

ANDREAS FISAHN (HRSG.)



Bremer Recht

*Einführung in das
Staats- und Verwaltungsrecht
der Freien Hansestadt
Bremen*

Sach Buch Verlag
Kellner
Bremen · Boston

Andreas Fisahn (Hrsg.)

Bremer Recht

Eine Einführung in das
Staats- und Verwaltungsrecht
der Freien Hansestadt Bremen



**Die Deutsche Bibliothek –
CIP-Einheitsaufnahme**

Bremer Recht: Einführung in das Staats-
und Verwaltungsrecht der Freien
Hansestadt Bremen / Andreas Fisahn (Hg.)
Bremen : Boston : SachBuchVerlag Kellner
3., unveränderte Auflage 2008
ISBN 978-3-927155-52-7

Herausgeber

Prof. Dr. Andreas Fisahn

Danke

Der Verlag dankt dem Herausgeber,
allen Autoren und dem Präsidenten des
Oberverwaltungsgerichts Bremen für
die intensive Mitarbeit an dem Buch,
worin erstmals ein sehr sachkundiger
Überblick gegeben wird, der vielen
Lesern von Nutzen sein wird.

© 2008. Alle Rechte beim
SachBuchVerlag Kellner
St.-Pauli-Deich 3
28199 Bremen
Fon 0421 – 77 8 66
Fax 0421 – 70 40 58
sachbuch@kellnerverlag.de
www.kellner-verlag.de
ISBN 978-3-927155-52-7

Geleitwort

Mit der nun vorliegenden Einführung in das »Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Hansestadt Bremen« wird eine Lücke in der juristischen Literatur geschlossen. Während die meisten anderen Bundesländer, einschließlich der Mehrheit der neuen Bundesländer, auf Einführungen in ihr jeweiliges Landesrecht zurückgreifen können, fehlte eine entsprechende Darstellung für Bremen bisher. Diese liegt nun als sinnvolle Ergänzung zur vorhandenen Literatur zur Bremischen Landesverfassung vor.

Die Einführung greift die wesentlichen Rechtsmaterien des Landesrechts auf. Die Autoren und Autorinnen führen in diese Rechtsmaterien ein, verschaffen einen sinnvollen Überblick, der natürlich Beschränkungen und eine Reduktion der Stoffvielfalt erfordert.

Dabei ist ihnen aber auch daran gelegen, die Bremischen Besonderheiten, die Charakteristika des Bremischen Rechts und seiner Traditionen herauszustellen. So ist es selbstverständlich, dass ein Abriss der historischen Bemühungen um die Bremische Selbständigkeit ebenso wenig fehlen darf, wie eine Einführung in das Hafenrecht.

Theorie und Praxis werden in den Darstellungen verzahnt, was schon personell dadurch gewährleistet ist, dass die meisten Autorinnen und Autoren in ihrer beruflichen Praxis mit dem Bremischen Landesrecht arbeiten.

So ist dieses Buch eine bestens geeignete Einführung in das Bremische Staats- und Verwaltungsrecht, die für das Studium unverzichtbar ist und es auch Praktikern ermöglicht, einen Überblick über eine neues Rechtsgebiet zu erhalten.

Man kann nur hoffen und wünschen, dass es den Autorinnen und Autoren gelingt, diese Einführung fortzuführen und regelmäßig zu aktualisieren.

Matthias Strauch

Präsident des Oberverwaltungsgerichts Bremen

Hinweis zur dritten Auflage

Liebe Leserin, lieber Leser,

der vor Ihnen liegende Fachband erscheint bereits in der dritten Auflage. Und das hat einen besonderen Grund: »Bremer Recht« ist ein konkurrenzloses Produkt. Es gibt keine andere griffige Zusammenfassung der wesentlichen Bremer Gesetze. Deshalb ist »Bremer Recht« weiterhin aktuell und wichtig, ein nützliches Handbuch für die alltägliche Arbeit in Behörden und fürs Studium. Übersichtlichkeit und Fachgenauigkeit lassen keine Wünsche offen, weshalb der Band in zahlreichen Einrichtungen des Öffentlichen Dienstes in Bremen unentbehrlich geworden ist. Überzeugen Sie sich selbst.

Der Verlag

Inhaltsverzeichnis

Franziska Alice Löhr Stadtluft macht frei	7
Andreas Bovenschulte und Andreas Fisahn Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen	18
Silke Benjes Die Rechtsprechende Gewalt	94
Imke Sommer Verwaltungsorganisationsrecht	102
Joachim Kahnert Öffentliches Dienstrecht	128
Axel Adamietz Polizeirecht	152
Sven Holst Datenschutz im Land Bremen	180
Torsten Lohmann Straßen- und Wegerecht	204
Martin Vogelsang und Katja Böttger Öffentliches Baurecht	218
Andreas Fisahn Bremisches Schulrecht	244
Werner Hoffacker Bremisches Hochschulrecht	259
Gert Ukena Medienrecht	279
Sonja Mühlenbruch und Jörg Schnitzler Gesundheitsrecht	305
Harald Ginzky Bremer Umweltrecht	329
Verena Specht Hafenrecht	355
Autorinnen und Autoren	376

„Stadtluft macht frei!“

Entwicklung und Erhalt der bremischen Stadtstaatlichkeit

Von Franziska Alice Löhr

A. DER WEG IN DIE SELBSTÄNDIGKEIT	7
B. VON DER HANSE BIS ZUR FRANZÖSISCHEN REVOLUTION	8
C. BREMEN IM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS	10

A. Der Weg in die Selbständigkeit

Die Bremischen Kaufleute waren schon immer an der städtischen Selbständigkeit¹ interessiert. Zwischen 1106 und 1125 ließen sie sogar zwei Urkunden fälschen, die die Anerkennung ihrer politischen Autonomie und wirtschaftlichen Vorherrschaft im Weserraum durch Kaiser Heinrich V. beweisen sollten. Die rechtlich abgesicherte politische Selbständigkeit und staatliche Eigenständigkeit Bremens beginnt jedoch erst mit der Verleihung des Stadtrechts durch den staufischen Kaiser Friedrich Barbarossa im Jahre 1186. Im ‚Gelnhauser Privileg‘ erkannte der Kaiser Bremen als politische Körperschaft an und garantierte den Bürgern seinen unmittelbaren Schutz und Rechte.

Am 1. Juni 1646 – Bremen war seit 6 Jahren Mitglied des Reichstags – gelang es den Bremern dem aufgrund von Kriegen in finanzielle Engpässe geratenen Ferdinand III. die Stadt zum Preis von 100.000 Gulden, 16 Reitern und 32 Fußknechten abzukaufen. In dem sog. Linzer Diplom erhielt Bremen damit von Ferdinand III. die Reichsstadtschaft, welche Bremens 1186 durch Barbarossa verliehene Reichsunmittelbarkeit nochmals manifestieren sollte.

¹ "Stadtluft macht frei." Das Zitat ist ein mittelalterlicher Rechtssatz, der in Ansiedlungen mit Stadtrecht und seit 1186 auch in Bremen galt. Danach kamen die vor ihren Lehensherren in die Stadt geflohenen Bauern und andere Unfreien in den Genuß der Stadtfreiheiten, wenn der alte Grundherr den Neuankömmling nicht innerhalb eines Jahres und eines Tages gefunden und zurückgefordert hatte. Städtische Freiheit bedeutete u.a. die freie Wahl des Ehepartners, die Befreiung von grundherrlichen Arbeitsverpflichtungen und Entbindung von der Scholle, die freie Verfügungsmacht über die eigene Arbeitskraft sowie die Garantie des freien Besitz- und Erbrechts für Männer und Frauen.

B. Von der Hanse bis zur Französischen Revolution

Die erste Erwähnung der von Bremer Bürgern gewählten Ratsherren (»consules«) findet sich im Jahr 1225. Die Stadtgemeinde war zu dieser Zeit in vier Gemeindeteile – sog. Pfarrsprengel oder Kirchenspiele – aufgeteilt, in denen Kaufleute und Zunftmeister die politischen Geschicke dominierten. In diesen Gemeindegebieten wurde ein Kollegium, die sog. Wittheit, gewählt, dessen Mitglieder ihr auf Lebenszeit angehörten. Wurde die Nachfolge verstorbener Mitglieder anfangs durch Wahl in den Kirchenspielen bestimmt, gelang es den Ratsherren 1391 sich aus dieser wenigstens in Ansätzen demokratischen Rückbindung zu befreien und das Recht auf Selbstrekrutierung durchzusetzen – ein Recht, das die jahrhundertlange Vorherrschaft weniger Bremer Familien des Handelspatriziats absicherte. Von den 36 Mitgliedern der Wittheit stellte jeweils ein Drittel den die Stadt regierenden Rat, der aus einem Bürgermeister und elf Ratsherren bestand. Jährlich löste ein neues Dutzend das vorangegangene ab, so daß die Wittheitsangehörigen jedes dritte Jahr für 12 Monate im Rat die Stadt regierten. Ab 1398 änderte man das Drei-Drittel-Prinzip zu einem Vier-Viertel-Prinzip. Jeweils zwei Viertel der Wittheitsmitglieder regierten als Ratsherren, wobei alle sechs Monate eins der beiden Viertel ausgetauscht wurde.

Die Bedeutung Bremens als eine der größten nördlichen Handels- und Wirtschaftsmetropolen wuchs aufgrund der handelsstrategisch vorteilhaften Lage der Stadt im Schnittpunkt zweier wichtiger Handelswege. Zum einen kreuzte die Weser die Handelsstraße zwischen Flandern, Hamburg und Lübeck, zum anderen lag Bremen an einem verkehrsgünstigen Knotenpunkt zwischen Fluß- und Seeschifffahrt. Dennoch erfolgte der Beitritt Bremens zur Deutschen Hanse im Jahre 1358 eher gezwungenermaßen. Bremens Interesse an einer Hansemitgliedschaft war bis zu diesem Zeitpunkt eher gering. Der Handelsschwerpunkt des mächtigen Städtebundes lag im Ostseeraum und das Geschäft der bremischen Kaufleute konzentrierte sich aber auf die Nordsee. Als die Handelspolitik der Bremer Kaufmänner aber dem Interesse der Hanse zuwider lief, schickte der Rat der Stadt auf Druck der bremischen Fernkaufleute zwei Abgeordnete zum Hansetag nach Lübeck.² Um Sanktionen zu verhindern erklärten die Vertreter Bremens dort unter wenig vorteilhaften Bedingungen den Eintritt ihrer Stadt in die Hanse. Die eher unfreiwillige Hansemitgliedschaft mag ein Grund dafür gewesen sein, daß Bremen trotz mehrfacher Aufforderungen keine Abgeordneten auf die Hansetage schickte, obwohl es neben Köln und Lübeck schnell zum drittichtigsten Hansemitglied in Konkurrenz zu Hamburg avancierte. Die bremische Abstinenz wurde

² Der Hansetag war eine Institution zur Verhandlung und Beilegung von Konflikten und Streitigkeiten unter den Hansemitgliedern.

1427 mit dem Ausschluß aus der Hanse sanktioniert, kurz darauf aber bereits wieder aufgenommen.

Agierte Bremen aufgrund seiner Reichtummittelbarkeit auch frei von landesfürstlicher Herrschaft und bischöflicher Bevormundung, war die Stadt nach heutigem Verständnis doch alles andere als ein demokratisches Gemeinwesen. Bremen glich vielmehr einer aristokratisch geführten Republik. Die politische Macht blieb in der Hand der wenigen wohlhabenden Kaufleute, Grundeigentümer, Handwerksmeister, Akademiker und Geldverleiher. Diese für die unteren Stände äußerst unbefriedigende Situation führte 1365 zur Auflehnung der Zunftbürgerschaft gegen den Stadtrat, in deren Folge die Ratsherren aus der Stadt gejagt und zum Tode verurteilt wurden – ein mortales Schicksal, das letztlich nur einen Ratsherren tatsächlich ereilte. Der Aufstand wurde alsbald mit Hilfe von abhängigen Landarbeitern niedergeschlagen. Die gefangen genommenen Anführer wurden verurteilt und hingerichtet, das Vermögen ihrer Familien eingezogen und ihre Angehörigen aus der Stadt verbannt. Die anhaltenden Machtkämpfe zwischen der übermächtigen Kaufmannschaft und den Zunftangehörigen wurden 1433 mit einem innerstädtischen Friedensschluß beigelegt. Der als »Eintracht« oder »Tafel« bezeichnete Kontrakt verminderte allerdings die Beteiligungsrechte der Zunftbürgerschaft am Stadtreger weiter.

Als Folge der Ohnmacht der bremischen Bürger gegenüber der fast unangreifbar scheinenden Vorherrschaft der Kaufmannselite kann auch ein weiterer Aufstand im Jahre 1530 gewertet werden, der sich an den Weiderechten auf der Bürgerweide entzündet hatte. Der Rat wurde gezwungen, ein in den Kirchenspielen gewähltes Gremium von insgesamt 104 Männern an der Stadtregerung zu beteiligen. Der Kreis der Einhundertvier (»Veer und hundert Manne«) war die erste direkt gewählte Gemeindevertretung der Stadt. Die Reformbewegung erlahmte jedoch schnell. Ihr Sprecher Johann Dove wurde trotz versprochener Amnestie verurteilt und hingerichtet. Mit der »Neuen Eintracht« von 1534 kehrt man zum ursprünglichen Machtmodell der Eintracht von 1433 zurück – der Rat erhielt wieder „Vollmächtigkeit“.

Die folgenden 160 Jahre waren geprägt von den Ereignissen des 30-jährigen Krieges und dem Krieg mit Frankreich. Bremen versuchte sich in politischer Neutralität, geriet aber immer wieder zwischen die Fronten, weil es zur Treue zum Reich verpflichtet war. Die kriegerischen Auseinandersetzungen schlugen sich auch in der Handelsbilanz nieder und führten zu wirtschaftlicher und sozialer Not. Einen Lichtblick nach wirtschaftlich schweren Zeiten gewährten die Handelsbeziehungen mit den noch jungen USA. Der aufblühende Überseehandel fand jedoch ein jähes Ende, als französische Truppen nach der Schlacht bei Jena und

Auerstädt vom 14. Oktober 1806 Norddeutschland besetzten und Napoleon eine Kontinentalsperre verhängte, die jeglichen Handel mit England untersagte. Die Engländer antworteten ihrerseits mit einer Blockade der kontinentalen Häfen. Der Ausschluß Bremens vom Überseehandel machte dessen Standortvorteil zwischen Seefahrt und Flußschiffahrt zumindest zeitweise zunichte.

Am 20. November 1806 marschierten französische Einheiten auch in Bremen ein. Die Stadt an der Weser war bereits Mitte des 18. Jahrhunderts auf über 30.000 Einwohner angewachsen und betrachtete sich selbst seit dem Ende des Heiligen Römischen Reichs deutscher Nation im Jahre 1806 als souveräner Staat namens ‚Freie Hansestadt Bremen‘. Am 13. Dezember 1810 wurde Bremen von Frankreich annektiert und von Napoleon zur Provinzhauptstadt – zur „bonne ville de l’Empire“ – erklärt. Der alte Rat mußte einem Municipalrat und einem Bürgermeister (maire) weichen und die Einführung des für damalige Verhältnisse fortschrittlichen Codes Napoleon dulden. Die Zeit der Hansestadt unter französischem Hoheitseinfluß währte jedoch nur kurz. Schon 1813 beendeten die Befreiungskriege die französische Herrschaft. Der nach dem Sturz Napoleons abgeschlossene Friedensvertrag vom 30. Mai 1814 führte zu unabhängigen, durch ein föderalistisches Band vereinigten, deutschen Staaten.

In Bremen nannte sich der alte Rat seit 1813 zwar ‚Senat‘ – eine Bezeichnung, die bis heute Bestand hat – doch die Verfassungsverhältnisse vornapoleonischer Zeit wurden weitgehend restauriert. Trotzdem hatte die französische Besatzung Neuerungen hinterlassen, die zur Modernisierung des zunft- und standesgeprägten Bremens beitrugen. So waren die Zünfte aufgelöst und die Gewerbeerlaubnis eingeführt worden. Alle Bürger hatten gleiche Rechte erhalten, das Handelsgericht, die Handelskammer und die Handelsbörse waren gebildet und das Gesundheitswesen war modernisiert worden. Die Zuständigkeit für zivilrechtliche Angelegenheiten wie die Registrierung von Geburten, Sterbefällen und Hochzeiten oblag nicht mehr Pastoren, sondern dem Standesamt.

C. Bremen im Deutschen Föderalismus

Als auf dem Wiener Kongreß, der sich am 1. November 1814 zusammengefunden hatte, zwischen den souveränen Fürsten und den freien Städten Deutschlands die Gründung des Deutschen Bundes vereinbart wurde, war Bremen neben 37 monarchistisch regierten Flächenstaaten und den Stadtrepubliken Hamburg, Lübeck und Frankfurt Gründungsmitglied.

Die Geschichte Bremens beschränkte sich bis in das Jahr 1827 auf die Stadtrepublik an der Weser. Doch als mit der Versandung des Flusses der Bedeutungsverlust Bremens als Fernhandels- und Überseehafen drohte, gelang es Bürgermeister Johann Smidt am Nordufer der Geeste, die ca. 60 km flußabwärts von Bremen in die Weser fließt, am 11. Januar 1827 für 73.658 Taler ein Stück Land zu erwerben. Dort wurde innerhalb kürzester Zeit seeschiffthieffer Hafen angelegt und so der für Bremen lebenswichtige Zugang zum Meer langfristig gesichert. Trotz der Tatsache, daß das Gebiet erst am 8. November 1837 eine vorläufige Gemeindeordnung und 1851 das Stadtrecht erhielt, gilt das Jahr 1827 als Geburtsstunde der Stadt Bremerhaven. Weil die im Geestegbiet ansässigen Bauern den bremischen „Pfeffersäcken“ – so wurden die reichen Bremer Kaufleute mit Blick auf eines ihrer profitablen Handelsgüter genannt – ihr Land wohl kaum verkauft hätten, bedurfte der bremische Landerwerb einer List. Smidt gelang es, das Königreich Hannover davon zu überzeugen, als Mittelsmann zu agieren. Hannover kaufte den Bauern das Land an der Geestemündung unter dem Vorwand ab, selbst den Bau eines Hafens zu planen, verkaufte das Gebiet dann aber ohne Umschweife an die Hansestadt weiter.

Wirkte sich die Französische Revolution von 1789 kaum auf die politische Diskussion in Bremen aus, belebte die Pariser Julirevolution von 1830 die verstummte Verfassungsdiskussion in der Hansestadt wieder. 1837 legte eine eigens einberufene Verfassungsdeputation den Entwurf einer Stadtverfassung vor, ohne daß diesem jedoch größere Resonanz beschieden war. Denn statt liberale und demokratische Forderungen umzusetzen, erkannte die Verfassungsskizze die hergebrachten Herrschaftsstrukturen und das politische Kräfteparallelogramm zwischen dem Handelspatriziat und den einfachen Bürgern an.

Inspiziert durch die bürgerliche Revolution von 1848 überbrachte eine Bürgerdelegation dem Senat am 8. März des Revolutionsjahres eine von 2064 Bürgern unterzeichnete Petition zur Verfassungsreform. Berücksichtigt man die Anzahl der Einwohner Bremens und die Tatsache, daß nur Männer, die das Stadtbürgerrecht besaßen, stimmberechtigt waren, zeugt die Anzahl der Unterschriften von einem ernstzunehmenden politischen Bewußtsein der Bremer Bürger. Die aufgrund dieser Petition neu entworfene Verfassung trat exakt ein Jahr später, am 8. März 1849, in Kraft. Sie etablierte erstmals Volkssouveränität (§ 2) und Gewaltenteilung (§ 3) und gewährleistete Grundfreiheiten.³ Doch bereits 1854 hatten die konservativen Kräfte in Bremen ihr Selbstbewußtsein wiedergewonnen. Bürgermeister Smidt konnte einen Beschluß der Bundesversammlung in Frankfurt erwirken, der die Rücknahme

³ BremGBI. 1849, S. 38.

wichtiger liberaler Errungenschaften wie das Recht auf Gründung politischer Vereine, die Freiheit der Presse, das reformierte Wahlgesetz und die anstelle der Ratsgerichtsbarkeit eingerichteten Geschworenengerichten, verfügte. Smidt rühmte sich, den Rat aus den „Schlingen der Legalisierung“ befreit zu haben. Die realpolitischen Machtverhältnissen in Bremen bewiesen sich wiedereinander als beständig – die Revolution von 1848 konnte sie nicht nachhaltig erschüttern.

Als es seit 1859 aufgrund von Rivalitäten zwischen Österreich und Preußen zur politischen Lähmung des seit 1815 bestehenden Deutschen Bundes kam, trat Preußen 1866 aus dem Bund aus und hob im selben Jahr den Norddeutschen Bund aus der Taufe. Dieser Staatenbund bestand aus Preußen und den übrigen deutschen Einzelstaaten nördlich des Mains. Am 18. November 1866 trat auch Bremen dem neuen Bund bei. Baden, Württemberg, Bayern und Hessen-Darmstadt folgten 1870. Die Verfassungsurkunde des nun unter der Bezeichnung 'Deutsches Reich' firmierenden Staatengebildes faßte 1871 die deutschen Staaten erstmalig zu einem föderalen *Bundesstaat* von 22 Flächenstaaten und drei Stadtrepubliken (Lübeck, Hamburg, Bremen) zusammen und garantierte ausdrücklich Bremens Eigenständigkeit.

Während des Ersten Weltkriegs durchquerte Bremen wirtschaftliche Hochs und Tiefs. Nach anfänglicher Rezession durch die Lahmlegung des Außenhandels war die Kriegswirtschaft 1915 so weit ins Rollen gekommen, daß sich sogar Anzeichen einer erstarkenden Konjunktur zeigten. Sie geriet jedoch infolge des zunehmenden Rohstoffmangels ins Stocken und hatte alsbald wie überall im Reich eine Rezession zur Folge. Die Finanzierung des Krieges durch Kriegsanleihen führte zu einer dramatischen Inflationsrate und verschärfte zusätzlich die allgemeine Notsituation. Nicht nur die wirtschaftliche, auch die politische Autonomie Bremens litt. Denn schon im ersten Kriegsjahr war die politische Eigenstaatlichkeit aller Länder zugunsten der Staatsführung in Berlin zurückgedrängt worden. Grundlage hierfür war ein Gesetz vom 4. August 1914⁴, das es dem Bundesrat erlaubte, fast unbeschränkt Verordnungen zu erlassen.

Die Reichsverfassung von 1871 fiel im November 1918 mit der Abdankung des deutschen Kaisers sowie aller anderen regierenden Landesfürsten am Ende des Ersten Weltkrieges und mit der dadurch möglich gewordenen Ausrufung der Deutschen Republik durch Philip Scheidemann in Berlin am 9. November 1918. Schon am 6. November 1918 hatte sich in

⁴ Gesetz über die Ermächtigung des Bundesrates zu wirtschaftlichen Maßnahmen und über die Verlängerung der Fristen des Wechsel- und Scheckrechts im Falle kriegerischer Ereignisse, RGBl. I 1914, S. 327.

Bremen ein Soldatenrat gebildet und 4 Tage später, am 10. November 1918, wurde durch eine Bekanntmachung des Bremer Rats der Volkskommissariate die Bremer Räterepublik ausgerufen. Dieser Umsturz der herrschenden Bremischen Verhältnisse, an denen sich faktisch seit 1854 nichts grundlegend verändert hatte, teilte das Schicksal der Reformbewegungen von 1365, 1530 und 1848. Das Freikorps Caspari und die Division Gerstenberg setzten der Räterepublik zwei Wochen nach deren Ausrufung durch ihren Einmarsch ein Ende.

Vier Monate nach der reichsweiten Wahl zur Nationalversammlung am 19. November 1918, die für Deutschland nach dem Beschluß des Reichskongresses der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands in Berlin eine neue Reichsverfassung ausarbeiten sollte, wurde in Bremen am 9. März 1919 die ‚Bremer Nationalversammlung‘ gewählt. Sie wurde mit dem Entwurf und der Verabschiedung einer neuen Landesverfassung, die u.a. Bremens staatliche Autonomie als selbständiges Glied des Deutschen Reiches festschreiben sollte, beauftragt. Am 4. April 1919 traten die Abgeordneten im Konventsaal der Börse zusammen, um diese Aufgabe in Angriff zu nehmen. Nach über einjährigen Beratungen wurde die ‚Verfassung der Freien Hansestadt Bremen‘ am 18. Mai 1920 verabschiedet.⁵ Weil sich die beteiligten Kräfte nicht auf einen Grundrechtskatalog einigen konnten, beschränkte sich die neue Verfassung auf staatsorganisatorische Bestimmungen.

Die Machtübernahme des nationalsozialistischen Regimes auf Reichsebene durch die am 30. Januar 1933 erfolgte Ernennung Hitlers zum Reichskanzler wirft in Bremen erste Schatten, als am 6. März 1933 die drei sozialdemokratischen Mitglieder des Senats dem Druck des rechten Mobs auf der Straße und den Drohungen aus Berlin nachgaben und ihren Rücktritt aus dem Senat verkündeten. Der Rumpfsenat folgte ihnen, nachdem die Bürgerschaft eine Verfassungsergänzung beschlossen hatte, die einen Kollektivrücktritt des gesamten Senats möglich machte.⁶ Im gleichen Monat wurde die Bürgerschaft aufgelöst und per ‚Verordnung über die Neubildung der Bürgerschaft‘ vom 5. April 1933⁷ neu konstituiert. Diese Verordnung erging in Ausführung des sog. Gleichschaltungsgesetzes vom 31. März 1933.⁸ Länder- und Kommunalparlamente wurden durch dieses Gesetz auf der Grundlage der Ergebnisse der letzten Reichstagswahl vom 5. März 1933 neu gebildet, die Kommunistische Partei wurde von der Sitzvergabe ausgeschlossen. Die nach dem Gleichschaltungsge-

⁵ BremGBl. 1920, S. 183.

⁶ BremGBl. 1933, S. 59.

⁷ BremGBl. 1933, S. 83.

⁸ Gleichschaltungsgesetz = Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich, RGBl. I 1933, S. 153.

setz neugebildete Bürgerschaft schien bereit, sich selbst zu entmachten und dem nationalsozialistischen Regime auch in Bremen den Weg zu bahnen.

Dem Gleichschaltungsgesetz war das sog. Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933⁹ als erster Grundstein nationalsozialistischer Machtergreifung vorangegangen. Das Gesetz befugte die Reichsregierung – allen Regeln der Gewaltenteilung widersprechend – als einziges und selbständiges Legislativorgan Gesetze zu erlassen und beseitigte damit nicht allein die Mitwirkung der Länder, sondern auch die Beteiligung der Volksvertreter im Reichstags an der Reichsgesetzgebung. Das Gleichschaltungsgesetz übertrug die Regelungen des Ermächtigungsgesetzes auf die Länderebene. Auch hier wurde der Grundsatz der Gewaltenteilung aufgehoben und die Landesregierungen ermächtigt, Gesetze zu beschließen. Das dem ersten Gleichschaltungsgesetz auf dem Fuße folgende „Zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder“ vom 7. April 1933¹⁰ etablierte in allen Ländern einen Reichstatthalter. Dieser war autorisiert, die Mitglieder der Landesregierungen zu ernennen und zu entlassen.

Neben der Verordnung über die Neubildung der Bürgerschaft schlugen sich die Gleichschaltungsgesetze in Bremen in zwei Gesetzen nieder:

- Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltung vom 11. April 1933¹¹ und
- Landesverwaltungsgesetz vom 21. September 1933¹².

Das „Verwaltungsvereinfachungs“-Gesetz drängte den Einfluß der Bürgerschaft auf Verwaltung und Deputationen zurück, indem es sowohl die Feststellung als auch die Kontrolle des bremischen Haushalts auf den Senat übertrug und so der Volksvertretung ihr ältestes Recht – das Budgetrecht – beraubte. Das Landesverwaltungsgesetz strukturierte die Regierungs- und Verwaltungsspitze neu. Das seit Jahrhunderten in Bremen geltende kollegiale Prinzip, kraft dessen dem ersten Bürgermeister im Senat die Stellung eines »primus inter paris« zukam, wurde zugunsten einer dem Führerprinzip entsprechenden monokratischen Leitung aufgegeben. Der regierende Bürgermeister war berechtigt, jedem Regierungsmitglied verbindliche Anweisungen zu erteilen und unmittelbare Anordnungen zu treffen.

⁹ Ermächtigungsgesetz = Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, RGBl. I 1933, S. 141. Das Gesetz wurde mehrfach verlängert (RGBl. 1937 I S. 105, 1939 I S. 95), letztmalig am 10. 5. 1943 (RGBl. I S. 295).

¹⁰ Zweites Gesetz zur Gleichschaltung der Länder = Reichsstatthaltergesetz vom 7. April 1933 in der Fassung vom 14.10.1933, RGBl. I 1933, S. 173 und 736.

¹¹ BremGBI. 1933, S. 111.

¹² BremGBI. 1933, S. 347.

Die Staatseigenschaft der deutschen Länder wurde vollständig durch die Anordnung des „Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches“ vom 30. Januar 1934¹³, alle Hoheitsrechte der Länder auf das Reich zu übertragen, beseitigt. Die Bedeutung der Länder reduzierte sich damit auf die von Gebietskörperschaften oder „Verwaltungskörper sui generis“, die allein der formalen Gliederung des Verwaltungsaufbaus dienten. Damit war im Januar 1934 die Beseitigung der föderalistischen Tradition des Deutsche Reiches zugunsten eines zentralistischen, nationalen und nach dem Führerprinzip organisierten Einheitsstaates abgeschlossen. Bremen wurde ohne Bremerhaven dem Gau Weser-Ems zugeschlagen, dessen Leiter Carl Röver seinen Sitz in Oldenburg nahm. Wesermünde und Bremerhaven gehörten zum Gau Ost-Hannover (Gauleiter Otto Telschow), dessen Hauptsitz Hamburg-Wilhelmsburg und später Lüneburg war. Einzig die Einführung der Deutschen Gemeindeordnung von 1935, welche u.a. die für die Handelsstadt Bremen lebenswichtige Aufgabe der Verwaltung des Hafengebietes dem Land aus der Hand nehmen und den Kommunen auferlegen wollte, konnte Bremen abwenden. Dies war allerdings kein Zeichen anti-faschistischen Widerstandes, sondern Ausdruck wirtschaftlicher Interessen innerhalb der Stadt.

Der Einmarsch britischer Truppen am 26. April 1945 brachte für Bremen das Ende des Zweiten Weltkriegs. Trotz der Befreiung durch die Briten kam es aufgrund der bereits im September 1944 im kanadischen Quebec und im Februar 1945 in Jalta aufgenommenen britisch-amerikanischen Verhandlungen, in denen die Vereinigten Staaten ihren Anspruch auf Zugang zu einem Seehafen durchsetzten, zur Sondersituation der „Bremer Enklave“. Die Enklave, die das Land Bremen, den Landkreis Wesermarsch, den Stadt- und Landkreis Wesermünde sowie den Landkreis Osterholz umfaßte, stand unter amerikanischer Besetzungshoheit inmitten des britischen Besatzungsgebietes. Die gleichzeitige Anwendung von britischen und amerikanischen Richtlinien bei der Verwaltungsausübung durch eine amerikanische Militärregierung innerhalb der britischen Zone brachte Bremen in ein einzigartiges Beziehungsgeflecht. So war Bremen Vollmitglied im Zonenbeirat der britischen Zone und gleichzeitig wegen der Bedeutung der bremischen Häfen als Nachschubhäfen für die amerikanische Zone mit beratender Stimme im Länderrat in Stuttgart vertreten.

1947 kam Bremen seinem Ziel, die politische und staatlichen Souveränität wiederzuerlangen, einen bedeutenden Schritt näher. Am 1. Januar 1947 wurde es aus der Wirtschaftsverwaltung Niedersachsens herausgelöst. Ein Übereinkommen der britischen und amerikanischen Militärregierungen vom 22. Januar 1947, das rückwirkend zum 1. Januar 1947 in

¹³ RGBl. I 1934, S. 75.

Kraft trat, sah die Bildung eines selbständigen Landes Bremen – zu dem auch die stadtbremischen Häfen in Bremerhaven und der Landkreis Wesermünde gehörten – vor. Das Land stand nun unter vollständig amerikanischer Verwaltung und erlangte Vollmitgliedschaft im amerikanischen Länderrat in Stuttgart. Im britischen Zonenbeirat war Bremen nur mehr beratendes Mitglied.

Am 18. September 1947 wurde die neue demokratische und gewaltenteilende Landesverfassung, der erstmals ein ausführlicher Grundrechtskatalog vorangestellt wurde, von der am 28. Juni 1946 gewählten Bürgerschaft, bereits eineinhalb Jahre vor dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, verabschiedet und in einem Volksentscheid vom 12. Oktober 1947 von den bremischen Bürgern angenommen.¹⁴ Bremerhaven folgte mit seiner kommunalen Stadtverfassung am 4. November 1947.

Bis heute weisen die wirtschaftliche Selbständigkeit und die politische Eigenständigkeit der Freien Hansestadt Bremen einen starken Zusammenhang auf. Doch hat sich das Verhältnis beider Komponenten verändert. War das Verlangen nach wirtschaftlicher Selbständigkeit bis in die Zeit des Nationalsozialismus ursächlich für das Bedürfnis der städtischen Handelsinteressen nach Abwehr landesfürstlicher, bischöflicher oder reichsgesteuerter Bevormundung in politischen Belangen, wird die wirtschaftliche Eigenständigkeit Bremens heute immer mehr zu einer *condicio sine qua non* seiner politischen Selbständigkeit. Seit der Werftenkrise in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts muß die Hansestadt ihre Landeseigenschaft aufgrund steigender öffentlicher Verschuldung immer wieder verteidigen. Die bisher nicht überwundene Haushaltsnotlage Bremens entfacht auf Bundes- und Landesebene regelmäßig Diskussionen um die Überlebensfähigkeit der Stadt als eigenes Bundesland. Verwiesen wird dabei auf Art. 29 Abs. 1 S. 1 GG, der die Möglichkeit einer Länderneugliederung bietet, „um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“. Jedenfalls ist das Ergebnis des Investitionssonderprogramms zur Sanierung des Bremischen Landeshaushalts abzuwarten, bevor Neugliederungspläne konkret werden können. Doch dürften auch im Falle eines Fehlschlags der Sanierungsbemühungen die Erfolgsaussichten solcher Überlegungen gering sein, denn das Grundgesetz fordert die Bestätigung der durch Bundesgesetz ergehenden Neugliederungsmaßnahmen durch die betroffenen Landesvölker per Volksentscheid.¹⁵ Auf

¹⁴ In 56 Jahren wurde die Landesverfassung nur ca. ein Dutzend Mal geändert (Im Vergleich: das Grundgesetz. Erfuhr in etwa demselben Zeitraum über 45 mal geändert.)

¹⁵ Art. 29 Abs. 2 und 3 GG.

bremischer Seite bestimmt die seit Jahrhunderten währende traditionelle Autonomie der Hansestadt die Haltung der Bürgerinnen und Bürger gegen eine baldige Neugliederung des Bundesgebietes, und auch das Interesse Niedersachsens an einer Vereinigung mit Bremen ist aufgrund des nicht unerheblichen Schuldenstandes, den die Hansestadt einbringen würde, eher verhalten. Die Erfahrungen aus dem gescheiterten Zusammenschlußversuch der Länder Berlin und Brandenburg unterstreichen diese Vermutung.

Die bremische Geschichte lehrt indes, daß es den Bremern bisher stets gelungen ist, wirtschaftliche Schwächen zu überwinden und die politische Autonomie ihres Zwei-Städte-Staates zu bewahren.

Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen

Von Andreas Bovenschulte und Andreas Fisahn

A. GRUNDLAGEN	20
I. DIE VERFASSUNG ALS RECHTLICHE GRUNDORDNUNG DES BREMISCHEN GEMEINWESENS	20
II. DIE FREIE HANSESTADT BREMEN ALS GLIED DER DEUTSCHEN REPUBLIK UND EUROPAS	22
III. DIE FREIE HANSESTADT BREMEN ALS ZWEI-STÄDTE-STAAT	24
B. GRUNDRECHTE, GRUNDPFLICHTEN, ORDNUNG DES SOZIALEN LEBENS	25
I. ÜBERBLICK	25
1. Bedeutung der Grundrechte in der Landesverfassung	25
2. Systematik der Verfassung	26
II. GRUNDRECHTE IN DER LANDESVERFASSUNG	26
1. Dogmatische Einordnung	26
2. Grundrechte und Klagerechte	28
3. Verhältnis zum Bundesrecht	29
4. Einzelne Grundrechte und Grundpflichten der Landesverfassung	29
a) Recht auf Arbeit	29
b) Recht auf Bildung	31
c) Recht auf Wohnen	32
d) Wirtschaftsverfassung	32
e) Umwelt	33
C. STAATSORGANISATIONSPRINZIPIEN - INSBESONDERE DEMOKRATIE	34
I. STAATSORGANISATIONSPRINZIPIEN	34
1. Demokratie	34
2. Republik	34
3. Sozialstaat	35
4. Rechtsstaat	35
5. Gewaltenteilung	36
II. DEMOKRATIE - EINZELHEITEN	37
1. Volksgesetzgebung	37
a) Entwicklungen	37
b) Verfahren der Volksgesetzgebung - Dreistufigkeit	38
c) Finanzvorbehalt	39
d) Grenzen der Vereinfachung der Volksgesetzgebung	41

2. <i>Volksbegriff und Ausländerwahlrecht</i>	42
a) Ausländerwahlrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein – Entscheidungen des BVerfG	43
b) Ausländerwahlrecht in Bremen – Entscheidung des StGH	43
c) Unangefochtene Regelungen zum Ausländerwahlrecht in Bremen	44
3. <i>Personalvertretung und Demokratie</i>	44
a) Die Entscheidung zum Bremischen Personalvertretungsgesetz	45
b) Mitbestimmung und das Modell der hierarchischen Demokratie	45
c) Zum Begriff der Demokratie	46

D. STAATSORGANE 47

I. DER LANDTAG – DIE BÜRGERSCHAFT	48
1. <i>Die Bürgerschaft als Volksvertretung</i>	49
2. <i>Zusammensetzung und Wahl der Bürgerschaft</i>	50
3. <i>Status der Abgeordneten</i>	52
a) Grundsatz des freien Mandats	52
b) Rechte der Abgeordneten	52
c) Pflichten der Abgeordneten	54
4. <i>Innere Gliederung der Bürgerschaft</i>	54
a) Ausschüsse	55
b) Deputationen	56
c) Fraktionen	58
d) Präsident und Vorstand der Bürgerschaft	58
5. <i>Verhandlungen und Abstimmungen</i>	59
6. <i>Kompetenzen</i>	59
a) Gesetzgebung	59
b) Wahl und Abberufung der Senatsmitglieder und anderer Amtswalter	62
c) Mitwirkung an der Verwaltung	63
d) Kontrolle des Senats	64
II. DIE LANDESREGIERUNG - DER SENAT	66
1. <i>Verfassungsrechtliche Stellung des Senats</i>	66
2. <i>Wahl und Zusammensetzung des Senates</i>	66
a) Einzelwahl - Vergleich mit GG	67
b) Erforderliche Mehrheit	68
c) Staatsräte als Senatoren	68
3. <i>Misstrauensvotum</i>	68
4. <i>Inkompatibilität</i>	70
5. <i>Aufgaben und Funktion des Senats</i>	70

6. Arbeitsweise und Organisation des Senats	73
E. GEMEINDEN	75
I. RECHTSSTELLUNG DER GEMEINDEN NACH DEM GRUNDGESETZ	75
1. Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung	75
2. Demokratische Legitimation	78
3. Gemeinden als mittelbare Landesverwaltung oder als dritte staatliche Ebene?	79
II. RECHTSSTELLUNG DER GEMEINDEN NACH DER LANDESVERFASSUNG	80
1. Individuelle Existenzgarantie	80
2. Verfassungsautonomie	80
3. Gemeindeverband höherer Ordnung	81
4. Aufgaben	82
5. Rechtsetzung	83
6. Finanz- und Haushaltswirtschaft	84
7. Kommunalaufsicht	84
III. DIE VERFASSUNG DER STADTGEMEINDE BREMEN	85
1. Volksentscheid, Stadtbürgerschaft und Senat	85
2. Orts- und Stadtteilbeiräte	87
IV. DIE VERFASSUNG DER STADTGEMEINDE BREMERHAVEN	91

A. Grundlagen

I. Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des bremischen Gemeinwesens

Die am 12. Oktober 1947 durch Volksentscheid angenommene und neun Tage später in Kraft getretene Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen bildet die rechtliche Grundordnung des bremischen Gemeinwesens. Sie beschränkt sich als „Vollverfassung“ nicht auf eine Regelung der staatlichen Organisation und Aufgaben, sondern normiert auch die Grundzüge des nicht-staatlichen Lebens. Die Befugnis der Freien Hansestadt Bremen - präziser: des bremischen Staatsvolks - zur Verfassungsgebung ist nirgendwo ausdrücklich geregelt. Sie wurzelt im historisch überkommenen und vom Grundgesetz anerkannten Staatscharakter der deutschen Länder.¹

Vorausgesetzt und zugleich begrenzt wird die Verfassungsautonomie der Länder durch Art. 28 Abs. 1 GG, der die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern an die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes bindet.² Obgleich das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder

¹ BVerfGE 1, 14, 34; 36, 342, 360 f.; 64, 301, 317.

² Vgl. zum Folgenden Kröning, V., Bremen in der Gesamtverfassung von Land, Bund und Gemeinschaft, in: Kröning u.a. (Hrsg.), Handbuch der Bremischen Verfassung, 1991, S. 141 ff.

stets betont haben, dass das Grundgesetz nicht Konformität oder Uniformität, sondern nur ein gewisses Maß an Homogenität wolle³, sind die Spielräume der Länder zur Verfassungsgestaltung verschiedentlich über Gebühr eingeengt worden.⁴

Neben Art. 28 Abs. 1 GG begrenzen noch weitere Vorschriften des Grundgesetzes die Verfassungsautonomie der Länder. Von besonderer Bedeutung ist Art. 1 Abs. 3 GG, der die öffentliche Gewalt in den Ländern auf die Einhaltung der Grundrechte des Grundgesetzes verpflichtet. Allerdings bleiben gemäß Art. 142 GG Vorschriften der Landesverfassungen in Kraft, soweit sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 GG Grundrechte gewährleisten.⁵ Wichtig ist auch Art. 28 Abs. 2 GG, der die Länder dazu verpflichtet, die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu gewährleisten. Nur geringe praktische Bedeutung hat hingegen ungeachtet ihrer schneidigen Formulierung die allgemeine Kollisionsvorschrift des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“). Sie wird regelmäßig durch speziellere Kollisionsvorschriften wie Art. 28 Abs. 1 GG, Art. 70 ff. GG oder Art. 142 GG verdrängt.⁶ Gleichwohl ist der in Art. 31 GG statuierte *Grundsatz* für eine bundesstaatliche Ordnung unverzichtbar.

Gemäß Art. 28 Abs. 3 GG muss der Bund gewährleisten, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen des Art. 28 Abs. 1, 2 GG entspricht. Als Instrumente hierfür stehen ihm die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 GG), die Bundesaufsicht (Art. 84 Abs. 3 und 4, 85 Abs. 4 GG) sowie als ultima ratio der Bundeszwang (Art. 37 GG) und die Bundesintervention (Art. 35 Abs. 3, 87a Abs. 3, 91 Abs. 2 GG) zu.

Nicht nur höherrangiges nationales Recht, auch supranationales und internationales Recht kann die Verfassungsautonomie der Länder unmittelbar begrenzen. Verwiesen sei auf die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, die gemäß Art. 25 GG zwar nicht dem Grundgesetz, wohl aber den Landesverfassungen vorgehen, und auf den Vorrang des EU-Rechts.⁷

Die Bestimmungen der Landesverfassung binden Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung sowie Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht (vgl. Art. 20 Abs. 2, 66 Abs. 2, 134 LV).⁸ Abgesichert wird der normative Geltungsvorrang der Verfassung durch ihre erschwerete Abänderbarkeit. Ursprünglich bedurfte eine Verfassungsänderung eines einstimmigen

³ Vgl. BVerfGE 9, 268, 279; 24, 367, 390; 41, 88, 119; 90, 60, 84 f.

⁴ Vgl. aus neuerer Zeit z.B. die Entscheidung des Staatsgerichtshofs zum „quorenlosen“ Volksentscheid (siehe unten C. II. 1.).

⁵ Vgl. zur „Bremer Klausel“ des Art. 141 GG unten B. II. 1.

⁶ Vgl. umfassend März, W., Bundesrecht bricht Landesrecht, 1989.

⁷ Vgl. zum Vorrang des EU-Rechts BVerfGE 73, 339, 375; 85, 191, 204.

⁸ Rinken, A., Aufbau und Aufgaben des Staates – Allgemeines, in: Kröning u.a. (Hrsg.), Handbuch der Bremischen Verfassung, 1991, S. 280, 285.

Beschlusses der Bürgerschaft oder einer Annahme durch Volksentscheid. Seit 1994 genügt grundsätzlich ein Beschluss der Bürgerschaft mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder (Art. 125 Abs. 3 LV). Änderungen, durch die die Grundsätze der gemeindlichen Selbstverwaltung gemäß Art. 143 ff. LV und die Einteilung des Wahlgebiets in die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven berührt werden, bleiben auch weiterhin nur durch Volksentscheid oder einstimmigen Beschluss der Bürgerschaft zulässig (Art. 125 Abs. 4 LV). Eine Verfassungsänderung kann nur in der Form erfolgen, dass eine Änderung des Wortlauts der Verfassung oder ein Zusatzartikel zur Verfassung beschlossen wird (Art. 125 Abs. 1 LV). Verfassungsänderungen, die die in den Art. 1 bis 19 LV enthaltenen Grundgedanken der allgemeinen Menschenrechte verletzen, sind unzulässig (Art. 20 Abs. 1 LV). Art. 1 LV („Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sind an die Gebote der Sittlichkeit und Menschlichkeit gebunden.“) und Art. 20 LV dürfen überhaupt nicht geändert werden (Art. 20 Abs. 3 LV). Für eine Übergangszeit nach dem Inkrafttreten der Verfassung erlaubte Art. 154 Abs. 1 LV zur Befreiung des deutschen Volks von Nationalsozialismus und Militarismus den Erlass von Rechtsvorschriften, die von den landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen abweichen.

Die Landesverfassung ist in die drei Hauptteile „Grundrechte und Grundpflichten“ (Art. 1 – 20 LV), „Ordnung des sozialen Lebens“ (Art. 21 – 63 LV) und „Aufbau und Aufgaben des Staates“ (Art. 64 – 149 LV) gegliedert. Hinzu kommen die Präambel und die Übergangs- und Schlussvorschriften (Art. 150 – 155 LV). Konkretisiert und ergänzt wird die Landesverfassung durch das autonome Innenrecht der Verfassungsorgane - vor allem durch die Geschäftsordnungen der Bürgerschaft, des Senats und des Staatsgerichtshofs - sowie durch zahlreiche staatsrechtliche Nebengesetze⁹, die in einem materiellen Sinne ebenfalls Verfassungsrecht enthalten, an dem Geltungsvorrang und der erschwerten Abänderbarkeit des Verfassungsrechts im formellen Sinne jedoch nicht Teil haben.

II. Die Freie Hansestadt Bremen als Glied der deutschen Republik und Europas

Der bremische Staat führt den historisch überkommenen Namen „Freie Hansestadt Bremen“ und ist ein „Glied der deutschen Republik und Europas“ (Art. 64 LV).¹⁰ Nach herrschender Zweigliedrigkeitslehre ist der Bundesstaat des Grundgesetzes ein Bund „echter“ Staaten, bestehend aus den Gliedstaaten (Ländern) und dem Gesamtstaat (Bund).¹¹ Diese juristische

⁹ Beispiele: Bremisches Abgeordnetengesetz, Gesetz über die Rechte der Bürgerschaft bei der Benennung von Mitgliedern in europäischen Organen, Gesetz über die Deputationen, Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft, Gesetz über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen, Gesetz über das Verfahren beim Bürgerantrag, Senatsgesetz, Gesetz über die Mitgliederzahl des Senats, Gesetz über den Staatsgerichtshof, Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen, Bremisches Wahlgesetz, Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid.

¹⁰ Vgl. Rinken, Aufbau, in: Kröning, Handbuch, S. 280 ff.

¹¹ BVerfGE 13, 54, 77 f.

Konstruktion darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Eigenständigkeit der Länder heute durch vielfältige Verflechtungen untereinander und mit dem Bund überlagert wird.¹² Exemplarisch sei auf die Mitwirkung der Länder an Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes über den Bundesrat (Art. 50 ff. GG), den föderalen Finanzausgleich (Art. 107 GG) und die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (91 a, 91b GG) verwiesen. Aus Bremer Sicht ist der föderale Finanzausgleich von besonderer Bedeutung. Zweimal schon musste der Stadtstaat vor dem Bundesverfassungsgericht eine gerechtere Verteilung der Steuereinnahmen erstreiten.¹³

Die Gliederung des Bundes in Länder darf weder durch Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 3 GG) noch durch Verfassungsneugliederung nach Art. 146 GG¹⁴ beseitigt werden. Einen individuellen Bestandsschutz für jedes Land kennt das Grundgesetz zwar nicht. Eine Neugliederung des Bundesgebiets ist aber ohne Zustimmung der betroffenen Länder bzw. Bevölkerungen nicht durchzusetzen, wie ein Blick auf das in Art. 29, 118a GG geregelte Verfahren zeigt. Dies ist für die Freie Hansestadt Bremen, deren Selbständigkeit in den letzten Jahren verschiedentlich in Frage gestellt worden ist, von großer Bedeutung. Allerdings löst die bloße Abwehr von Neugliederungsbestrebungen noch nicht das objektive Problem, dass soziale und ökonomische Verflechtungen nicht vor Staatsgrenzen halt machen. Ein Stadtstaat wie Bremen ist auf die grenzüberschreitende Kooperation mit dem Umland existentiell angewiesen. Art. 65 Abs. 2 LV bekennt sich folgerichtig zur „grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit“.¹⁵

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist nach Art. 30 GG Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Lex specialis zu Art. 30 GG sind unter anderem Art. 32 und 59 (auswärtige Gewalt), Art. 73 ff. (Gesetzgebung), Art. 87 ff. (Verwaltung) und Art. 104a ff. (Finanzverfassung). Verallgemeinernd kann man sagen, dass die Verwaltung überwiegend in den Händen der Länder, die Gesetzgebung in den Händen des Bundes liegt.¹⁶ Auf einzelne Aspekte der Kompetenzverteilung wird an anderer Stelle noch näher eingegangen, im übrigen muss auf Kommentare und Lehrbücher zum Grundgesetz verwiesen werden.

Zu den wichtigsten verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Länder gehört die Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes durch den Bundesrat (Art. 50 GG). Im

¹² Vgl. Kröning, Bremen, in: Kröning, Handbuch, S. 143 ff., 146 ff.

¹³ BVerfGE 72, 330 ff.; 86, 148 ff.

¹⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl. 2000, Art. 146 GG, Rdnr. 3 w.m.W.

¹⁵ In Konkretisierung dieses Verfassungsauftrags hat der Senat im Jahr 2002 beschlossen, die Bildung eines „Verbands Region Bremen“ zusammen mit den niedersächsischen Umlandgemeinden anzustreben.

¹⁶ Vgl. unten D. I. 6. a).

Bundesrat werden die Länder ausschließlich durch Mitglieder der Landesregierungen vertreten (Art. 51 Abs. 1 GG). Diese sind an Weisungen ihrer Landesparlamente rechtlich nicht gebunden, was die Abgeordneten allerdings nicht daran hindern kann, politischen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten zu nehmen¹⁷. Je nach Einwohnerzahl haben die Länder im Bundesrat drei bis sechs Stimmen, die nur einheitlich abgegeben werden können (Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG). Die Freie Hansestadt Bremen als kleinstes Bundesland muss sich mit drei Stimmen begnügen.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Europäischen Union wird es immer wichtiger, den Einfluss der Länder auch auf europäischer Ebene zur Geltung zu bringen, um einer Aushöhlung ihrer über den Bundesrat gewährleisteten Mitwirkungsrechte entgegen zu wirken. 1992 wurde zu diesem Zweck ein neuer Art. 23 in das Grundgesetz eingefügt, der die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat in Angelegenheiten der europäischen Union regelt. Darüber hinaus ist Bremen als Land in verschiedenen europäischen Organen bzw. Institutionen - wie etwa im Ausschuss der Regionen nach Art. 263 ff. EG-Vertrag - unmittelbar vertreten.¹⁸

III. Die Freie Hansestadt Bremen als Zwei-Städte-Staat

Die Freie Hansestadt Bremen wird zwar als Stadtstaat bezeichnet, kennt im Unterschied zu den beiden anderen deutschen Stadtstaaten Berlin und Hamburg jedoch keine Identität von Landes- und Kommunalebene. Die Stadtgemeinde Bremen und die Stadtgemeinde Bremerhaven bilden jede für sich eine Gemeinde des bremischen Staates (Art. 143 GG). Diese Zwei-Städte-Struktur unterliegt einer verstärkten verfassungsrechtlichen Garantie (Art. 125 Abs. 4 LV).

Die Freie Hansestadt Bremen ist das einzige deutsche Bundesland, das nicht über ein zusammenhängendes Staatsgebiet verfügt. Bremen und Bremerhaven sind durch gut 50 km niedersächsisches Staatsgebiet voneinander getrennt.¹⁹ Vor diesem Hintergrund ist es von besonderer Bedeutung, dass sich die Landesverfassung ausdrücklich zum „Zusammenhalt der Gemeinden“ bekennt und den bremischen Staat verpflichtet, auf gleichwertige Lebensverhältnisse hinzuwirken (Art. 65 Abs. 3 LV).

Ein von der Freien Hansestadt Bremen unterscheidbares verfassungspolitisches Eigenleben führt lediglich die Stadtgemeinde Bremerhaven, die wegen der ihr zustehenden und in Anspruch genommenen Verfassungsautonomie (Art. 144, 145 LV) häufig als „freieste Ge-

¹⁷ Zu eng BVerfGE 8, 104 ff.; vgl. dagegen Schefold, D., Politische Mitwirkung der Bürger auf Landesebene, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1989, S. 425, 430 f.

¹⁸ Bemerkenswerterweise hat sich die Bürgerschaft hier das Recht vorbehalten hat, die bremischen Vertreter selbst zu benennen (Art. 101 Abs. 3 LV).

¹⁹ Allerdings besitzt die Stadtgemeinde Bremen mit dem Überseehafen seit jeher eine territoriale Dependence in Bremerhaven (vgl. dazu noch unten E. II. 1.).

meinde der Welt“ charakterisiert wird. Die Stadtgemeinde Bremen hingegen hat von ihrem Recht auf eine selbständige Gemeindeverfassung bislang keinen Gebrauch gemacht und wird deshalb vom Senat und von den stadtbremischen Abgeordneten der Bürgerschaft (Landtag) - die de facto in ihrer Gesamtheit die Stadtbürgerschaft bilden²⁰ - mitregiert (Art. 148 LV).

Die Besonderheiten der Zwei-Städte-Struktur haben Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Freien Hansestadt Bremen wesentlich geprägt. Etliche Bestimmungen der Landesverfassung und etliche Usancen der Landes- und Kommunalpolitik lassen sich nur vor diesem Hintergrund verstehen und angemessen interpretieren.

B. Grundrechte, Grundpflichten, Ordnung des sozialen Lebens

I. Überblick

1. Bedeutung der Grundrechte in der Landesverfassung

Die Bremische Landesverfassung betont wie das Grundgesetz die Grundrechte der Bürger, indem sie den staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen der Verfassung vorangestellt werden. Die Motivation für diese Gewichtung ist der Präambel zu entnehmen, wo es heißt: „Erschüttert von der Vernichtung, die die autoritäre Regierung der Nationalsozialisten unter Missachtung der persönlichen Freiheit und der Würde des Menschen ... verursacht hat“, wollen sich die Bürger eine Verfassung geben, die nicht nur die Freiheit, sondern auch die sozialen Rechte des Einzelnen sichert. Ähnlich wie im Grundgesetz sind die Grundrechte der Landesverfassung eine Antwort auf deren Missachtung im Nationalsozialismus, aber anders als im Grundgesetz betont die Landesverfassung neben den Freiheitsrechten besonders die sozialen Rechte der Bürger.

Obwohl die Landesverfassung die Bedeutung der Grundrechte betont, sind insbesondere die spezifischen landesverfassungsrechtlichen Grundrechte in ihrem Inhalt wenig ausgeprägt. Das ist darauf zurückzuführen, dass in Bremen keine Landesverfassungsbeschwerde existiert, so dass die Rechtsprechung – insbesondere der Staatsgerichtshof – nicht veranlasst wurde, die landesverfassungsrechtlichen Grundrechte in ihrer Systematik und ihrem Inhalt näher zu konkretisieren. Aus diesem Grund sollen hier auch nicht alle Grundrechte und Grundpflichten der Verfassung erörtert werden, vielmehr werden einzelne exemplarisch diskutiert, um die Struktur des Normensystems zu verdeutlichen.

²⁰ Seit 1996 ist es zwar möglich, dass Ausländer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen (Unionsbürger) zu Mitgliedern der Stadtbürgerschaft gewählt werden, ohne der Bürgerschaft (Landtag) anzugehören (§ 1 Abs. 1a, § 4 Abs. 2 Bremisches WahlG). In der Praxis hat es bisher jedoch noch keinen „Unionsabgeordneten“ - so die amtliche Bezeichnung – gegeben (vgl. auch unten E. III. 1.).

2. Systematik der Verfassung

Grundrechten, Staatszielbestimmungen und Prinzipien der gesellschaftlichen Ordnung sind in der Landesverfassung insgesamt zwei Hauptteile gewidmet. Der erste Hauptteil ist mit „Grundrechte und Grundpflichten“ überschrieben, der zweite mit „Ordnung des sozialen Lebens“, was Bestimmungen zur „Familie“, zu „Erziehung und Unterricht“, „Arbeit und Wirtschaft“ sowie zu den Kirchen und Religionsgemeinschaften“ umfasst.

Die „klassischen“ Menschenrechte, wie sie aus dem Grundgesetz geläufig sind, finden sich aber nicht nur im Hauptteil über die Grundrechte und Grundpflichten, vielmehr sind sie in den ersten beiden Hauptteilen gleichmäßig verteilt. So wird gleichsam die „Mutter der Menschenrechte“²¹, die Religionsfreiheit, einschließlich der Freiheit der Vereinigung zu Religionsgemeinschaften in Art. 60 LV im Abschnitt über Kirchen und Religionsgemeinschaften gewährleistet. Dort heißt es: „Niemand darf gezwungen oder gehindert werden, an einer kirchlichen Handlung oder ... religiösen Übung“ teilzunehmen. Die Religionsfreiheit findet sich aber auch in Art. 4 LV zusammen mit der Gewissensfreiheit: „Glaube, Gewissen und Überzeugung sind frei. Die ungehinderte Ausübung der Religion wird gewährleistet.“

II. Grundrechte in der Landesverfassung

1. Dogmatische Einordnung

Der Landesverfassungsgeber ging nicht von der aus dem Grundgesetz bekannten Systematik aus. Weder lässt sich die Unterscheidung zwischen Grundrecht und Staatszielbestimmung auf die Ordnung der menschenrechtlichen Normen der Landesverfassung anwenden, noch lassen sich die Rechte in ihrem Ausgangspunkt als Abwehrrechte gegen den Staat konzipieren, die dann - wie im Grundgesetz - mühevoll um weitere Dimensionen wie etwa die staatliche Schutzpflicht oder das Teilhaberecht erweitert werden. Der Grundrechteteil der Landesverfassung ist anders konzipiert. Unterscheiden lassen sich nur individuelle und gesellschaftsbezogene oder kollektive Rechte.

Das kann an der Religionsfreiheit exemplifiziert werden. Der Landesverfassungsgeber war sich darüber im Klaren, dass z. B. die Ausübung der Religionsfreiheit nicht nur eine individuelle Angelegenheit ist, Religion im stillen Kämmerlein eine Frage des isolierten Individuums ist. Deshalb hat er die Religionsfreiheit nicht nur als individuelle und „private“ Bekenntnisfreiheit konzipiert, sondern auch als kollektives und „öffentliches“ Recht. Das umfasst die Freiheit, Religionsgemeinschaften zu bilden, und die Religion kollektiv zu praktizieren oder ihr fern zu bleiben (Art. 60 LV)

²¹ Die Forderung nach Religionsfreiheit entstand im Zuge der religiösen Konflikte und Kriege in Europa, um den Schutz religiöser Minderheiten vor der Macht der Landesfürsten zu gewährleisten, bevor die anderen Menschen- und Grundrechte irgend eine Relevanz erlangen konnten.

und es impliziert die Autonomie der Religionsgemeinschaften, ihre Unabhängigkeit vom Staat und gleichzeitig die Trennung von Staat und Kirche (Art. 59 LV).

Diese Betonung des gemeinschaftlichen Aspekts der Religion, die Konzeption der Religionsgemeinschaft ist in Art. 4 GG nicht explizit normiert, wengleich die Norm auch in diesem Sinne ausgelegt wird. Die Bremische Landesverfassung knüpft hier an die älteren Regelungen der Weimarer Reichsverfassung an, die in Art. 136 ff umfassend auch die kollektive Religionsfreiheit regelte. Auf diese Regelung wird im Grundgesetz, nämlich in Art. 140 ebenfalls verwiesen, was als „deklaratorischer“ Schutz verstanden wird²², der jedoch die Auslegung des individualistischen Grundrechtes mitbestimme.²³ Umstritten ist die Frage, ob es sich bei Art. 140 GG i.V.m. den Artikeln der Weimarer Reichsverfassung um Grundrechte handelt, die über eine Verfassungsbeschwerde einklagbar sind. Ein Teil der Meinung nimmt an, dass es sich nicht um Grundrechte handelt²⁴, die aber gleichwohl in Verbindung mit Art. 4 GG einklagbar seien auch wenn sie über dessen Gehalt hinausgingen.²⁵ Das ist jedoch nicht überzeugend.²⁶ Da die Dogmatik der Grundrechte insgesamt die Tendenz aufweist, sie über ihren individuellen, abwehrrechtlichen Gehalt hinaus auszudehnen und die gesellschaftliche Dimension zu betonen, erscheint es nur gerechtfertigt, die über den Verweis normierten kollektiven Aspekte und negativen Freiheiten als grundrechtlich geschützt anzusehen.²⁷ So kann man Rückschlüsse auch auf die Bremische Landesverfassung ziehen. Auch die Normen der zweiten Hauptteils zur sozialen Ordnung sollten – soweit möglich - als Grundrechte verstanden werden, nur eben in ihrer gesellschaftlich-kollektiven Dimension.

Das Verhältnis der Landesverfassung zum Grundgesetz weist im Bereich der Religionsfreiheit eine weitere kurz zu erwähnende Besonderheit auf. Das Grundgesetz schreibt in Art. 7 Abs. 2 vor, dass Religionsunterricht ordentliches Lehrfach ist. Davon macht Art. 141 GG eine Ausnahme für die Länder, in denen die Landesverfassung vor 1949 eine andere Regelung vorsah. Das war in Bremen der Fall, gemäß Art. 37 LV ist in Bremen biblische Geschichte ordentliches Lehrfach.²⁸

²² Mikat, P., Staat, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Benda/Maihofer/Vogel, HdbVerfR, 1994, § 29 Rdnr. 5 unter Verweis auf Anschütz.

²³ Vgl. insbesondere zur negativen Religionsfreiheit: BVerfGE 85, 94 ff. (Kreuz im Klassenzimmer).

²⁴ BVerfG 19, 206, 219; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 140 GG, Rdnr. 1.

²⁵ Pirson EssGespr 23 (1989) S. 43 zitiert nach Ehlers in: Sachs, Art. 140 GG, Rdnr. 3.

²⁶ So auch: Ehlers, in: Sachs, Art. 140 GG, Rdnr. 3.

²⁷ Es lässt sich nicht rechtfertigen, nur die Art. 1- 19 GG als Grundrechte zu behandeln. Dagegen spricht systematisch sowohl der Art. 15 GG wie auch Art. 33 Abs. 1 GG. Ersterer gewährt kein individuelles Recht, letzterer aber wohl.

²⁸ Vgl. den Beitrag von Fisahn zum Schulrecht in diesem Band (Abschnitt A).

Es handelt sich (also) nicht um eine Doppelung, wenn die Religionsfreiheit in Art. 4 und 59 ff LV geregelt wird. Der erste Hauptteil behandelt die individuellen Grundrechte und Grundpflichten. Dagegen behandelt der zweite Hauptteil die gesellschaftliche, gemeinschaftliche oder kollektive Dimension der Grundrechte. Deshalb ist er auch mit Ordnung des sozialen Lebens überschrieben. Gleichzeitig werden in diesem zweiten Hauptteil und den Art. 64 – 68 Aufträge an den Staat formuliert, die ähnlich wie im Grundgesetz z.T. als Strukturprinzipien²⁹, wie das Bekenntnis zur Demokratie (Art. 65), z.T. als Staatszielbestimmungen, wie die Verpflichtung der Förderung und Lenkung der Wirtschaft zur gerechten Verteilung des Ertrages der Arbeit (Art. 39)³⁰, z.T. aber als spezielle Verpflichtung des Staates eigener Art, wie das Gebot, für alle Beschäftigten in Betrieben und Behörden eine Betriebsvertretung³¹ zu schaffen (Art. 47), zu verstehen sind.

2. Grundrechte und Klagerechte

Anders als das Grundgesetz und viele Landesverfassungen kennt die Bremische Verfassung und ihr folgend das Gesetz über den Staatsgerichtshof keine individuelle Verfassungsbeschwerde.³² Diese existiert auch nicht in Form der Verweisung zum Bundesverfassungsgericht, wie das in Ländern ohne eigenes Verfassungsgericht wie z.B. Schleswig-Holstein der Fall ist. Das bedeutet, dass die Bremer Bürgerinnen und Bürger eine Verletzung eines Grundrechts der Landesverfassung nicht verfassungsrechtlich überprüfen lassen können. Das vermindert zunächst die Bedeutung der Unterscheidung zwischen Grundrechten einerseits und Strukturprinzipien oder Staatszielbestimmungen andererseits.

Die Bindungswirkung der unterschiedlichen Normen für die Bremischen Gerichte, die Legislative und Exekutive sind allerdings zunächst gleich, was in Art. 20 Abs. 2 LV wie im GG ausdrücklich normiert wurde. Das verpflichtet insbesondere Verwaltung und Gerichte, die Landesgesetze im Lichte der Landesverfassung auszulegen. Es entfällt aber die Möglichkeit Bremische Landesgesetze über eine Verfassungsbeschwerde auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung prüfen zu lassen.³³

²⁹ Neumann spricht von „Fundamentalnormen“ (Art. 65 LV, Rdnr. 4), was die Bedeutung der Vorschrift zwar betont, aber die Funktion unterbelichtet lässt.

³⁰ Ebenso Neumann, H., Art. 39 LV, Rdnr. 8 mit Verweis auf Art. 91a GG.

³¹ Vgl. zu den Beschränkungen des Personalvertretungsrechts: BVerfGE 9, 268 (PersVG – Bremen) neuerdings BVerfGE 93, 37 (MitbestG Schleswig-Holstein); kritisch: Rinken, KritV 1996, S. 282; zur Kritik auch: Albers, PersR 1995, S. 501; Dopatka, KJ 1996, S. 224; Kisker, PersV 1995, S. 529; Neumann, P., PersR 1995, S. 449; Schuppert, Funktionsfähigkeit der Verwaltung und Mitbestimmung, Gutachten zur BVerfGE v. 24.5.1995; Fisahn, KritV 1996, S. 267) Bryde, Staatswissenschaft und Staatspraxis 1994, S. 305 ff.

³² Allerdings können gemäß Art. 140 LV öffentlich-rechtliche Körperschaften den Staatsgerichtshof zu Fragen der Verfassungsauslegung anrufen. Das führt dazu, dass Religionsgemeinschaften, sofern sie Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, auch ihre Rechte aus Art. 4 und 60 LV einklagen können (Neumann, H., Art. 4 LV, Rdnr. 5; Spitta, Art. 61 LV).

³³ Vgl. ausführlicher den Beitrag von Benjes zur Gerichtsverfassung in diesem Band.

Dennoch ist die Unterscheidung zwischen Grundrechten und anderen staatlichen Verpflichtungen nicht ohne Bedeutung, da sich aus den landesrechtlichen Grundrechten ein subjektiv öffentliches Recht ergeben kann, was die Zulässigkeit einer Klage vor den Verwaltungsgerichten begründen kann. Das ist insbesondere dann von Interesse, wenn die Bestimmungen der Landesverfassung weiter gehen als diejenigen des Grundgesetzes.³⁴

3. Verhältnis zum Bundesrecht

Auch hier ist aber eine weitere Einschränkung notwendig, die sich aus Art. 31 GG „Bundesrecht bricht Landesrecht“ ergibt. Danach geht nicht nur das Grundgesetz, sondern auch einfaches Bundesrecht dem Landesverfassungsrecht vor³⁵, sofern ein Widerspruch zwischen beiden besteht. In Zweifelsfällen ist eine bundesrechtskonforme Auslegung erforderlich.

Klar sind auch die Fälle, in denen Grundrechte durch die Landesverfassung in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz Rechte normiert werden. In diesem Fall gilt die ausdrückliche Regelung des Art. 142 GG. Danach bleiben die Bestimmungen der Landesverfassungen auch dann in Kraft, wenn sie landesrechtlich Grundrechte in Übereinstimmung mit den Grundrechten des Grundgesetzes gewährleisten.³⁶ Schließlich wird es Fälle geben, in denen das Landesrecht weiter geht als Bundesrecht. Ob es dann eigenständige Bedeutung behält, hängt davon ab, ob das Bundesrecht als abschließende Regelung verstanden wird. Das wird jedoch von der wohl h.M. abgelehnt. Die Grundrechte des Grundgesetzes enthalten danach keine abschließende Regelung, sondern sollen lediglich ein grundrechtliches Mindestniveau garantieren, über das die Landesverfassungen hinaus gehen können.³⁷

4. Einzelne Grundrechte und Grundpflichten der Landesverfassung

a) Recht auf Arbeit

Die Landesverfassung enthält neben den aus dem Grundgesetz bekannten Prinzipien und Rechten, die wenn auch anders formuliert inhaltlich doch weitgehend konvergent sind, einige Besonderheiten, die insbesondere soziale Rechte betreffen, von denen einige hier vorgestellt werden sollen. Zunächst enthält der erste Hauptteil nicht nur die individuellen Rechte,

³⁴ Wegen der umfassenden Freiheitsgewährleistung durch Art. 2 Abs. 1 GG, aus der ein subjektiv-öffentliches Recht bei allen Eingriffen entspringt, kann der überschießende Teil der Bremischen Landesverfassung insbesondere bei Ansprüchen zu weiter gehenden subjektiv öffentlichen Rechten führen.

³⁵ Vgl. aber zum begrenzten praktischen Anwendungsbereich des Art. 31 GG oben A. I. Strittig ist, ob mit Bundesrecht unvereinbares Landesverfassungsrecht endgültig nichtig wird. Richtigerweise ist ihm eine Reservfunktion zuzuerkennen, so dass es nur unanwendbar ist, solange Bundesrecht entgegensteht, und seine Bedeutung zurückerlangt, wenn das Bundesrecht wegfällt.

³⁶ BremStGHE 1, 34 = DVBl. 1953, 437; BremStGHE 1, 125 = DÖV 1965, 812.

³⁷ Von Münch, in: Münch/Kunig, Art. 142 GG, Rdnr. 4; Pjeroth, in: Jarass/Pjeroth, Art. 142 GG, Rdnr. 1, jeweils m.w.N.

sondern ebenso Pflichten. Zu denen gehört z.B. die „sittliche Pflicht zu arbeiten“ in Art. 8³⁸, die um ein „Recht auf Arbeit“ ergänzt wird.³⁹ Und die sittliche Pflicht macht nur einen Sinn, wenn ihr, wie in der Landesverfassung, auch ein Recht auf Arbeit oder die Möglichkeit zu arbeiten zur Seite gestellt wird.

Über das Recht auf Arbeit sind – auch in anderem Kontext - intensive Diskussionen geführt worden. Meistens wird ein solches Recht prinzipiell abgelehnt⁴⁰ und selbst eine staatliche Verpflichtung zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik als nicht sinnvoll kritisiert. Die Bremische Landesverfassung formuliert das Recht auf Arbeit dagegen unmissverständlich als individuelles Grundrecht. Trotzdem ist es selbstverständlich notwendig, den möglichen Gehalt eines solchen Rechts in der gegenwärtigen Situation zu bestimmen, da praktische Konkordanz herzustellen ist mit den anderen Verpflichtungen des Landes Bremen, und die Übereinstimmung mit Bundesrecht und Europäischem Recht herzustellen ist.

Das schließt es aus, den Gehalt des Rechtes darin zu erblicken, dass Bremen jedem Einzelnen einen Arbeitsplatz zu verschaffen hat. Wohl aber dürfte die Landesregierung verpflichtet sein, eine aktive Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Möglichkeit eines Landes zu betreiben, was impliziert, dass eine erträgliche Lage am Arbeitsmarkt nicht einfach den Zufälligkeiten des Marktes überlassen werden darf.⁴¹ Diese Auslegung lässt sich durch eine Zusammenschau von Art. 8 i.V.m. Art. 49 LV bestätigen. Danach ist der „Staat verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, dass jeder, der auf seine Arbeit angewiesen ist, durch Arbeit seinen Lebensunterhalt erwerben kann.“⁴² Ein solcher Gehalt des Rechts ist mit bundesrechtlichen Vorgaben vereinbar.

Weitere Pflichten der Landesverfassung sind in Art. 9 normiert, wie etwa die Pflicht, am öffentlichen Leben Anteil zu nehmen.⁴³ Die Landesverfassung kennt überdies nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht⁴⁴ zum Widerstand, wenn Menschenrechte durch die öffentli-

³⁸ Mit der sittlichen Pflicht wird keine rechtliche Pflicht normiert (Neumann, H., Art. 8 LV, Rdnr. 3); mit einer rechtlichen Arbeitspflicht käme die Landesverfassung in Kollision mit dem Verbot des Arbeitszwanges in Art. 12 abs. 2 und 3 GG.

³⁹ Die Pflicht zur Arbeit ist also keineswegs eine jüngere Erfindung des „aktivierenden Sozialstaates“, sondern ist schon länger an sozialstaatliche Konzeptionen gekoppelt.

⁴⁰ Breuer, R., Freiheit des Berufs, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. VI, S. 887; Scholz, R., in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 12 GG, Rdnr. 44; zur Staatszielbestimmung es auch bei Neumann, Art. 8 LV, Rdnr. 5.

⁴¹ Dies Pflicht hat verfassungsrechtlich den gleichen Rang wie das Gebot, einen verfassungskonformen Haushalt vorzulegen. Beide Gebote unterliegen – wo sie sich widersprechen – jeweils einem Optimierungsgebot im Sinne der Herstellung praktischer Konkordanz, was es ausschließt, das eine zugunsten des anderen zu vernachlässigen.

⁴² Ähnlich Neumann, H., Art. 8 LV, Rdnr. 4.

⁴³ Spitta entwickelt daraus die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Wahlpflicht (Spitta, Art. 9 LV; a.A. Neumann, H., Art. 9 LV, Rdnr. 7).

⁴⁴ Neumann sieht hierin eine Freiheitsbeschränkung, die im Widerspruch zum GG stehe und deshalb nicht fortgelte (Art. 19 LV, Rdnr. 3). Das ist jedoch zweifelhaft, da im Falle der Beseitigung der Menschenrechte durch die öffentliche Gewalt, die Freiheitsrechte selbst keine Wirksamkeit mehr besitzen. Relevanz kann dieser Artikel nur erlan-

che Gewalt angetastet werden (Art. 19), schließlich stellt die Landesverfassung ebenso wie das GG fest, dass Eigentum verpflichtet (Art. 13).

b) Recht auf Bildung

Als Grundrecht formuliert die Landesverfassung in Art. 27 auch: „Jeder hat nach Maßgabe seiner Begabung das gleiche Recht auf Bildung.“ Dieses Recht ist durch öffentliche Einrichtungen zu sichern. Das *Bildungsrecht* wird wiederum durch eine *Pflicht* ergänzt, nämlich die Schulpflicht (Art. 30). Art. 34 schreibt vor, dass die „Hochschulen in der Regel staatlich“ sein sollen.

Gerade die Schulpflicht, die in allen Bundesländern gilt, macht das Recht auf Bildung weit weniger kontrovers als das Recht auf Arbeit. Scheint es doch, dass durch ein Schulsystem mit Schulpflicht das Recht ausreichend abgesichert und verwirklicht ist. Dennoch könnten diese Artikel der Landesverfassung Relevanz erlangen. Denn wenn Art. 27 LV vorschreibt, dass das Recht auf Bildung durch öffentliche Einrichtungen gesichert werden muss, kann es sich nur um ein gleiches Recht handeln, das nur an Begabung, nicht an die gesellschaftliche, wirtschaftliche oder soziale Situation anknüpfen darf⁴⁵. Das setzt der Privatisierung des Schulwesens - auch in der schleichenden Form des Sponsorings - Grenzen.

Darin ist kein Widerspruch zu Art. 7 GG zu sehen, der Privatschulen ausdrücklich zulässt, denn erstens formuliert Art. 7 GG mit der staatlichen Aufsicht über Schulen, die umfassend als Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Leitung und Planung des Schulwesens⁴⁶ verstanden wird, in der deutschen Bildungstradition einen Vorrang des öffentlicher Bildungssystems. Im Verhältnis dazu erscheinen Privatschulen als Sonderfall oder Ausnahme. Dann ist die Genehmigung von Privatschulen als Ersatzschulen an strenge Bedingungen geknüpft. Schließlich kann man auch bei strenger Auslegung nicht annehmen, dass über die Privatschulregelung in Art. 7 GG den Landesverfassungen der Spielraum genommen wird, sich für den Vorrang öffentlicher Schulen zu entscheiden.

Sponsoring kann zu einer Gefährdung, des gleichen Rechts auf Bildung führen, wenn – wie in den USA – die Schulen der „besseren“ Viertel oder Leute über ganz andere, bessere Ressourcen und eine deutlich bessere Ausstattung verfügen. Spätestens dann wird die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates, für das gleiche Recht auf Bildung zu sorgen, relevant. Der Auftrag, die gleiche Bildung durch öffentliche Einrichtungen zu sichern schließt es weiterhin aus, das Schulwesen mehrheitlich oder

gen, wenn ein Regime, das die Menschenrechte beseitigt hat, selbst wieder abgelöst wird und nun das Verhalten Einzelner nachträglich zu beurteilen ist.

⁴⁵ Neumann, H., Art. 27 LV, Rdnr. 4.

⁴⁶ BVerfGE 26, 228, 238.

überwiegend privat zu organisieren. Die Sicherungsfunktion des Landes kann hier nicht auf eine gesetzliche Sicherung reduziert werden, da die Verfassung ausdrücklich staatliche *Einrichtungen* postuliert.

Das Recht auf Bildung umfasst zunächst auch den Zugang zu Hochschule, womit die Zulassungsbeschränkungen für bestimmte Studiengänge in den Blick rücken, die aber durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 GG für rechtmäßig erachtet wurden⁴⁷, so dass auch aus Art. 27 LV keine Pflicht des Staates abgeleitet werden kann, Kapazitäten so auszuweiten, dass jedem der gewünschte Studienplatz zur Verfügung steht.⁴⁸ Art. 34 schreibt weiterhin vor, dass die „Hochschulen in der Regel staatlich“ sein sollen.

Die private Internationale Universität Grohn kann nur als Sondererscheinung, als Ausnahme von der Regel verstanden werden. Aber auch diese Ausnahme muss sich rechtfertigen. Sie muss sich insbesondere rechtfertigen gegenüber dem verfassungsrechtlichen Postulat, dass jeder nach *Maßgabe der Begabung* eine Chance auf gleiche Bildung hat. Das schließt es aus, bessere private Bildungseinrichtungen nach Maßgabe der elterlichen Finanzkraft zur Verfügung zu stellen. Die Stipendienverteilung der Universität ist unter diesem Gesichtspunkt kritisch zu beobachten.

c) Recht auf Wohnen

Als weitere sozialstaatliche Bestimmung, die über den Bestand der Grundrechte des Grundgesetzes hinausgeht, ist Art. 14 zu nennen, wonach jeder Bewohner der freien Hansestadt Bremen einen „Anspruch auf eine angemessene Wohnung“ hat. Auch diese Formulierung schließt es aus, in Art. 14 LV nur eine unverbindliche Leitlinie für die Politik zu sehen. Formuliert wurde hier eindeutig ein Recht, welches das Bundesland Bremen garantieren soll und kompetenzrechtlich kann. Dieses Recht wurde nicht an die Staatsbürgerschaft gekoppelt, und steht somit jedem Bewohner Bremens zu⁴⁹, z.B. auch Asylbewerbern. Allerdings ist es nach dem Wortlaut der Norm nicht die Aufgabe des Staates, den Anspruch gegenüber jedem Einzelnen zu verwirklichen. Vielmehr ist es seine Aufgabe, die „Verwirklichung dieses Anspruchs zu fördern“, was immerhin als Pflicht zu verstehen ist, aktive Wohnungspolitik zu betreiben, wenn der Anspruch nicht erfüllt werden kann.

d) Wirtschaftsverfassung

Die Bestimmungen der Bremischen Verfassung unterscheiden sich vom GG auch in der Frage der Enteignung privatkapitalistischer Unternehmen. Während das Grundgesetz in Art. 15 die Möglichkeit vorsieht, Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel

⁴⁷ BVerfGE 6, 309; 33, 303.

⁴⁸ Dazu etwa: Gubelt, in: v. Münch, Art. 12 GG, Rdnr. 28 ff.

⁴⁹ Neumann, H., Art. 14 LV, Rdnr. 3.

gegen Entschädigung in Gemeineigentum zu überführen, *gebietet* Art. 42 LV die Überführung bestimmter Unternehmen in Gemeineigentum. In Gemeineigentum sind danach zu überführen Unternehmen, die sich zu Kartellen, Trusts oder Monopolen zusammen geschlossen haben oder die eine solche Machtstellung haben, dass die Gefahr eines politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Missbrauchs dieser Macht besteht. In Gemeineigentum zu überführen sind gemäß Art. 42 LV auch solche Unternehmen, deren Wirtschaftszweck besser in gemeinwirtschaftlicher Form erreicht werden kann.

Die Verfassung nimmt hier gleichsam die umgekehrte Perspektive zur z.Z. herrschenden Praxis ein, die privatisiert, auch wenn der Wirtschaftszweck privatwirtschaftlich *nicht* besser erreicht werden kann. Angesichts der klaren verfassungsrechtlichen Option für die Gemeinwirtschaft ist diese Praxis zumindest problematisch. Mit dem Grundgesetz sind diese Bestimmungen der Landesverfassung vereinbar. Da wegen Art. 15 GG von einer wirtschaftspolitischen Neutralität der Grundgesetzes auszugehen ist⁵⁰, kann die Landesverfassung eigene Prioritäten entwickeln.

e) Umwelt

Durch die Verfassungsreform aus dem Jahre 1997 ist die Landesverfassung um umweltrechtliche Bestimmungen ergänzt worden. So bestimmt Art. 11 a LV, dass der Staat die Gemeinden sowie alle Körperschaften des öffentlichen Rechts Verantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen tragen. Deshalb gehöre der Umweltschutz zu ihren „vorrangigen Aufgaben“. Schäden im Naturhaushalt sollen behoben oder ausgeglichen werden.

Weiter als das Grundgesetz geht die Landesverfassung im Tierschutz. Art. 11 b LV postuliert Tiere als „Lebewesen und Mitgeschöpfe“ zu achten und sie vor vermeidbarem Leiden und nicht artgemäßer Haltung zu schützen. Umweltschutz bzw. Verantwortungsbewusstsein für Natur und Umwelt sind gemäß Art. 26 Nr. 5 LV ein Erziehungsziel in Bremen.

Der „Schutz der natürlichen Umwelt“ wird schließlich in Art. 65 LV fundamentalen Prinzipien und Zielen des Staates wie Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Freiheit an die Seite gestellt, womit seine Bedeutung hervorgehoben wird.

⁵⁰ Anderer Ansicht: Neumann, H., Art. 42 LV, Rdnr. 3, der einen Widerspruch zum enumerativen Katalog des Art. 15 GG ausmacht. Da der Katalog aber auch Produktionsmittel enthält, wozu alle Wirtschaftsunternehmen (Bryde, in: v. Münch Art. 15 GG, Rdnr. 18) einschließlich Handel, Banken und Versicherungen zählen (Bryde, ebenda, Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 15 GG, Rdnr. 3; Rittstieg, in: Alt.Kom., Art. 15 GG, Rdnr. 214), ist der Widerspruch nicht recht auszumachen.

C. Staatsorganisationsprinzipien - insbesondere Demokratie

I. Staatsorganisationsprinzipien

Der dritte Hauptteil der Landesverfassung erfasst die staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen. Er regelt „Aufbau und Aufgaben des Staates“ und normiert vor allem die Staatsorganisation beginnend mit den zentralen Strukturprinzipien der Landesverfassung., wie dem Demokratieprinzip.

1. Demokratie

Das Land Bremen ist demokratisch organisiert. Das klingt selbstverständlich, ist aber ebenso selbstverständlich Teil der verfassungsrechtlichen Organisationsnormen - genauer der staatliche Aufbau des Landes ist wesentlich in Form der parlamentarischen Demokratie organisiert. Die Pflicht zu einer demokratischen Organisation der staatlichen Strukturen ergibt sich schon aus Art. 28 GG, der fordert, dass die Ordnung in den Ländern u.a. den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates entsprechen müssen und das Volk in den Ländern eine Vertretung haben muss, die aus freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Die Bremische Landesverfassung stellt der konkreten Organisationsform der Demokratie im Land Bremen ein Bekenntnis zum diesen Prinzipien voran.

So heißt es in Art. 65 Abs. 1 LV: "Die Freie Hansestadt Bremen bekennt sich zu Demokratie, sozialer Gerechtigkeit... ." Und in Art. 66 LV heißt es wie in Art. 20 GG: "Die Staatsgewalt geht vom Volke aus." Demokratie ist wie im Grundgesetz ein zentrales Organisationsprinzip des Bremischen Staatsaufbaus.

2. Republik

Das Bekenntnis zur Republik findet man in der Landesverfassung nicht explizit, jedenfalls nicht als Organisationsprinzip des Landes. In Art. 64 LV wird allerdings normiert, dass der bremische Staat ein Glied der deutschen Republik und Europas ist. Dies lässt sich als indirektes Bekenntnis zur republikanischen Staatsform verstehen, da auch der Teil einer Republik sinnvoller Weise Selbst Republik sein muss. Wenn man Republik als Abgrenzung zur Monarchie versteht⁵¹, ist leicht verständlich, warum Bremen darauf verzichten konnte, dieses Prinzip ausdrücklich als Organisationsprinzip für das Land zu erwähnen. Bremen war keine Monarchie, es hat eine alte republikanische Tradition, so dass diese Prinzip gleichsam selbstverständlich zu den überkommenen Prinzipien der Organisation des Bremischen Gemeinwesens zählt. Selbstverständlich ist Bremen in diesem Sinne auch republikanisch.

⁵¹ Zu einem weiter gehenden Verständnis der Republik als staatliche Organisation der bürgerschaftlichen Selbstregierung und der bürgerschaftlichen Solidarität vgl. Frankenber, G., Die Verfassung der Republik, 1996.

3. Sozialstaat

Das Sozialstaatsprinzip findet man in der Landesverfassung nicht nur im zitierten Art. 65 Abs. 1 LV als Bekenntnis zur sozialen Gerechtigkeit, sondern ebenso in der Präambel der Verfassung. Wichtiger ist jedoch, dass die ersten zwei Hauptteile der Landesverfassung - wie gesehen - verschiedene soziale Grundrechte enthalten und konkretere sozialstaatliche Verpflichtungen für die Bremische Landespolitik, so dass der Sozialstaat in der Landesverfassung eine konkretere Ausgestaltung erfährt als im Grundgesetz.

Die Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ist im Grundgesetz zunächst einmal Kompetenznorm, nämlich Voraussetzung dafür, dass Bund von seiner Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch machen kann (Art. 72 GG). Die Landesverfassung geht in Art. 65 Abs. 3 einen Schritt weiter. Sie verpflichtet das Land auf gleichwertige Lebensverhältnisse in Bremen und Bremerhaven hinzuwirken und den Zusammenhalt beider Kommunen zu stärken.

4. Rechtsstaat

Bleibt das Rechtsstaatsprinzip: Auch dieses findet sich mit diesem Begriff nicht in der Landesverfassung. Wohl aber findet man verschiedene Elemente des Rechtsstaatsprinzips. Der Begriff des Rechtsstaates wird z.T. materiell verstanden, dann werden durch den Rechtsstaat zentrale Freiheitsrechte geschützt, in die nur aufgrund oder durch Gesetz eingegriffen werden kann. Diese zentralen Freiheitsrechte finden sich im Grundgesetz wie der Landesverfassung in den Grundrechten.

Zum anderen Teil impliziert der Begriff des Rechtsstaates formale Elemente, nämlich die Allgemeinheit des Gesetzes⁵², die durch eine unabhängige Kontrolle ihrer gleichmäßigen Anwendung im Einzelfall gesichert wird. Die Allgemeinheit des Gesetzes ist eines der zentralen Elemente, über das der zivilisierte Charakter der Demokratie geschützt wird. Die Selbstregierung über allgemeine Gesetze kann die moderne Demokratie - bis zu einem gewissen Grad - vor dem Umschlag in eine Mehrheitsdiktatur bewahren, insofern die Gesetze auch für die Mehrheit gelten und für die Adressaten berechenbar sind.

Auch diese Elemente finden sich in der Landesverfassung, nämlich erstens im Postulat des Art. 2 LV "Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich", was nicht nur das Gleichheitsrecht impliziert, sondern auch die allgemeine und gleiche Anwendbarkeit der Gesetze für alle Bürgerinnen und Bürger - also die Allgemeinheit des Gesetzes. Diese wird schließlich durch eine unabhängige Justiz gewährleistet, deren Aufgabe es ist, zu prüfen, ob die Exekutive im Rahmen der allgemeinen Gesetze handelt, den Einzelfall entsprechend den abstrakt, allge-

⁵² Zum Problem der Einzelfallgesetzgebung und des Maßnahmegesetzes vgl. die einschlägigen Kommentierungen zu Art. 19 Abs. 1 GG; theoretisch dazu: Neumann, Franz L., Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft, in: ders., Demokratischer und autoritärer Staat, 1967, S. 31.

meinen Regeln behandelt. Der Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz ist in der Landesverfassung in Art. 67 und 135 verankert.

Aus diesen allgemeinen Prinzipien des Rechtsstaates, d.h. sowohl den materiellen wie den formalen Elementen, hat das Bundesverfassungsgericht weitere Kriterien oder Elemente des Rechtsstaates entwickelt. An erster Stelle ist dabei zu nennen, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit.⁵³ Dazu gehören außerdem – um nur einige wichtige Elemente zu nennen⁵⁴ – der Grundsatz der Rechtssicherheit einschließlich des Gebots der Klarheit und Bestimmtheit der Gesetze⁵⁵, das Rückwirkungsverbot⁵⁶, das Gebot des fairen Verfahrens⁵⁷ oder die Unschuldsvermutung⁵⁸.

5. Gewaltenteilung

Damit kommt man zum letzten zentralen Strukturprinzip moderner Verfassungen, der Gewaltenteilung. Auch sie ist in der Landesverfassung in Art. 67 normiert und ergibt sich aus den Funktionszuweisungen der folgenden staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen.

Aber die Landesverfassung verwirklicht – ebenso wenig wie das Grundgesetz – eine reine Gewaltenteilung, bzw. normiert dieses Prinzip nicht als striktes Gebot. Vielmehr ist das Verhältnis zwischen den drei Gewalten eher als Gewaltenverschränkung zu kennzeichnen, die in der Bremer Landesverfassung stärker ausgeprägt ist als im Grundgesetz. Wie im Grundgesetz existiert eine Verschränkung der Gewalten in Form spezifischer Abhängigkeiten und Wahlverfahren – so wenn die Spitze der Exekutive oder die Richter gewählt werden.⁵⁹ Die reine Gewaltenteilung im Sinne Montesquieus wird schon durch diese „üblichen“, modernen demokratischen Verfahren durchbrochen. Dennoch lassen sich Aufgaben und Funktionen unterscheiden und wirken als gegenseitige Kontrolle und Beschränkung institutioneller Macht.⁶⁰

Die Bremischen Besonderheiten und die verstärkte Verschränkungen der Gewalten werden insbesondere durch die spezifischen Mechanismen der Kontrolle und Steuerung der Exekutive durch Parlament und Deputationen sichtbar.⁶¹ In der Landesverfassung finden sich so

⁵³ BVerfGE 61, 126, 134; 76, 256, 359; 80, 109, 120.

⁵⁴ Diese verschiedenen Aspekte müssen aber hier als abgeleitet nicht näher interessieren; sie werden in den einschlägigen Lehrbüchern und Kommentaren zum Grundgesetz abgehandelt.

⁵⁵ BVerfGE 49, 168, 181; 59, 104, 114; 62, 169, 183; 80, 103, 107.

⁵⁶ BVerfGE 63, 343, 356f; 67, 1, 14.

⁵⁷ BVerfGE 38, 105, 111; 52, 131, 144; 63, 380, 390; 69, 248, 254; 78, 123, 126.

⁵⁸ BVerfGE 19, 342, 347; 38, 105, 115; 82, 106, 114.

⁵⁹ Stein, Staatsrecht, § 12 II.

⁶⁰ BVerfGE 3, 225, 247.

⁶¹ Die Einzelheiten werden unten im Rahmen der Erörterung der Staatsorgane näher ausgeführt.

alle zentralen Strukturprinzipien moderner Verfassungen. Betont wird in der Bremischen Verfassung jedoch recht offensichtlich das Sozialstaatsprinzip und das Demokratieprinzip.

II. Demokratie - Einzelheiten

Nach dem grundsätzlichen Bekenntnis zur Demokratie und Rückführung der Staatsgewalt auf das Volk heißt es konkretisierend weiter: "Sie wird ... ausgeübt: a) unmittelbar durch die Gesamtheit der stimmberechtigten Bewohner des bremischen Staatsgebietes, die ihren Willen durch Abstimmungen (Volksentscheid) und durch Wahl zur Volksvertretung (Landtag) äußert; b) mittelbar durch den Landtag (Bürgerschaft) und die Landesregierung (Senat)."

Die Rückführung der Staatsgewalt auf das Volk oder die Bewohner des bremischen Staatsgebietes erhält durch die Verfassung eine unterschiedliche Priorität. An die erste Stelle wird die Ausübung der Staatsgewalt durch die Bevölkerung selbst gestellt, das ist die unmittelbare Form der Demokratie. Erst an zweiter Stelle folgt die mittelbare Ausübung der Staatsgewalt durch Bürgerschaft und Senat. In dieser Reihenfolge erfolgt auch die nachfolgende Regelung der Gesetzgebung. Zunächst wird die Volksgesetzgebung geregelt, was die besondere Bedeutung, die ihr von der Landesverfassung eingeräumt wurde, unterstreicht. Es folgen die Organisation der Bürgerschaft, dann des Senats.

1. Volksgesetzgebung

Wesentliche Teile des Verfahrens der Volksgesetzgebung⁶² sind in der Verfassung selbst geregelt, weitere Ausführungsbestimmungen finden sich im Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid (GVV).⁶³

a) Entwicklungen

In der Landesverfassung aus dem Jahre 1947 lagen die Hürden für den Volksentscheid so hoch, dass Volksgesetzgebungsinitiativen kaum eine realistische Chance hatten, ihr Anliegen durchzusetzen. Ein Volksentscheid sollte nur stattfinden, wenn 20 % der Wahlberechtigten das Begehren unterstützt. Erfolgreich sollte ein Volksentscheid nur sein, wenn sich mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt. Vorgesehen war also ein Beteiligungsquorum von 50 %, das - außer bei einer Verbindung mit einer Wahl - wohl nicht zu erreichen ist.

Dennoch kann man nicht sagen, dass der Verfassungsgesetzgeber von 1947 der direkten Demokratie in Bremen nur einen symbolisch hohen Stellenwert eingeräumt hat. Gleichzeitig sah die Verfassung nämlich vor, dass Verfassungsänderungen von der Bürgerschaft nur einstimmig beschlossen werden können oder durch Volksent-

⁶² Zur grundsätzlichen Bedeutung vgl. Tiefenbach, P., Volksentscheid – Schweizer Marotte oder Frischzellenkur für die Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2002, S. 315 ff.

⁶³ Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid (GVV) v. 27.2.1996, GBl. S. 41.

scheid entschieden werden müssen. 1994 wurden die Vorschriften zur Volksgesetzgebung in der Landesverfassung modifiziert.⁶⁴ Dabei wurden einerseits die Quoren gesenkt, andererseits wurde gleichzeitig die ungewöhnliche Regelung zur Verfassungsänderung beseitigt. Diese bedarf nun – wie im Bund und den meisten Ländern – (nur noch) einer 2/3 Mehrheit des Landtages (Art. 125). Pikanterweise wurde diese Änderung der Landesverfassung, die den Souverän aus seiner starken Position verdrängt, über einen Volksentscheid auf Initiative der Bürgerschaft beschlossen.

b) Verfahren der Volksgesetzgebung - Dreistufigkeit

Das Verfahren der Volksgesetzgebung ist – wenn die Initiative von Bürgerinnen und Bürgern ausgeht - dreistufig aufgebaut. Auf der ersten Stufe findet sich der *Zulassungsantrag* zum Volksbegehren. Nach § 10 GVV kann von Bürgerinnen und Bürgern ein Volksbegehren mit einem Zulassungsantrag, mit dem ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf vorgelegt werden muss, initiiert werden. Dieser Zulassungsantrag muss von mindestens 5000 Stimmberechtigten handschriftlich unterschrieben sein.⁶⁵ Initiiert werden kann der Volksentscheid auch durch die Bürgerschaft, wenn diese verfassungsändernde Gesetze oder andere Fragen dem Volk zu Abstimmung unterbreitet (Art. 70 LV).

Das *Volksbegehren* findet statt durch Eintragung in einen Unterschriftsbogen, der von den Initiatoren unter Berücksichtigung bestimmter Formerfordernisse bereit gestellt werden muss. Das Volksbegehren findet also in Form der freien Sammlung von Unterschriften statt.⁶⁶ Erfolgreich ist das Volksbegehren, wenn bei einfachen Gesetzen 10 % der Stimmberechtigten das Begehren unterstützt (Art. 70 lit. d) LV). Für verfassungsändernde Gesetze ist das Volksbegehren nur erfolgreich, wenn 20 % der Wahlberechtigten es unterstützen.

Der *Volksentscheid* als eigentlicher Gesetzgebungsprozess findet im Anschluss an das Volksbegehren nur statt, wenn die Bürgerschaft das vorgeschlagenen Gesetz nicht unverändert verabschiedet. Erfolgreich ist ein Volksentscheid nach Art. 72 LV, wenn der Vorschlag in der Abstimmung die Mehrheit erzielen konnte, mindestens müssen aber 25 % der Stimmberechtigten zugestimmt haben. Es besteht also ein Zustimmungsquorum von 25 %, bei verfassungsändernden Gesetzes liegt es höher, nämlich bei 50 %, die Hälfte der Stimmberechtigten muss der Verfassungsänderung zugestimmt haben. Der Volksentscheid findet an ei-

⁶⁴ Gesetz zur Änderung der Landesverfassung v. 1.11.1994, GBl. S. 289.

⁶⁵ Das entspricht der alten Rechtslage, vgl. § 10 GVV v. 14.4.1969, GBl. S. 39.

⁶⁶ Vor der Änderung des GVV im Jahre 1996 wurden für das Volksbegehren Eintragungslisten bei staatlichen Auslegstellen ausgelegt und die Bürgerinnen und Bürger konnten sich nur bei der für ihren Wohnsitz zuständigen Auslegstelle eintragen.