



## **Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen**

### **Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen Entscheidung vom 8. Juli 1991 - St 2/91**

**Zur Vereinbarkeit eines passiven Wahlrechts von Ausländern zu den Beiräten der Stadtgemeinde Bremen mit Bremischen Landesverfassung.**

- 1. Die Landesverfassung enthält in Art. 65 und Art. 66 Abs. 1 als Fundamentalnorm das Demokratiegebot. Sie entspricht dem bundesverfassungsrechtlichen Homogenitätsgebot (Art. 28 GG) ohne Einschränkungen.**
- 2. Durch Wahlen kann die Ausübung von Staatsgewalt demokratisch nur legitimiert werden, wenn ausschließlich Deutsche im Sinne von Art. 116 GG an der Wahl teilnehmen können.**
- 3. Das Ortsgesetz vom 20. Juni 1989 (BremGBI. S. 241) räumt den Beiräten im Einklang mit der Landesverfassung eigenständige Entscheidungskompetenzen ein, die ausschließlich rechtlich begrenzt werden, nicht aber durch Anordnungen oder Richtlinien des Senats oder seiner nachgeordneten Behörden.**
- 4. Die Beiräte üben Staatsgewalt aus. Ihre Kompetenzen überschreiten den Rahmen eines - denkbaren - Bagatellvorbehalts. Die Tätigkeit der Beiräte bedarf darum der demokratischen Legitimation.**
- 5. Die Stadtgemeinden stellen - durch die Verfassungsautonomie des Landes gedeckt - ihre Verfassungen nach Art. 145 der Landesverfassung selbst fest, sie können deshalb auch kommunalverfassungsrechtliche Teilregelungen durch Ortsgesetz treffen. § 49 des bremischen Wahlgesetzes respektiert diese landesverfassungsrechtliche Zuordnung.**

### **Entscheidung vom 8. Juli 1991 - St 2/91 -**

betreffend den Antrag von 25 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft gemäß Art. 140 der Landesverfassung auf Nichtigkeitserklärung von § 49 des Bremisches Wahlgesetzes und von § 3 Abs. 2 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter sowie von § 4 Abs. 1 Satz 1 desselben Gesetzes, soweit er Ausländern das passive Wahlrecht einräumt,

### **Entscheidungsformel**

1. § 3 Abs. 2 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989 (BremGBl. S. 241) ist mit Art. 65, 66 Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen nicht vereinbar und daher nichtig.

§ 4 Abs. 1 Satz 1 des Ortsgesetzes ist damit, soweit er Ausländer betrifft, gegenstandslos.

2. § 49 des Bremischen Wahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1990 (BremGBl. S. 321) ist mit der Landesverfassung vereinbar.

## **G r ü n d e :**

### **A.**

#### **I.**

1. In den 22. Stadt- bzw. Ortsteilen der Stadtgemeinde Bremen sind aufgrund eines von der bremischen Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) erlassenen Ortsgesetzes Beiräte zu wählen. Deren Rechtsgrundlage ist mehrfach verändert worden. Nach dem Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979 (BremGBl. S. 115 - Beiratsgesetz 1979) hatte der Beirat in allen Angelegenheiten, die örtlich von öffentlichen Interesse sind, 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 Nr. 4 in Verbindung mit § 37). Die Beiratsmitglieder wurden aufgrund von Vorschlagslisten der Parteien und Wählervereinigungen durch die Stadtbürgerschaft für die Dauer ihrer Wahlperiode gewählt (§ 21 Abs. 1 Satz 1). Ausländer konnten nicht zu Beiratsmitgliedern gewählt werden. Dem fakultativ bei jedem Beirat zu bildenden Ausschuß für Ausländerangelegenheiten mit sechs bis zehn Mitgliedern sollten jedoch zur Hälfte ausländische Staatsbürger angehören, die das 18. Lebensjahr vollendet hatten und am Wahltag seit mindestens einem Jahr ihre Hauptwohnung im Beiratsbereich innehatten (§ 17).

Aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 17. Dezember 1985 (BremGBl. S. 236 - Änderungsgesetz 1985) konnten Ausländer in die Beiräte gewählt werden, wenn sie die Wählbarkeitsvoraussetzungen im übrigen erfüllten und seit mindestens fünf Jahren im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ihre Hauptwohnung innehatten.

2. Eine Umgestaltung des Beiräterechts nahm die Stadtbürgerschaft mit dem Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989 vor (BremGBl. S. 241 - Beiratsgesetz). Kernpunkte des neuen Gesetzes sind eine Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse der Beiräte, die Einführung ihrer örtlichen Wahl durch die Wahlbevölkerung des Orts- bzw. Stadtteils und die verstärkte Einbeziehung der Ausländer durch das aktive und passive Wahlrecht.

Die Befugnisse der Beiräte umfassen Anhörungs- und Informationsrechte (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 2, 4 und 5, § 8 Abs. 2 und 3), Beratungs-, Beschluß- und Beteiligungsrechte (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 bis 5, Abs. 2 Nr. 1, § 6 Abs. 1, § 9) sowie Äußerungs-, Vorschlags- und Antragsrechte (§ 5 Abs. 2 Nr. 3, § 6 Abs. 2, §§ 30 f., § 33). Über Entscheidungsrechte bestimmt § 7:

Der Beirat entscheidet über

1. die Verwendung der Mittel für stadtteilbezogene Maßnahmen gemäß § 32 Abs. 1;

2. die Verwendung der für den Beiratsbereich gemäß § 32 Abs. 2 vorgesehenen Mittel;
3. verkehrslenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahmen, soweit diese stadtteilbezogen sind;
4. die Organisation und Durchführung von Gemeinschaftsveranstaltungen im Stadtteil;
5. den Abschluß und die Pflege von stadtteilorientierten Partnerschaften, soweit gesamtstädtische Interessen nicht dagegenstehen;
6. die Planung und Durchführung eigener stadtteilorientierter sozial-, kultur- und umweltpolitischer Projekte.

Das Beschlußrecht des Beirats wird gemäß § 14 Abs. 1 begrenzt durch die geltenden Rechtsvorschriften, die in Gesetzen und Rechtsvorschriften bestimmten Zuständigkeiten sowie den Haushaltsplan. § 32 regelt die Veranschlagung und Aufteilung der beiratsbezogenen Haushaltsmittel. Er lautet:

#### Mitwirkung bei der Ausführung des Haushalts

(1) Im Haushaltsplan der Stadtgemeinde Bremen sind für jeden Beiratsbereich beim Ortssamt Mittel für Maßnahmen gemäß § 7 Nr. 1, 3 bis 6 zu veranschlagen.

(2) Die Behörden haben die beiratsbezogene Verteilung der Mittel für Um- und Ausbauten von Straßen, öffentliche Beleuchtung, Wechsellichtzeichenanlagen und für andere von den Beiräten beantragte und der Stadtbürgerschaft beschlossene Zwecke im Benehmen mit dem Gesamtbeirat vorzunehmen. Im Fall der dem Bauamt Bremen-Nord zur Verfügung gestellten Globalmittel ist das Benehmen mit dem Bauausschuß Bremen-Nord herzustellen. Im übrigen gilt § 7 Nr. 2.

Die Mitglieder der Beiräte sind nach dem neuen Gesetz nicht mehr von der Stadtbürgerschaft, sondern direkt von den Wahlberechtigten des Beiratsbereichs auf vier Jahre zu wählen (§ 2 Abs. 1, § 3). Erstmals ist auch das aktive Wahlrecht der Ausländer eingeführt worden. § 3 lautet:

#### Wahlrecht

(1) Wahlberechtigt zum Beirat sind alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die im jeweiligen Beiratsbereich zur Bürgerschaft wahlberechtigt sind.

(2) Wahlberechtigt ist unter den übrigen Wahlrechtsvoraussetzungen des Absatzes 1 auch, wer, ohne Deutscher zu sein, seit mindestens vier Jahren im Gebiet der Freien Hansestadt Bremen eine Wohnung innehat oder, sofern er eine Wohnung im Geltungsbereich des Grundgesetzes nicht innehat, sich sonst gewöhnlich aufhält.

Weitere Einzelheiten des Wahlrechts und des Wahlverfahrens werden gemäß § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 1 Satz 2 Beiratsgesetz durch das Bremische Wahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung von 23. Mai 1990 (BremGBI. S. 321 - Wahlgesetz) geregelt (§§ 48 bis 53 Wahlgesetz). § 49 Wahlgesetz lautet:

Die Wahlberechtigung und Wählbarkeit bestimmen sich nach den Vorschriften des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen in der jeweils geltenden Fassung.

## II.

1. Am 20. Februar 1991 haben die Antragsteller, 25 Mitglieder der CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, den Staatsgerichtshof angerufen, weil sie § 49 Wahlgesetz, § 3 Abs. 2 Beiratsgesetz und § 4 Abs. 1 Satz 1 Beiratsgesetz, soweit er Ausländern das passive Wahlrecht einräumt, für unvereinbar mit der Landesverfassung (LV) und damit für nichtig halten.

Die Antragsteller tragen im wesentlichen vor: Die genannten Bestimmungen verletzen das demokratische Prinzip gemäß Art. 65, 66 LV nach Maßgabe der Gebote bundesstaatlicher Homogenität gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, wie sie das Bundesverfassungsgericht in den Urteilen vom 31. Oktober 1990 verbindlich ausgelegt habe. Das aktive und das passive Wahlrecht der Ausländer zu den stadtbremischen Beiräten führe dazu, daß die Staatsgewalt, die von den Beiräten ausgeübt werde, nicht mehr auf das deutsche Volk zurückgeführt werden könne und insoweit die von der Landesverfassung geforderte demokratische Legitimation fehle. Das Volk, von dem nach Art. 66 Abs. 1 LV die Staatsgewalt ausgehe, sei allein das deutsche Volk. Im Bereich der Beiräte umfasse das Volk die Deutschen nach Art. 116 GG, die Bewohner der betreffenden Stadtregionen seien. Die bundesstaatliche Homogenitätspflicht schließe die Stadtgemeinde als kommunale Gebietskörperschaft und ihre Untergliederungen ein. In den beiden Urteilen vom 31. Oktober 1990 zum Schleswig-Holsteinischen Gemeinde- und Kreiswahlgesetz sowie zum Hamburgischen Gesetz zur Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksversammlungen habe das Bundesverfassungsgericht die Erfordernisse der demokratischen Legitimation von Staat und Kommunen nunmehr definiert und die Unzulässigkeit des Ausländerwahlrechts entschieden. Die Bindungswirkung dieser Entscheidungen erstreckte sich wegen der grundsätzlichen Vorgaben auch auf den Staatsgerichtshof. Die stadtbremischen Beiräte bedürften der demokratischen Legitimation durch das Volk in ihrem räumlichen Bereich, weil sie Staatsgewalt ausübten. Das gelte gleichermaßen für Entscheidungen, die unmittelbar nach außen wirkten wie für solche, die aufgrund rechtlicher Verpflichtung durch einen anderen Verwaltungsträger umgesetzt werden müßten, wie auch für solche Entscheidungen, die mit den Zuständigkeiten eines anderen Organs verschränkt seien. Die Beiräte hätten bereits durch das Beiratsgesetz 1979 Entscheidungsbefugnisse erhalten, die durch § 7 des jetzigen Beiratsgesetzes erheblich erweitert worden seien. Hinzu trete nach dem novellierten Wahlgesetz die Befugnis des Beirates, über die Gültigkeit der Wahl oder von Teilen der Wahl, über den Verlust der Mitgliedschaft sowie über die Rechtmäßigkeit der Feststellungen des Ortsamtsleiters und des Leiters des Wahlbereichs Bremen zu entscheiden. Das Legitimationserfordernis der Beiratsentscheidungen entfalle nicht deshalb, weil sich Staat und Stadt bestimmte Ingerenzrechte vorbehalten hätten. Die Regelungen über Ingerenzrechte nach Art. 67 Abs. 1 und 2 sowie Art. 127 LV würden auf kommunalverfassungsrechtlicher Ebene derogiert durch die ortsgesetzliche Norm des § 14 Abs. 2 Beiratsgesetz. Dessen Wortlaut zeige, daß die kompetenzmäßigen Entscheidungen des Beirats ihre Grenze nur im Recht finden sollten, daß sie Vorgaben über die Zweckmäßigkeit von Seiten der zentralen stadtbremischen Instanzen nicht zu gewärtigen und auch nicht zu beachten hätten. Nach Maßgabe des Beiratsgesetzes verfügten die Beiräte jedenfalls auf der Grundlage der ihnen zugewiesenen Entscheidungsbefugnisse und im Rahmen der bereitgestellten Globalmittel über einen nicht unerheblichen Entscheidungsfreiraum. Wegen dieser relativen Eigenständigkeit bedürften sie einer Legitimation durch die Beiratswahl, die sich mithin auf das Staatsvolk unter Ausschluß der Ausländer gründen müsse. Dieser Beurteilung stehe auch nicht die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 29. März 1982 entgegen. Nicht nur das Beiratsgesetz sei inzwischen geändert worden, mit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 habe sich auch eine restriktive Rechtsprechung zur Frage eines sogenannten Bagatellvorbehaltes des Gebotes demokratischer Legitimation durchgesetzt. Nur bei einem besonders geringen Entscheidungsgehalt werde nunmehr

eine demokratische Legitimation für ausreichend gehalten, bei der einzelne Legitimationselemente zurückträten. Das könnte jedoch nur in Betracht kommen, wenn Kompetenzen gegenständlich im einzelnen und auch ihrem Umfang nach eng begrenzt seien und die zu treffenden Entscheidungen inhaltlich soweit vorstrukturiert seien, daß sie sich etwa auf die meßbar richtige Plan- und Gesetzesausführung beschränkten.

Die Einführung des Ausländerwahlrechts sei im übrigen schon wegen ihrer Rechtsform verfassungswidrig, weil sie auf der Grundlage des § 49 Wahlgesetz durch eine kommunale Satzung erfolge. Der Landes- und der Ortsgesetzgeber überschritten hier die verfassungsrechtlichen Grenzen einer möglichen Satzungsautonomie. Das folge aus dem Vorbehalt des Gesetzes, der sich als strikter Parlamentsvorbehalt erweise.

Was die Kompetenzen der Beiräte im einzelnen angehe, so sei deren Wahrnehmung als Ausübung von Staatsgewalt zu qualifizieren. Behörden und Senat hätten weder ein umfassendes Weisungs- noch ein umfassendes Evokations- oder Kassationsrecht. Der gemäß § 7 Nr. 1 Beiratsgesetz gefaßte Beschluß eines Beirats über die Verwendung von Mitteln für stadtteilbezogene Maßnahmen gemäß § 32 Abs. 1 stelle eine Entscheidung dar, und zwar auch dann, wenn die Mittel lediglich die Mitfinanzierung von Maßnahmen dienten, für deren Durchführung allein eine Fachbehörde verantwortlich zeichne. Von der Sachzuständigkeit zur eigenverantwortlichen Durchführung sei die Finanzierungszuständigkeit als selbständige Entscheidungskompetenz zu trennen. Soweit sich der haushaltswirksame Beiratsbeschluß im Rahmen der Beiratszuständigkeiten halte, sei er für die Fachbehörde verbindlich und von ihr umzusetzen. Entgegenstehende Anweisungen des Senats beträfen praktisch nur innerdienstliche Finanzierungsbeschränkungen und blieben im übrigen nach ihrer Ermächtigungsgrundlage unklar. Der Senat habe nur die Ingerenzrechte, die ihm das Ortsgesetz oder höherrangiges Recht zuwies. Auf die Höhe der Globalmittel komme es dabei nicht an, ganz abgesehen davon, daß ein Betrag von 2 Millionen nicht mit dem Bagatellvorbehalt zu rechtfertigen sei. Für die Vergabe der Mittel nach § 7 Nr. 2 habe der Beirat nach § 32 Abs. 2 Satz 3 ein echtes Entscheidungsrecht, das nur durch rechtsaufsichtliche Maßnahmen des Senats beschränkt sei. Entscheidungen trafen die Beiräte des weiteren mit den stadtteilbezogenen Maßnahmen zur Verkehrslenkung, Verkehrsbeschränkung und Verkehrsberuhigung gemäß § 7 Nr. 3 Beiratsgesetz, auch wenn Weisungsbefugnis und Selbsteintrittsrecht der obersten Landes- bzw. Verwaltungsbehörden gemäß § 44 Abs. 1 Satz 2 Straßenverkehrsordnung den Entscheidungsgehalt reduzierten. Ausübung von Staatsgewalt stellten schließlich auch die Entscheidungen nach § 7 Nr. 4, 5 und 6 Beiratsgesetz dar, wobei in diesem Rahmen Ingerenzrechte des Staates noch weniger in Betracht kämen.

Die Antragsteller beantragen,

1. § 49 des Bremischen Wahlgesetzes vom 20. Juni 1989 (BremGBl. S. 249),
2. a) § 3 Abs. 2 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989 (BremGBl. S. 241) und  
b) § 4 Abs. 1 Satz 1 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989, soweit er Ausländern das passive Wahlrecht einräumt,

für nichtig zu erklären.

2. Die weiteren Beteiligten haben sich gegen den Antrag ausgesprochen.
  - 2.1. Die Bürgerschaftsfraktion der SPD beantragt die Feststellung der Verfassungsmäßigkeit der genannten Vorschriften und trägt dazu im wesentlichen vor: Die Entscheidungen

des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 ständen dem Wahlrecht für Ausländer nach dem Beiratsgesetz nicht entgegen. Den Beiräten seien nur eingeschränkte Funktionen und Zuständigkeiten zugewiesen. Die Entscheidungsbefugnisse lägen nicht im Rahmen einer dezentralisierten Kommunalverwaltung auf Stadtteilebene, sondern im Bereich von Einzelkompetenzen, die im Vergleich zu den Gesamtaufgaben einer Gemeinde nur von einem unerheblichen Gewicht im Sinne der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 29. März 1982 seien. Der Grundsatz der Völkerverständigung in Art. 65 LV spreche eindeutig für die Beteiligung von Ausländern bei der Wahl von Beiräten. Auch nach Art. 66 und 67 LV sei eine Begrenzung auf deutsche Staatsangehörige nicht vorgesehen. Das ergebe der Vergleich mit Art. 69 LV, wonach bei einem Volksentscheid ausdrücklich nur deutsche Staatsangehörige stimmberechtigt seien.

- 2.2. Die Bürgerschaftsfraktion der F.D.P. vertritt ebenfalls die Auffassung, daß die Vorschriften über das Wahlrecht der Ausländer mit der Landesverfassung vereinbar seien. Die Entscheidungsbefugnisse der Beiräte ließen sich nicht als Ausübung von Staatsgewalt qualifizieren. Bei den Entscheidungsbefugnissen nach § 7 Beiratsgesetz bestehe nur ein besonders geringer Entscheidungsspielraum. Die Befugnisse seien im einzelnen und auch ihrem Umfang nach eng auf einen wenig bedeutsamen Bereich beschränkt.
- 2.3. Die Bürgerschaftsfraktion „DIE GRÜNEN“ nimmt wie folgt Stellung: Die Beiräte hätten keine gewichtigen Entscheidungskompetenzen erhalten und übten damit keine selbständige Staatsgewalt aus. Die Entscheidungsrechte nach § 7 Beiratsgesetz seien entweder nicht von erheblichem Gewicht oder bezögen sich auf stark gebundene, vorgeprägte sowie unter Aufsicht stehende Entscheidungen. Die Befugnisse nach Nr. 4 bis 6 in § 7 Beiratsgesetz seien von untergeordneter Bedeutung. Bei den Verkehrsmaßnahmen gemäß § 7 Nr. 3 Beiratsgesetz seien die Schranken von § 14 Abs. 1 Beiratsgesetz und den §§ 44, 45 Straßenverkehrsordnung zu beachten, so daß für die Beiräte praktisch kein Entscheidungsraum verbleibe. Die Verwendung der Mittel gemäß § 7 Nr. 1 Beiratsgesetz sei abhängig von der jährlichen Zuweisung durch die Stadtbürgerschaft und unterliege im Grundsatz einer geregelten und von der Aufsichtsbehörde kontrollierten Zweckbestimmung. Das gleiche gelte für die Verwendung der Mittel gemäß § 7 Nr. 2 Beiratsgesetz, auch hier seien die grundsätzliche Vorentscheidung der Stadtbürgerschaft, der maßgebliche Einfluß der Fachbehörden bei der Verteilung auf die einzelnen Stadtteile sowie die enge Zweckbindung in den einzelnen Haushaltstiteln zu beachten. Entgegen der Auffassung der Antragsteller sei schließlich auch die Regelung des Ausländerwahlrechts in einem Ortsgesetz anstatt in einem Landesgesetz ausreichend.
- 2.4. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen beantragt die Feststellung, daß § 49 Wahlgesetz und § 3 Abs. 2 sowie § 4 Abs. 1 Satz 1 Beiratsgesetz mit der Landesverfassung vereinbar sind. Er führt zur Begründung im wesentlichen aus: Bundesverfassungsrechtlich bestehe das Erfordernis unmittelbar demokratischer Legitimation im Kommunalrecht. Dies setze eine Zurückführung auf eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern voraus. An dieser Rechtsprechung habe das Bundesverfassungsgericht mit seinen Urteilen vom 31. Oktober 1990 festgehalten, ohne dabei strengere Maßstäbe zu setzen. Das Bundesverfassungsgericht habe zunächst sicherzustellen versucht, bei der Ausübung von Staatsgewalt auf Stadtteilebene die Unmittelbarkeit der demokratischen Legitimation zu gewährleisten. Angesichts der Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts in Schleswig-Holstein und Hamburg habe es vor allen die Rückführung auch von Stadtteilvertretungen auf die gesamtgemeindliche Legitimationsbasis gefordert. Vertretungen ohne selbständige Ausübung von Staatsgewalt hätten dadurch an Bedeutung gewonnen, wobei auch ihre Direktwahl unter Ausländerbeteiligung nicht ausgeschlossen sei. Landesverfassungsrechtlich fänden sich keine Argumente gegen ein Ausländerwahlrecht. Lediglich in Art. 69 Abs. 1 LV sei für den Volksentscheid eine Beschränkung auf

deutsche Staatsangehörige festgelegt. Eine entsprechende Regelung für die Bürgerchaftswahl habe Art. 76 LV enthalten, der aber aufgehoben und durch die Formulierung des jetzigen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 LV ersetzt worden sei, wonach das Wahlgesetz das Nähere über Wahlberechtigung und Wählbarkeit bestimme. Die Frage der Wahlberechtigung von Ausländern sei damit von der Verfassungsstufe auf die Gesetzesstufe verlagert worden, was die Rechtsprechung zu respektieren habe. Dem lasse sich allerdings das bundesstaatliche Homogenitätsgebot entgegenhalten. Angesichts der Bindung auch an die Landesverfassung sei aber die Durchsetzung eines Homogenitätsanspruchs durch eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs problematisch.

Die Zuständigkeit der Stadtgemeinde Bremen zur Regelung des Wahlrechts zu den Beiräten folge aus Art. 145 Abs. 1 LV. § 49 Wahlgesetz nehme deshalb durch die Verweisung auf das Beiratsgesetz keine unzulässige Übertragung rechtsetzender Gewalt vor. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleiste gerade nicht den Vorbehalt des Gesetzes, sondern die Selbstverwaltung der Gemeinden im Rahmen der Gesetze. Das geltende bremische Beiratsmodell verwirkliche, wie vom Staatsgerichtshof mit bindender Wirkung 1982 festgestellt und durch das Beiratsgesetz 1989 bestätigt worden sei, ein Modell der Bürgerbeteiligung an der Verwaltung örtlicher Angelegenheiten ohne Dezentralisation erheblicher Entscheidungs- und Verwaltungsbefugnisse.

Im einzelnen sei zum Zuständigkeitsbereich der Beiräte folgendes zu sagen: Die Entscheidungsrechte gemäß § 7 Beiratsgesetz seien gegenüber früher präzisiert, nicht dagegen erweitert worden. Sie seien begrenzt durch die seit 1982 nicht erhöhten geringen Haushaltsmittel von insgesamt 2 Millionen DM, durch die weiterbestehende Zuständigkeit der Fachbehörden und die Beachtung der übrigen gesetzlichen Zuständigkeiten gemäß § 14 Beiratsgesetz sowie durch die inhaltliche Umschreibung, die die Rechte praktisch auf eine Nutzung stadtteilbezogenen Sachverstands, teils für Vorschläge, teils für schon verwaltungswirtschaftlich zu begründende Delegation von konkreten kleineren Maßnahmen vor Ort reduziere. Dies werde durch die vorgelegten Unterlagen zur Beiratstätigkeit belegt. Selbst bei der Verwendung der Mittel gemäß § 7 Nr. 1 in Verbindung mit § 32 Abs. 1 Beiratsgesetz könnten Beiräte nicht eine eigenständige haushaltsmäßige Abwicklung nach Festlegung der Zweckbestimmung vornehmen. Gegen die Fachkompetenz und das Votum der Fachbehörde würden Mittelanweisungen nicht vorgekommen. Auch die Mittelverwendung gemäß § 7 Nr. 2 Beiratsgesetz beinhalte praktisch einen Abstimmungsprozeß mit Behörden und anderen Stellen, der bereits im Vorfeld beginne. Wenn überhaupt, dann sei eine Einflußnahme nur in Richtung auf eine Veränderung der von den Fachbehörden vorgelegten Prioritätenliste möglich. Dies zeige sich etwa am Beispiel der Verteilung von Globalmitteln für öffentliche Beleuchtung. Die eingeschränkte Kompetenz werde z. B. auch daran deutlich, daß eine Richtlinie über die Zusammenarbeit der Beiräte bzw. Ortsämter mit dem Senator für das Bauwesen bestehe. Bei unterschiedlichen Auffassungen verbleibe hiernach das Letztentscheidungsrecht beim zuständigen Abteilungsleiter des Ressorts. Die Zuständigkeit für verkehrslenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahmen gemäß § 7 Nr. 3 Beiratsgesetz liege auch nach der Novellierung des Beiratsgesetzes beim Stadtamt als der Straßenverkehrsbehörde. Einer Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Beiräte ständen § 14 Beiratsgesetz sowie die Straßenverkehrsordnung entgegen. Die oberste Landesbehörde entscheide auch hier letztlich über die Maßnahmen und habe den Zugriff auf zentral veranschlagte Mittel. Die Beteiligung der Beiräte reduziere sich auf ein Mitwirkungsrecht. Die Organisation und Durchführung von Gemeinschaftsveranstaltungen gemäß § 7 Nr. 4 Beiratsgesetz bedeute schon dem Gegenstand nach keine Ausübung von Staatsgewalt. Das gleiche gelte für den Abschluß und die Pflege von stadtteilorientierten Partnerschaften nach § 7 Nr. 5 Beiratsgesetz, wobei hier die geringe Kompetenz schon daran deutlich werde, daß gesamtstädtische Interessen nicht entgegenstehen dürften. Schließlich seien die Beiräte auch bei der Planung und Durchführung eigener stadtteil-

orientierter sozial-, kultur- und umweltpolitischer Projekte gemäß § 7 Nr. 6 Beiratsgesetz an die Kompetenzen der Fachbehörden und an die von dort erfolgende Mittelzuweisung gebunden. Die Beteiligungs- und Anhörungsrechte, insbesondere nach den §§ 6 und 8 Beiratsgesetz, implizierten keine Entscheidungszuständigkeiten, sondern ordneten sich in die Funktionsbestimmung der Beiräte als Gremien eines stadtteilbezogenen gesellschaftlichen Willensbildungsprozesses ein. Im Vergleich mit Mitbestimmungsmechanismen unter unbestrittener Ausländerbeteiligung in anderen staatlichen Bereichen wie Personalvertretung und Schulverwaltung, erst recht aber bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch juristische Personen des öffentlichen Rechts wie Universität, Deichverband und Rechtsanwaltskammer, sei der Aufgabenkreis der Beiräte erheblich geringer. Der angebliche Grundsatz einer ausschließlichen Legitimation von Staatsgewalt durch Personen deutscher Staatsangehörigkeit erweise sich somit als vielfach relativiert.

- 2.5. Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hat von einer Stellungnahme abgesehen.
- 2.6. In der mündlichen Verhandlung am 28. Juni 1991 haben die Verfahrensbevollmächtigten Prof. Dr. Isensee für die Antragsteller, Rechtsanwalt Schottelius für die SPD-Bürgerschaftsfraktion, Rechtsanwalt Oellerich für die Bürgerschaftsfraktion „Die Grünen“ und Prof. Dr. Schefold für den Senat der Freien Hansestadt Bremen ihre Auffassungen weiter erläutert.

## B.

### I.

Der Antrag ist zulässig.

Der Staatsgerichtshof ist zuständig, denn es handelt sich um die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen gemäß Art. 140 LV. Die Antragsteller, 25 Abgeordnete der CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft, sind antragsberechtigt nach Art. 140 LV, weil sie mindestens ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft bilden.

Die Antragsteller begehren die Normenkontrolle der §§ 3 Abs. 2 und 4 Abs. 1 Satz 1 Beiratsgesetz und des § 49 Wahlgesetz. Hierfür ist die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes nach Art. 140 LV gegeben. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist der Staatsgerichtshof zuständig, auch Ortsgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung zu überprüfen (BremStGH vom 29.3.1982, BremStGHE 4, 19, 26 f.).

### II.

1. Der Antrag ist im wesentlichen begründet. Der die Wahlberechtigung der Ausländer zu den Beiräten regelnde § 3 Abs. 2 Beiratsgesetz ist - im konkreten Zusammenhang mit den den Beiräten eingeräumten Entscheidungsbefugnissen - wegen Verstoßes gegen die landesverfassungsrechtlichen Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt (Art. 65 und 66 Abs. 1 LV) verfassungswidrig und nichtig. Daraus folgt, daß gemäß § 4 Abs. 1 Beiratsgesetz auch die Wählbarkeit der Ausländer zu den Beiräten nicht gegeben ist.
  - 1.1. Für das aktive Wahlrecht der Ausländer sind die bundesverfassungsrechtlichen und landesverfassungsrechtlichen Aussagen zur Volkssouveränität und Demokratie bestimmend.

- 1.1.1. Gemäß Art. 28 Abs 1 Satz 1 GG sind die Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern verbindlich (BVerfG vom 10.12.1974, BVerfGE 38, 258, 271; vom 15.2.1978, BVerfGE 47, 253; 272; vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 159 f.; vom 31.10.1990 - 2 BvF 2, 6/89 -, NJW 1991, 162 f.). Die Landesverfassung hat in den Art. 65 und 66 Abs. 1 das Demokratiegebot auch für das Land Bremen zur verfassungsrechtlichen Fundamentalnorm erhoben (BremStGH vom 23.09.1974, BremStGHE 2, 38, 64 f.; vom 6.6.1977, BremStGHE 3, 41, 54; vom 29.3.1982, BremStGHE 4, 19, 55; vom 30.11.1983, BremStGHE 4, 74, 80). Die genannten Prinzipien der Volkssouveränität und Demokratie gelten nicht nur auf Bundes- und Landesebene, sondern auch in den Untergliederungen der Länder, den Gemeinden und Gemeindeverbänden (BVerfG vom 24.7.1979, BVerfGE 52, 95, 111, 120; vom 31.10.1990 - 2 BvF 2, 6/98 -, NJW 1991, 164 f.). Entsprechend diesem Gebot des Art. 28 Abs 1 Satz 2 GG bezieht sich Art. 66 Abs 1 LV auch auf die im gleichen Hauptteil der Landesverfassung („Aufbau und Aufgaben des Staates“) normierten Gemeinden des bremischen Staates (Art. 144 ff. LV) (BremStGH vom 29.3.1982, BremStGHE 4, 19, 55).

Das Demokratiegebot gilt - obwohl es dafür an einer ausdrücklichen Bestimmung sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung fehlt - auch für die unterhalb der kommunalparlamentarischen Ebene angesiedelten Organe und Vertretungen in den Gemeinden, denn anderenfalls bestände keine durchgehende Legitimation (BVerfG vom 10.12.1974, BVerfGE 38, 258, 274 ff.; vom 15.2.1978, BVerfGE 47, 253, 272). Zwar kann dafür Art. 28 Abs 1 Satz 4 GG weder direkt noch analog herangezogen werden, da die Stadt- und Ortsteile keine Gebietskörperschaften darstellen und keine Allzuständigkeit besitzen (BVerfG vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 159, 161). Für Untergliederungen der Gemeinden ist jedoch in den Ländern das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verbindlich (BVerfG vom 31.10.1990, a. a. O.). Wie der Staatsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 29. März 1982 betont hat, sind damit auch Stadt- und Gemeindebezirke und deren Vertretungen eingeschlossen, soweit letzteren die selbständige Ausübung von Staatsgewalt übertragen worden ist. Auch hier erfordert die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation eine Verbindung vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben und mit staatlicher Hoheitsgewalt betrauten Organen und Amtswaltern (BremStGH vom 29.3.1982, BremStGHE 4, 19, 55).

- 1.1.2. Die gebotene demokratische Rechtfertigung der Staatsgewalt durch das Volk wird durch Wahlen hergestellt (BVerfG vom 15.2.1978, BVerfGE 47, 253, 272; vom 24.7.1979, BVerfGE 52, 95, 112). Mit der Stimmabgabe bei Wahlen betätigen sich die Bürgerinnen und Bürger als Glieder des Staatsorgans Volk im status activus (BVerfG vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 159). Volk in diesem Sinne ist die Gesamtheit der in dem jeweiligen Wahlgebiet ansässigen und durch Art. 116 Abs. 1 GG begrifflich bestimmten Deutschen, so daß an Wahlen, die gemäß Art. 20 Abs. 2 GG die Ausübung von Staatsgewalt demokratisch legitimieren, nur Deutsche im Sinne des Grundgesetzes teilnehmen können (BVerfG vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 159 ff.; vom 31.10.1990 - 2 BvF 2, 6/89 -, NJW 1991, 162 ff.). In den beiden vorgenannten Entscheidungen ist ein Wahlrecht für Ausländer zu den Bezirksversammlungen in Hamburg und den Gemeinde- und Kreiswahlen in Schleswig-Holstein verneint worden.

Das Bundesverfassungsgericht hat damit verbindlich (§ 31 Abs. 1 BVerfGG) die seit längerem offene Frage entschieden, ob Ausländern das Kommunalwahlrecht eingeräumt werden kann (s. dazu u. a. BVerfG vom 21.9.1984, DÖV 1985, 165; Bayer.

Verfassungsgerichtshof vom 12.3.1986, JZ 1986, 101; VGH München vom 3.9.1980, BayVBl. 1980, 656; OVG Lüneburg vom 10.1.1984, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik - ZAR - 1985, 40; vom 6.11.1984, DÖV 1985, 1067; VG Hannover vom 24.4.1981, DVBl. 1981, 1110; aus dem Schrifttum Barwig, ZAR 1988, 173; Behrend, DÖV 1973, 376; Bischof/Gericke, ZAR 1984, 2; Bleckmann, DÖV 1988, 437; Breer, ZAR 1985, 136; Bryde, JZ 1989, 257; David, ZAR 1989, 102; Dolde, DÖV 1973, 370; Erichsen, Jura 1988, 549; Frank, KJ 1990, 290; Gramlich, ZAR 1989, 51; Hasenritter, VR 1981, 14; Huber, DÖV 1989, 531; Isensee, VVDStRL 32 - 1974 -, 7, 49; Jahn, NVwZ 1989, 716; Kämper, ZRP 1989, 96; Karpen, NJW 1989, 1012; Lamers, Repräsentation und Integration der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, 1977; Lisken, ZRP 1990, 32; Quaritsch, DÖV 1983, 2; Rittstieg, NJW 1989, 1018; Roth, ZRP 1990, 82; Rupp, ZRP 1989, 363; Sasse/Kempen, Kommunalwahlrecht für Ausländer, 1974; Schink, DVBl; 1988, 417; Schmitz, VR 1989, 253; Scholl, ZAR 1989, 62; Schwerdtfeger, Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten? - Teilgutachten Ausländerintegration -, Gutachten zum 53. Deutschen Juristentag, 1980, S. 106 ff.; Sennewald, VR 1981, 77; Sieveking, ZAR 1989, 94; Wohlfahrt, VR 1990, 306; Wolenschläger, VR 1988, 337; Zschalich, ZAR 1990, 163; Zuck, MDR 1990, 504; Zuleeg, DÖV 1973, 361, DVBl. 1983, 486, ZAR 1988, 13).

Zugleich ist das Bundesverfassungsgericht den Lösungsversuchen nicht gefolgt, die auf eine andere Bewertung des Legitimationsgebotes im Kommunalbereich und speziell auf die Zubilligung einer größeren Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers und/oder der Gemeindeparlamente bei der Bestimmung des Begriffs des Wahlvolkes abzielen (s. u. a. die Ausführungen von Frank, Lisken, Schwerdtfeger und Zuleeg, sämtlich a. a. O.).

Als Verfassung eines Gliedstaates „der deutschen Republik“ (Art. 64 LV) ist die Landesverfassung dem Homogenitätsgebot des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG) unterworfen. Die Landesverfassung entspricht diesem Gebot. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes ist inhaltsgleich auch Bestandteil der Landesverfassung, Art. 65, 66 LV (BremStGH vom 30.11.1983, BremStGHE 4, 74, 80). Danach ist die vom Senat der Freien Hansestadt Bremen aufgeworfene Frage, ob die Landesverfassung für ein Ausländerwahlrecht offen sei, zu verneinen; ebenso die weitere Frage, ob die Eingrenzung auf Deutsche in Art. 69 Abs. 1 LV (Volksentscheid) und in dem 1970 aufgehobenen Art. 76 LV einen Umkehrschluß verlange. Es spricht nichts dafür, daß sich der bremische Verfassungsgeber im Jahre 1970 von dem bundesverfassungsrechtlichen Homogenitätsgebot hat entfernen wollen.

- 1.2. In Konsequenz der vorstehenden Grundsätze ist im vorliegenden Verfahren entscheidungserheblich, ob die Beiräte Staatsgewalt ausüben. Die Frage ist zu bejahen.
  - 1.2.1. Ausübung von Staatsgewalt ist jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter (BVerfG vom 15.2.1978, BVerfGE 47, 253, 273; vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 159 f.). Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang den Begriff der Entscheidungsgewalt weit gefaßt und letztere auch dann bejaht, wenn sie in einem Beziehungsgefüge zu anderen Entscheidungsträgern, z. B. in Form der Mitentscheidung ausgeübt wird (vgl. BVerfG vom 11.6.1969, BVerfGE 26, 186, 196 f.; vom 15.02.1978, BVerfGE 47, 253, 274; vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 159 f.). In diesem Sinne üben die Beiräte förmlich und inhaltlich Entscheidungsgewalt aus.
    - 1.2.2. Die Entscheidungsrechte der Beiräte sind in § 7 Beiratsgesetz geregelt.

Gemäß § 7 Nr. 1 Beiratsgesetz entscheidet der Beirat für stadtteilbezogene Maßnahmen über die Verwendung der Mittel, die gemäß § 32 Abs. 1 Beiratsgesetz im Haushaltsplan der Stadtgemeinde für jeden Beiratsbereich für Maßnahmen nach § 7 Nr. 1 und 3 bis 6 veranschlagt werden. Zum Haushaltsjahr 1990 hat die Stadtbürgerschaft für diese sogenannten Globalmittel einen Betrag von insgesamt 2 Millionen DM zur Verfügung gestellt, die nach einem zwischen dem Gesamtbeirat und den Ortsamtsleitern vereinbarten Schlüssel auf die einzelnen Beiratsbereiche bzw. Ortsämter verteilt worden sind (s. Bürgerschafts-Drucksache 12/710 S, Antwort des Senats vom 12.2.1991, und Bürgerschafts-Drucksache 12/747 S, Antwort des Senats vom 26.3.1991). Nach dem bereits seit längerem praktizierten Verteilungsschlüssel wird zunächst für jeden Beirat ein Sockelbetrag zugrunde gelegt und sodann die Verteilung der weiteren Mittel in erster Linie unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl, aber auch des Anteils der Sozialhilfeempfänger und der Ausländer der Straßenlänge und der Altbauanteile vorgenommen (s. Facklam/Sakuth, Ortsamtsbeiräte in Bremen, 2. Auflage, 1984, S. 61 ff.). Nach diesem Schlüssel hat z. B. 1990 der Ortsamtsbereich Strom mit DM 20.080,- den geringsten Betrag und der Ortsamtsbereich Neustadt mit DM 160.760,- den höchsten Betrag erhalten (Bürgerschafts-Drucksache 12/710 S, S. 1 f.). Für 1991 sind, wie die Haushaltspläne ergeben, die gleichen Beträge gewährt worden (Haushaltsplan der Stadtgemeinde 1991 S. 34 bis 54, 58). Die nach § 32 Abs. 1 Beiratsgesetz bereitgestellten Mittel sind gemäß dieser Vorschrift für die Maßnahmen nach § 7 Nr. 3 bis 6 verwendet worden (s. Bürgerschafts-Drucksachen 12/710 S und 12/747 S mit den jeweiligen Antworten des Senats vom 12.2. und 26.3.1991).

Der zweite Bereich der Entscheidungsrechte der Beiräte betrifft gemäß § 7 Nr. 2 Beiratsgesetz die Verwendung der für den Beiratsbereich gemäß § 32 Abs. 2 Beiratsgesetz vorgesehenen Mittel. Nach der letztgenannten Vorschrift haben die Fachbehörden im Benehmen mit dem Gesamtbeirat (§§ 24 f. Beiratsgesetz) die beiratsbezogene Verteilung der Mittel für Um- und Ausbauten von Straßen, öffentliche Beleuchtung, Wechsellichtzeichenanlagen und für andere von den Beiräten beantragte und von der Stadtbürgerschaft beschlossene Zwecke vorzunehmen (§ 32 Abs 2 Satz 1). Für Bremen-Nord gilt eine Sonderregelung (§ 32 Abs. 2 Satz 2). Die Vorschriften entsprechen den früheren Regelungen in § 37 Abs. 2 Satz 1 und 2 Beiratsgesetz 1979. Im Unterschied zu § 37 Abs. 2 Satz 3 Beiratsgesetz 1979, wonach die Verwendung der Mittel in den einzelnen Beiratsbereichen von der Behörde mit den zuständigen Ortsamt abzustimmen war, nimmt § 32 Abs. 2 Satz 3 Beiratsgesetz nunmehr eine Verweisung auf § 7 Nr. 2 vor und bringt damit zum Ausdruck, daß der Beirat über die Verwendung der entsprechend bereitgestellten Mittel entscheidet. Für die Unterhaltung und Sanierung der Straßen und Radwege sind aus dem diesbezüglichen Etat des Senators für Bauwesen (Haushaltsplan der Stadtgemeinde 1990, Einzelplan 36, Kapitel 3687 - Amt für Straßen- und Brückenbau -, S. 296) in Höhe von insgesamt DM 13.234.000 „beiratsbezogen“ DM 8.247.000 bereitgestellt worden (Bürgerschafts-Drucksache 12/710 S, S. 7). Dieser Betrag ist von der Baubehörde im Benehmen mit dem Gesamtbeirat auf die einzelnen Ortsämter, die dabei zu insgesamt sieben Unterhaltungsbezirken zusammengefaßt worden sind, verteilt worden, wobei eine Aufteilung nach Unterhaltung, Sanierung und Abwicklungskosten aus 1989 erfolgte (Bürgerschafts-Drucksache 12/710 S, S. 7 f.).

Darüber hinaus sind den Beiräten weitere Entscheidungsrechte in den Nrn. 3 bis 6 des § 7 eingeräumt worden. Hiernach sind sie befugt, stadtteilbezogene Maßnahmen zu treffen (Nr. 3), Gemeinschaftsveranstaltungen zu organisieren und durchzuführen (Nr. 4), Partnerschaften abzuschließen und zu pflegen (Nr. 5) sowie eigene stadtteilorientierte sozial-, kultur- und umweltpolitische Projekte zu planen und durchzu-

führen (Nr. 6). Dieser Katalog der Entscheidungsrechte ist mit der Gesetzesänderung 1989 erstmals eingeführt worden.

- 1.2.3. Eine gesetzesimmanente wesentliche Einschränkung der Entscheidungsgewalt ist im Beiräterecht nicht vorhanden. Die diesbezügliche Vorschrift des § 14 Abs. 1 Beiratsgesetz enthält lediglich allgemeine, den Handlungsrahmen von Entscheidungsträgern absteckende Grenzen. So folgt die Bindung an geltende Rechtsvorschriften ohne weiteres aus Art. 20 Abs. 3 GG. Auch die Begrenzung der Beschlußrechte durch die in Gesetzen und Rechtsvorschriften bestimmten Zuständigkeiten anderer Verwaltungsträger sowie durch den Haushaltsplan stellt keine essentielle Beeinträchtigung dar (vgl. BVerfG vom 15.2.1978, BVerfGE 47, 253, 273 f.; vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 160). Das gilt auch für die Straßenverkehrsmaßnahmen gemäß § 7 Nr. 3 Beiratsgesetz. Vor der Durchführung einer solchen Maßnahme und der Vergabe der entsprechenden Mittel hat zwar der Beirat die Straßenverkehrsbehörde wegen rechtlicher Bedenken, z. B. nach den §§ 44 bis 46 StVO, einzuschalten und ist bei entsprechenden rechtlichen Grenzen an der Durchführung gehindert. Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens hat der Beirat aber ein freies verwaltungsmäßiges Gestaltungsermessen dahingehend, welche Maßnahmen durchzuführen sind und welche Mittel hierfür bereitzustellen sind. Er kann dabei auch nach § 14 Abs. 1 Beiratsgesetz durch die Zuständigkeit der Fachbehörden in seiner Entscheidungs- und Handlungsgewalt nicht beschränkt werden.
- 1.2.4. Die Übertragung der Entscheidungsbefugnisse auf die Beiräte gemäß § 7 wird durch höherrangige Normen nicht eingeschränkt. Zwar sind gemäß Art. 148 Abs. 1 Satz 2 LV auf die Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen grundsätzlich die Bestimmungen der Landesverfassung über Bürgerschaft und Senat entsprechend anzuwenden; danach liegt im Bereich der Stadtgemeinde die vollziehende Gewalt in den Händen des Senats (Art. 67 Abs 2), und die Verwaltung und die Ämter werden nach den Richtlinien und Weisungen des zuständigen Senators von fachlich geeigneten Personen geleitet (Art. 127). Das gilt aber nur, soweit die Stadtgemeinde durch Ortsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 148 Abs. 1 Satz 1 LV). Nach Art. 145 Abs. 1 Satz 1 LV kann die Stadtgemeinde ihre Verfassung selbst feststellen. Sie kann diese Kompetenz - unbeschadet von der nicht ausgeübten Befugnis des Landesgesetzgebers - auch teilweise wahrnehmen, z. B. durch Regelungen über besondere Entscheidungszuständigkeiten innerhalb der Verwaltung. Das ist hier geschehen und landesverfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Ausformungen der kommunalen Selbstverwaltung einschließlich ihrer Ausweitungen und Beschränkungen können durch Ortsgesetz vorgenommen werden (vgl. auch BremStGH vom 22.8.1983, BremStGHE 4, 57, 70; vgl. allgemein Schmidt-Aßmann, Kommunalrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, herausgegeben von v. Münch, 8. Auflage, 1988, S. 97, 117 ff.).

Entsprechend diesen Grundsätzen hat die Stadtbürgerschaft als Ortsgesetzgeber durch § 7 Beiratsgesetz einen Teil der Exekutivrechte wirksam auf die Beiräte übertragen. Die Auflistung der Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse in § 7 einschließlich der Mittelverwendung im Zusammenhang mit § 32 Abs. 1 und 2 Beiratsgesetz ist eindeutig und entspricht deshalb auch dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot (vgl. dazu BVerfG vom 14.3.1967, BVerfGE 21, 209, 215; BremStGH vom 13.3.1978, BremStGHE 3, 75, 85; vom 9.6.1986, BremStGHE 4, 96, 105). Damit ist neben den genannten Normen der Landesverfassung das Beiratsgesetz selbst der alleinige Bewertungsmaßstab zur Beurteilung der Entscheidungsbefugnisse. Das bedeutet zugleich, daß die vom Senator für Inneres mit anderen senatorischen Behörden über die Zusammenarbeit mit den Beiräten und Ortsämtern geschaffenen Richtlinien entgegen der Auffassung des Senats der Freien Hansestadt Bremen keine verbindlichen Aussagen über die Entscheidungsbefugnisse der Beiräte treffen können. Unge-

achtet einer etwaigen Bindungswirkung im Wege der generellen Verwaltungsabsprache können jedenfalls diese Richtlinien die Entscheidungsrechte der Beiräte nach § 7 Beiratsgesetz nicht beeinträchtigen.

- 1.2.5. Die Weisungsfreiheit der Beiräte gegenüber dem Senat und den nachgeordneten Fachbehörden folgt des weiteren aus § 16 Abs. 1 Beiratsgesetz, wonach die Beiratsmitglieder nicht an Aufträge gebunden sind, sondern sich bei ihrer Tätigkeit durch ihre freie, nur durch das Allgemeinwohl bestimmte Überzeugung leiten zu lassen haben. Eine entsprechende Bestimmung galt als § 27 Abs. 1 schon nach dem Beitragsgesetz 1979. Durch die Ausdehnung der Beiratsbefugnisse auf echte Entscheidungen ist die Wirksamkeit der die Unabhängigkeit der Beiräte sichernden Vorschrift entsprechend erweitert worden. Damit können die Beiratsmitglieder auch bei der Ausübung der Entscheidungsbefugnisse nicht durch Richtlinien und Anordnungen des Senats beschränkt werden (vgl. auch BVerfG vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 161).
- 1.3. Entgegen der Auffassung des Senats der Freien Hansestadt Bremen und teilweise auch der übrigen Beteiligten sind die Entscheidungsbefugnisse der Beiräte nach Quantität und Qualität nicht so gering zu bewerten, als daß das Erfordernis der demokratischen Legitimation entfallen könnte.
- 1.3.1. Neben den schon erwähnten formalen Kriterien hat das Bundesverfassungsgericht zur Bestimmung der legitimationsbedürftigen Entscheidungsgewalt auch inhaltliche Bewertungsmaßstäbe nach Art, Umfang und Wichtigkeit der Aufgaben herangezogen (s. BVerfG vom 15.2.1978, BVerfGE 47, 253, 273 f.). Die letztgenannte Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 31. Oktober 1990 (- 2 BvF 3/89 -) allerdings dahin interpretiert, daß geringere Anforderungen an die Legitimation zu stellen seien, wenn die Zuständigkeit eines Entscheidungsträgers nur auf einen eng umgrenzten wenig bedeutsamen Bereich gerichtet sei und außerdem einem umfassenden Evokations- oder Letztentscheidungsrecht eines übergeordneten Organs unterliege (NJW 1991, 160). In diesem, das Wahlrecht für Ausländer zu den Bezirksversammlungen in Hamburg betreffenden Urteil hat das Gericht auf die unterschiedlichen Spielräume der Amts- oder Organträger abgestellt und eine auf den jeweiligen Fall bezogene differenzierende Betrachtungsweise mit folgenden Worten unterstrichen (NJW 1991, 160):

„Haben die Aufgaben eines Amtsträgers einen besonders geringen Entscheidungsgehalt, so mag dafür eine demokratische Legitimation ausreichen, bei der einzelne Legitimationselemente zurücktreten. Das kann jedoch nur in Betracht kommen, wenn Kompetenzen gegenständlich im einzelnen und auch ihrem Umfang nach eng begrenzt sind und die zu treffenden Entscheidungen inhaltlich soweit vorstrukturiert sind, daß sie sich etwa auf die meßbar richtige Plan- oder Gesetzesdurchführung beschränken.“

Das Bundesverfassungsgericht hat mit den genannten formalen und inhaltlichen Kriterien deutlich zum Ausdruck gebracht, daß vom Legitimationserfordernis durch Wahlen nur ausnahmsweise und unter engen Voraussetzungen abgesehen werden kann. Ein solcher Fall liegt hier nicht vor.

- 1.3.2. Die Geschichte des Beiräterechts vom ersten Ortsamtsgesetz 1946 über die Novellierungen 1951, 1971 und 1979 bis zum geltenden Beiratsgesetz 1989 ist gekennzeichnet durch eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Beiratsbefugnisse (s. BremStGH vom 29.3.1982, BremStGHE 4, 19, 5 ff.). Waren die Beiräte zunächst nur beratende Verwaltungsausschüsse, so wandelten sie sich später zu politisch a-

gierenden Beschlufsorganen mit Zuständigkeiten in örtlichen Angelegenheiten, auch wenn sie dabei stets unter der Schwelle der durch Verwaltungsdezentralisation gekennzeichneten Bezirksvertretungen im Sinne von Art. 145 Abs. 2 LV blieben (vgl. BremStGH vom 29.3.1982, a. a. O.). Obwohl deshalb die Beiräte auch nach heutigem Recht als dezentrierte Verwaltungseinheiten mit Elementen politischer Selbstverwaltung zu qualifizieren sind (BremStGH vom 29.3.1982, BremStGHE 4, 19, 46), hat der Ortsgesetzgeber mit den beiden Schritten der Einführung der örtlichen Wahl und der Erweiterung der Beiratsbefugnisse das Beiratsgesetz weiter dem Regelungsmodell des Art. 145 Abs. 2 LV angenähert. Die Einführung von echten Entscheidungsrechten ist dabei ein wesentlicher Faktor der Novellierung von 1989 gewesen (Mitteilung des Senats vom 25.4.1989, Bürgerschafts-Drucksache 12/294 S, S. 13 f., 20). Nicht nur die Beiräte selbst, auch sämtliche Fraktionen der Bürgerschaft und der Senat erstrebten die Einräumung größerer Spielräume bei der selbständigen Erledigung von stadtteilorientierten Aufgaben (s. Mitteilung des Senats vom 25.4.1989, a. a. O., S. 7, 13 f., 20). Trotz der Begrenzung auf bestimmte Sachbereiche in § 7 sind die Entscheidungsrechte nicht nur in der politischen Reformdiskussion, sondern auch in der späteren Gesetzesrealisierung in den Stadt- und Ortsteilen ein gewichtiger Bestandteil der Beiratsarbeit gewesen. Sie beschränken sich nicht auf eine meßbar richtige Plan- oder Gesetzesdurchführung, vielmehr sind sie nach dem Aufgabenkatalog des § 7 Nr. 1 bis 6 Beiratsgesetz gerade auch auf eigene Handlungsinitiativen ausgerichtet (Mitteilung des Senats vom 25.4.1989, a. a. O., S. 24 f.). Ein wie auch immer geartetes Letztentscheidungsrecht des Senats und seiner Fachbehörden ist weder beabsichtigt gewesen (vgl. Mitteilung des Senats vom 25.4.1989, a. a. O., S. 20, 24 f.) noch im Beiratsgesetz tatsächlich festgelegt worden. Schließlich werden Art und Umfang der Entscheidungsrechte auch durch die Höhe der nach § 32 Abs. 1 und 2 Beiratsgesetz bereitgestellten Haushaltsmittel gekennzeichnet. Die Globalmittel von 2 Millionen DM gemäß § 32 Abs. 1 machen zwar pro Kopf der Stadtbevölkerung im Jahr nur etwa DM 5,- aus. Sie erreichen damit aber mindestens den Umfang der in Höhe von DM 650.000,- pro Bezirk nach § 7 des Hamburgischen Bezirksverwaltungsgesetzes bereitgestellten Sondermittel, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wegen ihrer Höhe bei der Beurteilung der Entscheidungsgewalt nicht zu vernachlässigen sind (BVerfG vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 161). Die nach § 32 Abs. 2 Beiratsgesetz zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel erreichen sogar rund das Vierfache der Globalmittel nach § 32 Abs. 1 Beiratsgesetz, wenngleich hier die inhaltliche Verwendung erheblich stärker vorherbestimmt ist. Immerhin handelt es sich auch dabei um notwendige und deshalb für die Legitimation relevante Mitentscheidungsrechte (vgl. BVerfG vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, NJW 1991, 160 f.)

1.3.3. Die Entscheidungsrechte der Beiräte nach den §§ 7 und 32 Beiratsgesetz werden durch die übrigen Vorschriften des Gesetzes verstärkt. So sind auf die Stellungnahmen abzielenden Beteiligungsrechte nach § 6 Abs. 1 Beiratsgesetz erheblich ausgeweitet worden und schließen nach § 6 Abs. 2 Beiratsgesetz das Recht ein, eigene langfristige Planungsabsichten zu erarbeiten und diese zwecks Einbeziehung in die Gesamtüberlegungen über die Behörden den Deputationen vorzuschlagen. Der Beirat kann im Rahmen dieser und anderer Vorschlagsrechte stets gemäß § 8 Beiratsgesetz die Anhörung in der betreffenden Deputation erzwingen. Sind deshalb schon die Vorschlagsrechte vergleichsweise stark ausgestaltet, so muß die Qualität der Entscheidungsrechte in der Relation hierzu umso höher eingeschätzt werden.

1.3.4. Mit der Beurteilung, daß die den Beiräten 1989 eingeräumten Entscheidungsrechte nach Art, Umfang und Gewicht als erheblich zu bewerten sind, weicht der Staatsgerichtshof nicht von seiner Entscheidung vom 29. März 1982 (BremStGHE 4, 19) ab. Der Staatsgerichtshof hatte dort unter der Geltung des Beiratsgesetzes 1979 die

selbständige Ausübung von Staatsgewalt u. a. mit der Begründung vereint, daß den Beiräten kein fester Aufgabenkreis zugewiesen worden sei, daß die Verwendung der Globalmittel ihre einzige selbständige Entscheidungsbefugnis sei und daß die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Fachbehörden formal nicht eingeschränkt worden seien (BremStGHE 4, 55 f.). In allen drei Punkten hat das Beiratsgesetz 1989 eine erhebliche Rechtsänderung geschaffen, indem nunmehr ein umfangreicher Aufgabenkatalog der Beiräte besteht, ihre Entscheidungsbefugnisse beträchtlich ausgeweitet und die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Fachbehörden in gleichem Ausmaß eingeschränkt worden sind.

- 1.3.5. Ist den Beiräten damit in hinreichendem Maß Entscheidungsgewalt übertragen worden, so kann letztlich dahingestellt bleiben, ob auch die Entscheidungsbefugnisse der Beiräte bezüglich der Einsprüche im Wahlverfahren gemäß § 53 Wahlgesetz der demokratischen Legitimation durch Wahlen bedürfen, obwohl sie den eigenen Organisationsakt betreffen und sich deshalb von der Aufgabenerfüllung nach dem Beiratsgesetz unterscheiden.
- 1.4. Als Ergebnis ist festzuhalten: Der die Wahlberechtigung der Ausländer regelnde § 3 Abs. 2 Beiratsgesetz ist verfassungswidrig und nichtig, da durch das Wahlrecht der Ausländer den Beiräten nicht die erforderliche demokratische Legitimation verschafft werden kann. Diese Legitimation ist wegen der Entscheidungsrechte nach § 7 des geltenden Beiratsgesetzes erforderlich. Daraus folgt nicht, daß der Staatsgerichtshof von einem Ausspruch über die Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 2 Beiratsgesetz unter der Voraussetzung absehen könnte, daß der Ortsgesetzgeber § 7 Beiratsgesetz aufhebt oder wesentlich abändert. Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs hat unter Beachtung des gestellten Antrags nach der jetzigen Gesetzeslage zu ergeben. § 7 Beiratsgesetz wird weder von den Antragstellern noch von den Beteiligten in Frage gestellt. Es ist ein wichtiger Bestandteil des vom Ortsgesetzgeber weiterentwickelten Beiräterechts. Die Vorschrift bleibt wirksam, auch wenn Ausländer an der Wahl zu den Beiräten nicht teilnehmen können. Demgegenüber beschränkt sich § 3 Abs. 2 Beiratsgesetz auf die Wahlberechtigung der Ausländer und kann auch in diesem Umfang bei der jetzigen Fassung des Gesetzes gegenüber der Landesverfassung aus den entwickelten Gründen keinen Bestand haben.
2. Der die Wählbarkeit regelnde § 4 Abs. 1 Satz 1 Beiratsgesetz ist gegenstandslos, soweit es um Ausländer geht. Nach der eindeutigen Fassung der Vorschrift hängt die Wählbarkeit von der Wahlberechtigung ab. Da Ausländer das aktive Wahlrecht nach § 3 Abs. 2 Beiratsgesetz nicht erhalten können, entfällt für sie von vornherein das passive Wahlrecht.
3. § 49 Wahlgesetz ist mit der Landesverfassung vereinbar. Nach bremischem Landesverfassungsrecht (Art. 145 LV) stellen die Gemeinden ihre Verfassungen selbst fest; diese Kompetenz schließt kommunalverfassungsrechtliche Teilregelungen, auch wahlrechtlichen Inhalts ein. Diese Zuordnung hält sich im Rahmen der Verfassungsautonomie des Landes. § 49 Wahlgesetz entspricht daher der landesverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung. § 49 Wahlgesetz ist auch inhaltlich nicht zu beanstanden, weil er sich jeder materiellen Regelung des Kommunalwahlrechts enthält.
4. Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs zwingt den Ortsgesetzgeber nicht, in Zukunft auf ein Ausländerwahlrecht zu verzichten. Das setzt allerdings voraus, daß die Befugnisse der Beiräte unter die Schwelle der Ausübung von Staatsgewalt herabgesetzt werden.

### III.

Diese Entscheidung ist mit fünf gegen zwei Stimmen ergangen.

Prof. Pottschmidt	Prof. Dr. Dodenhoff	Dr. Großmann	
Prof. Dr. Heinrichs	Prengel	Prof. Dr. Rinke	Sturmheit