

RGZ 102

126.

RGZ

In Sachen
des Senats in Bremen
wider

die Bürgerschaft in Bremen

hat auf den Antrag des ersteren vom 11. Februar 1921 der vorläufige Staatsgerichtshof in der Sitzung vom 12. Juli 1921 für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, daß der Beschluß der Bremischen Bürgerschaft vom 30. Juli 1920 über das Gesetz, betr. Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft, mit der Verfassung der freien Hansestadt Bremen vom 18. Mai 1920 in Widerspruch steht.

Gründe:

Die Vorgeschichte des von der Bürgerschaft in Bremen beschlossenen, von dem Senate beanstandeten Gesetzes ist die folgende: Die Bürgerschaft hatte einen Ausschuß eingesetzt mit dem Auftrage, zu prüfen,

ob anlässlich eines bestimmten Vorfalles ein Eingreifen der Volksvertretung bei einer Behörde angezeigt sei oder nicht. Der Ausschuss hatte mehrere Personen zur Vernehmung vorgeladen; einige derselben hatten sich geweigert, zu erscheinen. Es wurde darauf in der Bürgerschaft derjenige Antrag gestellt, der sodann Gesetz geworden ist; der Antragsteller führte aus, einem Untersuchungsausschusse müssten die Rechtsmittel gegeben werden, die nötig seien, um „das Verfahren durchzusetzen“ und den ihm gewordenen Antrag zu erledigen. Die Bürgerschaft hat sodann am 30. Juli 1920 in einmaliger Lesung mit einer Mehrheit von 43 gegen 40 Stimmen folgenden Beschluß gefaßt:

„1. Gesetz, betreffend Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft.

Untersuchungsausschüsse, die die Bürgerschaft einsetzt, können die für erforderlich erachteten Beweise selbst oder mittels Ersuchens der Gerichte oder Verwaltungsbehörden erheben. Dem Ersuchen um Beweiserhebung sind die Bremischen Behörden Folge zu leisten verpflichtet; auch ihre Akten haben sie den Ausschüssen vorzulegen. Auf die Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden finden die Bestimmungen der Strafprozeßordnung sinngemäße Anwendung vorbehaltlich des Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnisses.

2. In die Geschäftsordnung unter „Ausschüsse“ als §. 35 a aufzunehmen:

Untersuchungsausschüsse sind auf Antrag von einem Fünftel der Mitglieder der Bürgerschaft einzusetzen.“

Der Senat erachtete diesen Beschluß für verfassungswidrig und hat der Bürgerschaft hiervon Kenntnis gegeben, indem er gemäß § 4 Abs. 4 der Bremischen Verfassung Einspruch erhob. Die Bürgerschaft hat jedoch erklärt, auf ihrem Beschluß beharren zu wollen. Darauf hat der Senat der Bürgerschaft mitgeteilt, daß er zunächst die verfassungsrechtliche Streitfrage gemäß Art. 19 und Art. 172 der Reichsverfassung zum Austrage bringen wolle. Er hat sodann bei dem vorläufigen Staatsgerichtshof beantragt, festzustellen, daß der Beschluß der Bremischen Bürgerschaft vom 30. Juli 1920 über das Gesetz, betr. Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft, mit den §§ 60, 61 und 29 der Verfassung der freien Hansestadt Bremen vom 18. Mai 1920 in Widerspruch steht.

Die Bürgerschaft hat keinen bestimmten Antrag gestellt, sondern sich darauf beschränkt, auf die aus den Verhandlungen der Bürgerschaft vom 30./31. Juli und vom 19. September 1920 ersichtlichen Gründe Bezug zu nehmen, die die damalige Mehrheit für die Rechtsgültigkeit des Gesetzes vorgetragen hat.

Daß der Beschluß der Bürgerschaft den für Verfassungsänderungen im § 58 der Verfassung vorgeschriebenen Förmlichkeiten nicht gerecht geworden ist, steht fest.

Bei der Entscheidung der dem vorläufigen Staatsgerichtshof vorgelegten Streitfrage kann zunächst dahingestellt bleiben, ob die in § 4 Abs. 4 der Bremischen Verfassung für den Einspruch des Senat vorgeschriebenen Förmlichkeiten auch dann beachtet werden müssen wenn nicht ein Volksentscheid nach der Bremischen Verfassung, sondern eine Entscheidung des vorläufigen Staatsgerichtshofs begehrt wird wie dies der Senat annimmt. Denn jedenfalls sind diese Förmlichkeiten gewahrt, wie die Ausführungen, die der Senat gegeben hat erweisen.

Sodann ist zu bemerken, daß der Senat in seinem Antrage nur von dem Beschlusse der Bürgerschaft über das Gesetz betreffend Untersuchungsausschüsse spricht. Der Beschluß der Bürgerschaft gliedert sich jedoch in zwei Teile, von denen sich nur der erste als Gesetz, der zweite aber als eine Abänderung der Geschäftsordnung der Bürgerschaft bezeichnet. Daß der Senat auch den zweiten Teil anfechter will, ergibt sich aus der Anziehung des § 29 der Bremischen Verfassung, in welchem angeordnet ist, daß die Bürgerschaft nach Stimmenmehrheit entscheidet, falls die Verfassung kein anderes Stimmenverhältnis vorschreibt. Die Anziehung dieser Bestimmung kann sich nur gegen den zweiten Teil des Beschlusses richten.

In der Sache selbst ist zunächst zu erörtern, ob der erste Teil des Beschlusses der Bremischen Verfassung widerspricht. Der Senat bestreitet nicht, daß die Bürgerschaft berechtigt ist, in einzelnen Fällen Untersuchungsausschüsse einzusetzen; er bestreitet aber, daß diesen Ausschüssen durch Gesetz ohne Einhaltung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Förmlichkeiten obrigkeitliche Befugnisse beigelegt werden dürfen, wie dies in der Begründung des Einspruchs näher ausgeführt ist.

Es erscheint angemessen, zunächst einen Blick auf die geschichtliche Entwicklung des sog. Enqueterrechts zu werfen, das ist des Rechts der Volksvertretungen, über Fragen, die zu ihrer Kompetenz stehen, durch Ausschüsse Untersuchungen anzustellen. Dieses Recht ist in Deutschland in einem Einzelfalle zum ersten Male im Jahre 1816 in Sachsen-Weimar-Eisenach durch § 91 des Grundgesetzes über die landständige Verfassung dieses Großherzogtums vom 5. Mai 1816 anerkannt. Im übrigen hatte bis zum Jahre 1848 das Enqueterrecht kaum irgendwelche Anerkennung gefunden, vielmehr waren die Stände, wenn sie die Abstellung von Mißständen herbeizuführen wünschten, der Regel nach auf die Anbringung von Beschwerden beim Landesfürsten oder bei der Regierung beschränkt. Die Sachlage änderte sich teilweise im Jahre 1848. In der geplanten Reichsverfassung vom 28. März 1849 war im § 99 bestimmt, daß dem Reichstage das Recht der Erhebung von Tatsachen zustehen solle. Ähnliche Be-

ftimmungen wurden damals in die Verfassungen einiger deutscher Länder aufgenommen. In der preussischen Verfassung vom 31. Januar 1850 hieß es im Art. 82: „Eine jede Kammer hat die Befugnis, behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen.“ Von dieser Befugnis haben die Kammern jedoch nur einen beschränkten Gebrauch gemacht. Ob die Ausschüsse irgendwelche behördlichen Rechte ausüben durften (z. B. Zeugen vorladen, Akten einfordern), war in Preußen durchaus bestritten. In ähnlicher Weise bestimmte die Verfassung von Waldeck vom 7. August 1852 im § 64, daß der Landtag befugt ist, . . . zur Aufklärung von Tatsachen und zur Vorbereitung seiner Beratungsgegenstände Ausschüsse einzusetzen. In dem bayerischen Geschäftsgesetz vom 19. Januar 1872 ist nach Art. 33 der Kammer und den Ausschüssen das Recht beigelegt, für den Umfang ihres Wirkungsbereichs diejenigen Erläuterungen und Aufschlüsse, die sie für erforderlich erachten, von den Staatsministerien zu verlangen; Art. 23 spricht von Berichten, die ein Ausschuß . . . über Beschwerden abzugeben hat; eigentliche Untersuchungsausschüsse sind — jedenfalls ausdrücklich — nicht vorgesehen. Auch in der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 ist von Untersuchungsausschüssen nicht die Rede. Anträge, dem Reichstage das Recht zur Einsetzung solcher Ausschüsse ausdrücklich beizulegen, wurden zu einem Teil abgelehnt und kamen zum anderen Teile nicht zur Verabschiedung.

Die Frage, ob das Enqueterrecht den Volksvertretungen durch ein gewöhnliches, nicht verfassungsänderndes Gesetz verliehen werden könne, ist bei den verfassungsrechtlichen Streitigkeiten nirgends gestreift. Nur in den Reichstagsverhandlungen über die oben erwähnten Anträge wurde von einzelnen Abgeordneten erwähnt, eines Gesetzes bedürfe es nicht; das Recht zur Bestellung solcher Ausschüsse stehe jeder Volksvertretung als natürliches Recht zu.

Die deutsche Staatsrechtslehre stand hinsichtlich des Enqueterrechts auf folgendem Standpunkte: Das Kontrollrecht der Volksvertretungen über die Maßnahmen der Regierungen war grundsätzlich überall anerkannt. Über den Umfang herrschte allerdings Streit. Während Schulze, Deutsches Staatsrecht B. 1 S. 479, und Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Staatsrechts § 96 S. 331, aussprachen, daß den Landtagen ein das ganze Gebiet der Verwaltung umfassendes Recht der Kontrolle zustehe, wollte Anschütz in Kohlers Enzyklopädie, Bb. 4 S. 144, das Kontrollrecht nur in der Form eines Interpellations- und Informationsrechts anerkennen. Was speziell das Deutsche Reich angeht, so sprach Seydel, Kommentar, Art. 23 III, dem Reichstage das Recht der Untersuchung von Tatsachen ab, hielt es aber für zulässig, daß der Reichstag Auskunftspersonen mündlich oder schriftlich vernehme,

wenngleich er diese nicht zwingen könne, sich vernehmen zu lassen. Weiter ging Laband; er billigte (Staatsrecht Bd. 1 § 33) dem Reichstage das Recht zu, Kenntnis zu erlangen, in welcher Weise die Regierungsorgane tätig gewesen seien; er war weiter der Meinung (DZ. 1913 S. 605), daß der Reichstag zur Prüfung des von der Regierung befolgten Verfahrens und auch für eine einzelne Angelegenheit Ausschüsse einsetzen könne, die jedoch nicht das Recht zur Vernehmung und Beidigung von Auskunftspersonen hätten. Über die Aufgaben und Befugnisse der Ausschüsse war die Rechtslehre — besonders auch in Berücksichtigung der im englischen und französischen Rechtsleben hierfür aufgestellten Grundsätze — zu folgenden Ergebnissen gelangt: Die Untersuchungsausschüsse können sich nur mit solchen Angelegenheiten befassen, die zur Zuständigkeit der Volksvertretung gehören. Sie dürfen nur Tatsachen ermitteln und feststellen, nicht aber irgendwie in die Verwaltung eingreifen. Sie sind nur von Fall zu Fall zur Erörterung einzelner bestimmter Fragen einzusetzen. Obrigkeitliche oder behördliche Befugnisse stehen ihnen nicht zu.

Bevor auf die Entscheidung der streitigen Fragen eingegangen wird, sind weiter die Bremischen Verfassungsverhältnisse einer Erörterung zu unterziehen. Nach der bis zum Umsturz im Jahre 1918 gültigen Verfassung waren Träger der Staatsgewalt Senat und Bürgerschaft zusammen; beide waren gleichberechtigte Organe. Die Gewaltenteilung, d. h. die Trennung der Staatsfunktionen, war nicht scharf durchgeführt. Die Verwaltung wurde teilweise durch Deputationen geführt, welche sich aus Mitgliedern des Senats und der Bürgerschaft zusammensetzten. Sie waren Behörden, selbständige Staatsorgane. Außerdem gab es vorberatende und begutachtende Deputationen; dies waren parlamentarische Ausschüsse, die gleichfalls aus Mitgliedern des Senats und der Bürgerschaft bestanden; sie hatten die Aufgabe, die Arbeiten für das Plenum vorzubereiten und die gemeinsame Verständigung zu fördern; sie konnten auch in Konfliktfällen als Vermittlungsorgane eingesetzt werden.

Die neue Bremische Verfassung vom 18. Mai 1920 beseitigte die bisherige Verfassung und mit ihr wichtige Grundsätze der bisherigen, in jahrhundertelanger Übung geltenden Verfassungselemente. Bremen ist in ein parlamentarisch regiertes Gemeinwesen umgestaltet. Die Volkssouveränität ist der Ausgang aller Gewalt im Staate. Die aristokratische Stellung des bisherigen Senats als Regierung wird in wesentlichen Punkten beseitigt. Die gesetzgebende Gewalt geht auf die Bürgerschaft allein über, § 56, die Senatsmitglieder bedürfen des Vertrauens der Bürgerschaft und müssen zurücktreten, wenn ihnen dieses entzogen wird, § 53. Die beratenden Deputationen sind beibehalten. An eine solche kann die Bürgerschaft eine zu ihrer Zuständigkeit gehörende

Angelegenheit vor endgültiger Stellungnahme zur Vorbereitung und Begutachtung verweisen. Die Deputation wird aus Vertretern der Bürgerschaft und des Senats gebildet, § 28. Auch die Mitwirkung der Bürgerschaft bei der Verwaltung ist erhalten geblieben, § 61. Ein Enqueterecht ist der Bürgerschaft in der neuen Verfassung nicht beigelegt worden.

An der Hand dieser Darlegungen ist die Verfassungsmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses der Bürgerschaft zu erörtern. Der Beschluß ist dem Artikel 34 der neuen Reichsverfassung nachgebildet, welcher auch in die Verfassung vieler Länder Aufnahme gefunden hat. In erster Linie fragt sich, ob die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen an sich selbst — also zunächst abgesehen von den den Ausschüssen zur Durchführung ihrer Aufgabe beigelegten Mitteln — der Bremischen Verfassung widerspricht. Diese Frage ist zu verneinen. Es gibt keine Bestimmung in der Bremer Verfassungsurkunde oder in dem sogenannten materiellen Verfassungsrecht Bremens, die den Worten oder dem Sinne nach die Einsetzung von Ausschüssen verböte. Allerdings sieht der § 28 der Verfassung vor, daß die Bürgerschaft Angelegenheiten, die zu ihrer Zuständigkeit gehören, an einen beratenden Ausschuß, der aus Vertretern der Bürgerschaft und des Senats besteht, verweisen kann. Dabei handelt es sich also um einen gemeinschaftlichen, nicht um einen rein parlamentarischen Ausschuß. Aber der § 28 ist nur dispositiver Natur. Es ist nirgends vorgesehen, daß andere Ausschüsse, als die gemeinschaftlichen „beratenden Deputationen“ unzulässig sein sollen. Die Einsetzung von parlamentarischen Ausschüssen ist an sich also nicht verfassungswidrig. Vorausgesetzt ist dabei allerdings, daß es sich um Ausschüsse handelt, die den vorstehend angeführten, von der Rechtslehre entwickelten Regeln entsprechen: Sie dürfen nur von Fall zu Fall eingesetzt werden; sie dürfen nur mit solchen Angelegenheiten befaßt werden, die verfassungsgemäß zur Zuständigkeit der Bürgerschaft stehen; sie dürfen nur Tatsachen erörtern und feststellen, dagegen nicht in die Verwaltung irgendwie eingreifen. Der Senat hat denn auch in seiner Mitteilung an die Bürgerschaft vom 13. August 1920 im letzten Absatz erklärt, es solle nicht verneint werden, daß sich im Einzelfalle das Bedürfnis zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses der Bürgerschaft ergeben könne.

Nun hat aber das angefochtene Gesetz den Ausschüssen — auch hierin in Anlehnung an den Art. 34 der Reichsverfassung — weitgehende Befugnisse beigelegt, und hiermit verstößt das Gesetz allerdings gegen die Bremische Verfassung. Die verliehenen Befugnisse sind behördlicher, obrigkeitlicher Natur; die Ausschüsse sollen nach dem Gesetz das Recht haben, Beweise durch Ersuchen der Gerichte oder Verwaltungsbehörden zu erheben, welchen Ersuchen die Bremischen Behörden Folge

zu leisten verpflichtet sind; sie können die Akten der Behörden einfordern; sie können — in sinngemäßer Anwendung der Bestimmungen der Strafprozeßordnung — Zeugen und Sachverständige zum Erscheinen, zur Aussage und zur Beeidigung ihrer Aussage zwingen. Das widerspricht aus folgenden Gründen der Verfassung: Die Verfassung hat, wie bereits hervorgehoben, die Trennung der staatlichen Funktionen beibehalten. Der Bürgerschaft steht die Gesetzgebung zu, dem Senate die Regierung und Verwaltung, den Gerichten die Rechtspflege. An diese Grundsätze ihrer Verfassung ist die Bürgerschaft gebunden, denn wenn auch nach § 2 die Staatsgewalt vom Volke ausgeht, so unterliegt doch die Volksvertretung den durch die Verfassung gesetzten Schranken, solange nicht diese Schranken in den für eine Verfassungsänderung bestimmten Formen beseitigt oder geändert sind. Dies ist der entscheidende Punkt. Es können also nicht behördliche Funktionen, die ein Ausfluß der Regierungsgewalt sind, durch ein mit nicht qualifizierter Mehrheit beschlossenes Gesetz einer anderen Körperschaft, als der von der Verfassung mit der Regierung und Verwaltung betrauten, übertragen werden. Insbesondere kann die Bürgerschaft nicht Rechte, die ihr selbst nicht zustehen, einem parlamentarischen Ausschuß übertragen. Daraus ergibt sich, daß die Bekleidung der Ausschüsse mit den im Gesetze vorgesehenen Befugnissen jedenfalls zum überwiegenden Teile unzulässig ist. Die Beanstandung des in Rede stehenden Gesetzes durch den Senat ist also berechtigt.

Was die Fassung des entscheidenden Teiles angeht, so könnte in Frage kommen, ob entweder das ganze Gesetz oder aber nur diejenigen Teile des Gesetzes, die nach vorstehendem mit der Verfassung nicht im Einklange stehen, als verfassungswidrig bezeichnet werden sollten. Der vorläufige Staatsgerichtshof hat davon abgesehen, in letzterem Sinne zu verfahren, hat vielmehr das ganze Gesetz als eine Einheit angesehen. Dafür war maßgebend, daß, wenn die verfassungswidrigen Teile gestrichen werden, nur ein wenig bedeutungsvoller Rest übrig bleiben würde, der gerade diejenigen Bestimmungen nicht enthielte, auf die es der Bürgerschaft nach ihren Beratungsprotokollen ankam.

Der zweite Teil des Beschlusses über eine Ergänzung der Geschäftsordnung der Bürgerschaft erweist sich gleichfalls als nicht verfassungsgemäß. Es ist beschlossen, in die Geschäftsordnung folgende Bestimmung aufzunehmen: „Untersuchungsausschüsse sind auf Antrag von einem Fünftel der Mitglieder der Bürgerschaft einzusetzen.“ Diese Bestimmung widerspricht gleichfalls der Verfassung. Die Einsetzung der Ausschüsse hat durch die Bürgerschaft zu erfolgen. Die Bürgerschaft beschließt nach § 29 der Verfassung mit einfacher Stimmenmehrheit — sofern nicht die Verfassung ein anderes Stimmenverhältnis vorschreibt —, und die Mitglieder sind nach § 29 nur ihrem Gewissen unterworfen.

Diesen Grundsätzen der Verfassung widerspricht es, wenn die Bürgerchaft durch das Verlangen eines Fünftels ihrer Mitglieder gezwungen werden soll, eine bestimmte Maßnahme zu treffen, wodurch sie also insoweit ihrer Beschlussfreiheit verlustig gehen würde. Die streitige Bestimmung hätte mithin nur durch die Verfassung oder durch eine Verfassungsänderung (§ 58) eingeführt werden können.

Danach war dem Antrage des Senats stattzugeben. Es erschien nach der Sachlage nicht erforderlich, im entscheidenden Teile, der sich im wesentlichen an die Wortfassung des Antrags des Senats anschließt, besonders zum Ausdruck zu bringen, daß die Feststellung der Verfassungswidrigkeit nicht nur das eigentliche Gesetz, sondern auch die beschlossene Änderung der bürgerchaftlichen Geschäftsordnung ergreift.