

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 13.03.1978 – St 3/76

Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Einsetzung des parlamentarischen Untersuchungsausschusses „MBA Bremerhaven“.

Entscheidung vom 13. März 1978

- St 3/76 -

in dem Verfahren betreffend

den Antrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten des Senats.

Entscheidungsformel:

1. Die am 24. Juni 1976 von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) – Beschlußprotokoll Nr. 9/242 – beschlossene Einsetzung des parlamentarischen Untersuchungsausschusses „MBA Bremerhaven“ und sein Untersuchungsauftrag sind mit der Landesverfassung vereinbar.
2. Das Recht des Untersuchungsausschusses, Unterlagen anzufordern und Beweise zu erheben, ist gegenüber der Stadt Bremerhaven im Rahmen des Artikels 105 Abs. 6 Sätze 2, 4 und 5 LV gegeben. Die Beschlüsse des Untersuchungsausschusses vom 25. Juni 1976 unter Ziffern 1, 3 und 4 sowie vom 1. Juli 1976, mit denen Unterlagen der Stadt Bremerhaven angefordert und Mitglieder des Magistrats der Stadt Bremerhaven und der Stadtverordnetenversammlung als Zeugen geladen wurden, haben sich im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Vorschriften gehalten.

Gründe

A.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen (Antragsteller) hat dem Staatsgerichtshof am 11. Oktober 1976 folgende Fragen zur Entscheidung unterbreitet:

1. Sind die am 24. Juni 1976 von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) – Beschlußprotokoll Nr. 2/242 – beschlossene Einsetzung des parlamentarischen Untersuchungsausschusses „MBA Bremerhaven“ und sein Untersuchungsauftrag mit

der Landesverfassung vereinbar? Sind Einsetzung und Auftrag mit den Selbstverwaltungsrechten der Stadt Bremerhaven vereinbar? Entspricht die Einsetzung den Anforderungen, die sich aus einem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot für den Einsetzungsbeschluß ergeben?

2. Ist unabhängig von der Entscheidung über die Fragen zu Nr. 1, das Recht des Untersuchungsausschusses, Unterlagen anzufordern und Beweise zu erheben, gegenüber der Stadt Bremerhaven eingeschränkt, wenn ja, in welchem Umfange? Haben sich die Beschlüsse des Untersuchungsausschusses, mit denen Unterlagen der Stadt Bremerhaven angefordert und Mitglieder des Magistrats der Stadt Bremerhaven und der Stadtverordnetenversammlung als Zeugen geladen wurden, in solchen Grenzen gehalten?
3. Sind der Einsetzungsbeschluß der Bürgerschaft und die Beschlüsse des Untersuchungsausschusses gemäß den Fragen zu Nr. 1 und 2 ganz oder teilweise nichtig? Sind sie durch verändernde Beschlüsse mit Rückwirkung heilbar? Sind unter diesen Gesichtspunkten die bereits erhobenen Beweise verwertbar?

I.

Dem Antrag liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Die Bürgerschaft (Landtag) beschloß am 24. Juni 1976:

„Die Bürgerschaft (Landtag) setzt einen aus sieben Mitgliedern und sieben Stellvertretern bestehenden parlamentarischen Untersuchungsausschuß ein mit dem Auftrag, die Vorgänge im Zusammenhang mit der Planung und Errichtung einer Müllbeseitigungsanlage – MBA – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des Landes zu untersuchen und der Bürgerschaft bis zum 23. August 1976 Bericht zu erstatten.

Dabei sind insbesondere die nachfolgenden Fragen zu klären:

- Umweltverträglichkeit der Anlage
- Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit
(Kapazität, Angemessenheit der Kosten)
- Abstimmung der Planung mit niedersächsischen
Gebietskörperschaften
- Abstimmung mit bremischen Landesbehörden

Verstöße gegen Rechtsvorschriften bei der Planung
Ausübung der Kommunalaufsicht durch den Senat
unmittelbare oder mittelbare finanzielle Belastung
des Landes Bremen.“

(Antrag der Fraktion der F.D.P. in der Drucksache 9/241, Änderungsantrag der Fraktion der SPD in der Drucksache 9/246, Beschlußprotokoll des Landtags Nr. 9/242, Plenarprotokoll vom 24. Juni 1976 Seite 1 097 bis 1 112).

Der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses (im folgenden UA) teilte mit Schreiben vom 25. Juni 1976 dem Präsidenten des Senats folgende Beschlüsse des UA vom selben Tage mit:

„1. Der Senat wird gebeten, dem Ausschuß die im Bereich des Senats vorhandenen einschlägigen Akten einschließlich der Senatsprotokolle sowie einen konzentrierten Bericht zu den Vorgängen um die MBA zu den einzelnen Beweisthemen zu übermitteln.

2. Der Ausschuß bittet ferner um die Zuleitung der einschlägigen Unterlagen des Magistrats der Stadt Bremerhaven und einen konzentrierten Bericht des Magistrats.

3. Darüber hinaus wäre der Ausschuß dankbar für eine gutachtliche Äußerung des Senats zu der Frage, ob nach der Auffassung des Senats der Vollzug des Untersuchungsauftrages ganz oder teilweise verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, wenn ja, in welcher Weise.

Der Ausschuß wäre dankbar, wenn der Senat dabei die Ansicht des Magistrats der Stadtgemeinde Bremerhaven berücksichtigen und im Falle einer abweichenden Meinung diese mitteilen würde.

4. Der Ausschuß hofft, daß die Akten unverzüglich zugeleitet werden können und ihm die unter 3. erbetene gutachtliche Stellungnahme in etwa zwei bis drei Wochen vorliegt.

5. Der Ausschuß hat ferner beschlossen, darüber hinaus folgende Unterlagen anzufordern:

a) die einschlägigen Unterlagen der niedersächsischen Gebietskörperschaften über deren Verhandlungen mit der Stadtgemeinde Bremerhaven im Hinblick

auf die Einrichtung von Deponien und Zulieferung von Müll an die Müllbeseitigungsanlage,

b) die einschlägigen Unterlagen der beteiligten Bundesbehörden,

c) die einschlägigen Unterlagen der gemeinsamen Landesplanung, und zwar auch, soweit sie in Niedersachsen angefallen sind.

Der Ausschuß bittet den Senat um Beschaffung dieser Unterlagen.“

Nachdem der Vertreter des Magistrats der Stadt Bremerhaven in der Sitzung des Senats vom 26. Juni 1976 bereits zum Ausdruck gebracht hatte, daß der Magistrat einem Ersuchen des Ausschusses auf Aktenvorlage über den Senat nicht nachkommen könne, beschloß der Magistrat am 30. Juni 1976:

Er werde – obwohl hinsichtlich des Vollzuges des Untersuchungsauftrages verfassungsrechtliche Bedenken bestünden, weil zumindest ein Teil der zu klärenden Fragen sich auf Selbstverwaltungseinheiten der Stadt Bremerhaven bezögen – unter Zurückstellung dieser Bedenken einem unmittelbaren Ersuchen des UA auf Übersendung einschlägiger Akten nachkommen und Magistratsmitgliedern und Bediensteten des Magistrats, die als Zeugen vor den Ausschuß geladen werden sollten, Aussagegenehmigungen erteilen.

Daraufhin gab der stellvertretende Vorsitzende des UA unter dem 1. Juli 1976 dem Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven unter Wiederholung des Untersuchungsauftrages bekannt, daß der Ausschuß in seiner Sitzung folgenden Beschluß gefaßt habe:

„Der Magistrat wird gebeten, dem Ausschuß die im Bereich des Magistrats vorhandenen einschlägigen Akten einschließlich der Magistratsprotokolle sowie einen konzentrierten Bericht zu den Vorgängen um die MBA zu den einzelnen Beweisthemen zu übermitteln.“

Der Antragsteller gab die vom UA mit Schreiben vom 25. Juni 1976 angeforderte gutachtliche Äußerung unter dem 15. Juli 1976 ab. Hierin wird dargelegt, daß – nach Auffassung des Senats – die Einsetzung, der Auftrag und die Maßnahme des UA verfassungsmäßig seien.

Der Magistrat der Stadt Bremerhaven übersandte dem Präsidenten des Senats mit Schreiben vom 22. September 1976 ein Rechtsgutachten des Professors Dr. Blümel und des wissenschaftlichen Assistenten Dr. Ronnellenfisch vom 1. September 1976. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, daß der Untersuchungsauftrag des UA verfassungswidrig und demnach die Einsetzung des Untersuchungsausschusses nichtig mit der Folge sei, daß alle

Maßnahmen und Anordnungen des vermeintlichen UA der rechtlichen Grundlage entbehren.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß der Bremischen Bürgerschaft faßte in seiner Sitzung vom 28. September 1976 folgenden Beschluß:

„Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß ist der Meinung, daß der Untersuchungsausschuß „MBA“ einschließlich seines Auftrages völlig legal eingesetzt worden ist und seine Arbeit bisher ebenso legal entsprechend den Bestimmungen der Verfassung geleistet hat.“

Die Beteiligte zu 1) hat ein von Professor Böckenförde unter dem 7. März 1977 erstattetes Rechtsgutachten vorgelegt. Dieses schließt mit dem Ergebnis, der Einsetzungsbeschluß der Bremischen Bürgerschaft, der darin enthaltene Untersuchungsauftrag und die Beweisbeschlüsse des Untersuchungsausschusses seien rechtsgültig, der Untersuchungsauftrag allerdings mit der Einschränkung, daß eine Untersuchung der Zweckmäßigkeit von Planung und Errichtung der MBA nur unter dem begrenzten Gesichtspunkt einer totalen Unzweckmäßigkeit erfolgen dürfe.

Der Beteiligte zu 5) hat die Auffassung vertreten, daß der Einsetzungsbeschluß der Bürgerschaft und die Maßnahmen der UA verfassungsmäßig seien.

Der Beteiligte zu 2) hat ein von Professor Dr. Blümel unter dem 13. Juli 1977 erstattetes Kurzgutachten betreffend Einsetzung des Untersuchungsausschusses 2/8 des Hessischen Landtags sowie die Fotokopie einer Ausfertigung des Urteils des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 16. April 1977 – Gesch. Reg. 2/76 – überreicht.

Die übrigen Beteiligten haben sich schriftsätzlich nicht erklärt.

Der Antragsteller hat mit Schreiben vom 25. Januar 1978 auf die prozeßleitende Verfügung des Präsidenten des Staatsgerichtshofs vom 9. Januar 1978 erklärt, er sehe die im Antrag vom 11. Oktober 1976 in Bezug genommenen Beschlüsse des UA vom 25. Juni 1976 unter Ziffer 2 und 5 Buchst. a und c als erledigt an.

III.

In der mündlichen Verhandlung vom 3. Februar 1978 haben der Verfahrensbevollmächtigte des Antragstellers und die Verfahrensbevollmächtigten der Beteiligten zu 1), 2) und 5) ihre Rechtsauffassungen vorgetragen, die Verfahrensbevollmächtigten zu 1) und 2) haben insbe-

sondere zu ihren in den erstatteten Gutachten vertretenen Meinungen Stellung bezogen. Der Verfahrensbevollmächtigte des Antragstellers hat – insoweit im Einverständnis mit den vertretenen Beteiligten – klargestellt, daß sich die Erledigungserklärung vom 25. Januar 1978 auch auf Ziffer 5 Buchstb. b des Beschlusses der UA vom 25. Juni 1976 erstrecke. Alle erschienenen Verfahrensbeteiligten waren sich darin einig, daß damit im Ergebnis auch die im Einsetzungsbeschluß vom 24. Juni 1976 gestellte Frage nach der „Abstimmung der Planung mit niedersächsischen Gebietskörperschaften“ gegenstandslos werde, der Verfahrensbevollmächtigte zu 2) jedoch mit dem Bemerkten, durch die Erledigungserklärung sei zwar der Verfahrensantrag eingeschränkt, bei der verfassungsrechtlichen Würdigung der Beschlüsse müsse insoweit aber beachtet werden, daß sie in der Gestalt, wie sie ergangen seien, auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung zu beurteilen seien.

B.

I.

Der Staatsgerichtshof ist in zulässiger Weise angerufen worden. Er ist auch zuständig, über die ihm vorgelegten Fragen zu befinden.

1. Der Antragsteller (der Senat der Freien Hansestadt Bremen) ist gemäß § 1 Ziffer 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof befugt, unter den dort genannten Voraussetzungen den Staatsgerichtshof anzurufen. Diese Voraussetzungen sind gegeben. Mit seinem Antrag vom 11. Oktober 1976 hat er dem Staatsgerichtshof Zweifelsfragen zur Entscheidung unterbreitet, die sich aus Artikel 105 Abs. 6, 144, 145, 147 der Bremischen Landesverfassung (LV) in Bezug auf die am 24. Juni 1976 beschlossene Einsetzung des Untersuchungsausschusses „MBA Bremerhaven“ ergeben sowie hinsichtlich der vom UA getroffenen Maßnahmen (Beschlüsse vom 25. Juni und 1. Juli 1976) bestehen können.
2. Daß der Antragsteller seinen unter dem 11. Oktober 1976 gestellten Antrag so eingeschränkt hat, wie vorstehend dargelegt ist, steht der Zulässigkeit seines Begehrens nicht entgegen. Auch im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof hat der Antragsteller grundsätzlich die Befugnis, den Umfang seines Begehrens durch Anträge zu bestimmen. Von dieser Befugnis kann er auch im Laufe des Verfahrens in der Weise Gebrauch machen, daß er den zunächst gestellten Antrag einschränkt. Soweit jedoch – wie hier – die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Staatshoheitsakten (als solche sind der Einsetzungsbeschluß und die Beschlüsse des UA zu werten) zu überprüfen ist, kann dadurch, daß Teile dieser Akte von Anfang an nicht in den Antrag aufgenommen oder später herausgenommen werden, nicht ohne weiteres bewirkt werden,

daß der Staatsgerichtshof bei der verfassungsrechtlichen Prüfung des jeweiligen Staatshoheitsaktes dessen im Antrag nicht enthaltenen Teil unberücksichtigt lassen muß. Der Staatshoheitsakt ist – soweit er nicht seinem Wesen nach teilbar ist – grundsätzlich so, wie er ergangen ist, der Prüfung hinsichtlich seiner Verfassungsmäßigkeit unterworfen. Verfahrensanträge, die diesen Grundsätzen zuwiderlaufen, können zur Verwerfung als unzulässig führen. Der hier in Rede stehende, nachträglich eingeschränkte Antrag ist jedoch auch unter diesem Gesichtspunkt zulässig. Durch ihn soll und kann nicht erreicht werden, daß Teile des Einsetzungsbeschlusses oder der Beschlüsse des UA, die für die Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit erheblich sein könnten, nicht in die verfassungsrechtliche Überprüfung im Rahmen des gestellten Antrages einzubeziehen sind. Der Antragsteller hält es aufgrund der prozeßleitenden Verfügung vom 9. Januar 1978 nicht für geboten, daß auch über diese Teile formell entschieden wird.

3. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs, über den hiernach in zulässiger Weise gestellten Antrag zu befinden, ist gemäß Artikel 140 LV § 1 Ziffer 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof auch gegeben. Der Staatsgerichtshof hat kein Gutachten über die ihm vorgelegten Fragen zu erstatten; das Ergebnis seiner Überprüfung hat vielmehr durch eine Entscheidung im Sinne des § 8 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof zu ergehen, die allgemeinverbindlich ist. Der Beschluß der Bürgerschaft vom 24. Juni 1976 ist nämlich nicht nur Anlaß für die Anrufung des Staatsgerichtshofes gewesen, um ein Gutachten des Staatsgerichtshofes über verfassungsrechtliche Fragen im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 3 Verfahrensordnung des Staatsgerichtshofes zu erhalten, sondern der Antragsteller hat den Beschluß der Bürgerschaft und die Beschlüsse des UA selbst auch zum Gegenstand seines Antrages gemacht.

II.

Über die gestellten Anträge ist so zu befinden, wie in der Entscheidungsformel ausgesprochen. Das ergibt sich auf folgenden Erwägungen:

Die in Satz 1 des Antrages zu 1 gestellten Fragen schließen in verfassungsrechtlicher Sicht die Beantwortung der in den Sätzen 2 und 3 des Antrages enthaltenen Fragen ein. Der Einsetzungsbeschluß und der Untersuchungsauftrag können nur dann mit der Landesverfassung vereinbar sein, wenn sie den verfassungsrechtlichen Normen und Strukturprinzipien entsprechen. Das tun sie nicht, wenn der Untersuchungsauftrag dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsangebot widerspricht oder der Untersuchungsbeschluß und Untersuchungsauftrag in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise in Selbstverwaltungsrechte der Stadt Bremerhaven eingreift. Bestehen hingegen hinsichtlich der in den Sätzen 2 und 3 des Auf-

trages zu 1 gestellten Fragen keine verfassungsrechtlichen Bedenken und sind auch ansonsten Einsetzungsbeschluß und Untersuchungsauftrag verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, so entfällt mit der Bejahung der in Satz 1 gestellten Frage eine gesonderte Beantwortung der Fragen in den Sätzen 2 und 3.

1. Der Staatsgerichtshof ist zu dem Ergebnis gekommen, daß der Einsetzungsbeschluß und der Untersuchungsauftrag mit der Landesverfassung vereinbar sind.

a Gemäß Artikel 105 Abs. 6 Satz 1 LV hat die Bürgerschaft das Recht, parlamentarische Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Über deren Art und Umfang enthalten die folgenden Vorschriften – ebenso wie Artikel 44 GG – indes keine Regelungen. Sie beschränken sich vielmehr im wesentlichen darauf, die Befugnisse des vom Parlament eingesetzten UA zu umreißen, ohne damit allerdings auch insoweit eine abschließende Regelung zu treffen. Nach Artikel 105 Abs. 6 Sätze 2 bis 5 hat der Untersuchungsausschuß das Brief-, Post-, Telegrafien- und Fernsprechgeheimnis zu achten; die Akten der Behörden sind dem Untersuchungsausschuß auf Verlangen vorzulegen. Etwaige Beweiserbringungen können der Untersuchungsausschuß und die von ihnen ersuchten Behörden in entsprechender Anwendung der Strafprozeßordnung vornehmen und dazu Zeugen und Sachverständige vorladen, sie vereidigen und das Zeugniszwangsverfahren durchführen. Die Gerichts- und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse auf Beweiserhebung Folge zu leisten.

Diese verfassungsrechtliche Regelung hat ihren wörtlichen Niederschlag in § 64 der Geschäftsordnung (GO) der Bremischen Bürgerschaft gefunden. Sonstiges geschriebenes Recht, das zur Beurteilung der hier anstehenden Fragen herangezogen werden könnte, ist im Lande Bremen nicht vorhanden.

b Mithin ist für die Beurteilung des Artikels 105 Abs. 6 Satz 1 LV entscheidungserheblich, ob sich aus allgemeiner verfassungsrechtlicher Sicht Grenzen ergeben, die dem parlamentarischen Untersuchungsrecht gesetzt sind.

Allgemein anerkannt ist, daß die Untersuchungsbefugnisse parlamentarischer Ausschüsse nicht weiter gehen können als die Kompetenzen des Parlaments selbst (vgl. RStGH Entscheidung vom 12. Januar 1922, in Lammers/Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts aufgrund Artikel 13 Abs. 2 der Reichsverfassung, Bd. 1, 1929, Seite 313; Hessischer Staatsgerichtshof, Beschluß vom 9. Februar 1972,

ESVGH 22, 136 = DÖV 1972, 568; Maunz in Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Artikel 44, Rdnr. 14 und 27).

Von dieser Korollartheorie geht der Staatsgerichtshof aus. Sie wird auch im Senatsgutachten und von den Professoren Blümel und Böckenförde vertreten. Gleichwohl ist – ohne daß dies hier entscheidungserheblich wäre – demgegenüber aber darauf hinzuweisen, daß verfassungsrechtlich dem Ausschuß zur Durchführung seines Auftrages mehr Befugnisse eingeräumt sind, als sie dem Parlament als solchem zustehen. Das bedarf nach dem Inhalt des Artikels 105 Abs. 6 Satz 2 bis 5, wie oben dargelegt ist, keiner weiteren Ausführung.

In Rechtsprechung und Lehre besteht ferner Übereinstimmung, daß UA Hilfsorgane des Parlaments sind und als solche nur Aufgaben wahrnehmen dürfen, die ihm vom Parlament gestellt sind. Denn verfassungsrechtlich verantwortlicher Träger des parlamentarischen Untersuchungsrechts ist das Gesamtparlament, das demgemäß allein berechtigt ist, Art und Umfang einer parlamentarischen Untersuchung zu bestimmen (vgl. RStGH, Entscheidung vom 12. Januar 1922 – a.a.O. –; Hess. Staatsgerichtshof, Urteil vom 24. November 1966 – ESVGH Bd. 17, 1 – und Beschluß vom 9. Februar 1972 – a.a.O.; Maunz – a.a.O. – Art. 44 Rdnr. 3, 15).

Streitig ist hingegen die Frage nach dem Umfang der Parlamentskompetenz und damit zugleich nach Art und Umfang der Untersuchungsbefugnisse des UA im besonderen. Dazu ist folgendes zu bemerken:

Es bedarf hier keiner abschließenden Entscheidung der Frage, ob das Parlament – wie Böckenförde meint – mit dem Übergang vom Verfassungssystem der konstitutionellen Monarchie zur demokratisch-parlamentarischen Verfassungsordnung das Repräsentationsorgan des Staatsträgers geworden sei und als solches verfassungsrechtlich die Vermutung der Zuständigkeit für sich habe (im folgenden Primärzuständigkeit des Parlaments). Entschieden zu werden braucht auch nicht, ob die sich jedenfalls aus einer Primärzuständigkeit des Parlaments rechtfertigende Folge, daß sich das Parlament mit jedem Gegenstand befassen, insbesondere jeden Gegenstand untersuchen könne, sofern dies nur im öffentlichen Interesse liege (so Hess. StGH Beschluß vom 9. Februar 1972 – a.a.O. –), auch ohne Bejahung der Primärzuständigkeit des Parlaments, aus sonstigen verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien rechtfertigen läßt. Jedenfalls ist die Ansicht, daß die Kompetenz des Parlaments im

Zweifel nur so weit reiche, wie es rechtsverbindlich Beschlüsse fassen könne, verfassungsrechtlich nicht haltbar. Die Zuständigkeit des Parlaments ist nämlich nicht auf die Teilnahme an der Gesetzgebung und auf die verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehenen Mittel der Regierungs- und Verwaltungskontrolle beschränkt (vgl. z.B. Art. 110, 111 LV; Art. 67 GG). Nach herrschender Meinung hat das Parlament über die ihm positiv-rechtlich zugewiesenen Kompetenzen hinaus nicht nur das Recht, mit Entschlüssen auf die Regierung einzuwirken (vgl. Sellmann, Der schlichte Parlamentsbeschluß, 1966, S. 23 ff.; M. Schröder, JuS 1967, 321 ff.; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 9. Auflage, 1976, S. 238); es kann vielmehr auch durch schlichte Parlamentsbeschlüsse eine hinreichende Legitimation für verwaltungsmäßiges Handeln – z.B. auf dem Gebiet des Subventionsrechts – begründen (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. März 1958 – BVerwGE 6, 282 – 287 –, vom 20. Januar 1961 – BVerwGE 12, 16 – 17 – und vom 17. März 1977 – BVerwG 7 C 59.75).

Nach Auffassung des Staatsgerichtshofs ist jedoch in dem Bereich, in dem die Verfassung dem Parlament nicht ausdrücklich Aufgaben zugewiesen hat, zu unterscheiden zwischen dem Befassungsrecht einerseits und dem Zugriffsrecht andererseits. Das Befassungsrecht im Sinne einer politischen und rechtlichen Befugnis, Vorgänge parlamentarisch zu erörtern, die im öffentlichen Interesse liegen, ist umfassender als das Recht, aufgrund der Befassung mit diesen Vorgängen Maßnahmen zu treffen (Empfehlungen, Entschlüsse und Beschlüsse), die außerhalb des Parlaments rechtliche Wirkung auslösen sollen (Zugriffsrecht). Ein solches Zugriffsrecht ist jedenfalls dann zu verneinen, wenn seine Inanspruchnahme in die Rechte anderer Verfassungsorgane eingreift, mit den Grundrechten nicht vereinbar ist oder im Widerspruch steht zu sonstigen verfassungsmäßig begründeten Rechten oder zu anderweitig eindeutig bestimmten Kompetenzen, die durch in verfassungsrechtlich zulässig zustande gekommene Rechtsvorschriften begründet sind.

Diesem aus allgemeinen Strukturprinzipien der demokratisch-parlamentarischen Verfassung abgeleiteten Ergebnis stehen keine Normen der Landesverfassung entgegen. Insbesondere lassen sich aus Art. 105 Abs. 1 Satz 3 LV und dem Gesetz über die Deputationen keine Argumente gewinnen, die gegen die Auffassung sprechen könnten, im Lande Bremen habe das Parlament (die Bremische Bürgerschaft – Landtag –) kein Befassungs- und Zugriffsrecht im vorstehend umschriebenen Sinne. Vielmehr läßt sich aus Art. 118 Abs. 1 LV, nach dem der Senat gehalten ist, die Verwaltung nicht nur

nach den Gesetzen, sondern auch nach den von der Bürgerschaft gegebenen Richtlinien zu führen, eher folgern, daß der Zuständigkeitsbereich der Bremischen Bürgerschaft umfassender sein könnte als der, den die übrigen Landesverfassungen durch ausdrückliche Regelungen ihrem Landesgesetzgeber im Verhältnis zur jeweiligen Regierung eingeräumt haben. Diese Frage bedarf hier keiner Vertiefung.

Im Rahmen der hier aufgezeigten verfassungsrechtlichen Kompetenz der Bremischen Bürgerschaft können mithin Untersuchungsausschüsse als deren Hilfsorgane eingesetzt werden zur Kontrolle von Vorgängen, deren Erhellung (Aufklärung, Ermittlungen, Feststellungen) im öffentlichen Interesse liegt.

- c Die Grenzen, die hiernach dem parlamentarischen Untersuchungsrecht gesetzt sind, ergeben sich einerseits aus den allgemeinen verfassungsrechtlichen Normen und Grundsätzen, die bei der Beschlußfassung über Staatshoheitsakte beachten sind, und andererseits in den Fällen, in denen Vorgänge parlamentarisch untersucht sollen, die – wie hier – zumindest überwiegend im Bereich einer Gemeinde angesiedelt sind, aus der verfassungsrechtlichen Kompetenz der Landesregierung (Art. 118 ff., 147 LV) auf der einen Seite und dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht der Gemeinden zur Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze (Art. 144, 147 LV) auf der anderen Seite.

- aa Der Beschluß, durch den der UA eingesetzt wird, muß unter Berücksichtigung des Art. 89 LV mit einfacher Stimmenmehrheit der in der Versammlung Anwesenden gefaßt sein (Art. 105 Abs. 6, Art. 90 LV). In dem Untersuchungsauftrag, der mit dem Beschluß erteilt wird, muß der Aufgabenbereich in seinem tatsächlichen Umfang so eindeutig umrissen sein, daß keine Zweifel über den Wirkungsbereich des UA bestehen können (vgl. RGStH, Entscheidung vom 12. Januar 1922 – a.a.O. –; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. April 1977 – Gesch.Reg. 2/76 – Maunz a.a.O., Art. 44 Rdnr. 11).

Dieses Gebot der Bestimmtheit folgt einmal aus der verfassungsrechtlichen Erwägung, daß die Existenz und der Aufgabenbereich des UA abhängig ist vom Willen des Parlaments; der UA darf keine anderen Untersuchungen anstellen, als sie im Untersuchungsauftrag bestimmt sind (vgl. Hess. StGH, Urteil vom 24. November 1966 – ESVG 17, 1 = DÖV 1967, 51). Andererseits ergibt sich das Erfordernis

der Bestimmtheit des Untersuchungsauftrages aus dem Rechtsstaatsprinzip (BVerfG, Beschluß vom 14. März 1967 – BVerfGE 21, 209 – 215 –), das im Grundgesetz u.a. in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG seine spezielle Ausformung gefunden hat und hier deshalb eingreift, weil der UA kraft verfassungsrechtlicher Regelung mit Zwangsbefugnissen auch gegen den einzelnen Bürger ausgestattet ist (Art. 105 Abs. 6 Satz 2 LV) und seine Ersuchen bestimmte öffentlichrechtliche Pflichten für Gerichte und Verwaltungsbehörden begründen (Art. 105 Abs. 6 Satz 4 und Satz 5 LV).

Aus diesen beiden Gründen, die es erfordern, daß der Untersuchungsauftrag in tatsächlicher Hinsicht bestimmt ist, folgt entgegen der Auffassung von Blümel aber nicht, daß in den Fällen, in denen im Plenum des Parlaments Zweifel daran geäußert werden, ob der UA sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Parlaments halte, eine rechtliche Unbestimmtheit vorliege, die ohne Rücksicht darauf, ob solche verfassungsrechtlichen Bedenken durchgreifen, zur Unwirksamkeit des Einsetzungsbeschlusses führe. Ein Untersuchungsauftrag kann – wie Böckenförde zutreffend dargelegt hat – nur in tatsächlicher (gegenständlicher) Hinsicht bestimmt oder unbestimmt sein; in rechtlicher Hinsicht ist er entweder zulässig oder unzulässig. Über die Frage der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Parlaments, und damit auch über die der Zulässigkeit des Untersuchungsauftrages, muß naturgemäß auch die Bürgerschaft befinden. Das geschieht durch den oben erwähnten Beschluß. Wird der UA mit der erforderlichen Mehrheit (Art. 90 LV) beschlossen, und wird demgemäß auch der Untersuchungsauftrag von der Mehrheit der Bürgerschaft getragen, so ist der Beschluß nicht nur existent, sondern auch allgemein rechtsverbindlich, bis er aufgehoben wird. Diese Aufhebung kann durch das Parlament selbst geschehen oder in einem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof, in dem dann festgestellt wird, daß der Einsetzungsbeschluß unwirksam ist, weil sich die Bürgerschaft in ihrer durch den Einsetzungsbeschluß zum Ausdruck gebrachten Meinung, der Untersuchungsauftrag sei verfassungsmäßig, rechtlich geirrt hat. Diese Entscheidung des Staatsgerichtshofs stellt dann klar, was rechtens ist.

Ob in diesem Zusammenhang in den Fällen etwas anderes zu gelten hat, in denen die jeweilige Verfassung vorschreibt, daß der Antrag einer qualifizierten Minderheit zur Pflicht des Parlaments führt, den bean-

tragten UA einzusetzen – also kein Mehrheitswille über die Einsetzung des UA und seinen Auftrag entscheidet -, kann auf sich beruhen. So ist die verfassungsrechtliche Lage im Lande Hessen, zu der die Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 24. November 1976 a.a.O. – ergangen ist, auf die sich Blümel für seine Rechtsauffassung gestützt hat.

bb Der hier in Rede stehende Beschluß der Bürgerschaft vom 24. Juni 1976 ist gemäß Art. 105 Abs. 6 Satz 1 in Verbindung mit Art. 89, 90 LV formell wirksam zustande gekommen. Der Untersuchungsauftrag entspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot, daß die zu untersuchenden Tatsachen in erkennbarer Weise bezeichnet sein müssen. Das ist auch von keiner der Beteiligten dieses Verfahrens in Abrede genommen worden.

d Damit stellt sich die Frage, ob mit dem in tatsächlicher Hinsicht klar umrissenen Untersuchungsauftrag in Bereiche eingegriffen worden ist, die verfassungsrechtlich dem Parlament verschlossen sind. Diese Frage ist zu verneinen, und zwar auch hinsichtlich des Auftrages, im Rahmen der Planung und Errichtung der MBA neben der Wirtschaftlichkeit auch die „Zweckmäßigkeit“ der Anlage zu überprüfen. Hinsichtlich dieses Untersuchungsgegenstandes ist allerdings zu bemerken, daß letztlich diese Entscheidung unter der hier gebotenen Berücksichtigung der Grundsätze ergangen ist, die sich aus dem Gebot verfassungskonformer Auslegung von Gesetzen ergeben.

aa Der Einsetzungsbeschluß vom 24. Juni 1977 enthält zwei Aufträge: Der UA soll die Vorgänge im Zusammenhang mit der Planung und Errichtung einer Müllbeseitigungsanlage im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des Landes untersuchen und er soll über das Untersuchungsergebnis einen Bericht erstatten.

Die Bereiche, auf die sich die Untersuchung beziehen soll, lassen sich eindeutig aus den Fragen ermitteln, die im Einsetzungsbeschluß als „insbesondere ... zu klären“ bezeichnet sind. Nach diesen Fragen ist die Untersuchung auf zwei Ebenen vorzunehmen. Diese Zuordnung läßt zugleich den Zweck des Untersuchungsauftrages erkennen. Er ist auf Kontrolle von Verwaltungsvorgängen im weitesten Sinne gerichtet. Dazu sollen Ermittlungen auf diesen beiden rechtlich unterschiedlichen Ebenen angestellt werden: einerseits in dem Bereich der Angelegen-

heiten, die die Stadt Bremerhaven betreffen, und andererseits in dem Bereich der Maßnahmen, die unmittelbar dem Landesrecht zuzuordnen sind. Deshalb sind die im Einsetzungsbeschluß enthaltenen Fragen wie folgt zu ordnen:

Zum ersten Fragenbereich gehören:

Ausübung der Kommunalaufsicht durch den Senat
 Verstöße gegen Rechtsvorschriften bei der Planung
 Umweltverträglichkeit der Anlage
 Abstimmung mit bremischen Landesbehörden
 Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (Kapazität, Angemessenheit der Kosten)

Zum zweiten Fragenbereich gehören:

unmittelbare und mittelbare finanzielle Belastung des Landes
 Bremen
 Abstimmung der Planung mit niedersächsischen Gebietskörperschaften.

Die Fragen des zweiten Fragenkreises betreffen – auch soweit sie nicht mehr formell in dem Antrag enthalten sind (vgl. oben A III und B I 2) – ausschließlich den unmittelbaren Bereich des Landesrechts. Das bedarf keiner weiteren Darlegung.

Der erste Bereich ist hingegen nicht so eindeutig zu bestimmen. Er wird jedoch – vor allem unter Berücksichtigung des durch den Ergänzungsantrag der SPD-Fraktion ausdrücklich eingefügten Satzteils, die Untersuchung „im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Landes“ vorzunehmen – in seiner rechtlichen Zielrichtung geprägt durch die im Untersuchungsauftrag aufgenommene Frage, die die „Ausübung der Kommunalaufsicht durch den Senat“ betrifft. Der Ergänzungs-(Änderungs-)Antrag der SPD-Fraktion hatte – wie durch die Debatte im Plenum der Bürgerschaft bestätigt worden ist (vgl. Plenarprotokoll vom 24. Juni 1976 S. 1 104 unter A – Ausführungen des Abgeordneten Lahmann – und S. 1 109 unter C – Ausführungen des Abgeordneten Neumann –) – keine inhaltliche Berichtigung des von der F.D.P.-Fraktion eingebrachten Antrages zum Gegenstand; der Ergän-

zungsantrag wurde vielmehr als eindeutige Klarstellung der verfassungsrechtlichen Lage angesehen und so auch von den Sprechern der Oppositionsparteien begrüßt und ist damit demgemäß vom Plenum beschlossen worden.

Von diesem erklärten Willen des Parlaments in seiner Gesamtheit ist deshalb bei der Beurteilung auszugehen, auf welcher rechtlichen Ebene sich der UA bei der ihm aufgegebenen Klärung des Fragenkreises 1 bewegen sollte. Die Bürgerschaft hat hiernach hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, daß der UA über den Senat der Freien Hansestadt Bremen die ihm aufgegebenen Fragen klären soll. Daraus folgt, daß der Senat – nicht aber der Magistrat der Stadt Bremerhaven – auch Adressat der Maßnahmen sein sollte, die der UA kraft seines Auftrages zur Klärung der ihm aufgegebenen Fragen zu treffen haben würde. Mithin war durch den Untersuchungsauftrag in diesem Zusammenhang zwar auch beabsichtigt, durch den UA im Rahmen der gestellten Fragen klären zu lassen, wie sich die Stadt Bremerhaven bei der Planung und Errichtung der MBA, also der Maßnahmen verhalten hatte, die zu den ihr durch das Bremische Ausführungsgesetz zum Abfallbeseitigungsgesetz übertragenen Selbstverwaltungsangelegenheiten gehören; diese Klärung sollte aber in dem Rahmen geschehen, der durch die Kommunalaufsicht abgesteckt ist.

Nach Auffassung des Staatsgerichtshofes kann der im Einsetzungsbeschuß enthaltene Untersuchungsauftrag hinsichtlich dieses Fragenbereiches rechtlich nur so eingeordnet werden. Dieses Ergebnis wird bestätigt durch das Verhalten des UA, dessen Selbstverständnis insoweit zugleich als Ausdruck der im Plenum des Parlaments vertretenen Auffassung zu werten ist. Die Beschlüsse vom 25. Juni 1976 sind nur an den Präsidenten des Senats gerichtet worden (daß der Beschluß vom 1. Juli 1976 an den Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven gerichtet wurde, ist in diesem Zusammenhang rechtlich unerheblich; dazu bestand ein besonderer Anlaß, auf den im anderen Zusammenhang noch einzugehen ist).

Demgemäß ist festzustellen, daß der im Einsetzungsbeschuß festgelegte Untersuchungsauftrag nach dem Willen der Bürgerschaft auf Klärung von Fragen gerichtet ist, die einerseits im Bereich der Kommunalaufsicht angesiedelt und andererseits im Bereich des sonstigen Lan-

desrechts anzusiedeln sind. Mit dieser Zielrichtung hält sich der Untersuchungsauftrag – von Einzelheiten zunächst abgesehen – im Rahmen der verfassungsmäßigen Kompetenz der Bürgerschaft. In ihrer Zuständigkeit liegt es, Vorgänge parlamentarisch zu klären, die sich auf die dem Senat obliegende Verwaltung im Sinne des Art. 118 LV (hier Fragenkreis 2) und darauf beziehen, ob der Senat seiner Verpflichtung zur Aufsicht über die Gemeinden (Art. 147 LV) nachgekommen ist (Hauptfrage des Fragenkreises 1). Der Senat hätte – abgesehen zunächst von der im Untersuchungsauftrag eingeschlossenen Frage, die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu klären – auch die übrigen Fragen des Fragenbereiches 1 ohne Beeinträchtigung des der Stadt Bremerhaven gemäß Art. 144 LV zustehenden Rechts auf Selbstverwaltung selbst prüfen können. Die Überprüfung der Umweltverträglichkeit der Anlage schließt die Beantwortung der Fragen ein, ob Vorschriften des Bundes und des Landes beachtet sind sowie das allgemeine öffentliche Interesse berücksichtigt worden ist. Die Frage der Abstimmung bei der Planung mit bremischen Landesbehörden sowie die Frage, ob Verstöße gegen Rechtsvorschriften bei der Planung begangen sind, unterliegen im Rahmen der Gesetzesaufsicht der Zuständigkeit des Senats (Art. 147 Abs. 2 LV). Diese Zuständigkeiten des Senats begründen das Kontrollrecht der Bürgerschaft und damit ist demgemäß der Untersuchungsauftrag insoweit auch gerechtfertigt.

- bb Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken sind schließlich auch insoweit nicht zu erheben, als dem UA aufgegeben worden ist, die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der MBA zu klären. Sollte – wofür vieles spricht – bei Planung und Investitionen der Gemeinden in einem Umfang wie hier bei der MBA der Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit im wesentlichen untrennbar mit dem der Wirtschaftlichkeit verknüpft sein, Kapazität und Angemessenheit der Kosten somit bei der gebotenen wirtschaftlichen Betrachtungsweise im wesentlichen eine Einheit bilden, so unterläge auch diese im Untersuchungsauftrag gestellte Frage – wie die übrigen vorstehenden behandelten Fragen – in vollem Umfang der Gesetzesaufsicht des Senats gemäß Art. 147 LV. Denn bei dieser Betrachtung würde auch hinsichtlich der Planung und Errichtung der MBA über Art. 146 LV der Art. 132 LV eingreifen, und darüber hinaus hätte gemäß § 118 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung – LHO – vom 25. Mai 1971 der Magistrat der Stadt Bremerhaven den § 7 LHO zu beachten.

Nach Art. 132 Satz 3 LV dürfen Haushaltsmittel nur insoweit und nicht eher in Anspruch genommen werden, „als es bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist“; nach § 7 LHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (Abs. 1), und für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen (Abs. 2). Diese letzte Vorschrift wäre bei dem hier in Rede stehenden finanziellen Volumen, das für die MBA vorgesehen war und später verdreifacht worden ist, einschlägig mit dem Ergebnis, daß bei den gebotenen Nutzen-Kosten-Untersuchungen die Fragen nach der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der MBA untrennbar sind; diese Fragen wären dann solche der richtigen Anwendung der Gesetze und unterlägen damit der Gesetzesaufsicht mit der sich daraus ergebenden Rechtsfolge, daß schon deshalb der Untersuchungsauftrag auch insoweit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden wäre.

Aber selbst wenn in Übereinstimmung mit Böckenförde die Frage der Zweckmäßigkeit der Planung und Errichtung für sich gesehen werden müßte und diese Frage dann im Rahmen des hier in Rede stehenden Selbstverwaltungsrechtes der Stadt Bremerhaven grundsätzlich von Rechtsbindungen frei wäre, könnte der Untersuchungsauftrag wegen Aufnahme dieser Frage nicht einmal insoweit als verfassungswidrig beurteilt werden. Nach dem erklärten Willen der Bürgerschaft sollte der UA – wie dargelegt – darauf achten, daß die verfassungsmäßige Zuständigkeit des Landes bei Durchführung des Untersuchungsauftrages nicht überschritten wird. Aus den Erwägungen, die das Bundesverfassungsgericht anstellt, wenn es bei Überprüfung von Gesetzen aus Gründen verfassungskonformer Auslegung zu dem Ergebnis kommt, ein Gesetz nicht für nichtig zu erklären, weil es unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks im Einklang mit der Verfassung ausgelegt werden kann (vgl. BVerfGE 2, 266 – 282 –; 32, 373 – 383 f. – und 36; 264 – 271 –), ist auch die Untersuchung der Zweckmäßigkeit von Planung und Errichtung der MBA als verfassungsmäßig zulässig zu erachten. Allerdings darf sich dann diese Untersuchung auch unter Berücksichtigung des § 65 der Verfassung der Stadt Bremerhaven in der Fassung vom 13. Oktober 1971, nach dem der Senat sich jederzeit über die Angelegenheiten der Stadt unterrichten kann, nur darauf erstrecken, ob der Tatbestand des Ermessensmißbrauchs vorliegt. Das

in Art. 144 LV gewährleistete Recht auf Selbstverwaltung schließt es jedenfalls in den Fällen, in denen dem Organ, das die Gesetzesaufsicht hat, gesetzlich ein volles Informationsrecht in allen Angelegenheiten – also auch in Selbstverwaltungsangelegenheiten – eingeräumt ist, nicht aus, Tatsachen auch im Bereich der Selbstverwaltung und damit des Ermessensbereiches zu ermitteln, um prüfen zu können, ob das Ermessen willkürlich gehandhabt worden ist. Eine solche Tatsachenermittlung darf im Ermessensbereich aber nur unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit angestellt werden. Wo sich keine tatsächlichen Anhaltspunkte für eine mißbräuchliche Handhabung des Ermessens abzeichnen, dort dürfen im Ermessensbereich auch keine Tatsachenerhebungen veranlaßt werden.

Nach dem Diskussionsstand, wie er sich im Zeitpunkt des Beschlusses vom 24. Juni 1976 ergab und sich in der Plenardebatte der Bürgerschaft widerspiegelte, waren jedenfalls damals tatsächliche Umstände vorhanden, die die Annahme nicht ungerechtfertigt erscheinen ließen, im Ermessensbereich sei mißbräuchlich gehandelt worden. Diese tatsächlichen Umstände bezogen sich auf die Kapazität einerseits und die voraussichtliche Auslastung der Anlage andererseits sowie auf die Diskrepanz zwischen den zunächst veranschlagten Erstellungskosten in Höhe von etwas über 30 Millionen DM und dem Betrag, der in der Plenardebatte mit etwas über 100 Millionen DM angegeben wurde.

Mit der sich aus den vorstehenden Ausführungen ergebenden Einschränkung ist deshalb der Untersuchungsauftrag auch insoweit, als dem UA aufgegeben worden ist, die Frage der Zweckmäßigkeit der Anlage zu klären, mit der Landesverfassung vereinbar.

e Es sind auch keine sonstigen Gründe ersichtlich, aus denen aus verfassungsrechtlicher Sicht die Einsetzung des UA und sein Untersuchungsauftrag zu beanstanden wären.

aa Die unter B II 1 d aa dem Fragenkreis zugeordnete Frage nach der Abstimmung der Planung mit niedersächsischen Gebietskörperschaften ist – wie unter A III, B I 2 dargelegt – nicht mehr Gegenstand des formellen Antrages zu 1. Wird diese Frage aber einbezogen in die generelle Prüfung, ob der Beschluß vom 24. Juni 1976 verfassungsmäßig ist, so ändert dies nichts an dem gewonnenen Ergebnis. Zwar könnte

die Einbeziehung dieser Frage in den Einsetzungsbeschuß die Zuständigkeit der Bürgerschaft aus den Erwägungen überschritten haben, daß im Zeitpunkt seines Erlasses keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für eine solche Planabstimmung bestand (sie wurde erst durch das Änderungsgesetz vom 21. Juni 1976 – BGBl. 1976, S. 1 601 – durch Neufassung des § 6 AbfG – hier Satz 3 – mit Wirkung vom 1. Januar 1977 geschaffen) und die aufgegebene Klärung dieser Frage es nicht ausschloß, daß der UA die im Beschuß vom 25. Juni 1976 unter Ziffer 5 enthaltenen, die Zuständigkeit der Bremischen Bürgerschaft überschreitenden Beschlüsse faßte. Selbst wenn deshalb insoweit der Einsetzungsbeschuß unwirksam sein sollte, wäre er im übrigen – nämlich in seinem noch zur Überprüfung gestellten Umfang – verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Nach den Grundsätzen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des erkennenden Staatsgerichtshofes in den Fällen der Teilnichtigkeit von Gesetzen gelten (vgl. BVerfGE 8, 274 – 301 –; 26, 246 – 258 –; 157 – 167 –; Entscheidung des StGH vom 23.9.1974 – St 1, 2/1973 – Entsch.Slg. 1970 – 1976, S. 38 – 74 –) und auf Staatshoheitsakte vorliegender Art entsprechend anzuwenden sind, ist festzustellen, daß bei Fortfall der hier in Rede stehenden Frage der Untersuchungsauftrag nach wie vor selbständige Bedeutung hat und auch weder in seiner inneren Ausgewogenheit gestört noch in seiner Zweckbestimmtheit verfälscht wird. Der Untersuchungsauftrag hätte deshalb auch dann, wenn die Einbeziehung der Frage nach der Abstimmung der Planung mit niedersächsischen Gebietskörperschaften die Zuständigkeit der bremischen Bürgerschaft überschritten hätte, im übrigen verfassungsrechtlichen Bestand.

- bb Aus den Vorgängen, die im Jahre 1969 zu der Entschließung der bremischen Bürgerschaft (Landtag) geführt haben, die Einrichtung eines Petitionsausschusses im eigenen Wirkungsbereich der Stadt Bremerhaven dieser selbst zu überlassen, und die Befugnisse des Petitionsausschusses der bremischen Bürgerschaft von vornherein hierauf nicht zu erstrecken, läßt sich verfassungsrechtlich nicht der Schluß ziehen, daß im Bereich von Angelegenheiten, die der Stadt Bremerhaven zur Selbstverwaltung übertragen worden sind, die Bürgerschaft nicht mehr zuständig sei, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Der Entschluß des Landtages im Jahre 1969 war weder verfassungsrechtlich geboten noch kann allein aus dem Verzicht der Bürgerschaft, zu-

stehende Befugnisse auszuüben, gefolgert werden, diese bestünden nicht. Darüber hinaus ist unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt das Argument gerechtfertigt, andere dem Petitionsrecht vergleichbare verfassungsrechtliche Befugnisse (hier das parlamentarische Untersuchungsrecht) bestünden ebenfalls nicht oder dürften jedenfalls im Bereich der Stadtgemeinde Bremerhaven in Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht ausgeübt werden. Ein verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht, das diese Folge rechtfertigen könnte, kann sich - sofern es überhaupt oder unter den hier obwaltenden Umständen begründbar wäre – jedenfalls gegen den Willen der bremischen Bürgerschaft nicht bilden. Diese hat ihren Rechtsstandpunkt, wie der vorliegende Fall zeigt, offen dargelegt, der durch Beschluß ihres Verfassung- und Geschäftsordnungsausschusses vom 28. September 1976 noch einmal ausdrücklich bestätigt worden ist.

2. Die mit dem Antrag zu 2) gestellten Fragen sind dahin zu beantworten, daß das Recht des UA, Unterlagen anzufordern und Beweise zu erheben, gegenüber der Stadt Bremerhaven im Rahmen des Art. 105 Abs. 6 Satz 2, 4 und 5 LV gegeben ist und daß die Beschlüsse des UA – soweit sie noch Gegenstand dieses Verfahrens sind (siehe unter A III, B I 2) – sich im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Vorschriften gehalten haben.

- a Verfassungsrechtlich ist geregelt, in welchem Umfang ein UA Unterlagen anfordern und Beweise erheben kann. Das Beweiserhebungsrecht des UA, das hier angesprochen ist, ist zu trennen von dem Recht des UA, Amtshilfe in Anspruch zu nehmen. Das Recht auf Amtshilfe ist in Art. 105 Abs. 6 Satz 4 LV geregelt; das Beweiserhebungsrecht des UA ist durch Art. 105 Abs. 6 Satz 2 und 5 LV begründet.

Umfang und Grenzen des Beweiserhebungsrechts sind aus dieser Verfassungsnorm selbst zu entnehmen. Hinsichtlich der Befugnis des UA, Zeugen und Sachverständige vorzuladen, sie zu vernehmen und zu vereidigen, gegebenenfalls das Zeugniszwangverfahren gegen sie durchzuführen, sind gemäß Art. 105 Abs. 6 Satz 2 LV die Vorschriften der Strafprozeßordnung entsprechend anzuwenden. Das Recht, Aktenvorlage von Behörden zu verlangen, ist hingegen in der Verfassung (Art. 105 Abs. 6 Satz 5 LV) eigenständig geregelt. Diese verfassungsrechtliche Regelung ist dahin zu verstehen, daß Rechtsvorschriften, nach denen Behörden berechtigt sind Akten in einem Verfahren nicht oder nur teilweise vorzulegen (z.B. § 96 StPO,

§ 99 VwGO) in den Fällen nicht gelten, in denen der UA Behördenakten anfordert. Ein solches Vorlageersuchen wird zwar selten bei Gesetzesenqueten, fast aber immer bei Kontroll- und Mißstandsenqueten in Betracht kommen. Es würde dem Sinn und Zweck der Gesamtregelung des Art. 105 Abs. 6 LV zuwiderlaufen, in diesen Fällen, in denen vornehmlich (oder auch) das Verhalten der auf Vorlage von Akten ersuchten Behörden zu prüfen ist, dieser – oder der ihr übergeordneten (obersten) Dienstbehörde – das „Gegenrecht“ zuzugestehen, die den Gegenstand des Verfahrens betreffenden Akten, z.B. aus den in § 96 StPO genannten Gründen, nicht vorzulegen. Die Grenzen dieser umfassenden Aktenvorlagepflicht ergeben sich hingegen aus der Verfassung selbst. Bei der Anforderung von Akten ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Güterabwägungsprinzip) zu beachten, und es ist darauf Bedacht zu nehmen, daß die Vorlage von Personalakten mit Grundrechten kollidieren kann.

Diese Aktenvorlagepflicht trifft nach dem Wortlaut des Art. 105 Abs. 6 Satz 5 LV die Behörden ohne Einschränkung. Zu diesen Behörden sind nicht nur die des Landes Bremen zu rechnen, sondern auch die Behörden der Stadtgemeinde Bremen und der Stadt Bremerhaven. Eine Beschränkung des Begriffs „Behörden“ im Sinne des Art. 105 Abs. 6 Satz 5 LV auf Behörden des Landes würde dem dargelegten Zweck nicht gerecht, dem diese eigenständige verfassungsrechtliche Regelung der Aktenvorlagepflicht dient. Im übrigen gehören zu den Behörden der Länder im Sinne des Art. 35 Abs. 1 GG auch alle Behörden der Gemeinden (vgl. Klein in Mangold/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 1964, Art. 35 unter III 1; Maunz – a.a.O. – Art. 35 Rdnr. 4).

- b Gegenüber diesen in Art. 105 Abs. 6 Sätze 2, 4 und 5 LV geregelten Rechten des UA auf Beweiserhebung und Amtshilfe hat auch die Stadt Bremerhaven keine Sonderstellung. Sie ist eine der Gemeinden des bremischen Staates (Art. 143 Abs. 1 LV). Als solche unterliegt sie – jedenfalls verfassungsrechtlich – allen Rechtsvorschriften des Landes, mithin auch denen, die das Beweiserhebungsrecht der UA betreffen. Die faktische Sonderstellung der Stadt Bremerhaven, die z.B. zu der oben genannten Entschließung der Bürgerschaft betreffend das Petitionsrecht geführt und ferner rechtlich darin bereits einen gewissen Niederschlag gefunden hat, daß die Befugnisse und Mittel der staatlichen Aufsicht nicht durch ein Landesgesetz, sondern in dem eigenständig erlassenen „Ortsgesetz“ im Wege der „Selbstbeschränkung“ geregelt sind, steht jedenfalls der uneingeschränkten Anwendung des Art. 105 Abs. 6 Sätze 2, 4 und 5 LV auf Behörden der Stadt Bremerhaven nicht entgegen.

- c Die Beschlüsse des UA vom 25. Juni 1976 sind mit dem Antrag zu 2) von Anfang an jedenfalls insoweit nicht dem Staatsgerichtshof zur Entscheidung unterbreitet worden, als die sich auf Vorlage von Akten nicht bremischer Behörden beziehen. Deshalb sind die Beschlüsse unter Ziffer 5 des an den Präsidenten des Senats gerichteten Schreibens vom 25. Juni 1976 nicht Gegenstand der hier vorzunehmenden Überprüfung. In diesem Zusammenhang geht es nicht – wie bei dem Antrag zu 1) – um die generelle Klärung der Frage, ob ein bestimmter Staatshoheitsakt mit der Landesverfassung vereinbar ist, sondern darum, ob bestimmte Maßnahmen des UA, die vornehmlich die Stadt Bremerhaven betreffen, sich in den Grenzen gehalten haben, die der UA verfassungsrechtlich zu beachten hat.

Bei diesen Maßnahmen handelt es sich andererseits nicht nur um solche, deren Ausführung der UA gemäß den Beschlüssen vom 25. Juni 1976 unter Ziffer 1 bis 4 vom Senat der Freien Hansestadt Bremen verlangt hat; eingeschlossen ist auch der Beschluß vom 1. Juli 1976, der unmittelbar an den Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven gerichtet worden ist.

Der Untersuchungsausschuß hat den Beschluß vom 1. Juli 1976 gefaßt, nachdem der Magistrat der Stadt Bremerhaven sich geweigert hatte, einem Ersuchen des Senats auf Aktenvorlage und Abgabe eines konzentrierten Berichts Folge zu leisten, das dieser aufgrund des Beschlusses zu Ziff. 2 des Schreibens vom 25. Juni 1976 an den Magistrat gerichtet hatte. Der UA hat mit dem Beschluß vom 1. Juli 1976 zu erkennen gegeben, daß er seinen in Ziffer 2 des Schreibens vom 25. Juni 1976 aufgeführten Beschluß nicht mehr aufrecht erhält. Darin liegt eine Änderung des ursprünglichen Beschlusses, der insoweit ersetzt worden ist durch den Beschluß vom 1. Juli 1976.

Die Frage, ob der UA u.a. die Akten der Stadt Bremerhaven auch über den Senat hätte anfordern dürfen, stellt sich hiernach nicht mehr. Sie ist durch den Beschluß vom 1. Juli 1976 erledigt. Daß der Antragsteller dieser Rechtslage durch entsprechende Erklärung aufgrund der prozeßleitenden Verfügung vom 9. Januar 1978 Rechnung getragen hat, ist lediglich als eine Klarstellung seines mit dem Antrag zu 2) dem Staatsgerichtshof unterbreiteten Begehrens zu werten.

Dieses mit dem Antrag zu 2) erhobene Begehren ist dahin zu bescheiden, daß sich die Beschlüsse des UA vom 25. Juni 1976 unter Ziffer 1, 3 und 4 sowie

vom 1. Juli 1976 – auch soweit sie nicht unmittelbar die Stadt Bremerhaven, sondern den Senat der Freien Hansestadt Bremen betreffen – in den Grenzen gehalten haben, die Art. 105 Abs. 6 Sätze 2, 4 und 5 LV den Beweiserhebungsrechten des UA stellt. Das bedarf nach dem Inhalt der Beschlüsse des UA in Verbindung mit den vorstehenden Ausführungen unter B II 2 a und b keiner besonderen Begründung.

3. Nach dem Inhalt der Entscheidungen, die die Anträge unter 1) und 2) betreffen, entfällt eine Beantwortung der im Antrag zu 3) gestellten Fragen. Dieser Antrag ist mit den Entscheidungen zu 1) und 2) gegenstandslos geworden.

III.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Dr. Rohwer-Kahlmann

Büsing
Prenzel

Dr. Dodenhoff
Dr. Richter

Dr. Lang
Dr. Schäfer