

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 18. Januar 1971

- St 1/1970 -

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob Art. 105 Abs. 2 der Bremischen Landesverfassung in Verbindung mit § 7 des Gesetzes über die Deputation zuläßt, daß ein durch das Plenum der Bürgerschaft einstimmig in eine Deputation gewählter Abgeordneter vor Ablauf der Legislaturperiode gegen seinen Willen aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses des Plenums durch einen anderen Abgeordneten ersetzt wird, ohne daß er seine Partei gewechselt hat – Antrag von 25 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft.

Entscheidungsformel:

Artikel 105 Abs. 2 der Bremischen Landesverfassung in Verbindung mit § 7 des Gesetzes über die Deputationen gestattet es, daß ein von der Bürgerschaft in eine Deputation gewählter Abgeordneter nach Ausscheiden aus seiner Fraktion vor Ablauf der Legislaturperiode gegen seinen Willen aufgrund einer Neuwahl durch einen anderen Abgeordneten ersetzt wird, auch wenn er seine Partei nicht gewechselt hat.

Gründe:

I.

Der Bürgerschaftsabgeordnete Schubert gehörte der städtischen Deputation für das Bauwesen als Vertreter der Bürgerschaft an. Am 1. Dezember 1969 beschloß die Bürgerschaftsfraktion der F.D.P. seinen Ausschluß aus der Fraktion. Unter dem 10. Dezember 1969 legten daraufhin 24 Bürgerschaftsabgeordnete dem Staatsgerichtshof die Frage vor, ob ein von seiner Partei aufgestellter und durch die Wahl in die Bürgerschaft gewählter Abgeordneter gegen seinen Willen von seiner Fraktion ausgeschlossen werden kann, ohne daß das Wahlgremium seiner Partei erneut tätig geworden ist. Diese Frage hat der Staatsgerichtshof durch Entscheidung vom 13. Juli 1970 (Az. St 2/69) bejaht. Der Abgeordnete Schubert verwahrte sich gegen den Ausschluß. Er gab zunächst seine Mitgliedschaft in der F.D.P. nicht auf und verblieb auch in der Deputation. Auf Antrag der F.D.P.-Fraktion wählte jedoch die Stadtbürgerschaft in ihrer Sitzung vom 28. Januar 1970 mit 36 gegen 27 Stimmen an seiner Stelle den Abgeordneten von Groeling-Müller in die Deputation. Mit Antrag vom 20. Februar 1970 haben nunmehr 25 Bürgerschaftsabgeordnete den Staatsgerichtshof mit der Bitte um gutachtliche Äußerung zu folgender Frage aufgerufen:

„Läßt Artikel 105 Abs. 2 der Bremischen Landesverfassung in Verbindung mit § 7 des Gesetzes über die Deputationen zu, daß ein durch das Plenum der Bürgerschaft einstimmig in eine Deputation gewählter Abgeordneter vor Ablauf der Legislaturperiode gegen seinen Willen aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses des Plenums durch einen anderen Abgeordneten ersetzt wird, ohne daß der erstere seine Partei gewechselt hat?“

Mehrere der Antragsteller hatten sich in der Bürgerschaftssitzung vom 28. Januar 1970 gegen die Zulässigkeit der Neuwahl gewandt. Auf den Verhandlungsbericht (Stadtbürgerschaft 7. Wahlperiode Drucksachenabteilung V S. 753, 771 ff.) wird Bezug genommen.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen und die Bürgerschaftsfraktionen haben davon abgesehen, sich an dem Verfahren zu beteiligen.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hat sich mit Schreiben vom 13. April 1970 aus Rechtsgründen und im Hinblick auf die parlamentarische Praxis in Bund und Ländern für die Bejahung der Frage ausgesprochen.

Über den Antrag ist inhalts der Niederschrift vom 21. Dezember 1970 mündlich verhandelt worden.

II.

Der Antrag ist zulässig. Er ist von 25 Bürgerschaftsabgeordneten unterzeichnet und damit statthaft (Art. 140, 75 Abs. 1 S. 1 der Landesverfassung – LV – i.V. mit § 1 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof – StGHG –). Der Staatsgerichtshof ist auch sachlich zuständig, über den Antrag zu befinden. Der Antrag hat eine Zweifelsfrage über die Auslegung der Verfassung zum Gegenstand (Art. 105 Abs. 2, 129 LV); er betrifft, insofern auch Bestimmungen des Gesetzes über die Deputationen – DepG – zu berücksichtigen sind, zugleich „andere staatsrechtliche Fragen“. Daß der Anlaß des Antrages eine kommunale Angelegenheit – die Wahl in eine städtische Deputation – war, steht schon deshalb nicht entgegen, weil die gestellte Frage die städtischen und die staatlichen Deputationen in gleicher Weise betrifft.

III.

Kern des Antrages ist die Frage, ob das Plenum der Bürgerschaft einen Abgeordneten, den es in eine Deputation gewählt hat, vor Ablauf der Legislaturperiode durch einen anderen Abgeordneten ersetzen kann, wenn das bisherige Mitglied weiterhin seiner Partei angehört und

der Neuwahl widerspricht. Wie die Fassung des Antrages und die Ausführungen einzelner Antragsteller in der Bürgerschaftsdebatte vom 28. Januar 1970 zeigen, lassen die Antragsteller dabei jedoch offen, ob eine Neuwahl, die eine Abwahl einschließt, überhaupt zulässig ist. Zumindest halten sie es für möglich, daß eine solche Neuwahl den Übertritt des bisherigen Deputationsmitgliedes zu einer anderen Fraktion, wenn nicht sogar eine Änderung der Sitzverteilung in der Deputation voraussetzt. Darüber hinaus haben sie Zweifel, ob die Neuwahl durch Mehrheitsbeschluß des Plenums der Bürgerschaft erfolgen kann, wenn das Deputationsmitglied einstimmig gewählt worden war.

Der Staatsgerichtshof bejaht die Frage uneingeschränkt, also insbesondere ohne die von den Antragstellern in Betracht gezogenen Vorbehalte.

Dafür sprechen bereits die Struktur und der Wortlaut der gesetzlichen Regelung. Die Artikel 105 Abs. 2 S. 1 und 129 LV regeln in Verbindung mit § 2 Abs. 1 S. 1 sowie § 4 S. 1 DepG die Besetzung der Deputationen, soweit es sich um die Vertreter der Bürgerschaft handelt. Der Artikel 105 Abs. 2 S. 2 LV – wiederum in Verbindung mit Art. 129 LV zu lesen – sowie § 4 S. 2 DepG bestimmen anschließend, unter welchen Voraussetzungen diese Besetzung geändert werden kann. Das danach fehlende Zwischenglied, nämlich die Regelung, wann das Deputationsmandat im übrigen endet, trifft § 7 S. 1 DepG: Die Wahl gilt dann für die Dauer der Legislaturperiode (jedoch bei Abgeordneten längstens für die Dauer ihres Mandates, § 5 Abs. 2 DepG).

Bei der Besetzung der Deputationen sind nach diesen Bestimmungen in der Regel die Fraktionen der Bürgerschaft nach ihrer Stärke zu berücksichtigen. Das bedeutet, daß jeder Fraktion ein ihrer Stärke entsprechender Einfluß wie im Plenum und in den sonstigen Ausschüssen, so auch in den Deputationen gewährleistet werden soll. Jede Fraktion soll die Möglichkeit haben, die Wahl einer entsprechenden Anzahl von Deputationsmitgliedern zu erwirken, die sie für geeignet hält und die ihr Vertrauen genießen. Demgegenüber schließt § 7 S. 1 DepG im Interesse einer kontinuierlichen Deputationsarbeit und der Unabhängigkeit der Deputationsmitglieder zwar grundsätzlich aus, daß eine Fraktion im Laufe der Legislaturperiode eine anderweitige Besetzung „ihrer“ Deputationssitze beantragt. Eine Ausnahme gilt aber gemäß Art. 105 Abs. 1 S. 1 LV, § 4 S. 2 DepG dann, wenn sich die Zusammensetzung der Fraktionen ändert. Dann sind auf Antrag einer Fraktion – jedenfalls auf Antrag jeder negativ oder positiv betroffenen Fraktion – Neuwahlen für die Stellen der Deputationen vorzunehmen, die von der Änderung betroffen sind. Die Vornahme der Neuwahlen steht nicht im Ermessen der Bürgerschaft, sondern ist zwingend vorgeschrieben, wenn eine betroffene Fraktion sie beantragt. Der Sinn dieser Bestimmung ist es, den Fraktionen, wenn die Zusammensetzung der Deputationen infolge zahlenmäßiger oder personeller Änderungen nicht mehr dem Art. 105 Abs. 2 S. 1 DepG entspricht, die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Rechte aus

diesen Vorschriften zu wahren und eine entsprechende Neubesetzung zu erwirken. Daß das in einer ganzen Reihe von denkbaren Fällen nur möglich ist, wenn auch Deputationssitze, die nicht frei geworden sind und die ihr Inhaber beizubehalten wünscht, neu besetzt werden können, bedarf keiner weiteren Darlegung. Der Wortlaut der Bestimmungen bietet dabei keinen Anlaß zu der Annahme, daß die Spaltung einer Fraktion durch Austritt eines Abgeordneten anders zu behandeln ist als der Austritt mehrerer Abgeordneter. Es findet sich auch kein Hinweis darauf, daß es in diesem Zusammenhang auf die Parteizugehörigkeit der betroffenen Deputationsmitglieder ankommen könnte. Das Gesetz geht lediglich von der Fraktionszugehörigkeit aus.

Das bedeutet zugleich, daß der in der Bürgerschaftsdebatte vom 28. Januar 1970 im Zusammenhang des Art. 105 Abs. 2 S. 2 LV etc. verwandte Begriff der Abwahl eines Deputationsmitgliedes nicht bedenkenfrei ist. Eine Abwahl ist durch § 7 S. 1 DepG ausgeschlossen. Das Mitglied hat vielmehr sein Deputationsmandat von Anfang an nur unter den Voraussetzungen des Art. 105 Abs. 2 LV erhalten. Mit der Neuwahl endet das Mandat wegen Fortfalls dieser Voraussetzungen. Die gegen diese Interpretation von einzelnen Antragstellern in der Bürgerschaftsdebatte vom 28. Januar 1970 aus der Wortfassung des Gesetzes hergeleiteten Bedenken können nicht überzeugen. Wenn Art. 105 Abs. 2 S. 2 LV nur dort gelten sollte, wo ein ohnedies erledigter Deputationssitz zu besetzen ist, wäre nicht verständlich, warum Neuwahlen, und zwar generell für jeden Fall der Änderung der Zusammensetzung der Fraktionen vorgeschrieben sind. Dem Plural „der Fraktionen“ kann auch nicht die Bedeutung beigemessen werden, daß sich Veränderungen bei mindestens 2 Fraktionen ergeben haben müssen. Nähme man die Wendung wörtlich, so wären Veränderungen bei allen Fraktionen vorausgesetzt. Näher liegt es, daß der Plural, einem verbreiteten Sprachgebrauch entsprechend, statt der unhandlichen Wendung „einer, mehrerer oder aller“ gebraucht worden ist.

Im übrigen muß man den Satz 2 des Art. 105 Abs. 2 LV auch im Zusammenhang mit Satz 1 lesen. Die Pluralform in Satz 2 ist die Konsequenz der Verwendung des Plurals in Satz 1, der dort als „die einzelnen Fraktionen“ zu verstehen ist. Eine Änderung der Sitzverteilung in den Deputationen ist dabei nicht erforderlich. Vorausgesetzt wird nur die Änderung der Zusammensetzung einer Fraktion.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 105 Abs. 2 LV bestätigt, daß die Vorschrift im obigen Sinne zu verstehen ist. Der im Jahre 1946 im Rahmen der Vorarbeiten für eine neue Bremische Verfassung der Bürgerschaft zugeleitete sogenannte Entwurf Behrens (Mitt. des Senats vom 31.5.1946) enthielt in Art. 24 Abs. 2 eine inhaltlich dem jetzigen Art. 105 Abs. 2 S. 1 entsprechende Bestimmung. Sachlich war damit die unter der Landesverfassung von 1920 geltende Regelung beibehalten. Gemäß § 3 Abs. 1 des Verwaltungsgesetzes vom 15.4.1928

(GBl. 1928, 123) waren die Mitglieder einer Deputation nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen. Die neue Verfassung konnte zunächst nicht verabschiedet werden. Unter dem 24. Februar 1947 (GBl. 1947, 15) erging jedoch ein erstes Gesetz über die Deputationen, das in § 4 die Wahl der bürgerlichen Deputationsmitglieder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vorsah und in § 8 bestimmte, daß die Wahl für die Dauer der Wahlperiode der Bürgerschaft erfolgen solle.

Der Austritt von 3 Bürgerschaftsabgeordneten, die sämtlich auch Deputationsmitglieder waren, aus der Fraktion der BDV (Bremer Demokratische Volkspartei) und die Bildung einer eigenen Fraktion der F.D.P. durch diese Abgeordneten führte am 8. März 1947 zu einer Anfrage des Präsidenten der Bürgerschaft bei dem Senator für Justiz und Verfassung, Bürgermeister Dr. Spitta. Ihr Inhalt ergibt sich aus der schriftlichen Stellungnahme des Senators vom 15. März 1947 (Akten der Senatsregistratur V 1 Nr. 102). Sie besagt, daß § 4 des damaligen Deputationsgesetzes und Art. 24 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs Behrens (vgl. hierzu Spitta, Kommentar zur Bremischen Verfassung von 1947, S. 13 f.) den Fall, daß nach der Wahl Änderungen innerhalb der Fraktionen eintreten, nicht ausdrücklich regelten, daß aber nach dem Grundgedanken dieser Bestimmungen in diesem Falle Neuwahlen zulässig seien, um eine Anpassung an das neue Stärkeverhältnis zu ermöglichen. Es heißt dann weiter: „Eine andere Auffassung könnte zu ganz untragbaren Ergebnissen führen. Wenn z.B. eine große Fraktion in einer Deputation nur einen Vertreter hat und dieser Vertreter aufgrund einer Auseinandersetzung mit seiner Fraktion später aus der Fraktion austritt, ohne sich einer anderen Fraktion anzuschließen, so würde die große Fraktion von diesem Zeitpunkt ab in der Deputation überhaupt nicht mehr vertreten sein. Andererseits würde das fraktionslose Bürgerschaftsmitglied, hinter dem also keinerlei weitere Bürgerschaftsmitglieder stehen würden, für sich allein in der Deputation vertreten sein.“ Diese Stellungnahme knüpfte an eine Äußerung des damaligen Referenten Dr. Carstens vom Vortage an (Senatsregistratur a.a.O.), in der unter anderem bereits vorgeschlagen ist, Art. 24 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs durch einen Zusatz zu ergänzen, der im wesentlichen dem jetzigen Art. 105 Abs. 2 S. 2 LV entspricht.

Wie der Präsident der Bremischen Bürgerschaft in seiner Stellungnahme zu dem jetzigen Antrag hervorgehoben hat, entspricht es allgemeinem Parlamentsgebrauch, den Fraktionen, die Verfügung über eine ihrer Stärke entsprechende Anzahl von Sitzen in den Ausschüssen einzuräumen. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – GO – in der Fassung vom 22. Mai 1970 (BGBl. I, 628) räumt den Fraktionen erheblich größeren Einfluß ein als die durch die zusätzlichen Aufgaben der Deputationen bestimmte bremische Regelung. Die Fraktionen haben das „Präsentationsrecht“ (so schon Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht 1. Aufl. 1922 S. 424). Das Plenum bestimmt nur nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen den Schlüssel für die Besetzung der Ausschüsse (§§ 12 und 38 Abs. 1 GO). Die

Mitglieder selbst werden von den Fraktionen benannt (§ 68 Abs. 2 GO). Diese Benennung sowie spätere Änderungen werden dem Hause lediglich bekanntgegeben (§ 68 Abs. 4 GO).

Nach allem ist die Neuwahl gemäß Art. 105 Abs. 2 S. 2 LV und § 4 S. 2 DepG ohne Rücksicht darauf zulässig, ob das bisherige Deputationsmitglied einverstanden ist. Es wird weder ein Fraktionswechsel noch eine Änderung der Sitzverteilung vorausgesetzt. Auf die Beziehungen des Deputationsmitgliedes zu seiner politischen Partei wird schließlich weder in Art. 105 LV noch im Deputationsgesetz abgestellt; die Regelung knüpft nur an die Fraktionen an. Es ist auch nicht angängig, die Regelung des Art. 105 Abs. 2 S. 2 LV dahin einzuschränken, daß eine Neuwahl unstatthaft ist, wenn Abgeordnete zwar aus der Fraktion ausgeschieden, aber Mitglied ihrer bisherigen Partei geblieben sind. Der Staatsgerichtshof hat in den Gründen der Entscheidung vom 13. Juli 1970 (St 2/69) dargelegt, daß die Aufgabe der Parteien, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, nicht das Recht einschließt, solche Institutionen des Parlaments zu errichten oder bei deren Errichtung mitzubestimmen, durch die sie im Parlament wirken können. Daran ist festzuhalten. Sowenig gemäß der damaligen Entscheidung die Landesverfassung einer Fraktion gebietet, die Partei vor dem Ausschluß eines Fraktionsmitgliedes zu befragen, sowenig muß die Fraktion das ausgeschlossene Mitglied nur deshalb in den Ausschüssen belassen, weil es noch Mitglied der Partei ist.

Eine besondere Mehrheit für die hier behandelte Neuwahl ist weder in Art. 105 Abs. 2 S. 2 LV bzw. § 4 S. 2 DepG noch an anderer Stelle vorgesehen. Die Neuwahl vollzieht sich daher in der gleichen Weise wie die Wahlen zur Deputation, nämlich nach geltendem Recht mit einfacher Mehrheit.

Dr. Rower-Kahlmann

Dr. Dodenhoff

Friese

Dr. Kirchmeyer

Dr. Lang

Dr. Richter

Dr. Schäfer