

Bericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses gemäß Art. 125 der Landesverfassung (Art. 107)**Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen****A. Bericht**

1. Verfassungsänderung

1. Der Senat hat am 29. Juni 1999 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung eingebracht (Drucksache 15/2). Der Antrag sieht vor, dass die Bürgerschaft auf Vorschlag des Präsidenten des Senats den Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und einen weiteren Staatsrat zu weiteren Mitgliedern des Senats wählen kann.

Die Bürgerschaft (Landtag) hat den Gesetzesantrag am 7. Juli 1999 in erster Lesung beschlossen und dem am gleichen Tag eingesetzten nach Artikel 125 LV bei Verfassungsänderungen vorgeschriebenen nichtständigen Ausschuss überwiesen.

Dem Ausschuss gehören an:

Isola, Horst (SPD)	Nalazek, Rainer (SPD)
Freitag, Ulrich (SPD)	Jansen, Helga (SPD)
Röwekamp, Thomas (CDU)	Koestermann, Sigrid (CDU)
Teiser, Michael (CDU)	Dr. Lutz, Frank (CDU)
Dr. Kuhn, Hermann	Mützelburg, Dieter
(Bündnis 90/Die Grünen)	(Bündnis 90/Die Grünen)

Der Ausschuss hat am 14. Juli 1999 den Abgeordneten Isola zum Vorsitzenden und den Abgeordneten Röwekamp zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt.

2. Der überwiesene Antrag wiederholt einen Antrag des Senats aus der 14. Wahlperiode (Drs. 14/1309 vom 19. Januar 1999), der seinerzeit nicht die Zustimmung der Bürgerschaft (Landtag) fand. Er unterscheidet sich von dem damaligen Antrag im Wesentlichen in zwei Punkten. Zum einen kann nach dem neuen Antrag neben dem Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund ein weiterer Staatsrat Mitglied des Senats werden. Zum anderen wird den weiteren Mitgliedern des Senats das Stimmrecht im Senat eingeräumt. Dieses Stimmrecht ist nach der in der verfassungsrechtlichen Literatur überwiegend vertretenen Ansicht erforderlich, damit ein Staatsrat im Bundesrat die Stimmen Bremens abgeben kann (Art. 51 GG).

Der Senat hat dem Ausschuss Änderungsvorschläge zu seinem Antrag zugeleitet. Sie sehen im Wesentlichen vor, neben dem Recht des Senats, die Mitgliedschaft eines Staatsrats im Senat zu beenden, für die Bürgerschaft eine Abwahlmöglichkeit vorzusehen. Ferner wird das konstruktive Misstrauensvotum auf Senatoren begrenzt, so dass Staatsräte auch dann aus dem Senat ausscheiden, wenn die Bürgerschaft nach dem Misstrauensvotum auf die Wahl eines anderen Staatsrats in den Senat verzichtet. Der Grund für diese Differenzierung zwischen Senatoren und weiteren Mitgliedern des Senat wird darin gesehen, dass die Wahl eines neuen Staatsrats in den Senat einen entsprechenden Vorschlag des Senat voraussetzt. Darüber hinaus wird klargestellt, dass Staatsräte bei Abstimmungen im Senat weisungsfrei sind.

Der Ausschuss hat Herrn Prof. Dr. Schefold von der Universität Bremen um eine Stellungnahme zu dem Antrag gebeten. Herr Prof. Dr. Schefold hält die angestrebte Verfassungsänderung für zulässig. Sie berühre allerdings wesentliche Fragen der bremischen Verfassungskultur. Insbesondere verträge sich die Aufnahme von Staatsräten in den Senat nicht recht mit dem Kollegialprinzip, das die Senatsstruktur forme. So passe das Vorschlagsrecht des Präsidenten des Senats zwar zum Ministerpräsidentenmodell, bei dem der Regierungschef die Minister auswähle, nicht aber zu der Auswahl der Senatoren durch die Bürgerschaft. Aber auch bei einem Vorschlagsrecht des Senats oder des Senators, dem der Staatsrat zugeordnet sei, handele es sich um eine Durchbrechung der bisherigen Verfassungsstruktur. Schwerer noch wiege, dass der Antrag des Senats — auch unter Berücksichtigung der nachgereichten Änderungsvorschläge — die Entlassung eines Staatsrats aus dem Senat ohne Beteiligung der Bürgerschaft zulasse, obgleich für die Aufnahme in den Senat die Wahl durch die Bürgerschaft unverzichtbar sei.

Zudem sehe er eine Konfliktlage zwischen der Weisungsfreiheit der weiteren Mitglieder im Senat und ihrer Weisungsgebundenheit gegenüber dem Senator, dem sie zugeordnet seien. Faktisch könne es zu einer Doppelstimme einzelner Senatoren kommen. Ferner werde das Verhältnis von Staatsrätekonferenz und Senatssitzung tangiert.

Darüber hinaus halte er die Festlegung auf zwei Staatsräte im Senat, die auf der derzeitigen politischen Interessenlage beruhe, für entbehrlich.

Insgesamt gesehen sei der Antrag des Senats ein halbherziger Schritt in die Richtung auf das Ministerpräsidentenmodell. Nach seiner Ansicht solle indessen klar zwischen den jeweils in sich schlüssigen Konzepten, Kollegialprinzip oder Ministerpräsidentenmodell, entschieden werden. Dabei spreche er sich für das Kollegialprinzip aus. Es sei ein wesentlicher Bestandteil der besonderen bremischen Verfassungsstruktur, die im Rahmen eines vielfältigen Föderalismus die Eigenstaatlichkeit Bremens mit rechtfertige.

3. Der Ausschuss stimmt dem Antrag des Senats mehrheitlich im Grundsatz zu.

Die Ausschussmitglieder sehen in der vorgeschlagenen Regelung eine teilweise Abkehr von bremischen Verfassungstraditionen, insbesondere beim Kollegialprinzip. Die Vertreter von SPD und CDU halten das unter Würdigung der für die Neuregelung sprechenden Erwägungen für hinnehmbar. So sei das Anliegen des Senats legitim, die mit der Verkleinerung des Senats verbundene Mehrbelastung der Senatoren durch die Aufnahme von Staatsräten in den Senat zum Teil zu kompensieren. Diese Lösung sei kostengünstiger als die Vergrößerung des Senats. Insbesondere sei es sachgerecht, dass der Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund oder ggf. ein anderer Staatsrat anstelle eines Senators als stimmberechtigtes Mitglied des Senats für Bremen im Bundesrat abstimmen könne. Auf diese Weise entfalle die Notwendigkeit, stets einen Senator zu den Sitzungen des Bundesrates zu entsenden.

Der Vertreter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen spricht sich gegen eine Berufung von Staatsräten in den Senat aus. Nach seiner Ansicht sollten die beiden Bürgermeister Bremen im Bundesrat vertreten. Es überzeuge nicht, die Verfassung zu ändern, um die Zahl der Reisen von Senatoren in die Hauptstadt zu vermindern. Entscheidender für die Ablehnung seien indessen weitere Gründe. So sei die Absicht, nicht nur den Bevollmächtigten Bremens beim Bund in den Senat aufzunehmen, ausschließlich auf die gegenwärtigen Koalitionsarithmetik zurückzuführen. Eine darauf gestützte Verfassungsänderung komme einem Missbrauch der Mehrheit der großen Koalition sehr nahe. Zudem führe die angestrebte Regelung zu einer Hierarchisierung im Senat, insbesondere weil die Senatoren das Ausscheiden der Staatsräte aus dem Senat veranlassen könnten. Außerdem wären die Staatsräte auch bei rechtlicher Weisungsfreiheit faktisch dem Votum des Senators, dem sie zugeordnet seien, verpflichtet. Diese Hierarchisierung durchbreche das für den Senat geltende tradierte Kollegialprinzip. Darüber hinaus schwäche die Neuregelung das Parlament, das wegen des Vorschlagsrechts des Senats nicht mehr allein über die Mitgliedschaft im Senat entscheide.

4. Die Ausschussempfehlung weicht in mehreren Punkten von dem Antrag des Senats und den dazu vorgelegten Änderungsvorschlägen ab. Das wird nachfolgend bei den Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen der unter B. wiedergegebenen Ausschussempfehlung dargestellt.

Zu Art. 107 Abs. 1:

Im Hinblick darauf, dass nicht auszuschließen ist, wie schon früher einen Senator für Bundesangelegenheiten zu berufen, lehnt der Ausschuss die besondere Benennung der Funktion des Bevollmächtigten ab. Der Ausschuss übernimmt ferner nicht die Festschreibung auf zwei Staatsräte als weitere Mitglieder des Senats. Er schlägt vielmehr eine flexible Regelung vor. Um eine Überrepräsentanz der weiteren Mitglieder des Senats zu vermeiden, sieht die Beschlussempfehlung in Anlehnung an die Regelung in Baden-Württemberg vor, dass die Zahl der Staatsräte im Senat ein Drittel der Zahl der Senatoren nicht übersteigen darf.

Zu Art 107 Abs. 2:

Der Senat war davon abgerückt, dem Präsidenten des Senats die Befugnis zuzusprechen, weitere Mitglieder des Senats jederzeit aus dem Senat zu entlassen. Er hat Rahmen seiner Änderungsvorschläge ein Ausscheiden aus dem Senat vorgesehen, wenn der Senator, dem der Staatsrat zugeordnet ist, dem Senat mitteilt, das besondere Vertrauensverhältnis zu dem Staatsrat bestehe nicht mehr und der Senat daraufhin das Ausscheiden aus dem Senat beschließt.

Der Ausschuss hat sich gegen ein Abberufungsrecht des Senats ausgesprochen. Er schlägt vor, dass weitere Mitglieder im Senat nur dann aus dem Senat ausscheiden, wenn die Bürgerschaft ihnen das Vertrauen entzieht. Denn es ist nur folgerichtig, dass ein Staatsrat, der nur mit Wahl durch die Bürgerschaft Mitglied des Senats werden kann, nicht ohne Entscheidung der Bürgerschaft aus dem Senat ausscheidet. Der Senat kann allerdings auf Antrag des Senators, dem der Staatsrat zugeordnet ist, den Staatsrat in den einstweiligen Ruhestand versetzen. Dieser verliert dann seine Funktionen im Ressort, bleibt aber bis zum Vertrauensentzug durch die Bürgerschaft Mitglied im Senat.

Zu Art. 110 Abs. 3:

Im Laufe der Ausschussberatungen hat der Senat vorgeschlagen, für die weiteren Mitglieder des Senats kein vollständiges konstruktives Misstrauensvotum wie für Senatoren vorzusehen. Er hat darauf hingewiesen, dass die Wahl eines weiteren Mitglieds des Senats gegebenenfalls dessen vorherige Ernennung zum Staatsrat durch den Senat voraussetze. Dem schließt sich der Ausschuss an. Ein weiteres Mitglied des Senats verliert die Mitgliedschaft im Senat deshalb unmittelbar mit dem Beschluss über die Entziehung des Vertrauens.

Zu Art. 112 Abs. 1:

Die Festlegung der Amtsbezeichnungen folgt dem Antrag des Senats.

Zu Art. 114:

Der Ausschuss übernimmt den im Antrag des Senats vorgesehenen Ausschluss der weiteren Mitglieder des Senats von der Wählbarkeit zum zweiten Bürgermeister.

Zu Art. 117 Abs. 1:

Der Antrag des Senats enthielt keine Regelung zur Weisungsfreiheit der weiteren Mitglieder des Senats bei Abstimmungen im Senat. Im Laufe der Ausschussberatungen hat der Senat eine Klarstellung vorgeschlagen, die der Ausschuss übernimmt.

Zu Art. 120 Satz 1:

In Übereinstimmung mit dem Senat geht der Ausschuss davon aus, dass nur die Senatoren zur eigenverantwortlichen Leitung eines Senatsressorts berufen sind. Die weiteren Mitglieder des Senats bleiben einem Senator zugeordnet und unterliegen — abgesehen von Abstimmungen im Senat — dessen Weisungen.

II. Änderung des Senatsgesetzes und des Bremischen Beamtengesetzes

Nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 3 (neu) LV stehen die weiteren Mitglieder des Senats in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Das Nähere soll ein Gesetz regeln.

Während der Ausschussberatungen haben SPD und CDU den Entwurf eines solchen Gesetzes eingebracht. Der Ausschuss hat ihn beraten und gegen die Stimmen von Bündnis 90/Die Grünen gebilligt.

B. Ausschussempfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) mit den Stimmen von SPD und CDU gegen die Stimmen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die folgenden Anträge

1. zur Änderung der Landesverfassung,
 2. zur Änderung des Senatsgesetzes und des Bremischen Beamtengesetzes
- zu beschließen.

1. Antrag

Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (SaBremR—100-a-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Juni 1999 (Brem.GBl. S. 143), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 107 Abs. 1 und 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Landesregierung besteht aus einem Senat. Ihm gehören Senatoren an, deren Zahl durch Gesetz bestimmt wird. Zu weiteren Mitgliedern des Senats können Staatsräte, deren Zahl ein Drittel der Zahl der Senatoren nicht übersteigen darf, gewählt werden. Diese weiteren Mitglieder stehen für die Dauer ihrer Mitgliedschaft im Senat in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis; das Nähere regelt ein Gesetz.

Die Senatsmitglieder werden von der Bürgerschaft mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen für die Dauer der Wahlperiode der Bürgerschaft gewählt. Dabei wird zunächst der Präsident des Senats in einem gesonderten Wahlgang gewählt. Staatsräte als weitere Mitglieder werden auf Vorschlag des Senats gewählt.“

2. Artikel 110 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„Der Beschluss auf Entziehung des Vertrauens kommt nur zustande, wenn die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl zustimmt. Er wird für Senatoren rechtswirksam, wenn die Bürgerschaft einen neuen Senat oder ein neues Mitglied des Senats gewählt oder ein Gesetz beschlossen hat, durch das die Zahl der Mitglieder entsprechend herabgesetzt wird. Satz 2 gilt nicht für die weiteren Mitglieder des Senats.“

3. Artikel 112 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„Die Mitglieder des Senats führen die Amtsbezeichnung ‚Senator.‘ Die weiteren Mitglieder des Senats führen die Amtsbezeichnung ‚Staatsrat.‘“

4. Artikel 114 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 114

Der Präsident des Senats und ein weiterer vom Senat zu wählender Senator sind Bürgermeister.“

5. Artikel 117 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„Zu einem Beschluss des Senats ist einfache Stimmenmehrheit erforderlich. Staatsräte, die als weitere Mitglieder in den Senat gewählt sind, sind bei Abstimmungen

an Weisungen des Senators, dem sie zugeordnet sind, nicht gebunden. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten. Die Sitzungen sind nicht öffentlich.“

6. In Artikel 120 Satz 1 werden die Worte „Mitglieder des Senats“ durch das Wort „Senatoren“ ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

2. Antrag

Gesetz zur Änderung des Senatsgesetzes und des Bremischen Beamtengesetzes

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Änderung des Senatsgesetzes

Nach Abschnitt III des Senatsgesetzes vom 17. Dezember 1968 (Brem.GBl. S. 237—1101-a-1), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. April 1995 (Brem.GBl. S. 195) geändert worden ist, wird folgender Abschnitt III a eingefügt:

„Abschnitt III a

Weitere Mitglieder des Senats

§ 15 a

Wird ein Staatsrat zum weiteren Mitglied des Senats gewählt, erhält er vom Beginn des Kalendermonats an, in dem er sein Amt antritt, bis zum Schluss des Kalendermonats, in dem das Amtsverhältnis endet, Amtsbezüge nach Besoldungsgruppe 7 oder 8 der Bremischen Besoldungsordnung B. Die Abschnitte I und IV sowie § 4 Abs. 3 bis 7 gelten entsprechend, die übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes finden keine Anwendung. Für die Ausstattung sowie für die Ansprüche auf Versorgung gelten die für beamtete Staatsräte anzuwendenden Vorschriften entsprechend.

§ 15 b

Ein Staatsrat, der als weiteres Mitglied des Senats gewählt wird, nimmt den Geschäftsbereich des Senators, dem er zugeordnet ist, als Vertreter im Amt wahr. Er unterstützt den Senator, dem er zugeordnet ist, bei der Erfüllung seiner Amtsgeschäfte und leitet als Vertreter im Amt nach den Weisungen des Senators seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung in allen Angelegenheiten, die nach der Landesverfassung nicht ausschließlich den Senatoren vorbehalten sind.

§ 15 c

Der Senat kann einen Staatsrat, der als weiteres Mitglied des Senats gewählt worden ist, von dem Geschäftsbereich der Wahrnehmung der Vertretung im Amt für einen Senator entbinden, wenn der Senat ihn im Hinblick auf die Notwendigkeit eines besonderen Vertrauensverhältnisses zu dem Senator, dem er zugeordnet ist, als Staatsrat in den einstweiligen Ruhestand versetzt.“

Artikel 2

Änderung des Bremischen Beamtengesetzes

§ 42 des Bremischen Beamtengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 1995 (Brem.GBl. S. 387 — 2040-a-1), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. Juni 1999 (Brem.GBl. S. 103, 177) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Die Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis eines Beamten, dem das Amt eines Staatsrats übertragen ist und der aus diesem Amt zum weiteren Mitglied

des Senats gewählt worden ist, ruhen für die Dauer der Mitgliedschaft im Senat. Dies gilt nicht für die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken.“

2. Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden Absätze 5 und 6.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Isola
Vorsitzender