

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 29.03.1982 – St 1/81

Zur Zweifelsfrage über die Auslegung des Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und verfassungsrechtliche Prüfung, ob die in dem Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979 enthaltenen Bestimmungen über die Wahl der Beiratsmitglieder mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar sind.

Leitsätze

1. Bezirksvertretungen im Sinne des Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, die örtlich, d. h. unmittelbar durch die Bürger des jeweiligen Bezirks, zu wählen sind, sind Organe der Bürgervertretung im Rahmen einer für den Bezirk gebildeten Verwaltungseinheit, die für örtliche Angelegenheiten des Bezirks mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen von nicht unerheblichem Gewicht ausgestattet sind. Fehlen den bezirksbezogenen Verwaltungseinheiten diese Entscheidungsbefugnisse, sind die Gemeinden durch Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung nicht gehindert, den Wahlmodus für die Mitglieder eines Organs der Bürgerbeteiligung an der Verwaltung örtlicher Angelegenheiten anders zu regeln. Diese Befugnis der Gemeinden folgt aus Art. 145 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung.
2. Anders als im Verfahren nach Art. 142 der Landesverfassung ist der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 140 der Landesverfassung zuständig, Ortsgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung zu überprüfen.
3. Die in den §§ 20, 21, 25 und 26 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979 (BremGBI. S. 115) getroffene Regelung der Wahl der Beiratsmitglieder ist mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar.

Entscheidung vom 29. März 1982

- St 1/81 -

in dem Verfahren betreffend den Antrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen wegen der Zweifelsfrage über die Auslegung des Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob die in dem Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979

(BremGBI. S. 115) enthaltenen Bestimmungen über die Wahl der Beiratsmitglieder mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar sind.

Entscheidungsformel:

1. Bezirksvertretungen im Sinne des Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, die örtlich, d. h. unmittelbar durch die Bürger des jeweiligen Bezirks, zu wählen sind, sind Organe der Bürgervertretung im Rahmen einer für den Bezirk gebildeten Verwaltungseinheit, die für örtliche Angelegenheiten des Bezirks mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen von nicht unerheblichem Gewicht ausgestattet sind. Fehlen den bezirksbezogenen Verwaltungseinheiten diese Entscheidungsbefugnisse, sind die Gemeinden durch Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung nicht gehindert, den Wahlmodus für die Mitglieder eines Organs der Bürgerbeteiligung an der Verwaltung örtlicher Angelegenheiten anders zu regeln.
2. Die in den §§ 20, 21, 25 und 26 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979 (BremGBI. S. 115) getroffene Regelung der Wahl der Beiratsmitglieder ist mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar.

Gründe:

A.

I.

Durch das Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979 (BremGBI. S. 115 – Beiratsgesetz 1979) hat die Bremische Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) die Beiratstätigkeit für das gesamte bremische Stadtgebiet einheitlich geregelt. Nach dem Beiratsgesetz 1979 sind für 22 Stadt- und Ortsteile der Stadtgemeinde Bremen Beiräte zu bilden (§ 1), denen nach näherer Ausgestaltung des § 2 entweder jeweils ein eigenes oder für mehrere Stadtteile jeweils ein gemeinsames Ortsamt zugeordnet ist. Der Beirat hat für alle Angelegenheiten, die örtlich von öffentlichem Interesse sind, umfassende Informations-, Vorschlags-, Beratungs- und Anhörungsrechte (§§ 6 und 7), sowie die Befugnis, über die Verwendung der dem Ortsamt für orts- und stadtteilbezogene Maßnahmen zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zu beraten und zu beschließen (§ 6 Abs. 1 Ziff. 4 i.V.m. § 37). Die Ortsämter haben die Aufgabe, die bei ihnen wirkenden Beiräte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und ihre Beschlüsse bei den stadtbremischen Behörden und anderen zuständigen Stellen zu vertreten (§ 33 Abs. 1); außerdem haben sie als

Außenstelle der bremischen Verwaltung weitere übertragene Aufgaben wahrzunehmen (§ 33 Abs. 1 i.V.m. §§ 43 und 44). Aufsichtsbehörde für die Ortsämter ist der Senator für Inneres (§ 40 Abs. 1).

Die Wahl der Beiratsmitglieder erfolgt indirekt durch die Stadtbürgerschaft aufgrund von Vorschlagslisten der Parteien und Wählervereinigungen. Für die Wahl der Beiratsmitglieder trifft das Beiratsgesetz 1979 folgende Regelungen:

§ 20

Zahl der Beiratsmitglieder

(1) Die Zahl der Mitglieder eines Beirats richtet sich nach der Einwohnerzahl des Beiratsbereichs. Dabei ist die Einwohnerzahl zugrunde zu legen, die vom Wahlamt bei der Aufstellung des Wählerverzeichnisses für die Bürgerschaftswahl ermittelt worden ist.

(2) Die Mitgliederzahl eines Beirats beträgt

	bis zu	2 000 Einwohner	7,
2 001	bis	5 000 Einwohner	9,
5 001	bis	10 000 Einwohner	11,
10 001	bis	20 000 Einwohner	13,
20 001	bis	30 000 Einwohner	15,
30 001	bis	40 000 Einwohner	17,
	über	40 000 Einwohner	19,

§ 21

Wahlverfahren

(1) Die Beiratsmitglieder werden auf Vorschlag der Parteien und Wählervereinigungen von der Stadtbürgerschaft für die Dauer ihrer Wahlperiode gewählt. Die Sitzverteilung erfolgt nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt) aufgrund der für die Parteien und Wählervereinigungen im Beiratsbereich abgegebenen Stimmen. Dabei sind nur die Parteien und Wählervereinigungen zu berücksichtigen, die aufgrund des Wahlergebnisses Sitze in der Stadtbürgerschaft erhalten haben. Über die Zuteilung des letzten Sitzes entscheidet bei gleicher Höchstzahl das von der Aufsichtsbehörde zu ziehende Los.

(2) Die Vorschläge der Parteien sind von dem untersten Gebietsverband, der für den gesamten Beiratsbereich zuständig ist, über ihre Landesleitungen bei der Aufsichtsbehörde innerhalb von 6 Wochen nach Bekanntgabe des endgültigen Wahlergebnisses der Bürgerschaftswahl schriftlich einzureichen; für Wählervereinigungen gilt Entsprechendes. Verspätete Vorschläge werden nicht berücksichtigt. In diesem Fall vermindert sich die Zahl der Beiratsmitglieder entsprechend.

(3) Nach Ablauf der Wahlperiode der Bürgerschaft üben die bisherigen Beiratsmitglieder ihr Amt solange weiter aus, bis die neuen Beiratsmitglieder gewählt sind. Hiervon ausgenommen sind Beiratsmitglieder, die neu in die Bürgerschaft gewählt worden sind.

§ 25

Ersatzwahl

(1) Scheidet ein Mitglied gemäß § 23 oder § 24 Abs. 1 Nr. 1, 3 oder 4 aus dem Beirat aus, so erfolgt eine Ersatzwahl gemäß § 21. Das Vorschlagsrecht steht der Partei oder Wählervereinigung zu, auf deren Vorschlag das ausgeschiedene Mitglied von der Stadtbürgerschaft gewählt worden war.

(2) Im Fall des § 24 Abs. 1 Nr. 2 findet eine Ersatzwahl nicht statt. In diesem Fall vermindert sich die Mitgliederzahl des Beirats für den Rest der Wahlperiode um die Zahl der ausgeschiedenen Mitglieder.

§ 26

Änderung der Stadt- und Ortsteile

(1) Die Mitgliedschaft im Beirat erlischt vor Ablauf der Wahlperiode der Stadtbürgerschaft, wenn durch eine Neubegrenzung der Stadt- und Ortsteile die örtliche Zuständigkeit des Beirats so geändert wird, daß sich die Mitgliederzahl des Beirats nach § 20 Abs. 2 gleichfalls verändert. Dabei ist in den geänderten Beiratsbereichen von dem nach § 20 Abs. 1 ermittelten Einwohnerstand auszugehen.

(2) Die Stadtbürgerschaft wählt für die nach Abs. 1 geänderten Beiratsbereiche neue Beiräte nach § 21. Die Neuwahl soll binnen 3 Monaten erfolgen. Bis zum Zusammentritt der neuen Beiräte werden deren Aufgaben von den bisherigen Beiräten wahrgenommen.

Mit Beschluß vom 9. September 1980 hat der 1. Senat des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen dem Senat der Freien Hansestadt Bremen zum Zwecke der Herbeiführung einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs gemäß Art. 142 der Landesverfassung (LV) mitgeteilt, daß er die in dem Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiete der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979 (BremGBI. S. 115) enthaltenen Bestimmungen über die Wahl der Beiratsmitglieder für unvereinbar mit Art. 145 Abs. 2 LV halte. Dieser Vorlagebeschluß des Oberverwaltungsgerichts erging in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO (OVG 1 T 16/79); über ihn hat der Staatsgerichtshof im Verfahren nach Art. 142 LV in einer gleichzeitig verkündeten Entscheidung dahin erkannt, daß die Vorlage unzulässig ist.

III.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen (Antragsteller) hat unter dem 27. Juli 1981 eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs nach Art. 140 LV über die Auslegung des Art. 145 Abs. 2 LV beantragt. Der Staatsgerichtshof hat die Antragsteller des Normenkontrollverfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (OVG 1 T 16/79) als Beteiligte in das Verfahren einbezogen (Beteiligte).

Der Antragsteller hält die vom Oberverwaltungsgericht im Beschluß vom 9. September 1980 vertretene Auffassung zur Auslegung des Art. 145 Abs. 2 LV für unzutreffend. Das Oberverwaltungsgericht hatte zur Begründung seiner Entscheidung im wesentlichen ausgeführt:

Art. 145 Abs. 2 LV könne nach seinem Wortlaut kaum anders verstanden werden als dahin, daß die Gemeinden frei entscheiden könnten, ob sie Bezirksvertretungen einrichten wollten oder nicht, daß die Bezirksvertretungen aber nur als „örtlich gewählte“ zulässig seien. Die Auffassung, der Verfassungsgeber habe eine örtliche Wahl zulassen, auf andere Weise gewählte Bezirksvertretungen aber damit nicht ausschließen wollen, werde dem Wortlaut und der zentralen Stellung des Art. 145 Abs. 2 LV als der einzigen unmittelbar in der Landesverfassung getroffenen Bestimmung über die politisch relevante Organisation der Gemeinden nicht gerecht. Daß der Verfassungsgeber Bezirksvertretungen nur als örtlich gewählte in Betracht gezogen habe, werde durch die Entstehungsgeschichte bestätigt. Aus der Beratung der Landesverfassung in der Bürgerschaft als der letzten Phase der Entstehungsgeschichte ergebe sich, daß damals nicht an eine konkrete Ausgestaltung der Bezirksvertretungen und insbesondere nicht an ein bestimmtes Maß von Kompetenzen gedacht worden sei. Dies alles sei offen geblieben. Zumindest in diesem letzten Stadium der Verfassungsdebatte sei nicht eine dezentralisierte Behördenorganisation, sondern eine dezentralisierte Bürgervertretung (bei weiterhin zentraler Verwaltungsorganisation) beabsichtigt gewesen. Die schon seit 1946 eingerichteten Beiräte hätten eine bessere Rechtsstellung erhalten sollen; es sei aber

nicht an qualitativ gänzlich andere Einrichtungen gedacht gewesen. Die Regelung enthalte damit in erster Linie ein demokratisches Element; verwaltungsorganisatorische Elemente seien demgegenüber jedenfalls für die Bürgerschaft zurückgetreten. Art. 145 Abs. 2 LV beziehe die Bezirksvertretungen deshalb auch nicht auf örtliche Verwaltungseinheiten, sondern nur auf örtliche Angelegenheiten, möchten diese auch von zentralen Behörden verwaltet werden. Gerade die demokratische Intention der Verfassungsbestimmung komme in dem Erfordernis der örtlichen Wahl besonders zum Ausdruck.

Da die Beiräte nach dem Gesetz vom 9. April 1979 qualitativ nichts anderes seien als Bezirksvertretungen im Sinne von Art. 145 Abs. 2 LV, sei die Schlußfolgerung unabweislich, daß sie unter Verletzung der Landesverfassung berufen worden seien. Eine Wahl durch die Stadtbürgerschaft sei keine örtliche Wahl, sondern eine zentrale Wahl. Die Stadtbürgerschaft könne örtliche Kandidaten wählen, sie könne aber als zentrales Verfassungsorgan der Stadtgemeinde Bremen nicht örtlich wählen.

Der Antragsteller trägt demgegenüber im wesentlichen vor: Art. 145 Abs. 2 LV sei als Ermächtigung für die Gemeinden ausgestaltet. Schon diese Ausgestaltung mache deutlich, daß der Verfassungsgeber dem Gedanken der Einheit der Stadtgemeinde in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht den Vorrang eingeräumt habe. Mit der in Art. 145 Abs. 2 LV enthaltenen Bestimmung habe der Verfassungsgeber die politische Verantwortung dafür, ein sachlich vertretbares Gleichgewicht zwischen der notwendigen Einheit der Verhältnisse in den Stadtgemeinden und etwa wünschenswert erscheinender Vielfalt der Möglichkeiten herzustellen, ausschließlich in die Hand der Gemeindevertretungskörperschaften gelegt. Die Vorschrift gewähre schon ihrem Wortlaut nach den Gemeinden eine weitreichende Handlungsfreiheit. Die Verfassung sage nichts darüber, daß unmittelbare Stadtteilwahlen der einzig zulässige Weg der Bürgerbeteiligung seien. Wenn das Oberverwaltungsgericht der Verfassungsvorschrift ein Verbot von Beiratswahlen durch die Stadtbürgerschaft entnehme, so widerspreche das dem allgemeinen Grundsatz, daß eine nicht ausdrücklich begrenzte Regelungsbefugnis ohne weiteres auch Regelungen zulasse, die hinter der maximal zulässigen Ausfüllung der Ermächtigung zurückblieben. Art. 145 Abs. 2 LV bestätige nur zusätzlich die Handlungsfreiheit der Gemeinde, betone und bestärke sie, indem er ihr einen besonderen Schutz gegen ein etwaiges Eingreifen des Landesgesetzgebers gewähre. Wenn die Verfassung die Wahl von Beiräten durch die Stadtbürgerschaft hätte verbieten oder ausschließlich die Direktwahl hätte zulassen wollen, so hätte das ausdrücklich vorgeschrieben werden müssen. Art. 145 Abs. 2 LV stelle es gerade in die Entscheidung der Stadtgemeinden, ob sie – wie in Bremerhaven – auf eine kommunale Untergliederung mit besonderer Bürgerbeteiligung ganz verzichte, ob sie bei der Einrichtung einer solchen Untergliederung bis zur Direktwahl von Bürgervertretungen gehe, oder aber ob sie – wie Bremen – einen mittleren Weg

einschlagen wolle. Der stadtbremische mittlere Weg stehe weit mehr in Einklang mit den Zwecken und Intentionen der Verfassungsvorschrift als der völlige Verzicht.

Diese seine Auslegung des Art. 145 Abs. 2 LV sieht der Antragsteller durch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift bestätigt. In den Debatten der Verfassungsdeputation und der Bürgerschaft seien alle Wünsche und Anträge abgelehnt worden, durch die die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden auch nur in irgendeine Richtung hätte eingeschränkt werden können.

Der Antragsteller begehrt die Feststellung,

1. daß Art. 145 der Landesverfassung nicht so auszulegen ist, daß die Gemeinden **stets** die örtliche Wahl vorsehen **müssen**, sofern sie sich nur zur Einrichtung von Beiräten für einzelne Stadtteile überhaupt entschließen; und damit
2. daß die in dem Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979 (BremGBI. S. 115) enthaltenen Bestimmungen über die Wahl der Beiratsmitglieder nicht gegen Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung verstoßen.

Die Beteiligten begehren die Zurückweisung des Antrags.

Sie haben ausgeführt: Der Antrag sei unzulässig.

Das ergebe sich aus dem Verhältnis von Art. 140 LV zu Art. 142 LV. Da der Staatsgerichtshof zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des Beiratsgesetzes 1979 im Verfahren der konkreten Normenkontrolle nach Art. 142 LV nicht zuständig sei, dürfe die von § 47 VwGO beabsichtigte Konzentration der Prüfungs- und Verwerfungsbefugnis beim Obergericht nicht auf dem Umweg über Art. 140 LV umgangen werden. Art. 140 LV sei bei den Ortsgesetzen deshalb einschränkend auszulegen.

In der Sache unterstützen die Beteiligten die Rechtsansicht des Obergerichts; sie halten den Antrag deshalb für unbegründet. Art. 145 Abs. 2 LV komme nicht die Verbindlichkeit zu, die ihr der Antragsteller beilege. Vielmehr handele es sich um eine Art Verfassungsdirektive nach Art eines Wenn-Dann-Programms: Wenn der Gesetzgeber sich entschlöße, die Materie zu regeln, dann sei er an die Leitgrundsätze gebunden, die der Verfassungsgeber für diesen Bereich vorgegeben habe. Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 145 Abs. 2 LV ergebe sich, daß Einigkeit hinsichtlich dieser Vorschrift erst erreicht worden sei, nachdem der Vorsitzende der SPD-Bürgerschaftsfraktion in der Verfassungsdeputa-

tion versichert habe, seine Fraktion werde den Kompromißvorschlag von Bürgermeister Dr. Spitta annehmen und gebe die Versicherung ab, sie werde für den Bezirk nördlich der Lesum und für Hemelingen die fragliche Bestimmung durchführen. Das spätere Verhalten der „Regierungsträgerin“ lasse nur folgende Deutungen zu: Entweder entsprächen die späteren Regelungen (geringfügige Änderungen des Ortsamtsgesetzes 1946) nicht dem, was mit dem Kompromiß gewollt gewesen sei; dann habe die SPD-Fraktion die Versicherung ihres Vorsitzenden gebrochen und die anderen Beteiligten im Hinblick auf deren Kompromißverhalten betrogen. Oder die SPD-Fraktion habe sich an die Versicherung nicht gebunden gefühlt, weil noch spätere Änderungen des Spitta-Entwurfes erfolgten, nämlich gerade die Zusätze „örtlich gewählte“ und „Bezirksvertretungen“ (dem habe die SPD allerdings selbst zugestimmt). Das könne dann aber nur heißen, daß diese Änderungen qualitativ als so wesentlich angesehen worden seien, daß die Geschäftsgrundlage für den Kompromiß nun seinerseits durch die SPD als entfallen betrachtet worden sei. Danach habe die Verfassung gewordene Bestimmung erst recht eine Bedeutung, die über die ihr vom Antragsteller zugemutete Beliebigkeit in der Hand des Ortsgesetzgebers weit hinausgehe.

In der mündlichen Verhandlung vom 8. Februar 1982 haben Rechtsanwalt Schottelius für den Antragsteller und Rechtsanwalt Adamietz für die Beteiligten ihre Auffassungen mündlich erläutert.

Die Gerichtsakten des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen im Verfahren OVG 1 T 16/79 und die Behördenakten des Senators für Inneres Az. 113-00-05, 113-00-06 und 113-00-07 haben dem Staatsgerichtshof vorgelegen.

B.

I.

Die Anträge sind zulässig. Der Staatsgerichtshof ist nach Art. 140 LV zuständig, über die ihm von dem Antragsteller vorgelegten Fragen zu entscheiden.

Nach Art. 140 LV, § Nr. 1 StGHG ist der Staatsgerichtshof zuständig für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen, die ihm von den im einzelnen aufgeführten Antragsberechtigten vorgelegt worden sind. Der Antragsteller gehört zu den nach Art. 140 LV Antragsberechtigten. Bei den in die Form von Feststellungsanträgen gekleideten Fragen handelt es sich um Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung. Das liegt für den Antrag Ziff. 1 auf der Hand, hier soll der Inhalt des Art. 145 Abs. 2 LV rechtsverbindlich festgestellt werden. Es gilt aber auch für den Antrag Ziff. 2, mit dem eine abstrakte Normenkontrolle der Wahlbestimmungen des Beiratsgesetzes

1979 begehrt wird. Die Frage der Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Normen kann nur beantwortet werden, wenn man die Verfassung richtig auslegt (StGH Bremen, Urteil vom 27.2.1950, Entsch.Slg. 1950 – 1969, S. 3 – 5; Entsch. vom 23.9.1974, Entsch.Slg. 1970 – 1976, S. 38 – 44). Daß der Antragsteller die Feststellung der Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Normen begehrt, also selbst an deren Gültigkeit nicht zweifelt, macht den Antrag nach Ziff. 2 nicht unzulässig. Noch deutlicher als bei der abstrakten Normenkontrolle des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG (vgl. Söhn, in: Starck, Hrsg. Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. I, 1976, S. 300) ergibt die generalklauselartige Fassung des Art. 140 LV, daß die (hier durch das Normenkontrollverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht deutlich gewordenen) „Zweifel“ nur Anlaß der Antragstellung sein können und vom Antragsteller selbst nicht geteilt werden müssen.

Daß die Feststellung der Verfassungsmäßigkeit eines Ortsgesetzes begehrt wird, macht die Frage nicht zu einer kommunalverfassungsrechtlichen, zu deren Entscheidung der Staatsgerichtshof nicht zuständig wäre (StGH Bremen, Entsch. vom 9.3.1977, Entsch.Slg. 1977 – 1979, S. 32 – 36 f.). Zur Entscheidung steht nicht ein kommunalverfassungsrechtliches, dem Verwaltungsrecht zuzuordnendes Problem der inneren Organisation der Stadtgemeinde Bremen, sondern die nach Art. 145 Abs. 2 LV einer Norm mit Verfassungsrang zu beurteilende Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der vom Ortsgesetzgeber erlassenen Wahlvorschriften. Anders als bei der konkreten Normenkontrolle des Art. 142 LV sind im Verfahren nach Art. 140 LV möglicher Prüfungsgegenstand Rechtsnormen aller Art: sowohl formelle Gesetze als auch untergesetzliche Rechtsnormen (Rechtsverordnungen und Satzungen einschließlich der Ortsgesetze; vgl. C. Koch, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit der Freien Hansestadt Bremen, 1981, S. 90). Die Einschränkung des Verfahrenszugangs erfolgt hier durch die Beschränkung des Kreises der Antragsberechtigten. Für eine von den Beteiligten für erforderlich gehaltene restriktive Auslegung, nach der Satzungsrecht wie in Art. 142 LV auch in Art. 140 LV nicht Gegenstand einer Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof sein soll, ergibt sich aus dem Normtext des Art. 140 LV keinerlei Anhaltspunkt. Eine solche restriktive Auslegung müßte nicht zuletzt als Einschränkung des durch Art. 140 LV gewährleisteten Minderheitsschutzes Bedenken erregen. Die Parallelzuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts zur Prüfung von Satzungsrecht im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO auch am Maßstab des Landesverfassungsrechts (vgl. die gleichzeitig verkündete Entscheidung des StGH in St. 2/80) schließt die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs im abstrakten Normenkontrollverfahren nach Art. 140 LV nicht aus. Bei zeitlicher Parallelität beider Verfahren werden Kollisionen durch § 47 Abs. 4 VwGO vermieden: Danach kann das Oberverwaltungsgericht, wenn ein Verfahren zur Prüfung der Gültigkeit der ihm zur Prüfung vorgelegten Rechtsvorschrift bei einem Verfassungsgericht anhängig ist, anordnen, daß die Verhandlung bis zur Erledigung des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht auszusetzen sei. Die Bestimmung dürfte bei ange-

zeigter funktionellrechtlicher Betrachtungsweise trotz der „Kann“-Formulierung zumindest für den Fall verbindlich sein, daß das Oberverwaltungsgericht die Nichtigerklärung einer Norm wegen Verstoßes gegen die Landesverfassung beabsichtigt (vgl. auch Eyermann/Fröhler, 8. Aufl., 1980, Rz. 35 a zu § 47 VwGO).

II.

Die dem Antrag Ziff. 1 zugrundeliegende Zweifelsfrage über die Auslegung der Verfassung beantwortet der Staatsgerichtshof, wie in Ziff. 1 der Entscheidungsformel ausgesprochen. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Nach Artikel 145 Abs. 2 LV können die Gemeinden für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile, insbesondere der stadtbremischen Außenbezirke, durch Gemeindegesezt örtlich gewählte Bezirksvertretungen einrichten. Die durch den Antrag Ziff. 1 an Art. 145 Abs. 2 LV herangetragene Fragestellung ist eine doppelte: einmal geht es um den sachbezogenen Regelungsinhalt dieser Verfassungsnorm, insbesondere um die Bedeutung des Normbestandteils „örtlich gewählte Bezirksvertretungen“, dann aber auch um die Ermittlung ihres normativen Gehaltes, also um die Frage, ob dem Ortsgesetzgeber eine bloße Ermächtigung erteilt, ob ihm eine Verfassungsdiirektive bei Zulässigkeit anderer Lösungen gegeben oder ob ihm ein Regelungsmodell mit Ausschließlichkeitscharakter vorge-schrieben werden sollte.

1. Eine allein auf dem Wortlaut des Art. 145 Abs. 2 LV abhebende Auslegung führt zu keiner eindeutigen Aussage. In dieser Verfassungsnorm wird eine Ermächtigung an den Ortsgesetzgeber erteilt, auf Stadtteileebene, also für Untergliederungen des Gemeindegebietes, „für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten“ „örtlich gewählte Bezirksvertretungen“, also eine über die Beteiligung auf der „Ratsebene“ hinausgehende Bürgerbeteiligung einzurichten. Ob die Verwendung der einzelnen Begriffe, insbesondere der Begriffe „Verwaltung“ und „Bezirksvertretungen“ in einem fachsprachlich präzisen oder in einem mehr umgangssprachlichen allgemeinen Sinne gemeint ist, läßt sich dem Normtext allein nicht entnehmen. Zweifelhaft bleibt auch, welche der beiden folgenden Lesarten dem Normsinn der Vorschrift entspricht: Für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile können die Gemeinden Bezirksvertretungen „sogar“ als örtlich gewählte einrichten, oder: sie können solche Bezirksvertretungen „nur“ als örtlich gewählte einrichten.

Etwas deutlicher werden die Konturen des Art. 145 Abs. 2 LV, wenn man ihn in den Kontext weiterer Verfassungsbestimmungen mit gleichem Sachbezug einordnet. Die Bestimmung steht im letzten Abschnitt der Verfassung, der von den „Gemeinden“ han-

delt. Der bremische Staat „Freie Hansestadt Bremen“ (Art. 64 LV) besteht aus den beiden Städten Bremen und Bremerhaven (Art. 143 LV). Für diese beiden Gemeinden des bremischen Staates treffen die Art. 144 – 149 LV einige wenige, dafür aber um so bedeutsamere Regelungen. Nach Art. 144 S. 1 LV sind die Gemeinden Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Nach Satz 2 dieser Bestimmung haben sie innerhalb der Schranken der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung (insoweit aufgrund von Art. 31 GG durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ersetzt, vgl. BremStGH, Entsch. vom 4.7.1953, Entsch.Slg. 1950 – 1969, S. 42 – 44 f.; dazu Stierling, Das Kommunalverfassungsrecht im Lande Bremen, Diss. jur. Göttingen 1964, S. 18 ff.) und das Recht auf eine selbständige Gemeindeverfassung. Letztere wird nicht, wie im deutschen Kommunalrecht üblich, durch eine landesrechtliche Gemeindeordnung ausgestaltet, sondern Art. 145 Abs. 1 S. 1 LV trifft die Bestimmung, daß die Verfassungen der Gemeinden von diesen selbst festgestellt werden. Damit geht die bremische Verfassung über das übliche Maß der kommunalen Selbstverwaltung erheblich hinaus und garantiert den Gemeinden die kommunale Verfassungsautonomie. Dem bremischen Staat wird in Art. 145 Abs. 1 S. 2 LV lediglich die Kompetenz vorbehalten, Grundsätze für Gemeindeverfassungen zu erlassen, eine Kompetenz, von der er keinen Gebrauch gemacht hat. Die Verfassungshoheit der Gemeinden wird somit nur durch wenige Bestimmungen auf Verfassungsebene eingeschränkt: Art. 146 für das Finanzwesen der Gemeinden, Art. 147 für die Aufsicht über die Gemeinden. Die besondere stadtstaatliche Tradition Bremens spiegelt sich in Art. 148 LV: Danach sind, sofern nicht die Stadtgemeinde Bremen gem. Art. 145 durch Gesetz etwas anderes bestimmt, die Stadtbürgerschaft und der Senat die gesetzliche Organe der Stadtgemeinde Bremen; auf die Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen sind in diesem Falle die Bestimmungen der Landesverfassung über Bürgerschaft und Senat entsprechend anzuwenden.

Für die Interpretation des Art. 145 Abs. 2 LV bedeutsam ist zunächst einmal schon die Tatsache, daß die Bestimmung zu den wenigen Regelungen gehört, die die Landesverfassung selbst der kommunalen Selbstorganisation vorgibt. Das spricht dafür, daß es sich hier nicht um eine nebensächliche Detailregelung handelt, sondern um ein so wesentliches Regelungsanliegen, daß es nicht dem Grundsätze Gesetz nach Art. 145 Abs. 1 S. 2 LV überlassen werden sollte. Zugleich wird auf diese Weise ein verfassungsrechtliches Problem ausgeräumt, das für die Verwaltung der nach Art. 148 LV lebenden Stadtgemeinde Bremen durch die dort vorgenommene Verweisung auf die Bestimmungen über Bürgerschaft und Senat entstehen könnte. Art. 145 Abs. 2 LV stellt klar, daß die entsprechende Anwendung dieser unmittelbar auf die Staatsorganisation bezogenen Vorschriften, insbesondere der Bestimmungen des Art. 67 Abs. 2 LV („Die vollziehende Gewalt liegt in den Händen des Senats und der nachgeordneten Vollzugsbehörden“) und des Art. 127 LV („Die Verwaltungsbehörden und Ämter werden nach

Richtlinien und Weisungen des zuständigen Senators von fachlich geeigneten Personen geleitet“), der Einrichtung örtlich gewählter Bezirksvertretungen für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile nicht entgegenstehen soll.

Auffällig ist im Kontext der wenigen und offenen Verfassungsregelungen zur kommunalen Organisation nicht nur die Tatsache, daß Art. 145 Abs. 2 LV zu diesen wenigen Bestimmungen gehört, auffällig ist insbesondere die in diesem offenen Kontext überraschende Konkretetheit der Regelung, mit der nicht nur eine generelle Ermächtigung zur kommunalrechtlichen Untergliederung erteilt wird, sondern speziell für „örtlich gewählte Bezirksvertretungen“ und dies für „bestimmte Stadtteile“ unter nochmaliger Hervorhebung der „stadtbremischen Außenbezirke“. Hier wird vom Normtext selbst seine Interpretation aus Geschichte und Entstehungsgeschichte geradezu angefordert.

2. Bei der Auslegung aus der Entstehungsgeschichte der Verfassungsnorm geht es nicht in erster Linie um eine Recherche nach dem „subjektiven Willen“ des Verfassungsgebers im Gegensatz zum „objektiven Willen“ der Verfassung, sondern vielmehr darum, aus dem geschichtlichen Zusammenhang heraus die Regelungsaufgabe zu rekonstruieren, mit der der Verfassungsgeber konfrontiert war und zu deren Bewältigung er ein konkretes Lösungsangebot in der Verfassung festgeschrieben hat. Eine problemorientierte Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte muß es vermeiden, einzelne Diskussionsphasen oder gar einzelne Äußerungen von Beteiligten zu isolieren und dadurch möglicherweise überzubewerten. Es ist deshalb erforderlich, nicht nur die Endphase der Verfassungsdiskussion in der als verfassungsgebender Versammlung fungierenden Bürgerschaft zu beachten, wie das Oberverwaltungsgericht es getan hat, sondern auch auf die Beratungen der Verfassungsdeputation zurückzugreifen, die der Bürgerschaftsdebatte vorangingen. Ein anderes Vorgehen würde der Wirklichkeit des Verfassungsgebungsprozesses nicht gerecht, bei der der Zusammenhang der verschiedenen Diskussionsphasen nicht nur durch die Identität der agierenden Personen, sondern vor allem durch die Identität der Problemstellung hergestellt wird. Daß der Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte auch nicht durch die endgültige Annahme der Verfassung durch Volksentscheid abgeschnitten ist, ergibt sich aus der Struktur des Plebiszits als einer Ja-Nein-Entscheidung, mit der die zur Entscheidung gestellte Verfassung „wie sie ist“ akzeptiert (oder verworfen) wird. Die historische und genetische Interpretation fügt dem Normtext nicht etwas ihm Außenstehendes hinzu, von dem man annehmen könnte, es sei nicht Gegenstand des Volksentscheids gewesen, sondern sie dient der Klärung des Textsinnes selbst, der Aufhellung der der Norm immanenten geschichtlichen und entstehungsgeschichtlichen Bedeutungskomponenten.

- a) Als die Verfassungsdeputation am 9. April 1947 in eine Generaldebatte über den allgemeinen Staatsaufbau des Landes Bremen eintrat, standen gerade im Hinblick auf die gebietsmäßige Gliederung, die Verwaltungsorganisation und die Zuteilung kommunaler Selbstverwaltungsrechte Entscheidungen an, deren Problematik nur im geschichtlichen Zusammenhang verständlich ist.

Nach § 1 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 18. Mai 1920 (GBI. S. 183) bestand der bremische Freistaat aus den Städten Bremen, Bremerhaven und Vegesack und dem Landgebiet. Den Gemeinden und dem Kreis des bremischen Landgebiets waren das Recht auf eine selbständige Gemeinde- und Kreisverfassung und innerhalb der Schranken der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung zugesichert (§ 71). Die Aufsicht des Senats beschränkte sich auf die Gesetzmäßigkeit und Lauterkeit der Verwaltung und die Grundlagen der Finanzgebarung (§ 74).

Eine zwangsweise Neugliederung erfuhr Bremen im Jahre 1939. Durch die 4. Verordnung über den Neuaufbau des Reiches vom 28. Sept. 1939 (RGBl. S. 2041) wurde die seit ihrer Gründung im Jahre 1827 zu Bremen gehörende Stadt Bremerhaven (mit Ausnahme des schon 1938 in die Stadt Bremen eingemeindeten Hafengebiets) in die preußische Stadt Wesermünde eingegliedert. Bremen erhielt dafür die angrenzenden preußischen Gemeinden Hemelingen, Mahndorf, Lesum, Schönebeck, Grohn, Aumund, Blumenthal und Farge; die bis dahin selbständigen Gemeinden Vegesack, Büren, Grambkermoor und Lesumbrock wurden eingemeindet. Durch die Verordnung über die Außenstellen der bremischen Verwaltung vom 26. April 1941 (BremGBI. S. 33) wurden in den Ortsteilen Hemelingen, Burg-Lesum, Vegesack und Blumenthal örtliche Verwaltungsdienststellen eingerichtet, denen als Außenstellen der zentralen Verwaltung die Erledigung polizeilicher Aufgaben sowie Aufgaben aus dem Bereich des Meldewesens übertragen und bei denen Zahlstellen eingerichtet wurden, um den Bürgern längere Wege zu ersparen; auch wurde den Bürgern das Recht eingeräumt, unmittelbar bei den Außenstellen Beschwerden vorzubringen.

Nach dem Zusammenbruch wurde durch das Gesetz über die Vereinigung des bremischen Landgebietes mit der Stadt Bremen vom 19. September 1945 (BremGBI. S. 9) das Gebiet des Landkreises Bremen aufgelöst; die restlichen 11 Landgemeinden (Osterholz, Oberneuland-Rockwinkel, Borgfeld, Lehester Deich, Blockland, Seehausen, Strom, Lankenau, Huchting, Arsten und Habenhausen) wurden unter Beibehaltung ihrer örtlichen Verwaltungsstellen, die als Dienststellen der Stadtgemeinde Bremen kommissarisch weitergeführt wurden, in das bremische Stadtgebiet integriert (Überleitungsverordnung zum Gesetz über die Vereinigung des bremischen Landgebiets mit der Stadt Bremen vom 20. September 1945,

BremGBI. S. 9). Für dieses bremische Stadtgebiet wurde am 4. Juli 1946 von der Bürgerschaft ein Verfassungsentwurf angenommen, der zwar von der zu dieser Zeit zuständigen Britischen Militärregierung weder genehmigt noch abgelehnt, nach dem jedoch zunächst tatsächlich verfahren worden ist. Dieser Verfassungsentwurf ging von der Einheit von Landes- und Gemeindeverwaltung aus und organisierte so das Land Bremen als echten Stadtstaat, in dem für ehemals selbständige Gemeinden oder sonstige kommunale Gliederungen selbständige Verwaltungsrechte nicht vorgesehen waren. Dies ist die Geburtsstunde der bremischen Ortsgesetzgebung.

Durch das Gesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung vom 14. Dezember 1946 (BremGBI. S. 117 – im folgenden: Ortsamtsgesetz 1946) wurde eine neue Rechtsgrundlage für die Verwaltungsorganisation und die Zuständigkeitsabgrenzung sowohl der im Jahre 1939 in Bremen eingemeindeten ehemals preußischen Gebiete als auch der im Jahr 1945 mit der Stadt Bremen vereinigten bremischen Landgemeinden geschaffen. In der Mitteilung des Senats vom 24. September 1946 (Verhandlungen zwischen dem Senat und der Bürgerschaft vom Jahre 1946, S. 73) wird ausdrücklich auf den durch Art. 1 Abs. 1 der neuen bremischen Verfassung geschaffenen Status als Einheitsgemeinde Bezug genommen. Eine Einheitsgemeinde von der Großräumigkeit Bremens müsse Bedacht darauf nehmen, daß die Volksnähe der öffentlichen Verwaltung gewahrt werde und der Bevölkerung zu weite Wege zu ihren Verwaltungsbehörden erspart blieben. Diesem Zwecke sollten in den Angelegenheiten der allgemeinen und inneren Verwaltung an Stelle der früheren Gemeindeverwaltungen Ortsämter dienen, die auch in Zukunft Mittelpunkt des Kommunallebens ihres Bezirkes sein würden.

Das Ortsamtsgesetz 1946 schrieb – bei weiterhin zentraler Verwaltung des Innenstadtbereichs – die Institutionalisierung von 15 Ortsämtern vor (Hemelingen, Burglesum, Vegesack, Blumenthal, Osterholz, Oberneuland-Rockwinkel, Borgfeld, Lehesterdeich, Blockland, Arsten, Habenhausen, Huchting, Strom, Lankenau und Seehausen). Die Ortsämter des Ortsamtsgesetzes 1946 waren „im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsorganisation der Hansestadt Bremen selbständige Ämter mit nach außen allein verantwortlichen Leitern“ (§ 3) und für eine Reihe von Fachverwaltungen Außenstellen (§ 11).

Sie wurden von ihrem Leiter vertreten (§ 27), unterstanden der Dienstaufsicht der Regierungskanzlei und waren an die Weisungen der Fachverwaltungen gebunden (§ 21 Abs. 1). Das Gesetz schrieb bei jedem Ortsamt „zur Beratung seines Leiters“ einen Beirat vor, der aus sachkundigen Bürgern bestehen und nach Anhörung des Leiters des Ortsamts von der Bürgerschaft für die Dauer ihrer Wahlperiode gewählt

werden sollte (§ 4). Die Intentionen des Ortsamtsgesetzes 1946 ergeben sich besonders deutlich aus dessen §§ 1 und 2. Danach sollten die Ortsämter der Sicherung einer volksnahen Verwaltung dienen, den Verkehr der Bevölkerung ihres Bezirks mit der Verwaltung erleichtern und durch ihre Arbeit dazu beitragen, das Gefühl der Verbundenheit der Einwohner ihres Bezirkes mit den übrigen Teilen der Hansestadt Bremen als Grundlage des gemeindlichen Lebens zu stärken. Den Ortsämtern war aufgetragen, ihr Augenmerk auf alles zu richten, was zu berechtigten Beschwerden aus der Bevölkerung führen könnte, sich den ihnen aus der Bevölkerung vorgetragenen erfüllbaren Wünschen nicht zu verschließen, sondern ihnen nachzugehen und nötigenfalls die weiter erforderlichen Schritte einzuleiten. Sie sollten sich in dauernder Fühlung mit allen Schichten der Bevölkerung ihres Bezirkes halten und den Maßnahmen der bremischen Verwaltung in der Bevölkerung Verständnis verschaffen. Sie hatten außerdem ihre auf der genauen Kenntnis der örtlichen Verhältnisse beruhenden besonderen Erfahrungen den beteiligten Fachbehörden jederzeit nutzbar zu machen.

Nachdem die Amerikaner die Briten als Besatzungsmacht abgelöst hatten, entschied sich der Stadtkreis Wesermünde für die Eingliederung in das neu zu errichtende Land Bremen. Aufgrund einer Vereinbarung zwischen der Amerikanischen und der Britischen Militärregierung wurde das aus den Gemeinden Bremen und Wesermünde (seit 25.3.1947 Bremerhaven, BremGBI. S. 48) bestehende Land Bremen gebildet. Für dieses neue Land Bremen verlangte die amerikanische Besatzungsmacht im Februar 1947 die Ausarbeitung eines neuen Verfassungsentwurfs.

Zum Vorstehenden vergleiche im einzelnen:
 Kulenkampff/Coenen, JÖR NF 3 (1954), S. 179 ff.; Arendt, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. v. H. Peters, Bd. I, 1956, S. 521, 533 ff.; Spitta, Kommentar zur Bremischen Verfassung, 1960, S. 12 ff.; Stierling, Das Kommunikationsverfassungsrecht im Lande Bremen, Diss. jur., Göttingen 1964, S. 5 ff., 33 ff.; Dehnkamp, 20 Jahre Ortsamtsverwaltung in Bremen, Festvortrag am 15.12.1966; Brede, Die Rechtsformen der Aufgliederung großstädtischer Verwaltungen, Diss. jur., Göttingen 1969, S. 70 ff.; Facklam/Sakuth, Ortsamtsbeiräte in Bremen, 1979, S. 6 ff.

- b) Vor dem Hintergrund dieser geschichtlichen Entwicklung ist die Verfassungsdebatte des Jahres 1947 zu sehen. In der Frage der staatlichen Neuorganisation bestand über zwei Punkte zwischen allen am Prozeß der Verfassungsgebung Beteiligten Übereinstimmung: daß es die soeben wiedererlangte Selbständigkeit des Landes Bremen zu sichern gelte und daß die Selbstverwaltung der freiwillig zu Bremen zurückgekehrten Gemeinde Wesermünde/Bremerhaven keine Schmälerung erfahren dürfe (vgl. Zuversicht und Beständigkeit, Wilhelm Kaisen, Eine Dokumentation, Bremen 1977, S. 151 ff., 170 ff.). Über den Status der eingemeindeten Kommunen gingen die Meinungen auseinander. Entsprechend unterschiedlich waren in diesem Punkt die Ver-

fassungsentwürfe, die von der SPD, der CDU, der KPD und von Bürgermeister Dr. Spitta im Auftrage des Senats (Referenten-Entwurf) erarbeitet worden waren.

Der SPD-Entwurf ließ die Frage der kommunalen Gliederung offen, indem er in den Artikeln 125 und 126 „den Gemeinden der Freien Hansestadt Bremen“ ein umfassendes Selbstverwaltungsrecht garantierte, ohne diese Gemeinden abschließend aufzuzählen. Der CDU-Entwurf bezeichnete die Städte Bremen und Bremerhaven unter starker Betonung ihrer Selbstverwaltungskompetenz als die beiden Gemeinden des Bremischen Staates (Art. 109, 111, 112). Für die Stadtgemeinde Bremen entschied sich dieser Entwurf in seinem Art. 110 für eine kommunale Untergliederung, nach der das Gebiet nördlich der Lesum und das Gebiet Hemelingen und südlich von Hemelingen im Rahmen der Verfassung der Stadtgemeinde Bremen die kommunale Selbstverwaltung durch selbstgewählte Bezirkskörperschaften (Bezirksverordnete) erhalten sollte. Am weitesten ging der KPD-Entwurf, der die gesamte Verwaltung des Landes Bremen (im einzelnen nicht benannten) Gemeinden und Städten zur Selbstverwaltung überlassen wollte. Eher zurückhaltend äußerte sich der Referenten-Entwurf, der als Grundlage der Verfassungsberatung diente. Nach ihm bestand der Bremische Staat aus den Städten Bremen und Bremerhaven (Art. 42), die jede für sich eine Gemeinde des Bremischen Staates bildeten (Art. 114 Abs. 1). Den Gemeinden wurde in enger Anlehnung an die Verfassung von 1920 das Selbstverwaltungsrecht garantiert (Art. 115, 117, 118); dabei wurde – offensichtlich zur besonderen Schonung Bremerhavens – ihre Verfassungshoheit verstärkt (vgl. den dem heutigen Art. 145 Abs. 1 entsprechenden Art. 116 des Entwurfs im Vergleich zu § 72 der Verfassung 1920). Eine Regelung über Bezirksverwaltungen bzw. Bezirksvertretungen enthielt der Referenten-Entwurf nicht.

In der allgemeinen Aussprache über den Staatsaufbau Bremens in der Sitzung der Verfassungsdeputation vom 9. April 1947 stand das Thema der kommunalen Gliederung im Mittelpunkt des Interesses. Da die späteren Einzelberatungen nur im Zusammenhang der in der allgemeinen Aussprache dargelegten Grundpositionen verständlich sind, ist es geboten, diese allgemeine Aussprache hier ausführlich zu dokumentieren. Das geschieht aufgrund der Sammlung: „Bremische Landesverfassung vom 21.10.1947. Protokolle der Verfassungsdeputation und ihrer Ausschüsse (2.4.1947 – 15.9.1947)“; zitiert: Protokolle der Verfassungsdeputation.

Nach einem kurzen einleitenden Referat von Bürgermeister Dr. Spitta zur Grundkonzeption des Referenten-Entwurfs stellte Abg. Degener (CDU) die Forderung, es müsse auch außerhalb der Städte Bremen und Bremerhaven Selbstverwaltungsgebiete geben. Er denke beispielsweise an Blumenthal und an das Gebiet nördlich der Le-

sum. Was in Berlin möglich sei, müsse auch in Bremen gehen. Man müsse erwägen, ob nicht eine weitergehende Aufteilung des Gebietes angezeigt sei, etwa in drei, vier oder fünf Gebiete mit Selbstverwaltung. Das jetzige System der Dienststellen mit Beiräten genüge nicht. Dazu erklärte Abg. Stockhinger (SPD), die vom Vorredner geäußerten Bedenken seien auch in seiner Fraktion zur Sprache gekommen. Der Verfassungsentwurf der SPD trage dem Rechnung. Wenn die politischen Verhältnisse sich geklärt hätten, solle man den Landgemeinden größere Selbständigkeit geben. Jetzt solle man auf eine Festlegung verzichten. Der Abgeordnete Dr. Lueken (BDV) äußerte eine ähnliche Auffassung. Der Abg. Rafoth (KPD) plädierte für weitgehende Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden. Senator Ehlers wies auf den besonderen städtischen Charakter Bremens hin. Der Hinweis auf Berlin verfange nicht, denn dort sei jedes Stadtgebiet so groß wie das ganze bremische Gebiet. Es habe seine politischen Gründe, wenn Bremen die Gemeinden so eng an sich gezogen habe. Bei einem etwaigen Aufgehens des Landes Bremen in Niedersachsen würde wohl die Stadt Bremen ihre Selbständigkeit behalten, aber ihr Landgebiet ganz mit Niedersachsen vereint werden. Wenn die Gefahr vorüber sei, könnten die Gemeinden ihr Selbstbestimmungsrecht zurückerhalten. Der Abg. Böhm (SPD) wies auf den Art. 125 im Verfassungsentwurf der SPD hin. Blumenthal und Hemelingen wollten jetzt auch Städte sein wie Vegesack. Manche früher selbständige Gemeinden seien allerdings zum Stadtteil Bremens geworden. Nach seiner Auffassung könnten aber gewisse Gebiete innerhalb des Stadtgebietes Eigenverwaltung bekommen. Die gegenwärtige Einrichtung der Ortsämter und Beiräte sei nur eine Notlösung. Er glaube, daß die Meinungen im Ziel gar nicht so weit auseinandergingen. Im Augenblick handele es sich nur um eine zeitlich begrenzte Regelung, bis das Schicksal Deutschlands klar geworden sei. Bürgermeister Dr. Spitta verteidigte die aus wirtschaftlichen Gründen notwendige Eingemeindungspolitik. Nur so habe Bremen die Möglichkeit einer großzügigen Stadtplanung. Das Gebiet nördlich der Lesum beispielsweise müsse ein Teil der Stadt bleiben, um Menschen dort unterzubringen. Siedlungspolitik treiben, Industrien hinlegen, wo sie hingehörten, neue Häfen anlegen, alles das sei nur möglich, wenn Raum vorhanden sei. Auch Berlin mit seinen Bezirksverwaltungen sei eine einzige Gemeinde geblieben und habe eingemeindet, was vorher selbständige Gemeinden gewesen seien. Weiter müsse man bedenken, daß nach dem Britisch-Amerikanischen Abkommen bei Schaffung einer deutschen Zentralregierung erneut geprüft werden solle, ob die Eingliederung Bremens in Niedersachsen nicht zweckmäßig sei. Löse man jetzt die Gemeinden draußen von Bremen ab, so könnten sie im gegebenen Fall den betreffenden niedersächsischen Bezirken leicht angegliedert werden, und Bremen sitze mit seiner Stadtplanung fest. Er warne dringend, im gegenwärtigen Zeitpunkt die Gemeinden von Bremen loszulösen. Man könne ihnen aber gewisse weitere Rechte einräumen als sie jetzt besäßen. Der Abg. Hollmann

(FDP) stellte fest, daß er nicht eine völlige Loslösung der Gemeinden im Auge gehabt habe, er wünsche nur, daß sie eine gewisse Selbstverwaltung bekämen. Der Abg. Degener (CDU) faßte das Ergebnis der Debatte dahin zusammen, daß im Prinzip Einigkeit bestehe. Dezentralisierung der Selbstverwaltung sei nötig. Man könnte auch Stadtteilen Selbstverwaltung geben, wie das Beispiel Berlin zeige. Völlige Ausgliederung wolle er auch nicht. Bürgermeister Dr. Spitta stellte als Ergebnis der Aussprache fest, daß nur der Abgeordnete Rafoth die Gemeinden ganz selbständig zu sehen wünsche, alle anderen wollten ihnen im Rahmen der Stadt Bremen größere Selbständigkeit geben, als es gegenwärtig bei dem System der Ortsämter der Fall sei. Man denke dabei beispielsweise an die Verhältnisse in Berlin. Er wolle diesem Wunsche Rechnung tragen und den Art. 42 seines Entwurfs anders formulieren. Dabei könne offenbleiben, ob die Gemeinden selbständig sein sollten oder nicht. Die Durchführung einer solchen Maßnahme solle jedenfalls noch nicht im gegenwärtigen Zeitpunkt erfolgen (Protokolle der Verfassungsdeputation, S. 9 – 15).

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Einigkeit bestand darüber, daß einer Reihe ehemals selbständiger Gemeinden größere Selbstverwaltungsrechte eingeräumt werden müßten. Einigkeit bestand auch darüber, daß das System des Ortsamtsgesetzes 1946 unzureichend sei. Während der Vertreter der KPD sich für eine größere Zahl selbständiger Gemeinden einsetzte, befürworteten die übrigen Deputationsmitglieder einhellig eine Dezentralisierung auf der Ebene stadtbremischer Stadtteile, weil sie fürchteten, eine weitere kommunale Verselbständigung zu eigenen Gemeinden könne zu einem Verlust dieser Gebiete und ihrer Integration in das Land Niedersachsen führen. Offen blieb, ob eine weitere Verselbständigung dann anzustreben sei, wenn sich die territorialen Verhältnisse konsolidiert hätten.

Wie sich aus den Debattenbeiträgen eindeutig ergibt, waren alle Beteiligten sich einig über eine wirkliche Dezentralisation im Sinne einer Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf kommunale Untergliederungen (Stadtteile, Bezirke) zur selbständigen Wahrnehmung im Gegensatz zur bloßen Dekonzentration, bei der die durch uneingeschränkte Weisungsrechte gesicherte Verantwortung bei dem übergeordneten Verwaltungsträger verbleibt. Daß hier und in den folgenden Einzelberatungen Dezentralisation in dem fachlich-technischen Sinn einer Übertragung selbständiger Entscheidungsbefugnisse von nicht unerheblichem Gewicht auf bezirkliche Verwaltungseinheiten verstanden wurde, wird besonders deutlich durch die wiederholte Bezugnahme auf die „Berliner Lösung“. Durch die am 13. August 1946 in Kraft getretene „Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin“ war eine in diesem Sinne dezentralisierte Kommunalverfassung institutionalisiert worden: Unterhalb der Ebene der Zentralverwaltung mit Stadtverordnetenversammlung, Magistrat und Oberbürgermeister gab es

20 Bezirke; die Bezirksverwaltungen hatten je eine Bezirksverordnetenversammlung, die über die Bezirksangelegenheiten selbständig zu beschließen hatte; ihr ausführendes Organ war das Bezirksamt mit einem Bezirksbürgermeister, einem Stellvertreter und bis zu 9 besoldeten Bezirksräten (Goetz, in: H. Peters, Hrsg.; Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 1956, S. 485 f.).

Die in der Verfassungsdeputation geführte Diskussion stand im Zusammenhang einer allgemeineren politischen Debatte. Das zeigt ein von den Ortsamtsleitern und Vertretern aller Fraktionen aus den Ortsämtern nördlich der Lesum am 25. April 1947 einstimmig gefaßter Beschluß (vgl. Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft, Sitzung vom 21.11.1947, S. 25), durch den festgestellt wurde, daß das Gesetz über Ortsämter der bremischen Verwaltung der Forderung nach Selbstverwaltung nicht gerecht werde, und in dem vom Verfassungsausschuß gefordert wurde, die Forderung einer wirklichen durch das Volk bestimmten Selbstverwaltung in der Verfassung zu verankern.

In der Sitzung des Unterausschusses der Verfassungsdeputation für den Aufbau des Staates am 26. Juni 1947 entwickelte sich, wie das Protokoll vermerkt, über die Frage der kommunalen Selbstverwaltung eine längere Debatte. Der Abg. Degener (CDU), unterstützt vom Abg. Dr. Lueken (BDV), forderte die Annahme der Bestimmung nach Art. 110 des CDU-Entwurfs, in der dem Gebiet nördlich der Lesum und dem Gebiet um Hemelingen die kommunale Selbstverwaltung zugesprochen wurde. Bürgermeister Dr. Spitta wandte sich dagegen, einzelne Gebiete herauszugreifen, sie namentlich festzulegen und ihnen durch die Verfassung das Selbstverwaltungsrecht zu geben.

Er schlage vor, eine allgemein gehaltene Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen, etwa folgendermaßen:

„Durch Gemeindegesezt können die Stadtgemeinden Teilen der Stadt im Rahmen der Stadtgemeinde das Recht der Selbstverwaltung gewähren.“

Der Abg. Degener (CDU) erklärte sich damit einverstanden, daß in der Verfassung nur der Grundsatz festgelegt, nicht aber einzelne Gebiete genannt würden, wenn im Protokoll festgehalten werde, daß die Verfassungsdeputation darin einig sei, dem Gebiet nördlich der Lesum Selbstverwaltung zu geben. Hiermit erklärten sich die Anwesenden einverstanden, und Bürgermeister Dr. Spitta faßte den Beschluß dahin zusammen, daß es Aufgabe der Stadtgemeinde sei, geeigneten Teilen der Stadt das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Stadtgemeinde zu gewähren. Die Formu-

lierung bleibe vorbehalten. Örtliche Bezirke sollten aber keineswegs genannt werden (Protokolle der Verfassungsdeputation, Anhang, Protokoll vom 26.6.1947).

Seinen Formulierungsvorschlag arbeitete Bürgermeister Dr. Spitta zu folgendem Art. 116 Abs. 2 des Referentenentwurfes aus:

„Die Gemeinden können für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile, insbesondere der stadtbremischen Außenbezirke, durch Gemeindegesetz Bezirksverwaltungen einrichten.“

Diese neue Formulierung wurde am 7. Juli 1947 in der Sitzung des sogenannten „Fünfer-Ausschusses“ der Verfassungsdeputation diskutiert. Der Abg. Degener (CDU) erklärte unter Zustimmung der Abg. Heldmann (BDV), diese Formulierung genüge ihm nicht. Sie enthalte keine Sicherheit dafür, daß die Bezirksverwaltungen wirklich kommen würden. Er müsse, falls diese Formulierung gewählt werde, auf einer scharfen Trennung von Stadt- und Landesbürgerschaft bestehen. Wenn er für das Gebiet nördlich der Lesum und Hemelingen auch volle Selbständigkeit vorzöge, würde es genügen, diesen Gebieten im Rahmen der Stadtgemeinde Bremen eine selbständige Stellung einzuräumen. Wesentlich seien selbstgewählte Kommunalparlamente. Man müsse also sagen:

„Die Stadtgemeinde Bremen gliedert sich in Verwaltungsbezirke, die in freier Wahl gewählte Bezirksverordnetenversammlungen haben.“

Oder man müsse die Berliner Fassung nehmen. Der Abg. Heldmann (BDV) fragte, ob es nicht genüge, wenn man durch das Protokoll der Sitzung die Bereitschaft aller Parteien feststelle, in den fraglichen Bezirken Bezirksverwaltungen einzurichten. Der Abg. Stockhinger (SPD) erklärte, er wolle die Frage mit seiner Fraktion besprechen. Wenn dann feststehe, daß Vegesack und Hemelingen das gewünschte Recht erhalten sollten, würde das dem Abg. Degener wohl genügen. Der Abg. Degener (CDU) erklärte, er wolle den Vorschlag des Abg. Stockhinger seiner Partei unterbreiten. Die fraglichen Bestimmungen blieben also offen (Protokolle der Verfassungsdeputation, Anhang, Protokoll vom 7.7.1947, S. 4 ff.).

In der Sitzung des Redaktionsausschusses der Verfassungsdeputation vom 9. Juli 1947 erklärte der Abg. Stockhinger (SPD), daß seine Fraktion den Vorschlag des Bürgermeisters Dr. Spitta annehme und die Versicherung abgebe, sie werde für den Bezirk nördlich der Lesum und für Hemelingen die fragliche Bestimmung durchführen. Ob ein oder mehrere Unterbezirke dort gebildet würden, bleibe noch offen. Mit der Erklärung des Abg. Stockhinger erklärte sich der Abg. Hollmann (FDP) befriedigt, und

auch der Abg. Degener (CDU) erhob keinen Einwand, kündigte aber an, er werde den Fall zur endgültigen Entscheidung seiner Fraktion vorlegen (Protokolle der Verfassungsdeputation, Anhang, Protokoll vom 9.7.1947, S. 3). Der von Bürgermeister Dr. Spitta formulierte Zusatz wurde als Abs. 2 dem Art. 116 des Referentenentwurfs hinzugefügt. In diesen Absatz 2 wurden auf Antrag von Abg. Degener (CDU) in der Sitzung der Verfassungsdeputation vom 19. Juli 1947 in der vorletzten Zeile die Worte „örtlich gewählte“ hinzugefügt (Protokolle der Verfassungsdeputation, S. 135). In dieser Fassung wurde die Bestimmung als Art. 145 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs Gegenstand der Verhandlungen der als verfassungsgebende Versammlung tagenden Bremischen Bürgerschaft (vgl. Mitteilung des Senats vom 25. Juli 1947, S. 89 ff. – 96):

„Die Gemeinden können für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile, insbesondere der stadtbremischen Außenbezirke, durch Gemeindegesetz örtlich gewählte Bezirksverwaltungen einrichten.“

- c) In der Bürgerschaft kam es nur noch zu einer kurzen Debatte über Art. 145 Abs. 2, die zu einem Austausch des Wortes „Bezirksverwaltungen“ durch das Wort „Bezirksvertretungen“ führte. Die entsprechende Passage aus den Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft, Sitzung vom 1. August 1947, S. 292, lautet:

„Art. 145.

Präsident: ... Dann liegt dazu folgender Antrag der SPD vor:

Art. 145 ist in Zeile 8 anstelle „Bezirksverwaltungen“ das Wort „Bezirksbeiräte“ zu setzen.

Herr Boehm (SPD): Herr Präsident, meine Damen und Herren! Zu diesem unserem Antrag ist nicht viel zu sagen. Es handelt sich nicht um die Bezirksverwaltungen, sondern darum, daß durch Gemeindegesetz örtlich gewählte Beiräte geschaffen werden.

(Herr Degener: Vertretungen!) Richtig, Vertretungen. Es ergibt sich aus dem Vorhergehenden, daß es sich um ein erhöhtes Recht der Bezirksvertretungen handelt.

Herr Degener (CDU): Ich bitte, statt „Bezirksverwaltungen“ zu sagen „Bezirksvertretungen“. (Herr Stockhinger: Einverstanden).

Der Antrag der SPD wird angenommen.“

Damit hatte Artikel 145 Abs. 2 seine endgültige Fassung gefunden, mit der er nach der Annahme der Verfassung durch Volksentscheid am 21. Oktober 1947 in Kraft getreten ist.

3. Im geschichtlichen und entstehungsgeschichtlichen Kontext erschließen sich Bedeutung und normativer Gehalt des Art. 145 Abs. 2 LV den interpretierenden Bemühungen. Dies

allerdings nur, wenn die kurze, aus sich heraus gar nicht verständliche Abschlußdebatte in der Bürgerschaft am 1. August 1947 in den Zusammenhang der vorhergehenden ausführlichen Diskussionen gestellt wird. Es gibt keine Anzeichen dafür, daß mit der Auswechslung des Begriffs „Bezirksverwaltungen“ durch „Bezirksvertretungen“ die bis dahin geführte kontroverse Debatte gleichsam annulliert werden sollte; im Gegenteil, die Zustimmung des CDU-Abgeordneten Degener beweist eindeutig, daß mit dieser Auswechslung eines Begriffes nur eine Präzisierung des gefundenen Kompromisses beabsichtigt war; was sich inhaltlich konsistent erklären läßt.

a) Der Inhalt des Art. 145 Abs. 2 LV ergibt sich aus dem Zusammenhang von zwei aufeinander bezogenen Komponenten: Erstens geht es um eine echte Dezentralisation der Kommunalverwaltung, zweitens geht es um deren demokratische Verfassung, also um eine dezentralisierte Bürgervertretung. Die erste Komponente hat in der endgültigen Textfassung in dem Satzbestandteil „für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile, insbesondere der stadtbremischen Außenbezirke“ Ausdruck gefunden; die zweite Komponente ist durch die Wortgruppe „örtlich gewählte Bezirksvertretungen“ ausgedrückt. Art. 145 Abs. 2 LV bezieht sich also sowohl auf eine dezentralisierte Behördenorganisation als auch auf eine dezentralisierte Bürgervertretung und nicht, wie das Oberverwaltungsgericht (S. 14) meint, nur auf eine dezentralisierte Bürgervertretung. Das ergibt sich nicht nur daraus, daß in der Verfassungsdebatte wiederholt ausdrücklich von Dezentralisation unter kennzeichnender Bezugnahme auf das Berliner Modell die Rede war, sondern allein diese Interpretation entspricht einer Kompromißlinie, auf die sich auch die Vertreter einer weitergehenden kommunalen Selbständigkeit einlassen konnten und die sie mit Sicherheit in der abschließenden Bürgerschaftsdebatte nicht preisgegeben haben.

Zur ersten Komponente: Aus der Textgeschichte läßt sich diese Komponente einleuchtend rekonstruieren. In der Sitzung vom 26. Juni 1947 hatte Bürgermeister Dr. Spitta eine eindeutig gebietsbezogene Dezentralisation der Gemeindeorganisation vorgeschlagen mit der Formel: „Durch Gemeindegesetz können die Stadtgemeinden Teilen der Stadt im Rahmen der Stadtgemeinde das Recht der Selbstverwaltung gewähren“. Wenn er diese Formel dann für die Sitzung am 7. Juli 1947 umformulierte: „Die Gemeinden können für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile, insbesondere der stadtbremischen Außenbezirke, durch Gemeindegesetz Bezirksverwaltungen einrichten“, dann ist deutlich, daß der erste Halbsatz organisations- und gebietsbezogen zu lesen ist, also in sinngemäßer Umformulierung: „Die Gemeinden können für die **Verwaltung bestimmter Stadtteile**, soweit es um örtliche Angelegenheiten geht, durch Gemeindegesetz Bezirksverwaltungen einrichten.“ Es ist deshalb nicht richtig und widerspricht der Intention aller an der Verfassungsdiskus-

sion Beteiligter, einer Intention, die in der geschilderten Weise im Verfassungstext Niederschlag gefunden hat, wenn das Oberverwaltungsgericht ausführt, Artikel 145 Abs. 2 LV beziehe die Bezirksvertretungen nicht auf örtliche Verwaltungseinheiten, sondern nur auf örtliche Angelegenheiten, möchten sie auch von zentralen Behörden verwaltet werden (OVG, S. 16).

Geht man von der hier gegebenen Interpretation des ersten Halbsatzes des Kompromißvorschlages Bürgermeisters Dr. Spittas vom 7. Juli 1947 aus, der unverändert in den gültigen Verfassungstext Eingang gefunden hat, so erklären sich auch widerspruchlos die beiden an dieser Kompromißformel dann noch in der Verfassungsdiskussion vorgenommenen Änderungen. Da diese Formel die demokratische Komponente nicht explizit enthielt, war es konsequent auf die Notwendigkeit der demokratischen Wahl der Bürgervertreter hinzuweisen; diese sollte nach dem Willen der Verfassungsväter eine „örtliche Wahl“ sein. In der Formel der Spitta-Formulierung, die Gemeinden könnten „für die Verwaltung bestimmter Stadtteile“ „Bezirksverwaltungen“ einrichten, lag ein gewisses tautologisches Element. Hinzu kam, daß die Einfügung der beiden Worte „örtlich gewählte“ vor „Bezirksverwaltungen“ dort nicht richtig paßte, so daß die Ersetzung des Wortes „Bezirksverwaltungen“ durch „Bezirksvertretungen“ endlich genau das zum Ausdruck brachte, worauf man sich in der kontroversen Debatte geeinigt hatte: Einer dezentralisierten Kommunalverwaltung auf Stadtteilebene sollten örtlich gewählte Bürgervertretungen zugeordnet werden.

Zur zweiten Komponente: Die demokratische Komponente kommt in der Wortgruppe „örtlich gewählte Bezirksvertretungen“ offensichtlicher im Verfassungstext zum Ausdruck als die erste Komponente. Was dabei genauer unter „Bezirksvertretungen“ zu verstehen ist, ergibt sich aus dem Bezug zu der dezentralisierten Verwaltung bestimmter Stadtteile für ihre örtlichen Angelegenheiten. Daß sich, wie das Oberverwaltungsgericht meint, aus dem einmaligen Einwurf des Wortes „Beiräte“ in der abschließenden Bürgerschaftsdebatte, wobei der Ausdruck „Beiräte“ in voller Übereinstimmung sogleich durch das Wort „Bezirksvertretungen“ ersetzt wurde, folgern läßt, daß das Spektrum für die Ausgestaltung dieser Gremien weit gereicht habe, insbesondere die mit dem Wort „Beiräte“ nach dem Sprachsinn verknüpfte mindere Bedeutung der Gremien miteingeschlossen habe (OVG, S. 14), läßt sich bei einer Einordnung dieser Episode in den Gesamtzusammenhang der Verfassungsdiskussion nicht halten. Vielmehr lebte diese Diskussion um den heutigen Artikel 145 Abs. 2 LV geradezu von dem Kontrast zu den Regelungen des Ortsamtgesetzes 1946 mit seinen beratenden Beiräten, Regelungen, die von allen Beteiligten als unzureichend eingestuft worden waren. Deshalb ist aus der Bemerkung des Abgeordneten Stockhinger in der Bürgerschaftsdebatte vom 1. August 1947, es ergebe sich aus dem Vorherge-

henden, daß es sich um ein erhöhtes Recht der Bezirksvertretungen handele, auch nicht der Schluß des Oberverwaltungsgerichts abzuleiten, „daß die schon seit 1946 eingerichteten Beiräte eine bessere Rechtsstellung erhalten sollten, daß aber nicht an qualitativ gänzlich andere Einrichtungen gedacht war“ (OVG, S. 14). Der Abgeordnete Stockhinger stellte nur die Ungereimtheit klar, daß es sich in der Tat nicht um „örtlich gewählte Bezirksverwaltungen“, sondern um örtlich gewählte Bezirksvertretungen handeln sollte, die den dezentralisierten Verwaltungen bestimmter Stadtteile zugeordnet werden sollten. Eine andere Interpretation würde einen Bruch zur vorhergehenden inhaltlichen Debatte behaupten, der durch nichts belegt ist. Ausdrücklich und wiederholt war es in den Verfassungsdebatten innerhalb und außerhalb der Verfassungsdeputation deutlich geworden, daß gerade etwas qualitativ anderes als die bisherigen Beiräte erstrebt wurde.

- b) Art. 145 Abs. 2 LV ist eine Kann-Bestimmung. Er enthält eine **Ermächtigung** zur Einrichtung einer dezentralisierten Stadtteilverwaltung mit örtlich gewählten Bürgervertretungen, er enthält aber keine unmittelbar bindende Verpflichtung der mit der Verfassungsautonomie ausgestatteten Gemeinde (Art. 145. Abs. 1 Satz 1 LV), so zu verfahren.

Wie sich aus der Verfassungsdebatte ergibt, geht der normative Gehalt des Art. 145 Abs. 2 LV jedoch über eine bloße Ermächtigung hinaus: Diese Bestimmung ist zugleich ein **Verfassungskompromiß** in einer der wesentlichen, kontrovers diskutierten Fragen des organisatorischen Teils der Landesverfassung. Dieser Verfassungskompromiß wurde, wie sich aus den Ausschußverhandlungen vom 7. und 9. Juli 1947 ergibt, wesentlich durch die Versicherung der damaligen SPD-Bürgerschaftsfraktion ermöglicht, sie werde für den Bezirk nördlich der Lesum und für Hemelingen die fragliche Bestimmung durchführen. Durch diese politische, im streng juristischen Sinne nicht unmittelbar verbindliche Erklärung wurden die weitergehenden, auf eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Ortsgesetzgebers zur Dezentralisierung der Kommunalverfassung drängenden Vorstellungen insbesondere der CDU-Fraktion in den Kompromiß eingebunden. Das verleiht diesem eine über die bloße, alles in das Belieben des Ortsgesetzgebers stellende Ermächtigung hinausgehende „überschießende Tendenz“: Art. 145 Abs. 2 LV ist zugleich Verfassungsdirektive.

Als **Verfassungsdirektive** gibt Art. 145 Abs. 2 LV dem Ortsgesetzgeber zwar keinen ausdrücklichen Auftrag zum Erlaß eines bestimmten Ortsgesetzes, beeinflusst aber sein gesetzgeberisches Programm (vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, S. 66). Die normative Wirkung des Art. 145 Abs. 2 LV als

Verfassungsdirektive entfaltet sich in zweifacher Weise: Erstens stellt die Verfassung mit dieser Bestimmung dem Ortsgesetzgeber ein **Regelungsmodell** zur Verfügung, auf das er sich zwar nicht einlassen muß, das aber in dem Augenblick Beachtung erfordert, in dem der Ortsgesetzgeber eine auf derselben „Modellschiene“ liegende Lösung wählt; mit anderen Worten: Wenn die Gemeinden bezirksbezogene Verwaltungseinheiten einrichten und mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen von nicht unerheblichem Gewicht ausstatten, dann müssen sie ihnen örtlich gewählte Bezirksvertretungen zuordnen – insoweit ist den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts (OVG S. 15 f.) zuzustimmen. Als Verfassungsdirektive enthält Art. 145 Abs. 2 LV – zweitens – einen **Verfassungsappell** an den Ortsgesetzgeber, sein Regelungsmodell zu übernehmen oder sich ihm doch möglichst anzunähern. Ob durch diesen Verfassungsappell die durch Art. 145 Abs. 2 Satz 1 LV garantierte Verfassungsautonomie der Gemeinden eingeschränkt wird, kann dahingestellt bleiben. Bejahendenfalls würde Art. 145 Abs. 2 LV gegenüber konträren Regelungsversuchen, etwa extrem zentralisierender oder entdemokratisierter Provenienz, eine Sperrwirkung entfalten. Eine solche Sperrwirkung kann aber nicht angenommen werden für Lösungen des Ortsgesetzgebers, die man als „Schritte in die richtige Richtung“ bezeichnen könnte, auch wenn sie hinter den Vorstellungen des Modells zurückbleiben. Ein abstraktes Entweder-Oder-Denken wird gerade der Appellfunktion der Verfassungsdirektive nicht gerecht.

Art. 145 Abs. 2 LV ist auch in seiner Eigenschaft als Verfassungsdirektive nicht durch Zeitablauf obsolet geworden.

Daß die Bestimmung insofern ihre Geltungskraft eingebüßt und somit auf eine bloße Ermächtigung zurückgestuft sei, könnte durch die Überlegung gestützt werden, der historisch konkrete Anlaß des Verfassungskompromisses sei inzwischen entfallen, die ehemals selbständigen Gemeinden seien inzwischen voll in die Stadtgemeinde Bremen integriert. Eine solche Argumentation würde aber, ihre tatsächliche Richtigkeit unterstellt, die evolutive Geltungsfortbildung der Verfassung verkennen. Mag sich auch die historisch konkrete Problemkonstellation geändert haben, die Verfassungsnorm entfaltet solange normative Wirkung, solange das ihr Regelungsmodell tragende Problem als solches noch identifizierbar ist, solange es gleichsam in einem anderen Aggregatzustand weiterhin der Lösung harrt. Der die Regelung des Art. 145 Abs. 2 LV auslösende Selbständigkeitswunsch der eingemeindeten bremischen Landgemeinden und ehemals preußischen Gemeinden ist aber nur der historische Ausdruck einer allgemeinen Problematik des durch die Industrialisierung bewirkten großstädtischen Agglomerations- und Zentralisierungsprozesses, der zu einem Verlust an Transparenz und Effizienz der Verwaltung und zu einer Entfremdung des Bür-

gers von der seiner Lebensverhältnisse in hohem Maße bestimmenden kommunalen Entscheidungsfindung geführt hat. (Zum Problem allgemein und zum Diskussionsstand vgl. die Referate von Blümel und Grawert in: VVDStRL 36 (1978), S. 171 ff., 277 ff.). Es ist deshalb bezeichnend, daß die Diskussion um kommunale Dezentralisation und Bezirksverfassung gerade in den letzten Jahren wieder mit hoher Intensität geführt wird.

4. Zusammenfassend ist festzustellen: Bezirksvertretungen im Sinne des Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, die örtlich, d. h. unmittelbar durch die Bürger des jeweiligen Bezirks, zu wählen sind, sind Organe der Bürgervertretung im Rahmen einer für den Bezirk gebildeten Verwaltungseinheit, die für örtliche Angelegenheiten des Bezirks mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen von nicht unerheblichem Gewicht ausgestattet sind. Fehlen den bezirksbezogenen Verwaltungseinheiten diese Entscheidungsbefugnisse, sind die Gemeinden durch Art. 145 Abs. 2 LV nicht gehindert, den Wahlmodus für die Mitglieder eines Organs der Bürgerbeteiligung an der Verwaltung örtlicher Angelegenheiten anders zu regeln. Diese Befugnis der Gemeinden folgt aus Art. 145 Abs. 1 Satz 1 LV.

III.

Die in den §§ 20, 21, 25 und 26 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979 getroffene Regelung der Wahl der Beiratsmitglieder ist mit der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vereinbar.

1. Bei den Beiräten des Beiratsgesetzes 1979 handelt es sich nicht um Bezirksvertretungen im Sinne des Art. 145 Abs. 2 LV. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:
 - a) Nach § 1 des Beiratsgesetzes sind im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen für 22 Stadt- und Ortsteile Beiräte zu bilden. Für diese Stadt- und Ortsteile sind gemäß § 2 Abs. 2 eigene Ortsämter einzurichten, soweit § 2 Abs. 1 nicht für einzelne Stadtteile ein gemeinsames Ortsamt vorschreibt. Die Aufgaben des Beirats beschreibt § 6 Abs. 1 folgendermaßen:
 - „(1) Der Beirat hat über alle Angelegenheiten, die örtlich von öffentlichem Interesse sind, zu beraten und zu beschließen und die Durchführung dieser Beschlüsse zu überwachen. Insbesondere hat er die Aufgabe:
 1. sich über die Angelegenheiten des Ortsamtes berichten zu lassen;
 2. sich mit den aus der Bevölkerung kommenden Wünschen, Anregungen und Beschwerden zu befassen;
 3. über die vom Ortsamt zu stellenden Anträge zu den Haushaltsvoranschlägen zu beraten und zu beschließen;

4. über die Verwendung der dem Ortsamt zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel gemäß § 37 zu beraten und zu beschließen;
5. die Verwendung der für örtliche Einrichtungen und Maßnahmen bewilligten Mittel zu kontrollieren;
6. über die von den Behörden und sonstigen Stellen erbetenen Stellungnahmen des Ortsamtes zu beraten und zu beschließen.“

Der in Ziffer 4 in Bezug genommene § 37 lautet:

- „(1) Im Haushaltsplan der Stadtgemeinde Bremen sind für jeden Beiratsbereich beim Ortsamt Mittel für orts- und stadtteilbezogene Maßnahmen zu veranschlagen.
- (2) Die Behörden haben die Verteilung der Globalmittel für Um- und Ausbauten von Straßen, öffentliche Beleuchtung, Wechsellichtzeichenanlagen und andere von den Beiräten beantragte und von der Stadtbürgerschaft beschlossene Zwecke im Benehmen mit dem Gesamtbeirat vorzunehmen. . . . Die Verwendung der Mittel in den einzelnen Beiratsbereichen hat die Behörde mit dem zuständigen Ortsamt abzustimmen.“

Ergänzt wird der Zuständigkeits- und Kompetenzkatalog durch das Recht des Beirats, Ausschüsse einzusetzen und deren Mitglieder zu wählen, jederzeit Behördenvertreter und Sachverständige zu hören, durch ein eingeschränktes Akteneinsichtsrecht (§ 6 Abs. 2 und 3) und bei Kontroversen über Angelegenheiten grundsätzlicher Bedeutung ein direktes Zugangsrecht zu den Deputationen (§ 7). Der Beirat hat jährlich mindestens einmal eine Einwohnerversammlung seines Beiratsbereichs einzuberufen (§ 19). Die ehrenamtlich tätigen Beiratsmitglieder sind an Aufträge nicht gebunden (§ 27). Die Beiratssitzungen sind grundsätzlich öffentlich (§ 14).

Die Ortsämter haben die Aufgaben, die bei ihnen wirkenden Beiräte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und ihre Beschlüsse bei den stadtbremischen Behörden und anderen zuständigen Stellen zu vertreten; sie sind gehalten, bei allen Angelegenheiten, die von öffentlichem Interesse sind und ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich betreffen, tätig zu werden; Wünschen, Hinweisen und Beschwerden aus der Bevölkerung müssen sie nachgehen; bei der Einleitung der erforderlichen Schritte haben die Ortsämter die Beschlüsse der Beiräte und ihrer Ausschüsse zu beachten (§ 33). Die stadtbremischen Behörden sind verpflichtet, bei allen Angelegenheiten, die im Ortsamtsbereich von öffentlichem Interesse sind, eine Stellungnahme des Ortsamts einzuholen, die der entscheidenden Stelle zu ihrer Beratung vorzulegen ist (§ 34); insbesondere haben die Ortsämter Mitwirkungsrechte an der Planung, bei der Haushaltsaufstellung, bei der Ausführung des Haushalts und bei Bauvorhaben (§§ 35 – 38). Zusätzlich zu diesem ihrem „eigenen Wirkungsbereich“ haben sie die Aufgaben wahrzunehmen, die ihnen von stadtbremischen Behörden übertragen werden; insoweit sind sie Außenstellen dieser

Behörden (§ 33 Abs. 1 i.V.m. §§ 43 – 45). Die Ortsämter unterstehen der Aufsicht des Senators für Inneres (§ 40). Die Ortsamtsleiter werden vom Senat nach Anhörung der jeweiligen Beiräte haupt- oder ehrenamtlich berufen (§ 42).

Zusammenfassend lassen sich die Beiräte als dezentrierte Verwaltungseinheiten mit Elementen „politischer Selbstverwaltung“ charakterisieren. Im einzelnen basiert diese Charakterisierung auf drei Elementen der gesetzlichen Regelung:

- (1) Nach § 6 Abs. 1 des Beiratsgesetzes hat der Beirat über alle Angelegenheiten, die örtlich von öffentlichem Interesse sind, zu beraten und zu beschließen und die Durchführung dieser Beschlüsse zu überwachen.
- (2) Diesem weiten Zuständigkeitsbereich steht aber eine eingeschränkte Kompetenzausstattung gegenüber; bis auf die durch § 6 Ziffer 4 eingeräumte Befugnis, über die nach § 37 Abs. 1 pauschal und nach § 37 Abs. 2 zweckbezogen global zugewiesenen Mittel zu verfügen, haben die Beiräte keine ihnen gesetzlich zur selbständigen Erledigung zugewiesenen Entscheidungsbefugnisse. Dabei ist – in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts (OVG S. 17) – die den Beiräten eingeräumte Einflußnahme auf Entscheidungsprozesse der Verwaltung durch Initiativen, Anhörungs- und Vorschlagsrechte nicht gering zu werten.
- (3) Die „parlamentsähnliche“ Gestaltung der Institutionalisierung der Beiräte gibt diesen angesichts ihrer eingeschränkten Kompetenzen gleichsam einen „politischen Überschuß“, eine Konstellation, die nicht ohne innere Folgerichtigkeit zur politischen Forderung nach zusätzlicher politischer Legitimation durch direkte Wahl der Beiratsmitglieder geführt hat.

Im ganzen bleibt die Lösung des Beiratsgesetzes 1979 hinter dem an einer weitgehenden Selbstverwaltung orientierten Regelungsmodell des Art. 145 Abs. 2 LV, das von einer Ausstattung der bezirksbezogenen Verwaltungseinheit mit selbständigen Befugnissen von nicht unerheblichem Gewicht ausgeht, zurück, so daß der dort vorgesehene Wahlmodus der örtlichen Wahl für die Beiräte des Beiratsgesetzes keine unmittelbare Verbindlichkeit beanspruchen kann.

- b) Dieses Ergebnis wird bestätigt, wenn man das Beiratsgesetz 1979 in den Zusammenhang seiner eigenen Geschichte und Entstehungsgeschichte stellt.

Auszugehen ist von dem noch vorkonstitutionellen Ortsamtsgesetz 1946, das, wie unter B. II. 2. b) dargestellt, in der Verfassungsdebatte von den Vertretern aller Parteien als ungenügend angesehen wurde und über das die Überlegungen, die zum Rege-

lungsmodell des Art. 145 Abs. 2 LV geführt haben, sowohl im Grade der Dezentralisierung als auch im Grade der Demokratisierung der Stadtteilverwaltung bewußt und ausdrücklich hinausgehen wollten.

Das Thema „Ortsamtsbeiräte“ war schon sehr schnell nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung am 21. Oktober 1947 Gegenstand der Bürgerschaftsdebatte vom 21. November 1947 (Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft vom Jahre 1947, S. 25 ff.) Hier zitierte der KPD-Abgeordnete Häusler den Art. 145 Abs. 2 LV und vertrat die Auffassung, daß das Ortsamtsgesetz 1946 den Beiräten bei den Ortsämtern nicht genügend Autorität und Selbstverwaltung gebe. Er zitierte dann den oben bereits wiedergegebenen Beschluß der Ortsamtsleiter vom 25. April 1947 und forderte, das Wenige, das in der Bremischen Verfassung über Selbstverwaltung verankert sei, schnellstens zu realisieren. In letzterer Forderung wurde er vom CDU-Abgeordneten Kühne unterstützt, der ausführte, seine Fraktion lege Wert darauf, daß das durch Art. 145 der Verfassung gewährleistete Recht auf Selbstverwaltung der stadtbremischen Außenbezirke baldmöglichst verwirklicht werde. Das Ortsamtsgesetz 1946 werde in keiner Weise den demokratischen Grundrechten gerecht. Er fordere eine Direktwahl der Beiräte, eine demokratische Wahl auch des Bezirksbürgermeisters durch die gewählte Körperschaft, die Öffentlichkeit der Beiratssitzungen und das Recht des Beirats, über die Haushaltsmittel selbst zu verfügen. Die Stellungnahme des SPD-Abgeordneten Osterloh ging auf Art. 145 Abs. 2 LV nicht ein. Der Abgeordnete brachte zum Ausdruck, daß seine Fraktion zu der Überzeugung gelangt sei, daß das Ortsamtsgesetz 1946 völlig ausreichend sei, alle Forderungen der volksnahen Verwaltung zu erfüllen. Er betonte die Notwendigkeit der Einheit der Stadtgemeinde Bremen und unterstrich das Interesse gerade der Gemeinden, die das Selbstbestimmungsrecht forderten, aus wirtschaftlichen und kulturellen Gründen im Staatsverbände Bremen zu bleiben. Dem erwiderte der Abgeordnete Häusler, es gehe nicht um die Ausgliederung aus dem Lande Bremen, sondern um kommunale Selbständigkeit im Lande Bremen.

An dieser frühen Diskussion sind folgende Punkte bemerkenswert: Hier wird erstmals eine Zweispurigkeit sichtbar, die auch in den folgenden Jahren die Debatte um Ortsämter und Beiräte bestimmt; auf der einen Seite, bei CDU und KPD die Forderung, den Art. 145 Abs. 2 LV einzulösen und deshalb die Regelung des Ortsamtsgesetzes 1946 durch eine dezentrale Bezirksverwaltung abzulösen; auf der anderen Seite bei der SPD der Wunsch, an die Regelungen des Ortsamtsgesetzes 1946 anzuknüpfen und diese Regelungen vorsichtig fortzubilden.

Am 18. November 1948 (Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft vom Jahre 1948, S. 446 f.) brachte die CDU den Antrag ein, die Bürgerschaft solle den Senat ersuchen, zur Durchführung des Art. 145 der Landesverfassung einen entsprechenden Gesetzentwurf der Bürgerschaft baldmöglichst zuzuleiten. Der CDU-Abgeordnete Kühne bezeichnete kurz die Essentials eines solchen Art. 145 Abs. 2 LV ausfüllenden Gesetzes: 1. Dezentralisierung der Verwaltung, 2. gewählte Vertreter der Gemeinden. Gegenüber dem Einwand des BDV-Abgeordneten Bote, er halte den Antrag eigentlich für verfrüht, stellte der CDU-Abgeordnete Degener fest, es handele sich hier doch darum, daß der Senat gebeten werden solle, eine ihm nach der Verfassung obliegenden Pflicht zu erfüllen. Darauf entgegnete der SPD-Abgeordnete Stockhinger, daß der Senat durch die seinerzeitige Vorlage des Außenamtsgesetzes der Verfassung durchaus entsprochen habe.

Festzuhalten ist hier: Ließen sich in der Debatte vom 21. November 1947 die Anfänge einer inhaltlichen Zweispurigkeit ausmachen, so zeigen sich in der Debatte vom 18. November 1948 unterschiedliche Einstellungen zum Art. 145 Abs. 2 LV in seiner Eigenschaft als Ermächtigung, Verfassungskompromiß und Verfassungsdirektive. Während die CDU die volle Einlösung des Verfassungskompromisses reklamiert, betrachtet es die SPD schon als Einlösung der Verfassungsdirektive, wenn sie – wie dann in den Novellierungen der Jahre 1951, 1971 und 1979 geschehen – den Status der Beiräte verbessert und seine Rechte verstärkt, ohne das Regelungsmodell des Art. 145 Abs. 2 LV im ganzen zu übernehmen.

In der Bürgerschaftssitzung am 23. März 1950 (Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft vom Jahre 1950, S. 129 ff.) begründete der CDU-Abgeordnete Kühne einen von seiner Fraktion eingebrachten Entwurf zur Änderung des Gesetzes über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung. Im wesentlichen enthielt der Entwurf folgende Bestimmungen: Alle Aufgaben, die ihrer Natur nach örtlich geregelt werden können, sollten den Ortsämtern zur eigenen Durchführung übertragen werden; über die Angelegenheiten sollten die örtlich gewählten Bezirksvertretungen nicht nur beraten, sondern verantwortlich beschließen; auch sollten sie über die Mittel, die der Haushalt für einzelne Ortsämter zuweist, Beschluß- und Verfügungsrecht haben. Die Bezirksvertretung sollte den Bezirksbürgermeister wählen und öffentlich tagen. Zusammenfassend kennzeichnete der Abgeordnete unter Bezugnahme auf die Gemeindeverfassungen Berlins und Hamburgs die Vorstellung des Entwurfs als eine „möglichst weitgehende Dezentralisierung der Verwaltung innerhalb der Stadt Bremen“ und damit als eine grundsätzliche Änderung des damaligen Verwaltungssystems.

Am 28. Juni 1951 beschloß die Stadtbürgerschaft das „Gesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung“, das am 3. Juli 1951 verkündet wurde (BremGBI. S. 67). Das Gesetz verstand sich ausdrücklich als eine Neufassung des Ortsamtsgesetzes 1946 (Mitteilung des Senats vom 19. Juni 1951, Verhandlungen zwischen dem Senat und der Bürgerschaft im Jahre 1951, S. 97 ff.), das es in Aufbau, Formulierung und Inhalt dadurch verbessern wolle, daß es die Mitarbeit der Bevölkerung in der Ortsamtsverwaltung verstärke und ausweite. In der Aussprache vom 28. Juni 1951 (Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft vom Jahre 1951, S. 350 ff.) begründete der CDU-Abgeordnete Kühne, warum seine Fraktion dem Gesetzentwurf zustimmen werde, obwohl er nur einen Kompromiß enthalte, da ohne die Direktwahl der Beiräte die völlige Demokratisierung der Verwaltung nicht in dem gewünschten Maß erreicht sei; auf diesen Punkt werde man zurückkommen, wenn Bremen ganz in Ortsämter aufgeteilt sein werde.

Durch das Ortsgesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung vom 22. Juni 1971 (BremGBI. S. 170 – Ortsamtsgesetz 1971) wurde die Stellung der Beiräte vor allem durch ein Zugangsrecht zu den Deputationen (§ 5) und durch ein Akteneinsichtsrecht (§ 13 Abs. 2 und 3) gestärkt; die Direktwahl der Beiräte enthielt das Ortsgesetz nicht. Zugleich wurde aber durch das Ortsgesetz über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 22. Juni 1971 (BremGBI. S. 167) die bisher nur für die Außenbezirke geltende Beiratslösung auf die innerstädtischen Stadtteile ausgedehnt.

Die beiden Gesetze des Jahres 1971 gingen im wesentlichen auf von der SPD-Fraktion vorgelegte Entwürfe zurück, die von dieser ausdrücklich als eine Übertragung der am Rande der Stadt seit zwei Jahrzehnten gewährten Beiratsregelung auf das übrige Stadtgebiet gekennzeichnet worden waren (SPD informiert: Stadtteilbeiräte im ortsamtsfreien Gebiet der Stadt Bremen. Herausgegeben von der SPD-Bürgerschaftsfraktion des Landes Bremen, 5.4.1971, S. 3). Die CDU hatte dem einen eigenen Entwurf entgegengestellt (Bremische Bürgerschaft/Stadtbürgerschaft, 7. Wahlperiode, Drucksachenabteilung II Nr. 257); danach waren die Beiräte direkt zu wählen; eine Erweiterung ihrer Kompetenzen zur eigenständigen und verantwortlichen Entscheidung über eigene Aufgaben enthielt auch dieser Entwurf nicht. In der Bürgerschaftsdebatte vom 19. Mai 1971 und vom 14. Juni 1971 (Bremische Bürgerschaft/Stadtbürgerschaft, 7. Wahlperiode, 47. und 48. Sitzung, S. 1074 ff., 1158 ff.) wurde von den SPD-Abgeordneten Fröhlich und Uhde nochmals unterstrichen, daß keine Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben mit den Novellen beabsichtigt sei, und daß es sich bei den Beiräten eindeutig um Verwaltungsausschüsse handele, was der Abgeordnete Fröhlich aus dem Art. 145 Abs. 2 LV entnehmen zu können meinte.

Bewegte sich somit die Ortsamts- und Beiratsgesetzgebung des Jahres 1971 eindeutig auf der überkommenen Linie einer durch Mitbestimmungsrechte der Beiräte angereicherten Verwaltungsdekonzentration, so wird aus den Gesetzesberatungen zugleich deutlich, daß Überlegungen zu einer wirklichen Verwaltungsdezentralisation durchaus weiterhin lebendig waren, aber eben außerhalb der Ortsgesetzgebung über Beiräte und Ortsämter. Auf der Grundlage eines am 19. Oktober 1970 vorgelegten Berichts einer vom Senat der Freien Hansestadt Bremen eingesetzten Projektgruppe brachte der Senat in der Senatssitzung vom 3. November 1970 zum Ausdruck, daß von ihm langfristig die Einrichtung von Bezirksämtern für das gesamte Stadtgebiet im Sinne einer echten dezentralisierten Verwaltung angestrebt werde. Der Errichtung solcher Bezirksämter solle allerdings erst näher getreten werden, wenn Bremen die Zahl von 800.000 Einwohnern erreicht habe. Um zu verhindern, daß die Errichtung der geplanten Bezirksämter durch die Bildung kleinerer Stadtteilbezirke im Rahmen der Ortsamtsnovelle erschwert werde, schlug der Senat vor, für den bisher ortsamtsfreien Bereich nur drei neue Beiräte mit jeweils 25 Mitgliedern zu bilden, und zwar für die Stadtbezirke West, Mitte (einschließlich Nordost) und Süd (Behördenakten des Senators für Inneres 113-00-06/1 – Ortsgesetz über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 22.6.1971). Aus den Beratungen über das neue Ortsamtsgesetz wurde die Problematik der Bezirksämter ausdrücklich ausgeklammert (Nichtständiger Ausschuß der Bremischen Bürgerschaft zur Überprüfung des Ortsamtsgesetzes, Niederschrift der 2. Sitzung vom 11.11.1968 - Behördenakten des Senators für Inneres 113-00-05/1). Die SPD-Fraktion unterstrich, mit ihrem Vorschlag, die Beiratsregelung aus den Ortsämtern auf den Stadtkernbereich zu übertragen, greife sie solch weitergehenden Plänen keineswegs vor und behindere sie nicht. Als Bindeglied zwischen den Beiräten und der bremischen Verwaltung würden auf Bezirksebene für die neun neuen Beiräte zwar 4 Ämter für Beiratsangelegenheiten geschaffen; diese Ämter könnten de facto noch nicht als Keimzellen künftiger Bezirksverwaltungsämter angesehen werden, da der Gesetzesauftrag ihnen lediglich die Aufgabe zuweise, „die bei ihnen wirkenden Stadtteilbeiräte in deren Arbeit zu unterstützen und so den Kontakt der Bürger zu den stadtbremischen Behörden zu stärken“ (SPD informiert, a.a.O., S. 2 f.). Mit der Frage der Direktwahl werde man sich sicher dann wieder zu beschäftigen haben, wenn analog der Absicht des Senats, Bezirksämter einzurichten, über Bezirksparlamente debattiert werden müsse (SPD-Abgeordneter Uhde in der Bürgerschaftsdebatte vom 14. Juni 1971, a.a.O., S. 1160). Da sich die Prognosen über die progressive Entwicklung der Einwohnerzahl für die Stadtgemeinde Bremen in der Folgezeit nicht erfüllten, wurden die Pläne einer umfassenden Dezentralisierung der Kommunalverwaltung offenbar nicht weiterverfolgt. In einem Antwortschreiben des Senators für Inneres vom 12. Juni 1980 an die Aufbaugemeinschaft Bremen e.gem.V. wird die von dieser geforderte Einrichtung größe-

rer Stadtbezirke (vgl. der Aufbau. Bürger und Stadt. H. 1, 34. Jg., März 1980 „Ein Vorschlag für 8 Stadtbezirke“, S. 21 ff.) mit der Begründung abgelehnt, die Bildung größerer Bezirke sei ohne Angabe konkreter Angaben an die dezentralen Verwaltungseinheiten nicht sinnvoll, denn ohne solche Aufgaben sei eine dezentrale kommunalpolitische Willensbildung nicht vorstellbar; das bedinge jedoch eine Diskussion über die Aufgaben und Notwendigkeiten der jetzigen Stadtbürgerschaft; eine Abgabe von entscheidenden Kompetenzen oder gar eine Diskussion über ihre Auflösung liege jedoch außerhalb des Rahmens realistischer Veränderungen; Bremen mit seinen rund 550.000 Einwohnern solle nicht den Fehler begehen, das seit über 30 Jahren kontinuierlich fortentwickelte und außerordentlich gut bewährte System der Ortsamts- und Beiratsarbeit in Frage zu stellen (Behördenakten des Senators für Inneres 113-00-07 – Aufbaugemeinschaft Bremen; vgl. auch Mitteilungen der Pressestelle des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 26.6.1980, Nr. 2086).

Das Beiratsgesetz 1979 brachte eine weitere Stärkung der Beiräte im Rahmen einer die Grundzüge der bisherigen Ortsamtsgesetzgebung nicht qualitativ verändernden Novellierung. Die Grundpositionen blieben unverändert: Die SPD-Fraktion beharrte auf der Qualifikation der Beiräte als Verwaltungsausschüsse und legte „ganz besonderen Wert auf die Feststellung . . . , daß die Worte „beraten“ und „beschließen“ in unserem Paragraphen 6 des Gesetzes nicht Entscheidungen im Sinne der Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes bezüglich der Ausübung von Staatsgewalt und auch nicht Entscheidungen im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes umfassen, sondern die Beschlußfassung lediglich die protokollarische Formulierung der Auffassung des Beirates zu dem jeweiligen Fragenkomplex bedeutet“ (Abgeordneter Dittrich, Bremische Bürgerschaft/Stadtbürgerschaft, 9. Wahlperiode, Plenarprotokoll der 39. Sitzung vom 1.3.1979, S. 1379 f.). Die CDU-Fraktion hatte wiederum einen eigenen Entwurf vorgelegt, mit dem sie unter Hinweis auf Art. 145 Abs. 2 LV die Direktwahl der Beiräte vorschlug; ausdrücklich nahm aber auch sie Abstand davon, den Beiräten selbständige Entscheidungsbefugnisse zu übertragen, charakterisierte diese als „parlamentsähnliche Gremien mit dem Charakter örtlicher Petitionsausschüsse“ und als „Beratungsgremien auf der unteren kommunalen Ebene mit demokratischen Prinzipien und auch mit der demokratischen Legitimation der direkten Wahl durch die betreffende Bevölkerung“ (Abgeordneter Cassens, ebd. S. 1381 f.).

- c) Zusammenfassend ist festzustellen: Das Beiratsgesetz 1979 steht in einer kontinuierlichen Entwicklung, die von dem vorkonstitutionellen Ortsamtsgesetz 1946 über die Novellen der Jahre 1951 und 1971 zur geltenden Gesetzesfassung führt. Trotz der deutlichen Stärkung der Stellung der Beiräte von nur beratenden Verwaltungsausschüssen zu politisch agierenden Beschlußorganen mit ihrer umfassenden Zustän-

digkeit für örtliche Angelegenheiten bleiben auch die Beiräte des Beiratsgesetzes 1979 insofern in der Kontinuität der überkommenen Beiratsgesetzgebung, als ihre geringe Kompetenzausstattung sie in ihrem Status deutlich unterhalb der Schwelle einer wirklichen Verwaltungsdezentralisation einzustufen zwingt, so daß sie oben als dezentrierte Verwaltungsorganisationen mit Elementen „politischer Selbstverwaltung“ gekennzeichnet werden konnten. Dabei hat die Novellierungsdebatte im Laufe der Jahrzehnte eine gewisse inhaltliche Verkürzung erfahren. War in unmittelbarer Nähe zur Verfassungsdiskussion, die zum Verfassungskompromiß des Art. 145 Abs. 2 LV geführt hatte, die Interdependenz noch deutlich, in der Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen einerseits und Organisation und Legitimation andererseits stehen, so hat sich der Organisations- und Legitimationsaspekt verselbständigt.

Läßt sich somit die vom Obergerverwaltungsgericht vorgetragene Auffassung, mit den verschiedenen Novellierungen der Ortsamtsgesetze sei qualitativ nicht etwas anderes beabsichtigt gewesen als das, was Art. 145 Abs. 2 LV vorsehe, bei genauerer Analyse nicht bestätigen, so erscheint auch die These nicht überzeugend, die qualitative Gleichartigkeit der Beiräte im Sinne der Ortsamtsgesetzgebung und der Bezirksvertretungen im Sinne des Art. 145 Abs. 2 LV werde auch durch die von Anfang an vorgetragene und bis heute wiederholte Auffassung belegt, durch die Schaffung der Beiräte sei von Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung Gebrauch gemacht worden (OVG S. 14). Soweit hier auf Äußerungen der an der Gesetzgebung Beteiligten abgestellt wird, ist die Situation zumindest nicht eindeutig. Während in den frühen Debatten die CDU-Fraktion und im Jahre 1947 auch die KPD-Fraktion die Anforderungen des Art. 145 Abs. 2 LV ganz prononciert der dahinter zurückbleibenden Wirklichkeit des Ortsamtsgesetzes gegenüberstellten, ergibt sich aus den Äußerungen der SPD-Abgeordneten keineswegs deren gegenteilige Überzeugung. Wenn der Abgeordnete Stockhinger in der Bürgerschaftsdebatte vom 18. November 1948 ausführte, der Senat habe durch die seinerzeitige Vorlage des Außenamtsgesetzes der Verfassung durchaus entsprochen, so kann dies, da das in Bezug genommene Gesetz vorkonstitutionell ist, nur bedeuten, daß dieses vorkonstitutionelle Gesetz nach Auffassung des Abgeordneten nicht als verfassungswidrig anzusehen ist, keineswegs aber, daß mit seiner Vorlage von dem noch gar nicht bestehenden Artikel 145 Abs. 2 Gebrauch gemacht worden sei. So bleibt zur Stützung der Auffassung des Obergerverwaltungsgerichts aus den Gesetzesmaterialien nur die oben bereits zitierte Bemerkung des Abgeordneten Fröhlich vom 19. Mai 1971, nach seiner Meinung seien auch nach Art. 145 Abs. 2 der Verfassung die Beiräte eindeutig Verwaltungsausschüsse, eine Auffassung, die nicht weiter begründet wird. Auch aus der Literatur läßt sich eine entsprechende *communis opinio* nicht ableiten. Bei den vom Obergerverwaltungsgericht zum Beleg angeführten Äußerungen von Bürgermeister Dr. Spitta (Kommentierung

zu Art. 145 LV) und Arendt (in: Peters, Hrsg., Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 1956, S. 533 f.) handelt es sich um beiläufige Bemerkungen. Auch wenn man die in die gleiche Richtung gehenden Meinungsäußerungen von Bieringer (Großstadtbezirke als Mittel zur Förderung der Selbstverwaltung, Diss. jur. Heidelberg 1955, S. 59), Stierling (Das Kommunalverfassungsrecht im Lande Bremen, Diss. jur. Göttingen 1964, S. 18 ff.) und Facklam/Sakuth (Ortsamtsbeiräte in Bremen, 1979, S. 13 f.) hinzunimmt, so stehen dem doch eine Reihe in der Begründung gewichtige Gegenäußerungen gegenüber (vgl. Bauer, Dezentralisation der Großstadtverwaltung, Göttingen 1951, S. 87; Jennewein, Die Dezentralisation der Großstadtverwaltung als Rechtsproblem, Diss. jur. Mainz 1958, S. 121 ff.; Friese, Die Bezirksverwaltung in der Stadt Bremen, in: Kommunalpolitische Blätter 1959, S. 423). Da somit die Beiräte des Beiratsgesetzes 1979 keine Bezirksvertretungen im Sinne des Art. 145 Abs. 2 LV sind, unterfallen sie nicht dem Regelungsmodell dieser Verfassungsvorschrift, nach dem für Bezirksvertretungen die unmittelbare örtliche Wahl zwingend vorgeschrieben ist.

2. Art. 145 Abs. 2 LV hindert auch als Verfassungsdirektive den Ortsgesetzgeber nicht, den Wahlmodus für die Mitglieder der Beiräte so zu regeln, wie er es im Beiratsgesetz 1979 getan hat.

Es ist nicht die Aufgabe des Staatsgerichtshofs, Erwägungen darüber anzustellen, ob unter dem Eindruck des von Art. 145 Abs. 2 LV ausgehenden Verfassungsappells eine andere ortsgesetzliche Regelung als die des Beiratsgesetzes 1979 politisch wünschenswert wäre. Der Staatsgerichtshof ist auf die rechtliche Prüfung beschränkt, ob der nach Art. 145 Abs. 1 Satz 1 LV mit kommunaler Verfassungsautonomie ausgestattete Ortsgesetzgeber ihm von Art. 145 Abs. 2 LV in dessen Eigenschaft als Verfassungsdirektive gezogene Rechtsgrenzen überschritten hat.

Nach den unter B II. 3. b) gemachten Ausführungen über die reduzierte Regelungsdichte der in Art. 145 Abs. 2 LV enthaltenen Verfassungsdirektive und die entsprechend geringe Kontrolldichte der verfassungsrechtlichen Prüfung kann der Staatsgerichtshof einen Verfassungsverstoß nicht feststellen. Das Festhalten am Modell der Ortsamts- und Beiratsgesetzgebung ist – im einzelnen wird auf die ausführliche Darstellung der Entwicklung der Beiratsgesetzgebung verwiesen – mit vertretbaren sachlichen Erwägungen begründet worden. Solche Erwägungen waren zunächst Sorgen um die Einheit Bremens, später Einschätzungen bezüglich einer optimalen Relation von Einwohnerzahl und kommunaler Dezentralisierung, Vorstellungen über die Interdependenz zwischen der Kompetenzausstattung ausgegliederter Verwaltungseinheiten einerseits und den Formen ihrer Legitimation andererseits sowie der Wunsch, den Zuständigkeits- und

Kompetenzbereich der Stadtbürgerschaft nicht allzu sehr einzuschränken. Zu beachten ist auch, daß die Beiratsgesetzgebung sich im ganzen eher auf die dem Verfassungskompromiß des Art. 145 Abs. 2 LV zugrunde liegende Konzeption zubewegt hat. Ob eine weitere Annäherung an diese Konzeption erfolgen wird, muß der Staatsgerichtshof dem politischen Willenbildungs- und Entscheidungsprozeß überlassen.

3. Die die Wahl zu den Beiräten regelnden §§ 20, 21, 25 und 26 des Beiratsgesetzes 1979 sind, - was von Amts wegen zu prüfen war – (vgl. StGH Bremen, Entsch.Slg. vom 1977 – 1979, S. 41 ff. – 52 f.; BVerfGE 1, 14 – 41) auch mit den übrigen Bestimmungen der Landesverfassung, insbesondere mit dem landesverfassungsrechtlichen Demokratiegebot, vereinbar.

Nach Art. 66 Abs. 1 LV geht in der Freien Hansestadt Bremen als einer Demokratie (Art. 65 Abs. 1 LV) die Staatsgewalt vom Volke aus. Diese den Dritten Hauptteil der Landesverfassung „Aufbau und Aufgaben des Staates“ eröffnende demokratische Fundamentalnorm bezieht sich auch auf die im 6. Abschnitt dieses Dritten Hauptteils normierten Gemeinden des bremischen Staats (Art. 143 ff. LV). Auch ihre Organe und Vertretungen bedürfen, soweit sie Staatsgewalt ausüben, einer Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürger als dem Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, zurückführen läßt (vgl. BVerfGE 38, 258, 271 zu Art. 2 Landdessatzung für Schleswig-Holstein). Das gilt auch für weitere Untergliederungen wie Stadt- und Gemeindebezirke und deren Vertretungen, soweit ihnen selbständige Ausübung von Staatsgewalt übertragen wird. Die vom Bundesverfassungsgericht im Beschluß vom 15. Februar 1978 (BVerfGE 47, 253, 271 ff.) für die demokratische Ordnung des Grundgesetzes entwickelten Grundsätze gelten auch für den von der bremischen Landesverfassung verfaßten demokratischen Staatsaufbau des Landes Bremen. Auch hier erfordert die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben und mit staatlicher Hoheitsgewalt betrauten Organen und Amtswaltern, sei es durch unmittelbare Volkswahl, sei es – was für kommunale, ausschließlich mit Verwaltungsaufgaben betraute Untergliederungen ausreicht – durch eine mittelbare Wahl durch den „Rat“ (Stadtbürgerschaft).

Die Beteiligten sind der Auffassung, daß die bremischen Beiräte des Beiratsgesetzes 1979 zur selbständigen Ausübung von Staatsgewalt befugt und damit den dargestellten Anforderungen unmittelbarer oder mittelbarer demokratischer Legitimation unterworfen sind. Diese Anforderungen sehen sie durch die „Wahlbestimmungen“ des Beiratsgesetzes 1979 als nicht erfüllt an. Ihre Bedenken richten sich vor allem gegen die Abhängigkeit der Stadtbürgerschaft als Wahlgremium von den Vorschlägen der Parteien und Wählervereinigungen (§§ 21 Abs. 1 und 2, 25 Beiratsgesetz 1979) und gegen die auf

das gesamte Stadtgebiet bezogene Sperrklausel (§ 21 Abs. 1 Satz 3 Beiratsgesetz 1979; vgl. insoweit BVerfGE 47, 253, 277 f.).

Diesen Bedenken braucht hier nicht weiter nachgegangen zu werden, weil den Beiräten des Beiratsgesetzes 1979 keine selbständige Ausübung von Staatsgewalt im Sinne der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze, die der Staatsgerichtshof sich zu eigen macht, übertragen ist. Anders als in den entsprechenden Bestimmungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, über die das Bundesverfassungsgericht zu befinden hatte, ist im Beiratsgesetz 1979 den bremischen Beiräten kein fester Aufgabenkreis zugewiesen, für dessen Wahrnehmung dann eine eigene Mittelausstattung zu Verfügung gestellt wird. Vielmehr ist, wie das Obergerverwaltungsgericht überzeugend dargelegt hat (OVG, S. 9 ff.), die einzige selbständige Entscheidungsbefugnis der Beiräte, über die Verwendung der dem Ortsamt zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zu beschließen (§ 6 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 37 Beiratsgesetz 1979), nicht nur von der jährlichen Mittelzuweisung durch die Stadtbürgerschaft abhängig, sondern auch auf die Kooperation mit den Fachbehörden angewiesen, deren Zuständigkeiten und Kompetenzen formell nicht eingeschränkt werden. Auch wenn man die weiteren Befugnisse des § 6 Beiratsgesetz 1979 hinzunimmt, erreichen die den Beiräten zugewiesenen Kompetenzen nicht jene Qualität, die erforderlich ist, um selbständige Ausübung von Staatsgewalt in einem Umfang festzustellen, der die demokratische Legitimation durch eine Wahl erforderlich machen würde.

V.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Dr. Dodenhoff

Bandisch

Dr. Großmann

Dr. Heinrichs

Prenzel

Dr. Rinken

Sturmheit