Einrichtung eines Petitionsausschusses als ständigem parlamentarischen Ausschuß nicht entgegen. Diese Verfassungsnorm schränkt die Autonomie der Bürgerschaft, durch die Geschäftsordnung das Verfahren für die Abwicklung der Parlamentsgeschäfte zu regeln, nicht ein. Zu den Parlamentsgeschäften gehört es, gemäß Artikel 17 GG Petitionen anzunehmen und sachlich zu prüfen (BVerfG, Beschluß vom 22. April 1953 – BVerfGE 2, 225 ff., 230). Die Entscheidung darüber, ob diese Petitionen – abweichend von der bisherigen Regelung – durch einen ständigen parlamentarischen Ausschuß zu behandeln sind, kann durch einfaches Gesetz oder durch Ergänzung der Geschäftsordnung getroffen werden.

Diese Entscheidung ist im Ergebnis einstimmig ergangen.

	Lifschütz	
Dr. Arndt	Dodenhoff	Friese
Dr. Kirchmeyer	Dr. Rohwer-Kahlmann	Dr. Lang

Abweichende gutachtliche Äußerung der Richter  
Dr. Kirchmeyer und Friese gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2  
der Verfahrensordnung des Staatsgerichtshofs der  
Freien Hansestadt Bremen (Brem.GBl. 1956, S. 35)

Wir vermögen uns dem Gutachten nur im Ergebnis, nicht in der Begründung anzuschließen.

Nach Artikel 105 Satz 1 Brem.Verf. wählt die Bürgerschaft einen Geschäftsordnungsausschuß und für die verschiedenen Zweige ihrer Aufgaben ... ständige Ausschüsse. Diese „ständigen Ausschüsse“ sind nach gemeinem Verständnis die sog. Deputationen (vgl. Artikel 129 Brem.Verf. in § 63 Geschäftsordnung der Bürgerschaft; Spitta, zu Artikel 105 Brem.Verf.; Arendt in Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 1956, S. 530, Anm. 3; Kulenkampff und Coenen in Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 3, 1954, S. 189).

Nach grammatikalisch-logischer Auslegung ist der Zuständigkeitsbereich der Deputationen damit zugewiesen und begrenzt auf alle Aufgaben der Bürgerschaft (Artikel 101 und 131 Brem.Verf.), soweit diese ihre Befugnisse nach Artikel 105 Abs. 5 Brem.Verf. übertragen kann. Dies folgt daraus, daß der Geschäftsordnungsausschuß den übrigen ständigen Ausschüssen gegenübergestellt worden ist und daß die Zuweisung der Aufgaben für diese Ausschüsse, nämlich „... für die verschiedenen Zweige ihrer Aufgaben ...“, hinter dem „und“ des

ersten Absatzes steht. Eine Ausnahme bildet allein der Geschäftsausschuß aus später zu erörternden Gründen (vgl. Spitta zu Artikel 105 Brem.Verf.; Arendt, a.a.O., S. 531).

Diese Wortauslegung wird gestützt durch eine Betrachtung der historischen Entwicklung des Deputationswesens und dessen tatsächliche Handhabung in der Verfassungswirklichkeit (zur historischen Entwicklung vgl. Spitta, zu Artikel 105, 129 Brem.Verf.; Maas, Geist und Formen des bremischen Staatslebens, 1951, S. 36 ff.; Wahlers, Die bremischen Deputationen, Dissertation Kiel 1954, S. 3 ff.).

Die Deputationen sind eine besondere Eigenart des bremischen Verfassungslebens, ihr eigentlicher und wesentlicher Sinngehalt liegt in der Verklammerung von Parlament und Verwaltung, wobei zeitweise auch, so unter dem geltenden Verfassungsrecht, unabhängige, nicht dem Parlament angehörende Bürger beteiligt werden konnten (für die beabsichtigte Verklammerung verweisen wir z. B. auf § 2 des Bremischen Verwaltungsgesetzes vom 15. April 1928, Brem.GBl. 1928, S. 123, für die Verfassung von 1920; für die jetzige LV vgl. Mitteilungen des Senats vom 4. Juni 1946 in Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft 1946/1947 S. 4 (zu Artikel 24 – vgl. S. 7) und 11).

Diese Deputationen standen zu keiner Zeit n e b e n anderen, allein von Mitgliedern des Parlaments besetzten Ausschüssen, sondern a n d e r e n S t a t t. In einem Bericht der sog. juristischen Kommission über die Immunität der Bürgerschaftsmitglieder (Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft 1909, S. 223 ff. (225)) heißt es: „... Die beratenden Deputationen sind eine Art von p a r l a m e n t a r i s c h e n A u s s c h ü s s e n, die nur die Besonderheit haben, daß sie aus Mitgliedern der beiden gesetzgebenden Körperschaften bestehen ...“ (dazu § 58 LV von 1894 im Gegensatz zu §§ 56 ff. LV von 1920 und Artikel 101 Brem.Verf.; vgl. auch Merling, Die Deputationen der Bremer Verfassung, Dissertation Leipzig 1917, S. 62: „...wobei sich nur die Besonderheit ergibt, daß sie aus Mitgliedern zweier Organe bestehen, nicht wie jene, z. B. die Kommissionen des Reichstags, nur aus den eigenen Mitgliedern ...“, so auch Bollmann, Brem.Staats- und Verwaltungsrecht, 1904, S. 87; als Einrichtungen sui generis Arendt, a.a.O., S. 530 in Anm. 3: „... weder reine Parlamentszuschüsse noch reine Verwaltungsorgane ...“ weiter auch Wahlers, a.a.O., S. 62 ff.).

Die Deputationen der geltenden Landesverfassung haben alle nur noch beratenden Charakter (vgl. Deputationsgesetz § 1 Abs. 3), wobei „beschließen“ sich nur auf die Form der Äußerung bezieht (vgl. im einzelnen Wahlers, a.a.O., S. 46 ff.).

Die im Jahre 1871 eingerichtete und bis 1933 tätig gebliebene sog. juristische Kommission – ab 1924 juristischer Ausschuß – widerspricht dieser Auffassung nicht. Sie war nur ein ausschließlich aus Juristen gebildetes Redaktionsgremium als rechtsgelehrtes Hilfsorgan der

Bürgerschaft (vgl. Begründung des Niedersetzungsantrags – Verhandlungen der Bürgerschaft 1871, S. 266 ff., und weiter auch 1919/20, S. 234).

Nach Artikel 105 Abs. 1 Satz 2 und 3 Brem.Verf. hat im Geschäftsordnungsausschuß der Präsident der Bürgerschaft oder sein Stellvertreter den Vorsitz.

Dieser Ausschuß kann seiner Natur und seinem Aufgabengebiet nach zwangsläufig nur von Mitgliedern der Bürgerschaft gebildet werden. Er gründet sich auf die sog. Organisationsgewalt des Parlaments, das in der Gestaltung seiner Arbeit grundsätzlich freigestellt ist und seine Grenze nur in der Verfassung selbst und im Gesetz finden kann (vgl. Artikel 106 Brem.Verf.). Bei Zweifelsfragen von weitreichender Bedeutung über die Auslegung und Bestimmung der Geschäftsordnung holt der Präsident der Bürgerschaft die Stellungnahme des Geschäftsordnungsausschusses ein (vgl. Geschäftsordnung § 71). Die Beteiligung von außerhalb des Parlaments stehenden Personen an einer solchen Stellungnahme würde systemwidrig sein. Vgl. weiter auch Artikel 85 Abs. 1 Brem.Verf.

In allen `anderen` ständigen Ausschüssen – d. h. in den Deputationen nach Artikel 129 Brem.Verf. – ist Vorsitzender der für das Sachgebiet zuständige Senator, wobei „das Nähere“ durch das Gesetz über die Deputationen – insbesondere also deren Zahl, Aufgaben und Zusammensetzung – bestimmt wird.

Nach grammatikalisch-logischer, historischer und teleologischer Auslegung der Bestimmungen Artikel 105 und 129 in Verbindung mit Artikel 106 Brem.Verf. halten wird deshalb dafür, daß für die von der Landesverfassung der Bürgerschaft übertragenen Aufgaben diese außer den sog. Deputationen nach Artikel 129 Brem.Verf. andere ständige, nur aus Mitgliedern der Bürgerschaft gebildete Ausschüsse – abgesehen vom Geschäftsordnungsausschuß als „Sonderfall“ – aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht bilden kann. Ihre Organisationsgewalt ist durch diese Bestimmungen, die Verfassungsrang haben, insoweit eingeschränkt und festgelegt.

Sollte diese Auffassung im Gegensatz stehen zu der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 17. Dezember 1952 – St 3/52 -, so vermögen wir dieser nicht zu folgen.

Aus diesem geschlossenen System der nach Brem.Verf. in ihren Aufgaben festgelegten ständigen Ausschüssen fällt ein auf das Gebot des Bundesgesetzgebers nach Artikel 17 GG zu dessen Durchführung zu bildender (ständiger), nur aus Mitgliedern der Bürgerschaft bestehender „Petitionsausschuß“ heraus, d. h., die Landesverfassung zeigt insoweit eine Lücke.

Nach der Landesverfassung hat der bremische Bürger kein subjektiv öffentliches Petitionsrecht im verfassungsrechtlichen Sinne zugesprochen erhalten. Auch in den älteren Verfassungen von 1849, 1854, 1894 und 1920 ist ein solches ausdrückliches Petitionsrecht nicht enthalten. Die Verfassungen von 1849 (§ 11), 1854 (§ 14) und 1894 (§ 14) gaben dem Bürger lediglich das Recht, sich „mit Bitten und Beschwerden schriftlich an die zuständigen Behörden zu wenden“ und regelten auch das Nähere deren Bearbeitung. Die Bürgerschaft dürfte aber nicht als „Behörde“ im Sinne dieser Verfassungsbestimmungen angesehen worden sein (vgl. dazu Bollmann, a.a.O., 1904, S. 77; Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Tübingen 1911, Bd. 1, S. 388 ff. und Maunz-Dürig, Grundgesetz zu Artikel 17 Anm. 54). Trotz Fehlens eines solchen ausdrücklich verfassungsmäßig verbrieften Rechts regelten aber die Geschäftsordnungen der Bürgerschaft zumindest seit der Geschäftsordnung von 1903 (§§ 65 – 68) – weiter Geschäftsordnung von 1912 (§§ 65 – 68) und 1921 (§ 44) sowie auch die jetzige Geschäftsordnung (§ 70) – die Behandlung von „Eingaben an die Bürgerschaft zu allgemeinen Belangen“, und zwar als ausschließliche Angelegenheit des Parlaments.

Der Verfassungsbefehl, der dem bremischen Bürger das subjektiv öffentliche Recht verleiht, sich schriftlich mit Bitten und Beschwerden an die Bremische Bürgerschaft zu wenden, die damit auch verpflichtet ist, diese Eingaben zu erörtern und zu beschneiden, beruht damit allein auf Artikel 17 GG (im einzelnen vgl. dazu Maunz-Dürig, Grundgesetz zu Artikel 17). Die Entgegennahme und Bearbeitung von Petitionen durch die Bürgerschaft gehört als nicht zu den „verschiedenen Zweigen der Aufgaben“, die im Sinne des Artikels 105 Abs. 1 Satz 1 Brem.Verf. dieser zugewiesen sind.

Da insoweit damit eine Lücke in der Systematik der Landesverfassung besteht, halten wir es für zulässig und geboten, diese dahin auszufüllen, daß insoweit eine Bindung und Einschränkung der Organisationsgewalt des Parlaments durch den Landesverfassungsgesetzgeber nicht festgelegt werden kann. Nur so ist die „Effektivität“ des durch die Bundesverfassung garantierten Grundrechts gewährleistet.

Das Parlament ist daher aufgrund seiner allgemeinen – für diesen Fall nicht eingeschränkten – Organisationsgewalt berechtigt, einen ständigen, nur aus Mitgliedern des Parlaments bestehenden Petitionsausschuß einzusetzen, um dem Verfassungsbefehl nach Artikel 17 GG gerecht werden zu können. Dabei sei unterstützend darauf hingewiesen, daß sich der bremische Verfassungsgesetzgeber nach seinem in der Brem.Verf. (Artikel 152) ausgesprochenen Willen nicht hat in Gegensatz stellen wollen zu der derzeit noch nicht verkündeten Verfassung des Bundes.