

BREMEN, 9. September 2016

A.

Zu Beginn der 19. Wahlperiode wurde interfraktionell vereinbart, dass die Ausschüsse und Deputationen im Regelfall aus 11 Mitgliedern bestehen. Da den Mitgliedern der Gruppe bei dieser Ausschussgröße rechnerisch kein Ausschusssitz zufällt, verständigte man sich weiter darauf, diesen Gruppenmitgliedern, ebenso wie den fraktionslosen Einzelabgeordneten die Möglichkeit einzuräumen, stimmberechtigtes Mitglied in je einem Parlamentsausschuss oder einer Deputation zu werden. Für die Ausschüsse und Deputationen, in denen Mitglieder der Gruppe oder fraktionslose Einzelabgeordnete stimmberechtigtes Mitglied sind, wurde die Gremiengröße separat festgelegt, um sicherzustellen, dass die Mehrheitsverhältnisse gewahrt bleiben. Im Rahmen der Einsetzung der parlamentarischen Ausschüsse und Deputationen hatte man den Mitgliedern der Gruppe und den fraktionslosen Einzelabgeordneten die Wahl gelassen, Mitglied in einem Ausschuss des Landtages oder der Stadtbürgerschaft bzw. alternativ einer Deputation zu werden. Zwei Abgeordnete der Gruppe wurden Mitglieder von Ausschüssen des Landtages, ein Abgeordneter Mitglied einer staatlichen Deputation.

Die Gruppe meint, die Beschränkung der Mitgliedschaft der in ihr zusammengeschlossenen Abgeordneten auf nur einen staatlichen Ausschuss verletze diese in ihren Rechten. Jeder fraktionslose Abgeordnete habe einen Anspruch auf Mitgliedschaft in je einem Ausschuss oder Deputation der Bürgerschaft (Landtag) und der Stadtbürgerschaft. Die Gruppe hat die Bürgerschaftskanzlei deshalb um rechtliche Prüfung gebeten.

B.

Da Bremen kein Stadtstaat, sondern ein Zweistädtestaat ist, sind Landes- und Gemeindeangelegenheiten nach der Landesverfassung voneinander zu trennen. Grundsätzlich setzt sich

der Zweistädtestaat gemäß Art. 143 BremLV aus drei rechtlich völlig selbstständigen Gebietskörperschaften zusammen. Neben dem Land Bremen bilden dabei auch die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven jeweils eine Gebietskörperschaft. In Art. 148 Abs. 1 BremLV ist geregelt, dass die Stadtbürgerschaft und der Senat die gesetzlichen Organe der Stadtgemeinde Bremen sind, solange diese sich nicht per Gesetz eine eigene Verfassung gegeben hat. In der Exekutive nimmt der Senat auch Funktionen für die Stadtgemeinde wahr. Im parlamentarischen Bereich werden die Aufgaben der Stadtgemeinde Bremen in besonderen, von den Sitzungen der Bürgerschaft (Landtag) getrennten Sitzungen der Stadtbürgerschaft behandelt. Allerdings werden die Abgeordneten der Stadtbürgerschaft und des Landtages im Wahlbereich Bremen gemäß Art. 148 Abs. 1 S. 3 BremLV in einem Wahlakt gewählt. Jedoch sind die bremischen Mitglieder der Bürgerschaft (Landtag) wegen des Wahlrechts für EU-Bürger nicht zwingend identisch mit den Mitgliedern der Stadtbürgerschaft. Landes- und Stadtparlament sind in Bremen demnach verbundene, aber doch unterscheidbare und verschiedene Organe mit verschiedenen Aufgaben. Dem einen fällt die staatliche, dem anderen die kommunale Kompetenz zu (Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Entscheidung vom 5. Januar 1957, St 2/1956, StGHE 1, 73, 81). Dementsprechend gibt es auch auf der Ebene der Ausschüsse und Deputationen staatliche und städtische Gremien. Die Einsetzung nur eines Ausschusses oder einer Deputation für beide Ebenen ist deshalb unzulässig. Ebenso wie staatliche Angelegenheiten nur von der Bürgerschaft (Landtag) und kommunale Angelegenheiten nur von der Stadtbürgerschaft beraten und entschieden werden dürfen, können staatliche Angelegenheiten nur von einem staatlichen Ausschuss oder einer staatlichen Deputation behandelt werden. Sie werden vom Landtag eingesetzt und ihre Mitglieder werden vom Landtag gewählt. Kommunale Angelegenheiten werden demgegenüber nur von einem städtischen Ausschuss oder einer städtischen Deputation, über deren Einsetzung und Zusammensetzung die Stadtbürgerschaft beschlossen hat, beraten.

Bürgerschaft (Landtag) und Stadtbürgerschaft sind unterschiedliche Organe der rechtlich streng voneinander zu trennenden Gebietskörperschaften Land Bremen und Stadtgemeinde Bremen. Daher erstreckt sich das Mandat der stadtbremischen Abgeordneten (soweit sie nicht nur der Stadtbürgerschaft angehören) entsprechend der Regelung in Art. 148 Abs. 1 S. 3 BremLV auf beide Organe. Dementsprechend sind die stadtbremischen Abgeordneten befugt, an den Ausschüssen und Deputationen beider Organe mitzuwirken.

Wichtige, an der Funktionsfähigkeit des Parlamentsbetriebs orientierte Gründe stehen dem nicht entgegen. Ein solcher könnte sein, dass wegen der Vielzahl fraktionsloser Abgeordneter die Fraktionen und ihre Mitglieder nicht ausreichend in der Gremienarbeit berücksichtigt werden könnten. Davon ist allerdings nicht auszugehen. Die Bürgerschaft (Landtag) besteht aus 83 Abgeordneten, von denen insgesamt fünf nicht in Fraktionen eingebunden sind. Diesen

stehen insgesamt ca. 187 Sitze in staatlichen Ausschüssen und Deputationen für die parlamentarische Willensbildung zur Verfügung. Im städtischen Bereich gibt es für 68 Stadtbürgerschaftsmitglieder, von denen vier fraktionslos sind, ca. 132 Ausschuss- und Deputationssitze.

Gemäß Art. 105 Abs. 2 S. 1 BremLV (§ 63 Abs. 3 Geschäftsordnung) sind bei der Zusammensetzung der Ausschüsse die Fraktionen der Bürgerschaft nach ihrer Stärke zu berücksichtigen. Eine entsprechende Regelung gilt nach Art. 129 Abs. 2 i.V.m. Art. 105 Abs. 2 BremLV (§ 3 Abs. 5 DepG) für die Deputationen. Diese Regelungen sollen sicherstellen, dass die Zusammensetzung der Bürgerschaft in den Ausschüssen und Deputationen verkleinert abgebildet wird. Dies entspricht der verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung dieser Gremien, in denen traditionell ein wesentlicher Teil der in der Bürgerschaft anfallenden Arbeit erledigt wird. Durch ihre Aufgabenstellung sind Ausschüsse und Deputationen in die Repräsentation des Volkes durch die Bürgerschaft einbezogen. Dieses Prinzip prägt den gesamten Bereich der parlamentarischen Willensbildung. Deshalb muss grundsätzlich jeder Ausschuss und jede Deputation ein verkleinertes Abbild der Bürgerschaft sein und sich in der Zusammensetzung dieser Gremien die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln (siehe dazu: Wüppesahl-Entscheidung, BVerfG, Urt. Vom 13. Juni 1989, 2 BvE 1/88, <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/19890613.htm>, Rdnr. 121).

Die Mitarbeit in Ausschüssen und Deputationen hat für Abgeordnete erhebliche Bedeutung, weil dort ein Großteil der Sacharbeit der Bürgerschaft erledigt wird. Auch besteht hier die Möglichkeit für die einzelnen Abgeordneten, sich mit ihren eigenen politischen Vorstellungen und besonderen Sachkenntnissen in die parlamentarische Willensbildung einzubringen. Deshalb dürfen Abgeordnete nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne an der Funktionsfähigkeit des Parlaments orientierte Gründe von der Mitarbeit in den Ausschüssen ausgeschlossen werden (vgl. BVerfG a.a.O., Rdnr. 121). Anderenfalls würden ihre Mitwirkungsrechte, die sich aus ihrer Stellung als gewählte Repräsentanten des Volkes ergeben, beeinträchtigt. Deshalb billigt das Bundesverfassungsgericht jedem einzelnen Abgeordneten das Recht zu, in einem Ausschuss mitzuwirken. Dies bezieht sich jedoch nur auf ein Rede- und Antragsrecht im Ausschuss. Verfassungsrechtlich ist es nicht geboten, fraktionslosen Abgeordneten auch ein Stimmrecht im Ausschuss einzuräumen (BVerfG, a.a.O., Rdnr. 124 ff.). Dieses würde notwendigerweise überproportional wirken, weil ein fraktionsloser Abgeordneter nur für sich, nicht jedoch auch für die Mitglieder einer Fraktion spricht. Deshalb kommt einem Einzelabgeordneten nicht der gleiche Einfluss auf die Entscheidung des Gremiums zu, wie den auch für andere Abgeordnete sprechenden fraktionsangehörigen Ausschussmitgliedern. Das sich aus seinem verfassungsrechtlichen Status ergebende Stimmrecht als Abgeordneter wird nicht verkürzt, wenn dem fraktionslosen Abgeordneten kein Stimmrecht im Ausschuss zugebilligt wird (BVerfG, a.a.O., Rdnr. 127). Er kann sein Stimmrecht im Plenum ausüben.

Außerdem kann er Anträge und Änderungsanträge stellen. Die Funktion der Ausschüsse, die Mehrheitsfähigkeit einer Vorlage im Plenum sicherzustellen, legt nahe, der Stimme eines fraktionslosen Abgeordneten eine geringere Bedeutung beizumessen, als der eines fraktionsangehörigen Abgeordneten. Hätte ein fraktionsloser Abgeordneter ein Stimmrecht im Ausschuss, käme seiner Stimme wesentlich größeres Gewicht zu, wenn durch sie die Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss in Frage gestellt würden. Dem lässt sich - wie es in Bremen der langjährigen parlamentarischen Praxis entspricht - nur begegnen, indem die Zusammensetzung des Ausschusses verändert wird, damit der mit dem Stimmrecht des fraktionslosen Abgeordneten verbundene Einfluss relativiert wird. Die bremische Handhabung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich allerdings nicht geboten (BVerfG, a.a.O., Rdnr. 127).

Welchem Ausschuss oder welcher Deputation ein fraktionsloser Abgeordneter angehört, entscheidet die Bürgerschaft. Im Vorfeld sind die betreffenden Abgeordneten allerdings anzuhören. Sie können Wünsche äußern, mit denen ihren Interessen und speziellen Fähigkeiten Rechnung getragen werden kann. Diese sind bei der Entscheidung - wenn möglich - zu berücksichtigen.

Nicht zu beanstanden ist, dass den fraktionslosen Einzelabgeordneten und Mitgliedern der Gruppe die Wahl zwischen der Mitgliedschaft in einem Ausschuss oder einer Deputation gelassen wird. Deputationen sind zwar keine ständigen Ausschüsse im Sinne des Art. 105 BremLV. Die in Art. 129 BremLV erfolgte Verweisung auf Art. 105 Abs. 3 BremLV bedeutet allerdings, dass die Bürgerschaft die Aufgaben eines ständigen Parlamentsausschusses auch durch Deputationen wahrnehmen lassen kann. Dementsprechend stehen Ausschüsse und Deputationen als Handlungsformen der Gremienarbeit der Bürgerschaft gleichberechtigt nebeneinander.

C.

Den fraktionslosen Abgeordneten steht laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jeweils ein Sitz in einem Ausschuss oder einer Deputation zu; allerdings ohne Stimmrecht, sondern nur mit Antrags- und Rederecht. Da Land- und Stadtbürgerschaft zwei unterschiedliche Organe der rechtlich voneinander zu trennenden Gebietskörperschaften Land Bremen und Stadtgemeinde Bremen (mithin zwei eigenständige Parlamente) sind (siehe auch BremLV), steht denjenigen Abgeordneten, die in Land- und Stadtbürgerschaft ein Mandat haben, in beiden Parlamenten jeweils ein Sitz (ohne Stimmrecht) in einem Ausschuss oder einer Deputation zu.

Welchem Ausschuss oder welcher Deputation ein fraktionsloser Abgeordneter angehört, entscheidet die Bürgerschaft. Deren Wünsche sind bei der Entscheidung – wenn möglich – zu berücksichtigen.