

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 08.07.1977 – St 1/77

Konkretisierung des Umfangs des Mitwirkungsverbotes des Art. 84 Abs. 1 BremLV.

Entscheidung vom 8. Juli 1977

- St 1/77 -

in dem Verfahren betr.

den Antrag von 52 Mitgliedern der 8. Bremischen Bürgerschaft (Landtag)
wegen Auslegung des Art. 84 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen.

Entscheidungsformel:

1. Ein Abgeordneter, der nach Art. 84 LV gehindert ist, bei der Beratung und Beschlußfassung über einen einzelnen Haushaltstitel oder einen einen einzelnen Haushaltstitel betreffenden Änderungsantrag mitzuwirken, ist nicht an der Mitwirkung bei einer etwaigen Beratung und Beschlußfassung über andere Titel desselben Kapitels gehindert, wenn weder ein ihn berührender Änderungsantrag vorliegt noch eine ihn berührende Einzelberatung stattfindet.
2. Er ist bei der Beratung und Beschlußfassung über das betreffende Kapitel, den Einzelplan und den gesamten Haushaltsplan nur insoweit an der Mitwirkung gehindert, wie seine Betroffenheit nach Art. 84 LV gemäß vorstehender Ziffer 1 reicht.
3. Er kann bei der 1. und 2. Lesung des Haushaltsgesetzes mitwirken, auch wenn er hinsichtlich einzelner Titel, Kapitel oder Einzelpläne des Haushaltsplanes gemäß Art. 84 LV betroffen ist.

Gründe:

I.

Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 der Bremischen Landesverfassung (LV) darf ein Mitglied der Bürgerschaft nicht bei Beratungen oder Entscheidungen mitwirken, die ihm selbst oder seinem Ehegatten, seinem Verwandten bis zum dritten oder Verschwägerten bis zum zweiten Grade

oder einer von ihm kraft Gesetzes oder Vollmacht vertretenen Person unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen können. Das gilt nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 2 LV auch, wenn das Mitglied der Bürgerschaft gegen Entgelt bei jemandem beschäftigt ist, der an der Erledigung der Angelegenheiten ein persönliches oder wirtschaftliches Sonderinteresse hat.

Durch Urteil vom 18.2.1977 – St 1/76 – hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen entschieden, daß auch eine Kapitalgesellschaft, deren Anteile ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand sind und deren Gesellschaftszweck auf die Wahrnehmung öffentlicher Interessen gerichtet ist, und zwar auch dann, wenn ein Gewinn ausgeschlossen ist, oder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts von Beratungen oder Entscheidungen der Bürgerschaft einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 1 LV oder an der Erledigung einer Angelegenheit, die Gegenstand der Beratungen oder Entscheidungen der Bürgerschaft ist, ein Sonderinteresse im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 2 LV haben kann.

Nach Erlaß dieser Entscheidung haben die 52 Mitglieder der SPD-Bürgerschaftsfraktion der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) am 9. und 17.3.1977 dem Staatsgerichtshof folgende Fragen zur Entscheidung vorgelegt:

„Ist ein Abgeordneter, der nach Art. 84 LV gehindert ist, bei der Beratung und Entscheidung über eine einzelne Haushaltsstelle oder einen eine einzelne Haushaltsstelle betreffenden Änderungsantrag mitzuwirken, auch in der Mitwirkung bei einer etwaigen Beratung und Entscheidung über andere Titel desselben Kapitels gehindert, wenn weder ein ihn berührender Änderungsantrag vorliegt noch eine ihn berührende Einzelberatung stattfindet?

Ist er bei der Beratung und Entscheidung über das betreffende Kapitel, den Einzelplan und den gesamten Haushaltsplan an der Mitwirkung gehindert, wenn seine Betroffenheit nach Art. 84 LV sich auf eine einzelne Haushaltsstelle bezieht?

Kann er bei der 1. und 2. Lesung des Haushaltsgesetzes mitwirken, wenn seine Betroffenheit nach Art. 84 LV sich auf eine einzelne Haushaltsstelle bezieht?“

Als Beteiligte sind in das Verfahren die Bremische Bürgerschaft, der Senat der Freien Hansestadt Bremen und die Bürgerschaftsfraktionen der in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Parteien (SPD, CDU, F.D.P.) einbezogen worden.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hat auf Anfrage mit Schreiben vom 22.3.1977 das Verfahren der Beratung und Abstimmung über den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz in der Bremischen Bürgerschaft im einzelnen dargestellt.

Für die Antragsteller und die Bürgerschaftsfraktion der SPD hat ihr Verfahrensbevollmächtigter, Rechtsanwalt Dr. Monnerjahn, ausgeführt: Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 18.2.1977 habe vor allem hinsichtlich der Haushaltsberatungen zu mehreren Zweifelsfragen Anlaß gegeben. Das Mitwirkungsverbot sei in aller Regel auf den einzelnen Haushaltstitel zu beschränken. Auch nach dem Sinn des Mitwirkungsverbotes, schon den „bösen Schein“ einer sachfremden Verquickung von Amt und Mandat zu unterbinden, sei ein Abgeordneter nur dort von Beratung und Abstimmung ausgeschlossen, wo seine private Interessiertheit mit seiner Pflicht zum Dienst am Gemeinwohl in Kollision gerate. Angesichts der Heterogenität der vielen Haushaltstitel und Haushaltskapitel bestehe keine Notwendigkeit, einen wegen eines einzelnen Haushaltstitels befangenen Abgeordneten auch von der Beratung anderer Haushaltstitel, bei denen eine Befangenheit nicht existiere, auszuschließen. Eine ausdehnende Interpretation des Mitwirkungsverbotes könne die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems in Frage stellen, zumal die Bremische Landesverfassung – anders als manche Gemeindeordnungen – keine Vorkehrungen für den Fall einer Beschlußunfähigkeit des Parlaments infolge des Ausschlusses einer großen Zahl von Abgeordneten aufgrund des Mitwirkungsverbotes getroffen habe. Mit der Bedeutung und Wichtigkeit des Haushalts als Mittels der Kontrolle der Exekutive sei eine umfassende Erstreckung des Mitwirkungsverbotes für den nur hinsichtlich einer einzelnen Haushaltsstelle verhinderten Abgeordneten auf die gesamten Haushaltsberatungen und –abstimmungen nicht zu vereinbaren. Daher seien die beiden ersten Fragen zu verneinen und die dritte Frage zu bejahen.

Der Vorsitzende der CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft vertritt die gegenteilige Auffassung mit folgender Begründung: Nach dem von der Bremischen Bürgerschaft geübten Verfahren gebe es, soweit nicht Änderungsanträge vorlägen, Abstimmungen weder über einzelne Haushaltsstellen noch über einzelne Kapitel noch über die Einzelpläne, sondern ausschließlich über den Haushaltsplan als Ganzes sowie bei der ersten und zweiten Lesung des Haushaltsgesetzes. Erstmalig durch diese Abstimmungen würden die einzelnen Haushaltsstellen rechtlich und tatsächlich festgeschrieben. Nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 84 LV bestehe ein Mitwirkungsverbot für den befangenen Abgeordneten, soweit und solange die dadurch betroffene Haushaltsstelle Gegenstand der Beratung und Entscheidung sei; denn es sei nicht auszuschließen, daß die Bürgerschaft bei Nichtteilnahme des befangenen Abgeordneten anders entscheide, wodurch die Beiträge sich nicht nur bei den einzelnen Haushaltsstellen, sondern auch bei den Kapiteln, Einzelplänen und dem Haushaltsplan als Ganzes ändern würden. Das Mitwirkungsverbot gelte daher für die allgemeine Aussprache über den die durch die Befangenheit betroffene Haushaltsstelle einschließenden Einzel-

plan, da die allgemeine Aussprache alle Positionen des Einzelplans betreffe, für die eventuelle Beratung dieser Haushaltsstelle, für die Beratung und Entscheidung eines diese Haushaltsstelle betreffenden Änderungsantrages, für die eventuelle Beratung der mit der betroffenen Haushaltsstelle in unmittelbarem oder in mittelbarem Zusammenhang stehenden Kapitel des Einzelplans, für die Schlußabstimmung über den Haushaltsplan sowie für die erste und zweite Lesung des Haushaltsgesetzes.

Der Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen hat wie folgt Stellung genommen: Der Kernbereich der durch Grundgesetz und Landesverfassung verbürgten Freiheit der Mandatsausübung, die nach der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 18.2.1977 vom Mitwirkungsverbot angetastet werde, würde beeinträchtigt, wenn das Mitwirkungsverbot des Art. 84 LV über seinen begrenzten Zweck hinaus interpretiert würde. Beträfe die Verhinderung eines Abgeordneten nach Art. 84 LV nicht nur die Beratung der jeweiligen einzelnen Haushaltsstelle, sondern auch die Behandlung des ganzen Kapitels, des Einzelplans oder sogar des gesamten Haushaltsplans und des Haushaltsgesetzes, könnte das Folgen für die Mehrheitsverhältnisse im Parlament und für das Kräftespiel zwischen Parlament und Regierung haben. Der Haushalt sei nicht nur das wichtigste Recht des Parlaments gegenüber der Regierung, sondern auch die empfindlichste Stelle der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament. Jede Vorschrift, die die Mitwirkung eines Abgeordneten am Haushaltsgesetz beseitige oder einschränke, könnte das für das Funktionieren des Parlamentarismus elementare Kräfteverhältnis von Regierung und Opposition berühren und den dauerhaften Bestand von Regierungen bedrohen, wenn die sie tragende, an sich ausreichende parlamentarische Mehrheit wegen punktueller Befangenheit einiger oder auch mehrerer Abgeordneter bei der Beschlußfassung über den Gesamthaushalt verloren ginge. Daher sei zwar die Befangenheit von Abgeordneten bei den Haushaltsberatungen zu beachten, jedoch auf den eigentlichen Punkt des Interessenkonflikts zu beschränken. Die Befangenheit eines Abgeordneten in Bezug auf eine Haushaltsstelle erstrecke sich daher nicht auf andere Titel desselben Kapitels, wenn weder ein ihn berührender Änderungsantrag vorliege noch eine ihn berührende Einzelberatung stattfinde. Sollten jedoch andere Haushaltsstellen desselben Kapitels zum Ausgleich herangezogen werden, müsse die Frage der Befangenheit insoweit gesondert untersucht werden. Der Abgeordnete, dessen Betroffenheit sich auf eine einzelne Haushaltsstelle beziehe, sei auch nicht gehindert, bei der Beratung und Entscheidung über das betreffende Kapitel, den Einzelplan und den gesamten Haushaltsplan mitzuwirken. Dabei sei davon auszugehen, daß die ohne Mitwirkung des betroffenen Abgeordneten festgelegte Haushaltsstelle unverändert in den Gesamtplan übernommen werde. Dasselbe gelte sinngemäß für die 1. und 2. Lesung des Haushaltsgesetzes. Wenn Abgeordnete, die in Bezug auf einzelne Haushaltsstellen befangen seien, von der Schlußabstimmung des Haushaltsgesetzes ausgeschlossen würden, wäre es möglich, daß die Opposition bei Veränderung der Mehrheitsverhältnisse durch punktuelle Betroffenheit einzelner Abgeordneter das Haushaltsgesetz so

lange ablehne, bis sie mit ihren sämtlichen Änderungsanträgen durchdringe. Eine Aufspaltung des Haushaltsgesetzes in mehrere Einzelgesetze entsprechend der Befangenheit einzelner Abgeordneter sei in Hinblick auf Art. 131 LV bedenklich, auch unzweckmäßig und unnötig. Eine allzu extensive Auslegung des Mitwirkungsverbotes gefährde die Mitwirkung sachverständiger Bürger in der Bürgerschaft und in den Deputationen und könne den Willen zur verantwortlichen Mitarbeit untergraben und lähmen, statt diesen im Sinne der Verfassung zu nutzen.

Die Bürgerschaftsfraktion der F.D.P. hat sich zur Sache nicht geäußert.

Über den Antrag ist am 8. Juli 1977 mündlich verhandelt worden.

II.

A Der Antrag ist zulässig.

Nach Art. 140 LV in Verbindung mit § 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof ist der Staatsgerichtshof zuständig für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen, die ihm der Senat, die Bürgerschaft oder ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft vorlegt. Die drei Fragen sind dem Staatsgerichtshof von 52 Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft (Landtag), also von mehr als einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft (100 gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 LV) vorgelegt worden. Sie betreffen Zweifelsfragen über die Auslegung des Art. 84 LV hinsichtlich der Beratung und Beschlußfassung über den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz des Landes Bremen.

B Die beiden ersten dem Staatsgerichtshof zur Entscheidung vorgelegten Fragen sind im Grundsatz zu verneinen. Die dritte Frage ist zu bejahen.

1. Die Beantwortung der drei dem Staatsgerichtshof vorgelegten Fragen ergibt sich aus den für die Auslegung des Art. 84 LV maßgebenden, vom Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 18.2.1977 – St 1/76 – dargelegten Grundsätzen. Hiernach hat der bremische Verfassungsgeber bei der Kollision zwischen dem Eigeninteresse des Abgeordneten und dem vom Parlament zu wahrenen Gemeininteresse dem Grundsatz der Uneigennützigkeit der Mandatsausübung den Vorrang vor dem Recht des Abgeordneten auf freie Mandatsausübung eingeräumt. Wie der Staatsgerichtshof dort ausgeführt hat,

bleibt dadurch das Recht des Abgeordneten auf freie Mandatsausübung zwar nicht unangetastet, wird aber nicht in unzulässiger Weise eingeschränkt, da der Kernbereich der freien Mandatsausübung nicht beeinträchtigt wird. Das Mitwirkungsverbot des Art. 84 LV hat demnach als Einschränkung des Grundsatzes der Freiheit der Mandatsausübung Ausnahmecharakter. Nur soweit im Einzelfall ein Eigeninteresse des Abgeordneten vorliegt und in Widerspruch zum Gemeininteresse treten kann, ist der Ausschluß des Abgeordneten von Beratung und Entscheidung im Parlament notwendig und berechtigt; denn nur insoweit kann sich das Eigeninteresse des Abgeordneten auf die Beratung und Entscheidung des Parlaments auswirken und für diese ursächlich werden. Das Eigeninteresse, das ein Mitwirkungsverbot nach Art. 84 LV begründet, kann nur dann erheblich werden, wenn der von Art. 84 LV betroffene Abgeordnete die Beratung durch seine Argumente und die Beschlußfassung durch seine Stimme beeinflussen kann. Soweit aber ein solches Eigeninteresse nicht im Einzelfall festzustellen ist und nicht auf Beratung sowie Entscheidung im Parlament einwirken kann, hat der Abgeordnete aufgrund des ihm zustehenden Rechtes auf freie Mandatsausübung des Rechts und die Pflicht, an Beratung und Entscheidung im Parlament mitzuwirken.

Diese Grundsätze bestimmen auch die Mitwirkung des Abgeordneten bei Beratung, Beschlußfassung und Entscheidung über den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz.

2. Der Haushaltsplan wird gemäß § 1 Satz 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen vom 25.5.1971 (LHO) (SaBremR 63-c-1) vor Beginn des Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Wenn auch nach einer Grundsatzdebatte die Einzelpläne mit ihren Kapiteln und Titeln (§ 13 Abs. 1 LHO) und dann der Haushaltsplan insgesamt beraten werden und hierüber jeweils abgestimmt wird, so erfolgt die Feststellung des Haushaltsplanes erst mit der Abstimmung in der 2. Lesung des Haushaltsgesetzes (vgl. Art. 101 Abs. 1 Nr. 1 LV i.V.m. Art. 106 LV und §§ 32 bis 37, insbesondere § 37 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft vom 17.10.1956/30.10.1957 (GO) (SaBremR 1-100-a1). Erst diese Abstimmung in 2. Lesung stellt den Inhalt des Haushaltsgesetzes nebst dem Haushaltsplan endgültig fest und enthält die Sanktion, d.h. die Feststellung, daß der festgestellte Text Gesetz werden soll (vgl.

Maunz/Dürig, GG Art. 77 Rz. 3; v. Mangoldt/Klein, GG 2. Aufl. Art. 77 Anm. III 7; Friedrich Schäfer, Der Bundestag 2. Aufl. S. 221). Gegenstand der 2. – letzten – Lesung ist der Gesetzentwurf in der Form des Ergebnisses der ersten Lesung und dieser Gesetzentwurf nebst etwaiger in der zweiten Lesung vorgenommener Abänderungen steht in der zweiten Lesung zur Abstimmung.

Obgleich erst die Abstimmung in der 2. Lesung über das gesamte Haushaltsgesetz den Gesetzesinhalt einschließlich des Haushaltsplanes feststellt und die Sanktion enthält, kommt den nach Beratung erfolgten, vorhergehenden Abstimmungen über einzelne Titel, Kapitel und Einzelpläne sowie über den Gesamthaushalt und einzelne Bestimmungen des Haushaltsgesetzes maßgebliche Bedeutung zu; denn die Ergebnisse dieser Abstimmungen gehen – soweit nicht zwischenzeitliche Änderungen im Verlaufe der weiteren Haushaltsberatungen durch erneute Beratung und Abstimmung hierüber erfolgen – in die nächsten Stufen der Beratungen und damit letztlich in das Haushaltsgesetz ein, da diese Einzelergebnisse in den der Schlußabstimmung zugrundegelegten Entwurf des Haushaltsgesetzes übernommen werden. Das Parlament bindet sich daher durch diese voraufgehenden Einzelabstimmungen selbst.

Diese Selbstbindung des Parlaments führt zu einer „Abschichtung“ der durch die Einzelabstimmungen festgelegten Titel, Kapitel oder Einzelpläne und bewirkt, daß – vorbehaltlich späterer Änderungsanträge – diese Festlegungen abschließend behandelt sind und für die folgenden Stufen der Beratung und Beschlußfassung festliegen. Der Staatsgerichtshof vermag daher nicht der Auffassung des Vorsitzenden der CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft zu folgen, daß das Einfließen der Ergebnisse dieser Beschlußfassungen über einzelne Titel, Kapitel oder Einzelpläne letztlich in den Haushaltsplan und damit in das Haushaltsgesetz dazu führe, daß der bei einer Einzel-Beschlußfassung nach Art. 84 LV verhinderte Abgeordnete auch bei der Beratung und Beschlußfassung über die Teile des Haushalts, bei denen er nicht nach Art. 84 LV verhindert ist, über den gesamten Haushaltsplan und über das Haushaltsgesetz nicht mitwirken dürfe; denn durch die Festlegung der Teile des Haushalts, bei denen ein Mitwirkungsverbot für einen Abgeordneten besteht und über die ohne Mitwirkung des betroffenen Abgeordneten beraten und abgestimmt

worden ist, hat sich das Parlament bereits selbst gebunden, so daß das Eigeninteresse des Abgeordneten, das seine Mitwirkung bei den bereits festgestellten Haushaltsteilen ausgeschlossen hat, sich nicht mehr auf die Beratung und Beschlußfassung über die weiteren Teile des Haushalts und letztlich auch des Haushaltsgesetzes auswirken und für diese ursächlich werden kann.

Da das Mitwirkungsverbot nur insoweit den Grundsatz der freien Ausübung des Mandats einengt, wie das Eigeninteresse des betroffenen Abgeordneten für die Beratung und Beschlußfassung des Parlaments ursächlich werden kann, ist es gegenstandslos, wenn einzelne Titel, Kapitel oder Einzelpläne nicht beraten und förmlich beschlossen werden, weil diese Teile des Haushalts, ohne daß Abänderungsanträge vorliegen, unverändert aus der Haushaltsvorlage übernommen werden. In diesem Fall, d.h. wenn eine Beratung und Einzelabstimmung nicht erfolgt, kann sich das Eigeninteresse des Abgeordneten, das durch Art. 84 LV ausgeschaltet werden soll, weder in einer Beratung durch dessen Argumente noch in der Festlegung dieser Haushaltsteile durch das Gewicht seiner Stimme auswirken, vielmehr gehen diese Teile ohne Diskussion und gesonderte Festlegung in die nächsthöhere Stufe des Haushaltsplanes (Kapitel bzw. Einzelplan bzw. Gesamtplan) ein, so daß insoweit das Mitwirkungsverbot des Art. 84 LV gegenstandslos ist. Denn in diesem Falle sieht das Parlament keinen Anlaß, sich mit diesen Teilen des Haushaltsplanes zu beschäftigen, so daß das Mitwirkungsverbot zwar besteht, aber nicht effektiv wird, weil mangels Beratung und förmlicher Beschlußfassung über diese Teile des Haushalts das Mitwirkungsverbot weder durch die Argumente noch durch die Stimme des verhinderten Abgeordneten rechtliche Auswirkungen haben kann.

Das Mitwirkungsverbot kommt allerdings dann wieder zum Zuge, wenn ein Titel, Kapitel oder Einzelplan, hinsichtlich dessen ein Eigeninteresse des Abgeordneten besteht, erneut zur Beratung und Abstimmung gestellt oder ein anderer Titel, ein anderes Kapitel oder ein anderer Einzelplan zum Ausgleich des Haushaltsteils herangezogen wird, bei dem ein Eigeninteresse des Abgeordneten festzustellen ist; denn in diesen beiden Fällen kann dieses Eigeninteresse für die Beratung durch die Argumentation und für die Beschlußfassung durch die Stimme des Abgeordneten bedeutsam werden.

3. Von den beiden genannten Ausnahmen (erneute Wiederaufnahme der Beratung und erneute Abstimmung über den Titel, bei dem ein Mitwirkungsverbot für einen Abgeordneten besteht; Heranziehung eines anderen Titels zum Ausgleich für den Titel, bei dem ein Abgeordneter nach Art. 84 LV nicht mitwirken kann) abgesehen, d.h. im Regelfall ist daher ein Abgeordneter, der nach Art. 84 LV bei der Beratung und Beschlußfassung über einen einzelnen Titel oder einen einzelnen Titel betreffenden Änderungsantrag mitzuwirken verhindert ist, nicht auch an der Mitwirkung bei einer etwaigen Beratung und Beschlußfassung über andere Titel desselben Kapitels gehindert, wenn weder ein ihn berührender Änderungsantrag vorliegt noch eine ihn berührende Einzelberatung stattfindet.

Die erste Frage, die eine gesonderte Beratung und Beschlußfassung über den Titel, hinsichtlich dessen ein Mitwirkungsverbot besteht, voraussetzt, ist daher zu verneinen, da sich das Eigeninteresse des Abgeordneten, das allein nach Sinn und Zweck des Mitwirkungsverbotes des Art. 84 LV ausgeschaltet werden soll, nicht auf die Beratung und Abstimmung über andere Titel, auch desselben Kapitels auswirken kann, weil insoweit bei dem bei einem einzelnen Titel festzustellenden konkreten Eigeninteresse keine Bedeutung für die übrigen Beratungen, Beschlußfassungen und Entscheidungen zukommt.

Bei der Fassung des Tenors zur ersten Frage (wie auch zur zweiten und dritten Frage) ist das Wort „Haushaltsstelle“ mit Rücksicht auf den Sprachgebrauch der Landeshaushaltsordnung (§ 13 Abs. 2 Satz 2 LHO) in „Titel“ abgeändert worden. Da die Abstimmung über einen Titel diesen zwar im Wege der Selbstbindung des Parlaments festlegt, aber die abschließende Entscheidung mit Wirkung nach außen erst durch die Abstimmung über das Haushaltsgesetz in zweiter Lesung erfolgt, wurde an Stelle des Wortes „Entscheidung“, „Beschlußfassung“ gesetzt.

4. Auch die zweite Frage, die die Mitwirkung eines bei einem einzelnen Titel verhinderten Abgeordneten bei der Beratung und Beschlußfassung über das betreffende Kapitel, den Einzelplan und den gesamten Haushaltsplan betrifft, ist zu verneinen.

Da das Parlament sich selbst mit der Abstimmung über einen Titel bindet und das Eigeninteresse des Abgeordneten, das einen einzelnen Titel betrifft, sich nur auf diesen einzelnen Titel, ggf. auf einen zum Ausgleich herangezogenen Titel auswirken kann, der ohne die Mitwirkung der betreffenden Abgeordneten zu beraten und beschließen ist, kann sich das Eigeninteresse des Abgeordneten nicht mehr auf die Beratung und Beschlußfassung über das betreffende Kapitel auswirken; denn in dieses Kapitel ist der Titel in der Form, wie er ohne Mitwirkung des betroffenen Abgeordneten beschlossen worden ist, aufgrund der in der Beschlußfassung über diesen Titel begründeten Selbstbindung des Parlaments eingegangen. Sinn und Zweck des Mitwirkungsverbotes liegen aber allein darin, den Interessenkonflikt zwischen dem Eigeninteresse des Abgeordneten und dem vom Parlament zu wahrenen Gemeininteresse auszuschalten, und daher ist dieser Zweck des Mitwirkungsverbotes voll erreicht, wenn der Abgeordnete bei der Beratung und Abstimmung über den seine Befangenheit begründenden Titel nicht mitwirkt, während im übrigen sein Recht auf freie Mandatsausübung von dem nur bei einem Titel festzustellenden Interessenkonflikt nicht berührt wird und er daher in diesem Recht auf Mitwirkung an Beratung und Beschlußfassung im übrigen nicht behindert werden darf.

Ähnliches gilt auch für die Beratung und Beschlußfassung über die Einzelpläne und den gesamten Haushaltsplan. Da der Titel, nach dem ein Abgeordneter nach Art. 85 LV verhindert ist, gesondert ohne Mitwirkung des befangenen Abgeordneten beraten und beschlossen wird oder ohne Beratung und gesonderte Beschlußfassung in das betreffende Kapitel der Vorlage aufgenommen wird und das Parlament sich durch sein Vorgehen selbst bindet, geht dieser so festgestellte Titel über das Kapitel in den jeweiligen Einzelplan und in den Haushaltsplan ein. Bei der Abstimmung über diese Pläne kann sich daher das Eigeninteresse des Abgeordneten, der bei der das Parlament bindenden Beschlußfassung über den seine Betroffenheit begründenden Titel nicht mitgewirkt hat, nicht mehr auswirken, so daß dieser Abgeordnete nicht gehindert ist, bei der Beratung und Abstimmung über diese Pläne mitzuwirken, sofern Beratung und Abstimmung nicht erneut sich mit dem Titel gesondert befassen, bei dem der Abgeordnete nach Art. 84 LV befangen ist. Da sich auch bei der Beratung und Beschlußfassung über das betreffende Kapitel, den Einzelplan und den gesamten Haushaltsplan das Mitwirkungsverbot nach den für die Antwort zur ersten

Frage geltenden Grundsätzen bestimmt, war dies in der Antwort zur zweiten Frage in der Weise zum Ausdruck zu bringen, daß auch insoweit das Mitwirkungsverbot nur nach Maßgabe der Antwort zur ersten Frage zum Zuge kommt.

Der Klarstellung halber hält es der Staatsgerichtshof in Ergänzung der Beantwortung dieser zweiten Frage und im Zusammenhang damit für erforderlich, darauf hinzuweisen, daß der hinsichtlich eines Titels befangene Abgeordnete vor Beratung und Abstimmung über diesen Titel an der die Haushaltsberatung einleitenden Grundsatzdebatte teilnehmen kann, da hierin üblicherweise nicht einzelne Titel erörtert, sondern allgemeine politische, wirtschafts- und finanzpolitische Erklärungen zum Haushalt und zum Haushaltsgesetz abgegeben werden, die für die Beratung und Beschlußfassung über den gesamten Haushalt von Bedeutung sind und deren Kenntnis für die zulässige Mitwirkung des Abgeordneten von Bedeutung ist, auch wenn er bei einem einzelnen Titel nach Art. 84 LV an der Mitwirkung verhindert ist. Dabei wird davon ausgegangen, daß der hinsichtlich eines Titels verhinderte Abgeordnete nicht an einer Grundsatzdebatte mitwirkt, in der ein solcher Einzeltitel erörtert wird.

Das gilt auch für die allgemeine Aussprache zu dem Einzelplan oder Kapitel, in dem der Titel enthalten ist, hinsichtlich dessen ein Abgeordneter nach Art. 84 LV an der Mitwirkung verhindert ist, denn auch hier kann das Mitwirkungsverbot nur dann zum Zuge kommen, wenn diese Einzeldebatte sich auf diesen Titel bezieht.

5. Die dritte Frage, die die Mitwirkung des Abgeordneten bei der 1. und 2. Lesung des Haushaltsgesetzes betrifft, ist zu bejahen. Der Titel, der die Mitwirkung des insoweit verhinderten Abgeordneten begründet und der daher ohne seine Mitwirkung beraten und festgestellt werden muß, geht in der ohne Mitwirkung dieses Abgeordneten beschlossenen Form über das betreffende Kapitel und den betreffenden Einzelplan in den ebenfalls beschlossenen Haushaltsplan und damit letztlich in das Haushaltsgesetz ein, da das Parlament sich durch den Beschluß über den betreffenden Titel, der ohne den befangenen Abgeordneten gefaßt worden ist, selbst gebunden hat. Das Mitwirkungsverbot hinsichtlich eines Titels kann daher nicht mehr für die Beschlußfassung in 1. und 2. Lesung des Haushaltsgesetzes ursächlich werden, da das

Eigeninteresse des Abgeordneten sich auf diesen ohne ihn beschlossenen Titel beschränkt. Allein diese Handhabung wird dem Grundsatz der freien Mandatsausübung gerecht, der nur dann durch Art. 84 LV eingeschränkt wird, wenn das Eigeninteresse im konkreten Falle mit dem Gemeininteresse kollidieren kann, im übrigen, d.h. dort, wo dieses Eigeninteresse ohne Einfluß auf die jeweilige Entscheidung ist, aber uneingeschränkt gilt. Der bei einem Titel verhinderte Abgeordnete ist daher nicht gehindert, an der 1. und 2. Lesung des Haushaltes mitzuwirken.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Dr. Rohwer-Kahlmann

Dr. Dodenhoff

Friese

Dr. Lang

Dr. Richter

Dr. Schäfer

Sturmheit