

Ruprecht Großmann

# **Zur Entwicklung und Verfassungsmäßigkeit des bremischen Beiräterechts**

Bremen, im April 2015

## Meiner Mutter- und Vaterstadt Bremen

Nachdruck und Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Autors

## Vorwort

Das bremische Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter hat eine bewegte Vergangenheit, bedingt vor allem durch zahlreiche Novellierungen und einige Entscheidungen des Staatsgerichtshofs. Darin liegt kein Vorwurf wegen Unstetigkeit, sondern eher ein Kompliment an die Beteiligten, die um Verbesserungen und Rechtsfortschritt bemüht waren und sind. Insofern kann gerade hier von einer Kontinuität des bremischen Rechts gesprochen werden. Der vorläufig letzte Schritt ist eine von Wissenschaftlern der Bremer Universität unter Leitung von Prof. Probst konzipierte und begleitete Evaluation der geltenden Fassung des Beiratsgesetzes von 2010. Erfreulich viele Beiratsmitglieder haben sich beteiligt, so dass repräsentative Aussagen zur Wirkung und Anwendung des Gesetzes zur Verfügung stehen.

Die hier vorgelegte Darstellung verfolgt einen anderen, aber dazu nicht im Widerspruch stehenden Zweck. Sie soll anhand der Einzelregelungen in der Vergangenheit ein möglichst wirklichkeitsgetreues Bild des Beiräterechts in den rechtshistorischen Zusammenhängen und vor dem Hintergrund der Bremischen Landesverfassung zeichnen. Dabei wird schon aus Zeit- und Platzgründen auf eine gründlichere juristische Auseinandersetzung und weitere historische Details verzichtet.

Die Schrift ist auch gedacht als bescheidene Hommage an Prof. Dr. Alfred Rinke, mit dem ich von 1978 bis 1992 am Bremischen Staatsgerichtshof tätig war. Er hat als Hochschullehrer und Richter über viele Jahre, zuletzt als Präsident des Staatsgerichtshofs, die Rechtsprechung wesentlich gestaltet und zum Verständnis des Rechts und seiner Entwicklung außerordentlich viel beigetragen.

Dass ich mich darüber hinaus auf namhafte weitere Beiträge stützen konnte, mag das ausführliche Literaturverzeichnis belegen. Die Untersuchung stellt keinen praktischen Leitfaden dar, sie soll aber der Beiratsarbeit, mit der ich mich seit langem verbunden fühle, insgesamt dienen.

*Bremen, im April 2015*

## Inhaltsübersicht

### A. Historische Entwicklung

	<b>Rz</b>
<b>I.</b> Frühe Selbstverwaltungsformen	1 – 5
<b>II.</b> Behauptung der Rats Herrschaft	6 – 9
<b>III.</b> Demokratische Ansätze ab 1848	10 – 16
<b>IV.</b> Entwicklung des Gemeinderechts bis 1933	17 – 31
<b>V.</b> Die Gemeinden unter dem Nationalsozialismus	32 – 38
<b>VI.</b> Wiederbelebung der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Krieg	39 – 42
<b>VII.</b> Gesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung vom 14. Dezember 1946	43 – 55
<b>VIII.</b> Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947	56 – 59
<b>IX.</b> Gesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung vom 3. Juli 1951	60 – 70
<b>X.</b> Ortsgesetz über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen und Ortsgesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung, beide vom 22. Juni 1971	71 – 82
<b>XI.</b> Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979	83 – 102
<b>XII.</b> Entscheidungen des Staatsgerichtshofs vom 29. März 1982	103 – 105
<b>XIII.</b> Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989	106 – 119
<b>XIV.</b> Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 8. Juli 1991	120 – 123
<b>XV.</b> Nachträgliche Änderungen des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989	124 – 135
<b>XVI.</b> Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger durch Gesetz vom 1. Oktober 1996	136 – 140
<b>XVII.</b> Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010	141 – 146
<b>XVIII.</b> Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 31. Januar 2014	147 – 150
<b>XIX.</b> Evaluation des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010 gemäß dem Evaluationsbericht vom Juli 2014	151 – 161

### B. Rechtliche Beurteilung

	<b>Rz</b>
<b>I. Einfachgesetzliches Recht</b>	162 - 171
1. Rechtstatsachenforschung	162 - 165
2. Normvollzug	166 - 167
3. Rechtsstreitigkeiten	168
4. Richtlinien	169
5. Vereinbarungen	170 - 171
<b>II. Verfassungsrecht</b>	172 - 205
1. Bundesverfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 20, 28 GG)	172 - 173
2. Landesverfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 143-149 BremLV)	174 - 175
3. Die Spezialvorschrift des Art. 145 Abs. 2 BremLV	176 - 177

4. Der Vergleich mit Berlin und Hamburg	178 - 181
5. Die Neuregelungen des Beiratsgesetzes vom 2. Februar 2010	182 - 186
6. Annäherung an Art. 145 Abs. 2 BremLV	187 - 191
7. Erfüllung von Art. 145 Abs. 2 BremLV	192 - 205

## **C. Zusammenfassung**

	<b>Seite</b>
	96
Literaturverzeichnis	97 - 105
Abkürzungsverzeichnis	106 - 110

## A. Historische Entwicklung

### I. Frühe Selbstverwaltungsformen

- 1 Die Geschichte der Ortsämter und Beiräte ist eng verknüpft mit der kommunalen Gesamtsituation. Dabei hat das bürgerschaftliche Element von Anfang an eine tragende Rolle gespielt.
  
- 2 Die Gemeinden im Bremischen entstanden nicht planmäßig durch politische Beschlüsse, sondern im Ringen mit der Natur, vor allem im Kampf gegen das gleichwohl notwendige Wasser, das von der »ungestümen See« und den »gewaltig um sich fressenden Flüssen« auf sie eindrang (§ 1 der Deichordnung vom 29.07.1743, dazu *Großmann*, Deichverband, S. 17, 37 ff.). Die spätere Stadt nahm ihren Anfang auf einer etwa neun Meter über der Weser liegenden Düne. Das sie umgebende Land lag zum Teil unter dem normalen Wasserstand von Weser, Ochtum und Wümme (wie heute noch z. B. der Stadtteil Findorff), war aber auch im Übrigen bei größeren Hochfluten dem Wasser ausgesetzt. Die zu kultivierenden Landflächen mussten deshalb nicht nur eingedeicht, sondern nach einer von den Holländern übernommenen Technik durch parallel zueinander anzulegende Wasserzüge (Wetterungen) auch entwässert werden (*Berg*; S. 10 ff.; *Hoops*, S. 8 ff., 15 ff.; *Garbade*, S. 250 f.; *Entholt*, S. 90 ff.). Dazwischen entstanden Ansiedlungen, zunächst auf einzelnen Wurten, dann durch eine durchgehende Deichlinie miteinander verbunden (*Specht*, S. 5 f.; *Buchenau*, S. 85 ff., 91). Die Ansässigkeit in diesen Feldmarken konnte auf Dauer nur gelingen, wenn auch unter härtesten Bedingungen gearbeitet wurde und alle Verrichtungen aufeinander abgestimmt waren. Der frühere Denkmalspfleger Hans-Christoph Hoffmann beginnt seine Darstellung der Geschichte Bremens und Umgebung mit folgenden Sätzen:

»Das Land besteht aus Marsch, Geest und Moor. Dazu kommen die Deiche aus Kleiboden und Sand, Schutzwälle gegen die See, begonnen im 11. Jh., immer im Bau, nie vollendet«.

(*Hoffmann*, S. 8; s. zur Vor- und Frühgeschichte auch *Elmshäuser*, S. 10 ff.).

- 3 Die erheblichen und dazu weiträumigen baulichen Arbeitsleistungen konnten nur durch die gemeinschaftliche Selbsthilfe aller Eigentümer und Nutzer erbracht werden. Sie erforderten Zusammenschlüsse der Betroffenen mit rechtlichen Bindungen, die Vorläufer der späteren Deich-, Wasser- und Bodenverbände auf genossenschaftlicher Grundlage (*Julius v. Gierke*, S. 3 ff., 35 ff.; *Dornheim*, S. 13). Die zunächst freiwilligen Zusammenschlüsse der Bauern und Siedler festigten sich zu Deichgenossenschaften und Bauernschaften und können als Rechtsvorgänger der späteren Landgemeinden angesehen werden (so auch *Bollmann*, S. 113, unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Hanseatischen Oberlandesgerichts in HGZ 1895 Nr. 107).
- 4 Am Anfang der bremischen Rechtsgeschichte standen deshalb nicht nur die Allmacht der Kirche und die Herrschaft des Rates (Freie Hansestadt Bremen, Justiz in Bremen, S. 4; *Elmshäuser*, S. 13 ff. und 27 ff.; *Löhr*, S. 7 ff.), sondern auch die genossenschaftlichen Vereinbarungen der Bauern und Siedler, zunächst gewohnheitsrechtlich gehandhabt und später gemäß gemeinsamer Beratung und Beschlussfassung schriftlich niedergelegt (*Großmann*, Deichverband, S. 18 ff., 23 ff.). In den ab dem 12. Jahrhundert vorliegenden Urkunden wurden die genossenschaftlichen Verpflichtungen der Siedler, aber auch die Herrschaftsansprüche des Rates der Stadt und die Abgabeforderungen des Domkapitels dokumentiert (*Entholt*, S. 45 f.; *Specht*, S. 5 ff., und Jahrbuch der Wittheit, Band 21 S. 179 und Band 23 S. 135; *Hofmeister*, S. 79; s. auch *Elmshäuser*, S. 27 f. zum Barbarossa-Diplom vom 28.11.1186 und S. 36 f. zur Zusammenstellung des Stadtrechts 1303/04). Spätere Urkunden, wie der Vierlandebrief vom 31.10.1374 und das Deichrecht in den Vier Gohen vom 19.05.1449, lassen den Schluss auf die Existenz von zumindest verbandsähnlichen Einrichtungen zu. So enthält der Erstere wesentliche Konstitutionselemente, nämlich Versammlung und Beschlussfassung der Mark- und Deichgenossen, Bau und Unterhaltung von Deich- und Siel auf Dauer (»ewiglichen«), Kontrolle durch die Deichgeschworenen. Der Letztere behandelt u. a. Wahl und Pflichten der Verbandsorgane (*Hofmeister*, S. 82 ff., 97 ff.). Der Rat der Stadt und das Domkapitel, die diese Urkunden ausgestellt hatten, sind dabei weniger als Normgeber, sondern mehr als Notare des schon vorher in Geltung gewesenen Gewohnheitsrechts aufgetreten, doch dürften die Bestimmungen als verbindliche Regelungen zu qualifizieren sein (*Großmann*, Deichverband, S. 26 ff.). Damit sind erste Ansätze einer funktionalen

Selbstverwaltung (zum Begriff *BVerfG* 05.12.2002, *BVerfGE* 107, 59, 88) schon damals vorhanden gewesen.

- 5 Wozu die Beschäftigung mit der frühen Geschichte, die mit der Arbeit der heutigen Beiräte nichts zu tun zu haben scheint? Es können beispielhaft die Aufgaben beleuchtet werden, vor denen die damals sesshaft gewordenen Menschen standen, also praktisch die kommunalen Angelegenheiten. Die Siedler hatten sich vor Ort darum zu kümmern und die geeigneten Organisationsformen zu schaffen. Die Rollen von Rat und Kirche erschöpften sich weitgehend in Reglementierung und Begleitung. Auch wenn diese Einflussnahmen im Laufe der Jahrhunderte zunahmen und zeitweilig fast zur Vereinnahmung der Menschen führten, ändert das nichts an der persönlichen Betroffenheit und Zurechenbarkeit und zusätzlich später der Verantwortung gegenüber dem Gemeinwesen. Diese Belange sind zwar in einer Massengesellschaft repräsentativ und zentral zu behandeln, wobei der Grad des Einflusses mit dem Umfang und der Vielfalt der Lebensverhältnisse zunimmt. Sie bleiben aber gemeinsame, also kommunale Angelegenheiten. Soweit der Staatsgerichtshof bei der Normauslegung den Kreis der zu berücksichtigenden historischen Ereignisse enger gezogen hat (s. Entscheidung vom 29.03.1982, *BremStGHE* 4, 19, 30, 52), ging es um die Auslegung einer einzelnen Vorschrift der Verfassung. Die hier versuchte rechtshistorische Darstellung ist dem nicht unterworfen.

## II. Behauptung der Rats Herrschaft

- 6 Das Modell der genossenschaftlichen Boden-, Wasser- und Deichverwaltung fand in dessen keinen Platz im damaligen bremischen Recht. Herrschende Institution war und blieb noch für die nächsten Jahrhunderte der Rat der Stadt. Er bestand aus 30 Mitgliedern und ergänzte sich selbst, wobei das Handelspatriziat als reichste und durch die Verkehrslage privilegierte Gruppe faktisch die Herrschaft ausübte (*Schminck-Gustavus*, S. 16 ff., m. w. A.). Die in Zünften organisierten Handwerker mit strengen Berufsregeln hatten vergleichsweise nur geringe Mitspracherechte. Nach einem erfolglosen Aufstand gegen den Rat wurden in der »Eintracht« von 1433 dessen Rechte wieder hergestellt (*Schminck-Gustavus*, S. 19 f.).

- 7 Ein Streit zwischen Rat und Bürgerschaft um das Weiderecht auf der Bürgerweide im Jahr 1530 eskalierte zum Aufstand der »Einhundertvier Männer« (v. *Bippen*, Band II, S. 57 ff.; *Schwarzwälder*, Bd. 1 S. 184 ff.). Diese Personen waren in den einzelnen Kirchspielen direkt gewählt worden und können deshalb als die erste gewählte Gemeindevertretung in der Verfassungsgeschichte der Stadt Bremen bezeichnet werden (*Schminck-Gustavus*, S. 20; s. auch *Schwarzwälder*, Bd. 1 S. 194). Das Regiment der Einhundertvier fand jedoch in der Bevölkerung keine ausreichende Unterstützung und konnte sich deshalb gegenüber dem allmächtigen Rat nicht durchsetzen. Die wiederhergestellten Machtverhältnisse auf der Grundlage der Alten Eintracht wurden 1534 in einer als »Neue Eintracht« bezeichneten Urkunde dokumentiert (*Schminck-Gustavus*, S. 20; *Schwarzwälder*, Bd. 1 S. 202).
- 8 Die Machtfülle des Rates trug dazu bei, dass es ihm durch geschicktes Taktieren und erhebliche Geldmittel gelang, mit der Unterzeichnung des sogenannten Linzer Diploms durch Kaiser Ferdinand III am 01.06.1646 die Anerkennung der Reichsunmittelbarkeit als Freie Reichstadt zu erhalten (*H. Müller*, S. 15 ff.; *Schminck-Gustavus*, S. 22). Dass an der Erlangung und Bewahrung dieses Titels nicht nur Rat und Kaufmannschaft Verdienst hatten, sondern auch die Handwerker, Bauern und Tagelöhner, die unter schweren Bedingungen Lebensmittelversorgung, Behausungen, Entwässerung, Deichschutz und dergleichen sicherstellten, blieb ausgeblendet.
- 9 Unter Napoleon, der durch Dekret von 1810 Rat und Bürgerschaft auflöste und Bremen zur französischen Munizipalstadt erklärte, ging die Autonomie Bremens nur vorübergehend verloren (*Schminck-Gustavus*, S. 23). Mit der Wiederherstellung der alten Ordnung (»Restauration«) erfolgte keine Einlösung der Verfassungsversprechen. Dagegen konnte der Rat (künftig Senat genannt) unter dem Vorsitz von Bürgermeister Smidt von Hannover ein Gebiet an der Geestemündung erwerben, auf dem ab 1827 die Stadt Bremerhaven mit der Anlage eines Seehafens entstand.

### **III. Demokratische Ansätze ab 1848**

- 10 Mit der am 05.03. angenommenen, am 08.03. unterzeichneten und am 21.03.1849 publizierten Verfassung (BremGBI. S. 37, 57) gelang ein erster grundlegender Schritt

zum demokratischen Aufbau des bremischen Staats (ausf. *Biebusch*, S. 21 ff.; *Schminck-Gustavus*, S. 25 ff.). Die von der Gesamtheit der Staatsbürger ausgehende Staatsgewalt war vom Senat, der Bürgerschaft und den richterlichen Behörden auszuüben (§§ 3 f. LV 1849). Bei fehlender Einigung zwischen Senat und Bürgerschaft über die Zweckmäßigkeit einer das öffentliche Wohl betreffenden Maßregel war die Gesamtheit der Staatsbürger zur Entscheidung berufen (§§ 5 f.). Der Grundrechtsteil (§§ 9-35) wurde durch die Einbeziehung des Grundrechtsteils der Paulskirchenverfassung noch verstärkt (§ 36; *Schminck-Gustavus*, S. 26). Die Bürgerschaft umfasste 300 Abgeordnete, die für vier Jahre unmittelbar von den bremischen Staatsbürgern gewählt wurden, und zwar alle zwei Jahre die Hälfte (§§ 69, 70, 75). Der Senat bestand aus 16 Senatoren, die von ihm und der Bürgerschaft gemeinsam auf Lebenszeit gewählt wurden (§§ 37, 39, 43).

- 11 Die Gemeinden des bremischen Staats, nämlich die Städte Bremen, Bremerhaven und Vegesack sowie das Landgebiet, erhielten erstmals das Recht auf eine selbstständige Gemeindeverfassung (§ 145), wobei die Grundsätze gesetzlich zu bestimmen waren und jede Gemeindeverfassung der Bestätigung durch den Senat bedurfte (§ 146). Die kommunale Dreigliedrigkeit, bestehend aus der Stadtgemeinde in Real- und Personalunion mit dem Land, den Städten Bremerhaven und Vegesack und den Landgemeinden, die sich mit den späteren Verfassungen wiederholte (Rz 17, 23 f.), entsprach dem gemeindefreundlichen Vorbild der Paulskirchenverfassung (*Brandt/Schefold*, S. 549) und kann ihrerseits gegenüber der heutigen Situation mit den Gemeinden und den Beiräten als demokratisches Vorbild angesehen werden.
  
- 12 Die Stadtgemeinde Bremen mit den Stadtteilen Altstadt, Neustadt und den Vorstädten (§ 148) war untergliedert in 13 Bezirke, die die frühere Einteilung nach Kirchspielen abgelöst hatten (Verordnung vom 1.11.1848, BremSlg S. 103; *Biebusch*, S. 50 und 344). Die gesetzlichen Organe der Stadtgemeinde waren der Senat und die Stadtbürgerschaft (§ 149). Letztere bestand aus sämtlichen, in den städtischen Wahlbezirken in die Bürgerschaft gewählten Vertretern, die das städtische Bürgerrecht (Erwerb durch Ableistung des Staatsbürgereides, § 2) besaßen und in der Stadt ihren Wohnsitz hatten (§ 150). Senat und Stadtbürgerschaft als Organe der Stadtgemeinde waren identisch mit den Or-

ganen des Landes ohne die Abgeordneten, die nicht zur Stadtbürgerschaft gehörten. Die Identität bestand sowohl nach den Ämtern (Realunion) als auch nach den Personen (Personalunion). Eine Trennung der Verwaltung der städtischen Angelegenheiten von der Staatsverwaltung war vorgesehen, sobald Senat und Stadtbürgerschaft es gemeinsam verlangten (§§ 151-155). Ein solches Verlangen ist bis in die heutige Zeit nicht gestellt worden, weil es mit immensen Kosten und Verwaltungsaufwand verbunden gewesen wäre (s. u. a. *Bollmann*, S. 107 ff.; *Spitta*, S. 261; *Maas*, S. 77; Göbel, S. 774).

- 13** In jedem der 13 Stadtbezirke waren zunächst nach der Verordnung vom 01.11.1848 (BremSlg. 1848, S. 103) sowie nach deren Überarbeitung durch die »Obrigkeithliche Verordnung, die städtische Gemeindeeinrichtung Bremens betreffend«, vom 25.11.1850 (BremGBI. 147) neun Bezirksvorsteher und von diesen jeweils ein Oberbezirksvorsteher »zur Förderung der Gemeindeinteressen« zu wählen (§§ 1-3, 11 der Verordnung vom 25.11.1850). Diese Wahl hatte nach den Bestimmungen für die Wahl zur Bürgerschaft zu erfolgen (§§ 4-10). Die Bezirksvorsteher hatten in erster Linie ein Einnahmebuch zu führen, bei Notständen die Behörden zu unterstützen und die Wünsche und Bedürfnisse der Bewohner bei den Behörden zu vertreten (§ 14). Sie übten damit Verwaltungstätigkeiten in dezentrierter Form aus, hatten also keine Entscheidungsbefugnisse i. S. einer dezentralisierten Verwaltung. Immerhin war nunmehr zum ersten Mal in der Geschichte der bremischen Kommunalorganisation eine weitere Untergliederung vorgesehen. Infolge der sich verschärfenden Polarisierung in Rechts und Links in der Bevölkerung wurde den Wahlen zu den Bezirksvorstehern zunächst große Aufmerksamkeit zuteil (*Biebusch*, S. 51). Diese nahm jedoch schon in den nächsten Jahren, offensichtlich wegen der verhältnismäßig geringen Bedeutung der Ämter, stark ab. Die Einrichtung der Bezirksvorsteher wurde deshalb schon zum 01.01.1853 (mit dem Dank an die tätig gewordenen Bezirksvorsteher) unter Beibehaltung der Bezirkseinteilung wieder abgeschafft (Verordnung vom 31.12.1852, BremGBI. S. 137). Senat und Stadtbürgerschaft blieben für längere Zeit die einzigen Organe der Kommunalverfassung der Stadtgemeinde Bremen.
- 14** Die Städte Bremerhaven und Vegesack, bei denen die organschaftliche Real- und Personalunion nicht bestand, entwickelten im Rahmen der Landesverfassung von 1849

(§§ 145 f.) und in Ausführung zunächst der Verordnung vom 05.07.1850 (BremGBI. S. 75) und später des Gesetzes vom 18.09.1879 (BremGBI. S. 277) eine eigenständige kommunale Verfassungs- und Verwaltungsstruktur (*Brandt/Schefold*, S. 549; 576 ff.; *Bollmann*, S. 112 f.). Die als Richtschnur dienende Verordnung sah die Bildung eines Gemeindeausschusses durch Wahl der Gemeindegossen und eines durch den Gemeindeausschuss zu wählenden Gemeinderats vor.

- 15** Für die bremischen Landgemeinden und ihren Kreis waren, schon wegen ihrer oft erheblichen Flächen, der größeren Entfernung von der Stadt und darauf beruhender Unterschiede zur Stadtverwaltung, besondere und eingehendere Bestimmungen nötig. Diese bestanden in den Anfängen aus den Regelungen der Bauernschaften und Deichgenossen (Rz 3 ff.; *Bollmann*, S. 113). Mit der LV von 1849 und den nachfolgenden Verfassungen war auch den Landgemeinden der selbstständige Erlass einer Kommunalverfassung zugestanden worden. In Gestalt der Landgemeindeordnung vom 01.03.1850 (BremGBI. S. 27) wurde ihnen dafür eine »Richtschnur« (§ 1) in die Hand gegeben, wonach die Verfassung in einer Gemeindeversammlung mit Mehrheit aller stimmberechtigten Gemeindegossen zu beschließen war (§§ 2 und 4). Dennoch machten nur die Gemeinden Grambke und Wasserhorst davon Gebrauch (*Bollmann*, S. 113; *Hoops*, S. 144 ff. mit Darstellung des Gemeindestatuts für Wasserhorst).
- 16** Auf Betreiben des angesehenen und auch beim Bund in Frankfurt einflussreichen Bremer Bürgermeisters Johann Smidt und unter Einsatz von Bundesgewalt wurde die Verfassung von 1849 durch einen schlichten Staatsstreich, also rechtswidrig, wenn auch unblutig, beseitigt (ausf. *Biebusch*, S. 138 ff.; *Schminck-Gustavus*, S. 27 f.). Smidt nannte dies die Befreiung aus den «Schlingen der Legalität». Ein erster Schritt war die Auflösung der Bürgerschaft durch die "Obrigkeittliche Verordnung" vom 29.03.1852 (BremGBI. S. 11 f.). An die Stelle der Verfassung von 1849 trat die am 21.02.1854 verkündete neue Verfassung (BremGBI. S. 7), mit der die alte Ordnung wiederhergestellt wurde, indem der Senat wieder die Leitung und Oberaufsicht in allen Staatsangelegenheiten übernahm (LV 1854 § 33) und durch den uneingeschränkten Erlass von Verordnungen auch ausübte (zum Vergleich der beiden Verfassungen s. auch *Klischies*,

S. 32 ff. und 122 ff.). Für die Wahl zur Bürgerschaft galt künftig ein Acht-Klassen-Wahlrecht (BremGBL. 1854 S. 7, 30 f.).

#### **IV. Entwicklung des Gemeinderechts bis 1933**

- 17 Das kommunale Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden des bremischen Staats wurde durch die Landesverfassung von 1854 insofern eingeschränkt, als den Gemeinden Verfassungen per Gesetz auch ohne ihre Zustimmung gegeben werden konnten (§ 82 Abs. 3). Daran hielten auch die späteren, während der Kaiserzeit erlassenen Verfassungen vom 17.11.1875 (BremGBL. S.185, 198: § 82 Abs.3) und vom 01.01.1894 (BremGBL. S. 1, 13: § 73 Abs. 3) fest.
  
- 18 Gemäß § 85 der Landesverfassung von 1854 waren der Senat und die Stadtbürgerschaft die gesetzlichen Organe der Stadtgemeinde. Auf Verlangen des Senats und der Stadtbürgerschaft war eine Trennung der Gemeindeangelegenheiten von der Staatsverwaltung möglich (§ 87) und zum Teil in komplizierten Vorschriften geregelt (§§ 88-93). Hauptsächlich wegen der Schwierigkeiten wurde - ebenso wie unter der Verfassung von 1849 (Rz 12) - eine Trennung nicht verlangt
  
- 19 Der Senat erließ »Gesetze, die Landgemeinden und die Bezirksvertretung betreffend« am 28.12.1870 (BremGBL. S. 251), durch die den 35 namentlich aufgeführten Landgemeinden eine Verfassung gegeben wurde, die sich in der Formulierung an die Satzungen der bestehenden Feldmarkgenossenschaften (Rz 4) anlehnte (Rz 23; *Bollmann*, S. 113). Die 35 Einzelgemeinden wurden zu elf Samtgemeinden (z. B. Horn, Borgfeld, Arsten, Kirchhuchting) zusammengeschlossen (§ 132). Die Verordnung vom 28.12.1870 enthielt als zweiten Teil (II) Vorschriften über die Bildung einer Bezirksvertretung durch Bezirksversammlungen der Vorsteher der Samtgemeinden und der nicht verbundenen Einzelgemeinden jeweils links und rechts der Weser (II §§ 1-5). Sie bestand je nach Größe aus einem oder zwei Vertretern der Gemeinden (§ 6). Die Bezirksvertretung hatte Auskunfts-, Informations- und Beratungsrechte (§§ 1, 14, 19 f.) u. a. in Angelegenheiten der Landwirtschaft, des Wege-, Deich- und Uferbaues, der Wirtschaft und der sozialen Verhältnisse (§ 14). Für Ausgaben oder Leistungen zum Nutzen des Bezirks war die Zustimmung der betreffenden Versammlung erforderlich (§ 15).

- 20** Durch § 80 Satz 1 der Verordnung vom 23.06.1878 (BremGBI. S. 43) wurden die Bestimmungen über die Bezirksvertretung aufgehoben, da sie sich offensichtlich nicht bewährt hatten. Die den Bezirksversammlungen übertragenen Rechte und Obliegenheiten gingen auf den mit dieser Verordnung gebildeten Kreistag des Landgebiets (§ 1: »Communalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer juristischen Person«) und dessen Ausschüsse über (§ 80 Satz 2 der Verordnung vom 23.06.1878).
- 21** Mit der Änderung der Landgemeindeordnung vom 27.12.1878 (BremGBI. S. 245) wurde den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht unter Aufsicht der städtischen Behörden in Gestalt einer aus vier Klassen zusammengesetzten Gemeindeversammlung, die den Gemeindevorsteher und einen oder zwei Beigeordnete wählte und in allen Selbstverwaltungsangelegenheiten mitzuwirken hatte, bestätigt. An dieser Verordnung fällt noch auf, dass sie unter A mit der Wegeordnung (B), der Deichordnung (C) und der Wasserordnung (D) unter jeweils demselben Datum (27.12.1878) äußerlich zu einem größeren Regelwerk zusammengefasst wurde (BremGBI. 1878 S. 245, 260, 277, 296). Dadurch sollten möglicherweise gewisse Rechtsp parallelen in den vier Sachbereichen (z. B. das Prinzip der öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltung mit Pflichtzugehörigkeit) zum Ausdruck gebracht werden. Dennoch war allein schon wegen der Unterschiede (z. B. Gemeinden als Gebietskörperschaften, Deich-, Wasser- und Bodenverbände als Personalkörperschaften, s. *Großmann*, Deichverband, S. 53 Rz 74 f. und S. 179 Rz 16) eine Gleichschaltung der Verwaltung nicht möglich. Das zeigt sich auch an der unterschiedlichen weiteren Entwicklung der Rechtsgebiete (s. Rz 74).
- 22** Eine Zusammenlegung der bisherigen 35 Gemeinden zu nunmehr 20 Landgemeinden nahm die Landgemeindeordnung vom 28.07.1888 (BremGBI. S. 181) vor (§ 2). Zur weiteren Konzentration wurde die Gemeindeversammlung durch einen von den Gemeindegewohnern zu wählenden Gemeindeausschuss ersetzt. Letzterer bestand je nach der Einwohnerzahl aus 12 bis 24 Gemeindevertretern. Er war das Beratungs- und Beschlussorgan der Gemeinde (§§ 52 f.) und wählte auch die Gemeindevorsteher und Beigeordneten (§ 16). Im Übrigen standen die beiden letzten Jahrzehnte des

19. Jahrhunderts besonders unter dem Einfluss der Naturgewalten und ihrer Eindämmung. Auf den schwersten Deichbruch im Niederblockland am 29.12.1880 folgte Anfang Februar 1881 ein Eisstau bei Mittelsbüren, der die Überschwemmung fast der ganzen Stadt über Monate zur Folge hatte (*Schwarzwälder*, Band 2, S. 389; *Großmann*, Deichverband, S. 58-62). Von 1883 bis 1894 wurde die für die Schifffahrt notwendige Weserkorrektion unter der Leitung des Wasserbauingenieurs und Oberbaudirektors Franzius durchgeführt (*Schwarzwälder*, Band 2, S. 390; *Elmshäuser*, S. 81 f.).

- 23** Mit der Landesverfassung vom 18.05.1920 (BremGBI. S. 183) wurden die demokratischen Inhalte der Verfassung von 1849 (Rz 10) wieder aufgegriffen und festgeschrieben. Erneut wurde bestimmt, dass die Staatsgewalt vom Volk ausgeht (§ 2 Abs. 1) und nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze (§ 2 Abs. 2) durch Bürgerschaft, Senat und Gerichte ausgeübt wird. Die Bürgerschaft hatte 120, vom Volk auf drei Jahre gewählte Mitglieder (§§ 10-34), der Senat 14, von der Bürgerschaft auf unbestimmte Zeit gewählte Mitglieder (§§ 35-54).
- 24** Bezüglich des Gemeindeverfassungsrechts nahm die Verfassung von 1920 die 1849 entwickelten und durch die Verfassung von 1854 (Rz 16) nicht wesentlich veränderten Vorschriften wieder auf (*Brandt/Schefold*, S. 549, 580). Sie betonte, dass die Gemeinden (Bremen, Bremerhaven, Vegesack, Landgemeinden) und der Kreis des Landgebiets das Recht auf eine selbstständige Gemeinde- und Kreisverfassung und innerhalb der gesetzlichen Schranken das Recht auf Selbstverwaltung haben (§§ 71, 75). Im Rahmen der durch Gesetz zu bestimmenden Grundsätze (§ 72 Abs. 1) konnten die Gemeinden und der Kreis die Verfassungen selbst feststellen, ohne dass es (wie nach den vorhergehenden Verfassungen) einer Bestätigung durch den Senat bedurfte (§ 72 Abs. 2). Dagegen verblieb es dabei, dass den Gemeinden und deren Kreis auch ohne ihre Zustimmung Verfassungen durch Gesetz auferlegt werden konnten (§ 72 Abs. 3). Die Staatsaufsicht durch den Senat beschränkte sich auf die Gesetzmäßigkeit und Lauterkeit der Verwaltung und die Grundlagen der Finanzgebarung (§ 74).
- 25** Wie schon bislang, verzichtete die Stadtgemeinde auf eine eigene Kommunalverfassung, so dass die Stadtbürgerschaft und der Senat die gesetzlichen Organe der Stadtge-

meinde waren und auf ihre Verwaltung die Verfassungsbestimmungen über Bürgerschaft und Senat entsprechend anzuwenden waren (§ 76 Abs. 1). Anders als die Verfassungen von 1849 (Rz 12) und 1854 (§§ 87 ff.) wies die LV 1920 nicht ausdrücklich auf die Möglichkeit einer Trennung der Verwaltung der städtischen Angelegenheiten von der Staatsverwaltung hin. Eines solchen Hinweises hätte es wegen der Verfassungshoheit der Gemeinden freilich nicht bedurft (§ 77). Auch unter der Geltung der LV 1920 wurde indessen eine Trennung nicht betrieben, weil sie einen erheblichen Arbeits- und Finanzaufwand erfordert hätte. Die deshalb weiterhin bestehende Personal- und Realunion bei der Stadtgemeinde wurde rechtlich nicht angezweifelt.

- 26** Eine Untergliederung der stadtbremischen Kommunalorganisation in Bezirke mit entsprechenden Vertretungen, wie sie von 1850-1852 bestand (Rz 13), fand unter der Geltung der LV 1920 nicht statt.
- 27** Die Städte Bremerhaven und Vegesack erließen nach den Grundsätzen der von der Bürgerschaft beschlossenen Städteordnung der bremischen Hafenstädte vom 23.05.1922 (BremGBI. S. 243) als selbstständige Gemeinden des bremischen Staats (LV 1920 § 1 Abs. 1 ) eigene Kommunalverfassungen ( Ortsgesetz von Bremerhaven vom 19.12.1922, BremGBI. S. 741; Ortsgesetz von Vegesack vom 06.12.1922, BremGBI. S. 752).
- 28** Da das Landesgesetz vom 23.05.1922 (Rz 27) den Hafenstädten wahlweise die Bürgermeisterverfassung (hauptamtlicher Bürgermeister als Leiter der Verwaltung mit Unterstützung durch Beigeordnete) oder die Magistratsverfassung (Bürgermeister und weitere Magistratsmitglieder als Kollegium) zur Entscheidung überließ (§§ 40-67), gab es darüber Debatten in der Bremerhavener Stadtverordnetenversammlung, die auch die Öffentlichkeit beschäftigten (*Schwarzwälder*, Bd. 3, S. 290). Beschlossen wurde die Magistratsverfassung (BremGBI. 1922 S. 742; *Brandt/Schefold*, S. 580; *Lutz*, S. 13 f.; missverständlich *Schwarzwälder*, a. a. O.). Ebenso wurde in Vegesack verfahren (BremGBI. 1922 S. 752).

- 29** Durch Eingemeindungen einiger bisheriger Landgemeinden in die Stadtgemeinde reduzierte sich die Zahl der Landgemeinden weiter (Gesetz vom 19.03.1921, BremGBI. S. 95). Die Landgemeindeordnung vom 20.04.1923 (BremGBI. S. 199) umfasste deshalb nur noch 14 Landgemeinden (§ 2). Ihnen oblagen nach der Eingangsbestimmung (§ 1) die Verwaltung sowohl der Selbstverwaltungsangelegenheiten als auch die der Auftragsangelegenheiten. Die Ersteren bestanden aus den ihnen gesetzlich obliegenden oder von ihnen freiwillig übernommenen eigenen Angelegenheiten, die Letzteren aus den ihnen vom Reich oder dem bremischen Staat zur Ausführung übertragenen Angelegenheiten. Zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten gehörten u. a. die Besoldung oder Entschädigung der Gemeindebeamten, die Sorge für das Schul- und Fürsorgewesen, die Herstellung und Unterhaltung der im Gemeindegebiet vorhandenen Gebäude, Wege, Brücken, Fähren, öffentlichen Wasserläufe und Brunnen, Deiche und Siele, sofern diese Verpflichtungen nicht Dritten oblagen (§ 62). Als Dritte kamen insbesondere die im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung bestehenden Deich-, Wasser- und Bodenverbände (*Großmann*, Deichverband, Rz 80 ff., 90) in Betracht.
- 30** Die Eingemeindungen, die sich auch auf Teile der bisherigen Gemeinden beziehen konnten, waren oft ein schwieriges Unterfangen, wenn sie z. B. mit dem Zerschneiden gewachsener Gebiete und Strukturen, dem Verlust lukrativer Grundstücke oder erheblichen Verwaltungsschwierigkeiten verbunden waren (*Schwarzwälder*, Bd. 3, S. 289 ff.).
- 31** Unter dem 17.03.1926 (BremGBI. S. 39) erließ der Senat eine Neufassung der Kreisordnung für das Landgebiet. Der Landkreis war hiernach ebenfalls eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, dem die Verwaltung sowohl in Selbstverwaltungsangelegenheiten als auch in Auftragsangelegenheiten oblag (§ 1). Zum Kreisbezirk gehörten alle Landgemeinden mit ihren sämtlichen Flächen (§§ 2 f.). Einwohner des Kreises war jeder, der im Kreisbezirk einen Wohnsitz hatte (§ 4 Abs. 1). Alle Einwohner des Kreises waren wie die Einwohner der einzelnen Landgemeinden zur Mitbenutzung der öffentlichen Anstalten und Einrichtungen berechtigt und zur Teilnahme an den Kreislasten unter den Vorschriften der Gesetze verpflichtet (§ 4 Abs. 2). Organe des Kreises waren der Kreistag und der Kreisausschuss (§ 6). Der Kreistag bestand aus dem Landherrn oder seinem Stellvertreter als Vorsitzter mit Stimmrecht und aus höchstens 20 Abgeordneten

der Gemeinden als Kreisvertreter (§ 7 Abs. 1). Der Landherr musste ein Mitglied des bremischen Senats sein (§ 7 Abs. 2). Die Zahl der Kreisvertreter war nach der Einwohnerzahl so zu verteilen, dass die Gemeindevertretung jeder Gemeinde auf je volle 800 Einwohner einen Kreisvertreter stellte (§ 7 Abs. 3). Die Kreisvertreter wurden durch die Gemeindeausschüsse der angehörenden Landgemeinden in geheimer Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt (§ 9). Auch hier bereitete die Neuregelung Schwierigkeiten (*Schwarzwälder*, Bd. 3, 291).

## V. Die Gemeinden unter dem Nationalsozialismus

- 32** In Anknüpfung an das «Vorläufige Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich» vom 31.03.1933 (RGBl. S. 153) erging das bremische »Gesetz über die Neuordnung der Selbstverwaltung der Stadtgemeinden Bremerhaven und Vegesack, des Kreises des bremischen Landgebiets und der Landgemeinden« vom 30.06.1934 (BremGBl. S. 229). Die Selbstverwaltung wurde hiernach «dem Gebot einheitlicher Staatsführung angepasst» (§ 1). An die Stelle kollektiver Beschlüsse der Selbstverwaltungsorgane trat das Führerprinzip auf allen Stufen der Verwaltung. Der vom regierenden Bürgermeister ernannte Bürgermeister führte die Verwaltung der Stadtgemeinde, der Landherr die Verwaltung des Kreises und der vom Landherrn ernannte Gemeindevorsteher die Verwaltung der Landgemeinde (§§ 2-5). Neu war auch die Vorschrift, dass die dem vorstehenden Gesetz entgegenstehenden Bestimmungen der Bremischen Verfassung außer Kraft traten (§ 16 Abs. 1) und dass der regierende Bürgermeister zur Durchführung weitere Bestimmungen bremischer Gesetze aufheben oder ändern konnte (§ 16 Abs. 2). Mit diesen Eingriffen waren nicht nur die demokratischen Rechte, sondern auch die Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung beseitigt. Solche Verluste wogen ungleich schwerer als die Schwierigkeiten der Rechtsanwendung während der Weimarer Zeit.
- 33** Zur Beratung der Verwaltungsführer auf allen drei Stufen (Rz 32) dienten gemäß § 6 des Gesetzes vom 30.06.1934 «Beiräte»: nämlich auf sechs Jahre mit jederzeitiger Widerrufsmöglichkeit durch die jeweilige höhere Instanz bestellte Gremien mit bis zu zwölf Personen. Sie sollten von den Bürgermeistern über »Angelegenheiten von grund-

sätzlicher Bedeutung« und »sonstige wichtige Angelegenheiten« vor der Entscheidung gehört werden (§ 7).

- 34** Durch die Reichsverordnung über die Einführung der Deutschen Gemeindeordnung in den Gemeinden des bremischen Landgebiets vom 30.03.1938 (RGBl. I S. 343) wurde das Bremerhavener Überseehafengebiet in die Stadt Bremen eingegliedert, das Stadtgebiet im Übrigen aber nicht von der Deutschen Gemeindeordnung erfasst (§ 1 Abs. 2; *Brandt/Schefold*, HdbBremLV, S. 549, 576, 58 580; *Lutz*, S. 49 ff.). Damit war die Stadt Bremen die einzige Gemeinde im Deutschen Reich, in der die Deutsche Gemeindeordnung nicht eingeführt wurde (*Brandt/Schefold*, S. 580).
- 35** Über die politische Zukunft des Landes Bremen im Dritten Reich gab es Meinungsverschiedenheiten unter den nationalsozialistischen Politikern. Während dem auch für Bremen zuständigen Gauleiter Röver ein Reichsgau Weser-Ems mit Bremens Unterordnung vorschwebte (*Kaisen*, S. 196), sprach sich der Bremer Senat mit Bürgermeister Böhmecker an der Spitze für einen eigenen Reichsgau Bremen aus (*Schwarzwälder*, Band 4, S. 328 ff.). Nach längeren Verhandlungen konnte der damalige preußische Ministerpräsident Göring dafür gewonnen werden, dass Bremerhaven mit Ausnahme der Häfen der preußischen Landkreis Wesermünde zugeschlagen wurde, Bremen dafür die an Vegesack und im Süden an die Stadt Bremen angrenzenden preußischen Gemeinden erhielt und insgesamt politisch beim NS-Gau Weser-Ems verblieb (*Schwarzwälder*, Bd. 4, S. 336 f.; *Brandt/Schefold*, HdbBremLV, S. 549, 578 ff.). In diesem Sinne legte die Vierte Verordnung über den Neuaufbau des Reichs vom 28.09.1939 (RGBl. I S. 2041) mit Wirkung vom 01.11.1939 die folgenden Gebietsveränderungen fest:
- 1) Die seit ihrer Gründung im Jahr 1827 zu Bremen gehörende Stadt Bremerhaven wurde mit Ausnahme des 1938 in die Stadt Bremen eingemeindeten Hafengebietes aus dem Land Bremen ausgegliedert und in das Land Preußen und hier in die preußische Stadt Wesermünde eingegliedert (§ 1),
  - 2) die bislang preußischen Gemeinden Lesum, Grohn, Schönebeck, Aumund, Blumenthal, Farge (Landkreis Osterholz), Hemelingen und Mahndorf (Landkreis Verden) wurden aus dem Land Preußen (Provinz Hannover) aus- und in das Land Bremen sowie in die Stadt Bremen eingegliedert (§ 2),

3) Die Stadt Vegesack und die Gemeinden Büren, Grambkermoor und Lesumbrok des Landkreises Bremen wurden in die Stadt Bremen eingegliedert (§ 3).

Damit blieben als selbstständige Gemeinden im Landkreis Bremen nur noch elf Gemeinden erhalten, nämlich auf der rechten Weserseite Osterholz, Oberneuland-Rockwinkel, Borgfeld, Lehesterdeich und Blockland und auf der linken Weserseite Seehausen, Strom, Lankenau, Huchting, Arsten und Habenhausen (*Großmann*, Deichverband, S. 81 Rz 104 f.).

36 Mit der Verordnung über Außenstellen der bremischen Verwaltung vom 26.04.1941 (BremGBI. S. 33) wurden die Dienststellen Hemelingen, Burglesum, Vegesack und Blumenthal als Außenstellen für die allgemeine Verwaltung mit folgendem Ziel (§ 1) gebildet:

»Die Außenstellen nach dieser Verordnung dienen der Sicherung einer volksnahen Verwaltung. Sie sollen den Verkehr der Bevölkerung ihres Bezirks mit der Verwaltung erleichtern und durch ihre Arbeit dazu beitragen, das Gefühl der Verbundenheit der Einwohner ihres Bezirkes mit den übrigen Teilen der Hansestadt Bremen als der Grundlage des gemeindlichen Lebens zu stärken.«

Die Außenstellen waren gemäß § 6 Abs. 1 der Verordnung vom 26.04.1941 vor allem für die Bereiche des Wohlfahrtsamtes (Gewährung von Fürsorgeleistungen), Quartieramtes (Wohnungsbeschaffung), Ernährungsamtes (Ausgabe von Lebensmittelkarten) und Wirtschaftsamtes (Unterstützung von Betrieben) tätig. Außerdem erstreckte sich ihre Zuständigkeit auf die Ausstellung von Bescheinigungen und die Beglaubigung von Unterschriften (§ 6 Abs. 2 Nr. 1), die Ausstellung, den Umtausch und die Erneuerung von Versicherungskarten in den Rentenversicherungen (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 und 5), das sofortige Einschreiten zur Wahrnehmung von Polizeiaufgaben (§ 6 Abs. 3) und die Entgegennahme und Aufnahme von Anträgen, Meldungen, Einsprüchen und Beschwerden in allen Angelegenheiten der bremischen Verwaltung (§ 7). Zusätzlich wurde für die Ortsteile nördlich der Lesum im Rahmen der Aufgaben des Bauwesens und der Baupolizei ein Bauamt eingerichtet (§ 12 f.). Soweit für die Außenstellen keine besonderen Einzelpläne aufgestellt waren, wurden ihnen aufgrund des Haushaltsplans von ihrer vorgesetzten Behörde Kassenanschläge erteilt; im Rahmen dieser Einzelpläne und Kassenan-

schläge waren die Leiter der Außenstellen befugt, über Haushaltsmittel selbstständig zu verfügen (§ 17 Abs. 2).

- 37** Die Außenstellenverordnung von 1941 erfasste nach ihrem Geltungsbereich diejenigen Ortsteile im Nordwesten (herkömmlich Bremen-Nord genannt) und im Südosten der Stadt, die am weitesten, nämlich bis zu 25 Kilometer vom Stadtzentrum entfernt liegen. Es handelt sich um das Gebiet der ehemaligen Stadt Vegesack und der ehemals preußischen Gemeinden, die gemäß den §§ 2 und 3 der Verordnung vom 28.09.1939 in das Land und die Stadtgemeinde Bremen eingegliedert worden waren (Rz 35). Infolge der Zentralisierung der Verwaltung nach dem Führerprinzip (Rz 32) bedeutete die Eingemeindung für die Bevölkerung den Verlust ihrer bisherigen gemeindlichen Selbstverwaltung (*Brandt/Schefold*, S. 550).
- 38** Auf der anderen Seite bewirkte die Außenstellenverordnung von 1941 eine erhebliche Verbesserung der Versorgung für die besonders weit vom Stadtzentrum entfernt wohnende Bevölkerung. Nicht nur wegen der damals unzureichenden Verkehrsverhältnisse, sondern auch im Hinblick auf die Bedrohung durch die seit 1941 häufigen Fliegerangriffe, war es eine Erleichterung, Anliegen an die Behörden in räumlicher Nähe vorbringen zu können. In diesem Sinn beinhaltete die Verordnung von 1941 keine Dezentralisation, aber eine Dekonzentration der Verwaltung (*Facklam/Sakuth*, S. 12; *Brandt/Schefold*, S. 550; s. auch *BremStGH* 29.03.1982, *BremStGHE* 4, 19, 31).

## **VI. Wiederbelebung der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Krieg**

- 39** Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs stellte sich die Frage nach dem Fortbestand Bremens einschließlich seiner Gemeinden nur als eine unter vielen Problemen der ersten Nachkriegszeit (Wohnraumbeschaffung für die ausgebombten Bremer Familien und die zugereisten Flüchtlinge, weiterhin rationierte Lebensmittelzuteilung, Brennstoffversorgung, medizinische Notdienste, Trümmerbeseitigung, Wiederaufbau der Häfen und Brücken, Entnazifizierung; s. auch *Kaisen*, S. 176-192). Unmittelbar nach Beginn der Besatzungszeit am 08.05.1945 wurden die Stadtgemeinde Bremen und das Hafengebiet Bremerhaven Teile der amerikanischen Enklave Bremen, die jedoch nach britischem

Besatzungsrecht zu verwalten war und neben den bremischen auch preußische Gebiete links (Landkreis Wesermarsch) und rechts (Landkreise Wesermünde und Osterholz-Scharmbeck) umfasste (*Röpcke*, S. 423 ff.; *Holl*, S. 72; *Brandt/Schefold*, S. 581 f.; *Elmshäuser*, S. 102 ff.; *Richter*, S. 5 ff.).

- 40 Ein erster Schritt zur Neugliederung Bremens war das vom Bremer Senat unter Führung von Bürgermeister Kaisen schon am 19.09.1945 – die Bürgerschaft war zu diesem Zeitpunkt noch nicht gebildet worden – mit Zustimmung der Militärregierung beschlossene »Gesetz« über die Vereinigung des bremischen Landgebiets mit der Stadt Bremen (BremGBI. S. 9). Es bestimmte die Auflösung des Landkreises Bremen und die Eingliederung des Landgebiets der bis dahin noch bestandenen elf Gemeinden (Rz 35) in die Stadt Bremen. Das war auch deshalb naheliegend, weil bereits 1939 die weiter entfernt gelegenen ehemals preußischen Gemeinden eingegliedert waren (Rz 35). Der entscheidende Grund für die Vereinigung war das Bestreben, die lange Verbindung mit den Landgemeinden auch für den Fall zu erhalten, dass Bremen seine staatliche Selbstständigkeit verlieren würde (*Maas*, S. 79 f.). Damit gab und gibt es bis in die Gegenwart im stadtbremischen Gebiet nur noch die Stadtgemeinde Bremen. Die bei den aufgenommenen Gemeinden bestandenen Verwaltungsstellen wurden als Dienststellen der Stadtgemeinde kommissarisch weitergeführt (Überleitungsverordnung vom 20.09.1945, BremGBI. S. 9).
- 41 Durch die Proklamation der Militärregierung Nr. 3 vom 21.01.1947 kehrte die um das Stadtgebiet des bisherigen Landkreises Wesermünde vergrößerte Stadt Bremerhaven wieder in den bremischen Landesverband zurück (*Spitta*, S. 12 f.; *Kulenkampff/Coenen*, S. 179, 181; *Brandt/Schefold*, S. 550, 582 f.; *Elmshäuser*, S. 103 f.). Dieser Erfolg ist in erster Linie Bürgermeister Wilhelm Kaisen zuzuschreiben. Er setzte sich gegenüber dem damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten Hinrich Kopf, der ein großes Niedersachsen unter Angliederung Bremens anstrebte, bei den amerikanischen und britischen Besatzungsmächten mit der Forderung nach Erhaltung des mit einem ausreichenden Gebiet ausgestatteten Landes Bremen durch. Dabei kamen ihm vier Ereignisse zu Hilfe: Das Interesse der Amerikaner an einer ausreichend großen Enklave mit Bremerhaven als Nachschubhafen, die von General Clay beschworenen »alten Verbindun-

gen mit Bremen«, die vom damaligen Oberbürgermeister van Heukelum in Übereinstimmung mit allen Bremerhavener Stadtverordneten empfohlene Angliederung an Bremen und die Erklärung der Bezirksregierung in Stade gegenüber der Stadt Wesermünde, dass Letztere auch bei weiterer Zugehörigkeit zum Regierungsbezirk Stade wegen der schon feststehenden Enklave keine Finanzaufweisungen erhalten könne, sondern sich an Bremen halten müsse (*Kaisen*, S. 195-203; *Holl*, S. 73).

- 42 Die gebietlichen Veränderungen in der kommunalen Selbstverwaltung Bremens zeigen die Zusammenhänge zwischen geographischer Lage, Lebens- und Wirkungsraum und politischer Kooperation (dazu *Heise*, S. 670, 673, 682 ff.; s. auch die Schrift von *Heseler/Hickel/Prigge*). Bei der Vereinigung der bremischen und preußischen Gemeinden mit der Stadt Bremen haben nicht nur reine Machtansprüche eine Rolle gespielt. Tragend war auch das Argument, die Region am Weserstrom möglichst nur einer staatlichen Hand zur Verwaltung und Bewirtschaftung zu übertragen (*Schwarzwälder*, Band 4, S. 328-340). Schon in der Weimarer Zeit hatten bürgerliche (*Spitta*) und sozialdemokratische (*Kaisen*) Senatsmitglieder einen ausreichenden Gebietsbedarf der Stadt betont. Vor allem konnten ein leistungsfähiger Schiffsverkehr, Warenumsatz, Handelsmittelpunkt und Werftenstandort nur durch eine Stadt gewährleistet werden, die auch über ein Gebiet mit entsprechenden Entwicklungsmöglichkeiten beiderseits der Weser verfügte (*Spitta*, S. 308 f.; *Schwarzwälder*, Band 4, S. 331 f., 337 f.).

## **VII. Gesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung vom 14. Dezember 1946**

- 43 In Erkenntnis der Wichtigkeit einer flächendeckenden und volksnahen Verwaltung erließ die Stadtbürgerschaft mit Zustimmung der Militärregierung schon frühzeitig das Ortsgesetz vom 14.12.1946 (BremGBl. S. 117). Das Gesetz betrat einerseits Neuland, soweit es die Errichtung von 15 Ortsämtern für den Gesamtbereich der Stadtgemeinde regelte (*Facklam/Sakuth*, S. 13 f.). Andererseits knüpfte das Gesetz mit zahlreichen Vorschriften an die Außenstellenverordnung vom 26.04.1941 (Rz 36-38) an. Das war zulässig, soweit es sich nicht um typisches nationalsozialistisches Gedankengut, sondern um allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts handelte.

- 44 Letzteres galt zunächst für § 1 Abs. 1 des neuen Gesetzes, wonach die Ortsämter die nach Weisungen und allgemeinen Richtlinien handelnden Vertreter der bremischen Verwaltung für bestimmte Teile des Stadtgebiets waren. Zugleich wird daran deutlich, dass das Gesetz eine Dekonzentration, keine Dezentralisation der Verwaltung anstrebte.
- 45 § 1 Abs. 2 beschrieb das Ziel des Gesetzes und stimmte wörtlich überein mit dem in § 1 der Außenstellenverordnung vom 26.04.1941 umschriebenen Ziel der damaligen Außenstellen (s. Abdruck in Rz 36). Es trifft deshalb nicht zu, dass § 1 Abs. 2 des Gesetzes gegenüber § 1 der Außenstellenverordnung eine »gestärkte Stellung des Bürgers artikuliert« (so aber *Facklam/Sakuth*, S. 13). Die Zielvorstellung war außerdem weitreichend formuliert und kaum zu steigern, was den Zweck der Verwaltungsdekonzentration angeht.
- 46 Die in § 8 genannten Ortsämter deckten gleichwohl nicht den gesamten Bereich der Stadtgemeinde, sondern nur den der ehemaligen Stadt Vegesack und des ehemaligen Landkreises Bremen ab. So erfassten die Ortsämter nach § 8 Nr. 1 bis 4 die Gebiete der ehemaligen Stadt Vegesack und der elf Gemeinden, die gemäß den §§ 2 und 3 der Reichsverordnung vom 28.09.1939 in die Stadt Bremen eingemeindet worden waren (Rz 35) und anschließend nach der Verordnung vom 26.04.1941 Außenstellen erhielten (Rz 37). Die Ortsämter nach § 8 Nr. 5 bis 15 betrafen die Gebiete der elf Gemeinden, die erst durch das Gesetz vom 19.09.1945 in die Stadt Bremen eingemeindet worden waren (Rz 40).
- 47 Das Gebiet der weiterhin konzentriert verwalteten Innenstadt erhielt keine Ortsämter (*Facklam/Sakuth*, S. 13, die allerdings den hier missverständlichen Begriff der Zentralverwaltung verwenden). Das macht deutlich, dass es dem Gesetzgeber des Jahres 1946 ausschließlich um eine Dekonzentration, nicht um eine Dezentralisation der Verwaltung ging.
- 48 In dem umfangreichen § 9 wurden die Zuständigkeitsgrenzen der einzelnen Ortsämter näher bestimmt. Bei Zweifeln hatte der Senat zu entscheiden (§ 9 Abs. 8).

- 49** Die Ortsämter waren im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsorganisation der Stadtgemeinde selbstständige Ämter mit nach außen allein verantwortlichen Leitern (§ 3). Die Leiter (Bezeichnung Amtsvorsteher) wurden vom Senat hauptamtlich oder ehrenamtlich als Beamte auf Zeit nach Anhörung der Beiräte (§ 4) ernannt (§ 10; s. auch Rz 33). Die sachliche Zuständigkeit der Ortsämter (§§ 11-26) entsprach weitgehend der sachlichen Zuständigkeit der Außenstellen nach der Verordnung von 1941 (Rz 36).
- 50** Die damit bis in das kleinste Ortsamt hineinreichende behördliche Autorität (s. § 1 Abs. 1) wurde bereits in der nationalsozialistischen Zeit durch die Begriffe der Volksnähe und Einwohnerverbundenheit symbolisiert (§ 1 der Außenstellenverordnung vom 28.04.1941 und dazu Rz 36 und 45). Das Gesetz vom 1946 übernahm diese Begriffe unverändert (§ 1 Abs. 2) und fügte mit dem Verständnisappell (§ 2 Abs. 1) und der Erfahrungsverwertung (§ 2 Abs. 2) weitere hinzu. Damit war das Wertesystem der dezentrierten Verwaltung fast überfrachtet, so dass sich die Frage nach der Realisierung umso dringlicher stellte.
- 51** In der aufzubauenden Demokratie konnte die Antwort nur in Richtung einer Beteiligung der Betroffenen gesucht werden. Dem verschloss sich aber die Stadtbürgerschaft mit dem Gesetz vom 14.12.1946 zunächst. Eingerichtet wurden zwar mit den §§ 4 bis 7 Beiräte zur Beratung der Ortsamtsleiter. Damit knüpfte das Gesetz aber lediglich an die §§ 6 f. des Gesetzes vom 30.06.1934 (Rz 33) an. Im Unterschied zu den dort von den höheren Führungsinstanzen mit Widerrufsmöglichkeit zu bestellenden Beiräten waren immerhin gemäß § 4 Abs. 3 des Gesetzes von 1946 die fünf bis neun Mitglieder des Beirats nach Anhörung der Ortsamtsleiter von der Stadtbürgerschaft für die Dauer der Wahlperiode zu wählen. Sie sollten sachkundig sein, im Ortsamtsbereich ihren Wohnsitz haben und in die Bürgerschaft wählbar sein (§ 4 Abs. 2). Es kann deshalb von einer begrenzten »Mitwirkung sachverständiger ortsansässiger Bürger« an der Verwaltung als einem «demokratischen Element der örtlichen Verwaltung» gesprochen werden (*Facklam/Sakuth*, S. 14).
- 52** In der auszuübenden Tätigkeit unterschieden sich die Mitglieder der Beiräte kaum von denen nach dem Gesetz von 1934. Zur Beratung in wichtigen Angelegenheiten waren

sie vom Ortsamtsleiter einzuladen und zu informieren. Der Ortsamtsleiter führte den Vorsitz im Beirat und leitete die Verhandlungen, die nicht öffentlich waren. Eine Bindung an die mit Mehrheit gefassten Beschlüsse der Beiräte bestand nicht (§§ 5 f.).

- 53** § 9 des Gesetzes vom 14.12.1946 wurde durch Gesetz vom 30.04.1947 (BremGBI. S. 66) in einigen Details der Zuständigkeitsabgrenzung der Ortsämter abgeändert.
- 54** Ein weiteres Änderungsgesetz vom 02.05.1950 (BGBl. S. 30) hob den umfangreichen und umständlichen § 9 ganz auf und ersetzte ihn durch die Formulierung, dass der örtliche Zuständigkeitsbereich der einzelnen Ortsämter vom Senat nach Anhörung des Beirats bei der Inneren Verwaltung durch Verordnung festgesetzt wird.
- 55** Dasselbe Gesetz hob auch § 8 Nr. 14 des Gesetzes vom 14.12.1946 auf, weil durch die Hafenerweiterung auf dem linken Weserufer (Neustädter Häfen) das Ortsamt Lankenau »untergegangen« war (*Facklam/Sakuth*, S. 13 f.).

### **VIII. Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947**

- 56** Mit der Landesverfassung vom 21.10.1947 (BremGBI. S. 251) gab sich Bremen erstmals seit 1920 (Rz 18 ff.) wieder eine für das Kommunalverfassungs- und Kommunalrecht geltende Grundlage. Voraussetzung war die Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit als Land (*Kaisen*, S. 195 f.), die durch die Proklamation der Militärregierung vom 21.01.1947 bestätigt wurde (Rz 41). Die Freie Hansestadt Bremen bildet nunmehr einen aus den Gemeinden Bremen und Bremerhaven zusammengesetzten Gemeindeverband höherer Ordnung (Art. 143 Abs. 1 und 2 LV). Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts, haben das Recht auf eine selbstständige Gemeindeverfassung und innerhalb der Schranken der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung (Art. 144 LV). Die Verfassungen der Gemeinden werden von den Gemeinden selbst festgestellt, wofür durch Gesetz Grundsätze bestimmt werden können (Art. 145 Abs. 1 LV; Beispiel: Art. 2 des Gesetzes vom 23.03.2010, BGBl. S. 277, betreffend Grundsätze über Mitwirkungsverbote für Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaft der Stadtgemeinde Bremen).

- 57 Nachdem die amerikanische Besatzungsmacht im Februar 1947 die Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs verlangt hatte, legten SPD, CDU und KPD Fraktionsentwürfe, der Senat einen von Bürgermeister Spitta erarbeiteten Referentenentwurf vor. Übereinstimmung bestand zwischen allen am Verfahren der Verfassungsgebung Beteiligten, dass die soeben wiedererlangte Selbstständigkeit des Landes Bremen erhalten und gesichert bleiben müsse und dass die Selbstverwaltung der beiden Gemeinden Bremen und Bremerhaven nicht beeinträchtigt werden dürfe (*Kaisen*, S. 195-202; *Spitta*, S. 14 ff.; s. auch *BremStGH* 29.3.1982 – St 1/81 –, *BremStGHE* 4, 19, 33).
- 58 In der allgemeinen Aussprache über den Staatsaufbau Bremens in der Sitzung der Verfassungsdeputation vom 09.04.1947 stand das Thema der kommunalen Gliederung im Mittelpunkt des Interesses (*BremStGHE* 4, 34). Die Verfassungsdeputation und ihre Ausschüsse berieten deshalb von April bis September 1947 eingehend über den Status der eingemeindeten Kommunen und die Gestaltung der Selbstverwaltung in der Stadtgemeinde Bremen (*Sammlung* »Bremische Landesverfassung vom 29.10.1947, Protokolle der Verfassungsdeputation und ihrer Ausschüsse vom 02.04.1947 – 15.09.1947«, dargestellt in *BremStGHE* 4, 19, 34 ff.; *Rinken*, *Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs*, S. 325, 344 f.). Zusammenfassend ergab sich aus den Beratungen, dass die bisherigen Einräumungen der Selbstverwaltung und damit auch das Gesetz von 1946 (Rz 43) als unzureichend angesehen wurden. Den Vorschlag der KPD, den früheren Gemeinden die Selbstständigkeit zu gewähren, lehnten die übrigen Deputationsmitglieder u. a. deshalb ab, weil sie fürchteten, eine weitere kommunale Verselbstständigung könne zu einem Verlust dieser Gebiete und einer Integration in das Land Niedersachsen führen. Alle Beteiligten tendierten aber zu einer wirklichen Dezentralisation i. S. einer Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf kommunale Untergliederungen (Stadtteile, Bezirke) zur selbstständigen Wahrnehmung im Gegensatz zur bloßen Dekonzentration, bei der die durch uneingeschränkte Weisungsrechte gesicherte Verantwortung bei dem übergeordneten Verwaltungsträger verblieb (s. die Darstellung des *BremStGH* vom 29.03.1982 in *BremStGHE* 4, 19, 36).

- 59** Zur Aufnahme in Art. 145 Abs. 2 LV verständigte sich die Verfassungsdeputation gemäß der geschilderten Meinungsbildung auf einen von Bürgermeister Spitta erarbeiteten Vorschlag (BremStGHE 4, 37 f.). Diese Fassung wurde nach einer geringfügigen Änderung in der Bürgerschaftsdebatte am 01.08.1947 am 15.09.1947 von der Bürgerschaft beschlossen, am 12.10.1947 durch Volksabstimmung angenommen und ist am 21.10.1947 mit der folgenden Fassung in Kraft getreten:

«Die Gemeinden können für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile, insbesondere der stadtbremischen Außenbezirke, durch Gemeindegesetz örtlich gewählte Bezirksvertretungen einrichten.»

### **IX. Gesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung vom 3. Juli 1951**

- 60** Die Reformüberlegungen während der Verfassungsberatungen blieben nicht ohne Wirkung auf Rechtspolitik und Gesetzgebung. In der Bürgerschaftsdebatte vom 21.11.1947 sprachen sich Abgeordnete der CDU und der KPD für die Einführung der Selbstverwaltung bei den Ortsämtern aus. Der CDU-Abgeordnete Kühne forderte eine Direktwahl der Beiräte, eine demokratische Wahl auch des Bezirksbürgermeisters durch die gewählte Körperschaft, die Öffentlichkeit der Beiratssitzungen und das Recht der Beiräte, über die Haushaltsmittel selbst zu verfügen. Der SPD-Abgeordnete Osterloh betonte demgegenüber die Erhaltung der Einheit der Stadtgemeinde und hielt das Gesetz von 1946 einstweilen für ausreichend (Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft vom Jahre 1947, S. 25 ff.). In der Bürgerschaftssitzung vom 23.03.1950 wiederholte die CDU ihr Anliegen mit einem Änderungsantrag und sprach sich weiter dafür aus, alle Aufgaben, die ihrer Natur nach örtlich geregelt werden könnten, den Ortsämtern zur eigenen Durchführung zu übertragen; über die Angelegenheiten sollten die örtlich gewählten Bezirksvertretungen nicht nur beraten, sondern verantwortlich beschließen (Verhandlung der Bremischen Bürgerschaft vom Jahre 1950, S. 129 ff.).
- 61** Am 28.06.1951 beschloss die Stadtbürgerschaft die im Titel gegenüber 1946 unveränderte, inhaltlich aber in mehreren Punkten abweichende Neufassung des Gesetzes, die am 03.07.1951 verkündet wurde (BremGBI. S. 67). Das Gebiet der Ortsämter gemäß § 1 entsprach dem Gebiet nach § 8 des Gesetzes vom 1946 (Rz 46, ausgenommen das

inzwischen fortgefallene Ortsamt Lankenau, s. Rz 55). Der Innenstadtbereich war also wiederum ausgespart (Rz 47).

- 62** Die Ortsämter waren weiterhin »im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsorganisation der Stadtgemeinde Bremen selbständige Ämter mit nach außen allein verantwortlichen Leitern« (§ 3 Abs. 1). Das ebenfalls aus dem Gesetz 1946 übernommene Aufgabenspektrum (Rz 44 f.) wurde entsprechend dem Antrag der CDU um die allgemeine Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 1 erweitert, wonach alle Aufgaben, die ihrer Natur nach örtlich erledigt werden können, von den Fachbehörden den Ortsämtern zu übertragen waren. Dem diente auch die Verpflichtung der Fachbehörden, in lokal einschlägigen Angelegenheiten eine gutachtliche Stellungnahme des Ortsamts einzuholen und der entscheidenden Stelle vorzulegen (§ 6 Abs. 2). Im Interesse der Bürgernähe hatte das Ortsamt mindestens einmal jährlich eine öffentliche Einwohnerversammlung einzuberufen und dort einen Rechenschaftsbericht zu geben (§ 5).
- 63** Weiterreichend als nach dem Gesetz von 1946 (Rz 51) regelte der Gesetzgeber die Befugnisse der Beiräte. Sie waren wie bisher von der Stadtbürgerschaft zu wählen, aber nunmehr aufgrund von Vorschlägen der örtlichen politischen Organisationen (§ 17 Abs. 1 Satz 1). Die Sitzverteilung erfolgte nach dem Höchstzahlverfahren aufgrund der für die einzelnen Organisationen in jedem Ortsamtsbereich für die Bürgerschaft abgegebenen Stimmen (§ 17 Abs. 1 Satz 2). Die Zahl der Beiratsmitglieder je Ortsamt lag je nach Einwohnerzahl erstmals zwischen 7 und 19 (§ 16), also entsprechend der heutigen Regelung.
- 64** Die Mitglieder der Beiräte hatten sich bei der Amtsausübung nur durch das Allgemeinwohl leiten zu lassen (§ 19), mussten aber bei Verlust des Vertrauens der vorschlagenden Gruppe ausscheiden (§ 18, Neufassung durch Änderungsgesetz vom 06.02.1953, s. Rz 68). Der Beteiligungsgrad bei der Erfüllung der Beiratsaufgaben (§ 20) war der einer Mitwirkung, nicht einer Mitbestimmung (§§ 20, 25). Der Beirat hatte bei seinen Beschlüssen neben den Gesetzen die Durchführungsverordnungen des Senats und die von den Fachbehörden erlassenen Grundsätze und Richtlinien zu beachten (§ 21).

- 65** Obwohl der Beirat erstmals einen Sprecher und dessen Stellvertreter zu wählen hatte (§ 20 Abs. 1 Buchst. e), war Beiratsvorsitzender nach wie vor der Amtsvorsteher; er leitete Verhandlungen und Abstimmungen und hatte ein Beanstandungsrecht, aber kein Stimmrecht (§§ 22 f.). Vor seiner Berufung war der Beirat anzuhören (§ 30 Abs. 1). Mit Mehrheit seiner Mitglieder konnte der Beirat bei fehlender Eignung oder Interessenvernachlässigung auf Seiten des Amtsvorstehers dessen Abberufung beim Senat beantragen (§ 33).
- 66** Nunmehr konnte der Beirat (nicht nur der Amtsvorsteher, wie nach § 7 des Gesetzes von 1946) zur Vorberatung bestimmter Aufgaben Fachausschüsse einsetzen, zu deren Mitgliedern nicht nur Beiratsmitglieder, sondern auch andere sachkundige Einwohner des Ortsamts gewählt werden konnten (§ 26). Den Vorsitz führte auch hier der Amtsvorsteher oder der Leiter der Fachabteilung; gleichwohl hatte jeder Ausschuss einen Sprecher und dessen Stellvertreter zu wählen (§ 28).
- 67** Bei der Aufsichtsbehörde (Senator für Inneres, § 34) wurde erstmals ein Gesamtbeirat aus der Mitte aller Ortsämter gebildet, in den Ortsämter mit mehr als 15.000 Einwohnern zwei, die übrigen Ortsämter je einen Vertreter entsandten (§ 35 Abs. 1). Er hatte die Aufsichtsbehörde zu beraten und bei Erlass einschlägiger und übergreifender Vorschriften (z. B. der Geschäftsordnung für die Beiräte) mitzuwirken (§ 35 Abs. 2). Den Vorsitz führten der Senator für Inneres oder Vertreter der senatorischen Behörde ohne Stimmrecht (§ 36).
- 68** Das Änderungsgesetz vom 06.02.1953 (BremGBI. S. 9) brachte eine ausführliche Neufassung des § 18 (Rz 64), in der u. a. die Gründe für das Erlöschen der Mitgliedschaft im Beirat erweitert wurden.
- 69** § 26 des Gesetzes vom 21.12.1957 (BremGBI. S. 184) änderte den Zuständigkeitsbereich in § 12.

- 70 Mit dem Gesetz vom 26.06.1962 (BremGBL. S. 163) wurden in § 1 die Bezeichnung »Ortsteil Osterholz« durch die Bezeichnung »Stadtteil Osterholz« ersetzt, desgleichen die Bezeichnungen »Ortsteil Arsten« und »Ortsteil Habenhausen« durch die Bezeichnung »Stadtteil Obervieland« und § 17 durch Abs. 4 erweitert.

**X. Ortsgesetz über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen und Ortsgesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung, beide vom 22. Juni 1971**

- 71 Obwohl das Gesetz von 1951, abgesehen von seinen geringfügigen Änderungen (Rz 68-70), 20 Jahre bestand und praktiziert wurde, herrschte keine Zufriedenheit über seinen Zustand. Als unbefriedigend auf der Ortsamtsseite wurde die weitere Ausklammerung der innerstädtischen Verwaltungsbezirke angesehen (*Facklam/Sakuth*, S. 15 f.). Für den Beiratsbereich stellte sich die Situation der beiratsfreien Innenstadt noch krasser dar, verbunden mit Unsicherheiten und Meinungsverschiedenheiten über einen weiteren Ausbau der Beiratsbefugnisse. Auf der Grundlage eines am 19.10.1970 vorgelegten Berichts einer vom Senat eingesetzten Projektgruppe brachte der Senat in der Sitzung vom 03.11.1970 zum Ausdruck, dass von ihm langfristig die Einrichtung von Bezirksämtern für das gesamte Stadtgebiet im Sinne einer echten dezentralisierten Verwaltung angestrebt werde. Der Errichtung solcher Bezirksämter mit entsprechenden Bezirksvertretungen solle allerdings erst nähergetreten werden, wenn Bremen die Zahl von 800.000 Einwohnern erreicht habe (s. die Wiedergabe in BremStGHE 4, 19, 50). Der Senator für Inneres vertrat deshalb die Auffassung, es einstweilen bei beratenden Ausschüssen der Verwaltung zu belassen und keine Selbstverwaltungsorgane in den Ortsamtsgebieten zu schaffen (*Facklam/Sakuth*, S. 16).
- 72 Im Sinne einer Teilreform betrieb die SPD im Frühjahr 1971 die Gleichstellung der Innenstadtbezirke mit den Außenbezirken und zugleich eine moderate Erweiterung der Teilhaberechte der Beiräte (SPD informiert: Stadtteilbeiräte im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen, *hrsg.* von der SPD-Bürgerschaftsfraktion des Landes Bremen, 05.04.1971, S. 3). Sie legte deshalb zwei Gesetzentwürfe zur Übertragung der Beiratsregelungen in den Ortsämtern auf das übrige Stadtgebiet und zur Weiterentwicklung der Beiratsbefugnisse vor. Die CDU stellte dem einen eigenen Entwurf entgegen,

wonach die Beiräte künftig direkt zu wählen waren, ohne allerdings ihre Kompetenzen zur eigenständigen und verantwortlichen Entscheidung näher zu regeln (Bremische Bürgerschaft/Stadtbürgerschaft, 7. Wahlperiode, Drucksachenabteilung II Nr. 257). In den Bürgerschaftsdebatten am 19.05. und 14.06.1971 führte der SPD-Abgeordnete Uhde aus, dass man sich mit der Frage der Direktwahl erst wieder zu beschäftigen habe, wenn analog der Absicht des Senats, Bezirksämter einzurichten, über Bezirksparlamente debattiert werden müsse. Einstweilen sei an dem System beratender Verwaltungsausschüsse festzuhalten, nunmehr indessen in sämtlichen Stadt- und Ortsteilen. Mit den Stimmen der FDP wurden die beiden Gesetzentwürfe der SPD am 14.06.1971 von der Stadtbürgerschaft verabschiedet und am 22.06.1971 verkündet (BremGBI. S. 167 und 170).

- 73** Das im Titel unveränderte Gesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung (BremGBI S 170) war seinem wesentlichen Inhalt nach eine Wiederholung des Gesetzes von 1951 (Rz 60 ff.). Der Aufgabenkatalog nach den bisherigen §§ 4 bis 14 (Rz 62 ff.) wurde gestrafft (§§ 4-11) und zum Teil durch allgemeine Bezugnahmen (z. B. § 8) zusammengefasst.
- 74** In Fortfall kam die bisher den Ortsämtern obliegende Wasseraufsicht nach den einschlägigen Vorschriften, die stets nachrangig nach den Wasserverbänden auszuüben war (§ 13 Abs. 1 des Gesetzes von 1946, § 7 Abs. 1 des Gesetzes von 1951). Nachdem in den früheren Zeiten Deichsicherung, Bodenbearbeitung und Wasserwirtschaft in enger Verbindung mit den übrigen gemeindlichen Tätigkeiten zu erbringen waren (Rz 4 ff.) und später zumindest die Rechtsvorschriften, also die Deich- und Wasserordnungen einerseits und die Gemeindeordnungen andererseits Parallelen aufwiesen (Rz 28), hat die funktionale Selbstverwaltung in Gestalt der Deich-, Wasser- und Bodenverbände spätestens seit der Weimarer Zeit eine gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung eigenständige Entwicklung genommen. Die rechtlich an die Grundstückseigentümer, nicht an die Gesamtheit der Staatsbürger anknüpfende (wenngleich faktisch auch ihnen zugute kommende) Verwaltung wird in der Stadtgemeinde Bremen nahezu vollständig durch die beiden großen Deichverbände links und rechts der Weser auf der Grundlage des Wasserverbandsgesetzes vom 20.02.1991 (BGBI. I S. 405) durchgeführt

und hat einen hohen Standard bei vergleichsweise niedriger Kostenbelastung erreicht (*Döscher/Schabacher*, in: Bremischer Deichverband am rechten Weserufer). Mittels der Generalklauseln der §§ 8 und 10 der Ortsgesetze vom 22.06.1971 sowie der nachfolgenden Ortsgesetze halten allerdings die Ortsämter schon wegen der gebietlichen Nachbarschaft und des auch gerade im Bürgerinteresse liegenden Naturschutzes sowie der Deichsicherung die Verbindung zu den Deichverbänden aufrecht.

- 75** Die Verpflichtung der Ortsämter zur Einberufung einer öffentlichen Einwohnerversammlung mindestens einmal jährlich (Rz 62) blieb bestehen (§ 10 Abs. 2).
- 76** Ebenso wie nach dem Gesetz von 1951 (§ 11) war bei Beteiligung mehrerer Ortsämter das am meisten betroffene federführend (§ 11 Abs. 1) und erst bei Nichteinigung die Federführung durch die Aufsichtsbehörde zu bestimmen (§ 11 Abs. 2). Eine solche Regelung galt auch künftig.
- 77** Die Organisation der Beiräte im Ortsamtsbereich entsprach im Wesentlichen der nach dem Gesetz von 1951 (Rz 63-67). Näher geregelt wurden das Wahlvorschlagsverfahren (§ 20), das Ausscheiden aus dem Beirat (§§ 21-24), die Verschwiegenheitspflicht (§ 26), die Entschädigungsregelung (§ 27) und die Einrichtung des Gesamtbeirats (§ 29).
- 78** Die Aufgaben der Beiräte wurden gegenüber dem Gesetz von 1951 (Rz 64) in einzelnen Teilen erweitert, so durch Verstärkung der Informationsrechte (§ 13 Abs. 1 Buchst. a und b, Abs. 2 und 3). Die Beratungs- und Kontrollrechte bei den Haushaltsvoranschlägen und der Mittelverwendung im örtlichen Bereich wurden deutlicher herausgestellt (§ 13 Abs. 1 Buchst. c). Besonders aufgenommen wurden die Mitwirkungsrechte bei den Stellungnahmen der Ortsämter durch Beratung und Beschlussfassung (§ 13 Abs. 1 Buchst. d). Über die Einberufung der Einwohnerversammlungen (Rz 62) hatte nunmehr der Beirat zu beschließen (§ 10 Abs. 2 i. V. m. § 13 Abs. 1 Buchst. e).
- 79** Das zeitgleich mit dem Ortsamtsgesetz (Rz 72 ff.) beschlossene und verkündete Ortsgesetz über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen

vom 22.06.1971 (BremGBI. S. 167) legte erstmals die Bildung von Stadtteilbeiräten im bislang ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde fest. Zu diesem Zweck wurden vier Ämter für Beiratsangelegenheiten, nämlich Mitte (Stadtteile Mitte und Östliche Vorstadt), Süd (Stadtteile Neustadt und Woltmershausen), Nordost (Berichtigung der zunächst gewählten Bezeichnung Nordwest, s. BremGBI. 1972 S. 19) (Stadtteile Schwachhausen und Vahr) und West (Stadtteile Findorff, Walle und Gröpelingen) eingerichtet. Jedem der aufgeführten neun Stadtteile wurde ein Stadtteilbeirat zugeordnet (§ 1 Abs. 1). Der örtliche Zuständigkeitsbereich der Ämter und Stadtteilbeiräte richtete sich nach der stadtbremischen Verwaltungsbezirkseinteilung (Verordnung über die Neuordnung der stadtbremischen Verwaltungsbezirke vom 23.02.1951, BremGBI. S. 23, i. d. F. der 6. Änderungsverordnung vom 23.02.1971, BremGBI. S. 14).

- 80** Als Aufgaben der Ämter für Beiratsangelegenheiten nannte das Gesetz an erster Stelle die Unterstützung der Stadtteilbeiräte (§ 2 Abs. 1), denn deren organisatorische Installation war der entscheidende Grund für die Errichtung der Ämter. Eine Funktion als Außenstellen der Verwaltung, wie sie für die Ortsämter typisch war (s. §§ 3 f. des Ortsamtgesetzes vom 22.06.1971), fehlte bei ihnen. Dagegen deckten sich die Aufgabebereiche, soweit es um die Übertragung von Aufgaben durch die Fachbehörden oder um die eigenständigen Tätigkeiten in Wahrnehmung lokaler Angelegenheiten ging (§ 10 des Ortsamtgesetzes, § 2 Abs. 2 des Gesetzes über Beiratstätigkeiten im ortsamtsfreien Gebiet). Auch die Verpflichtung zur Einberufung einer jährlichen Einwohnerversammlung traf sowohl die Ortsämter (§ 10 Abs. 2) als auch die Ämter für Beiratsangelegenheiten (§ 2 Abs. 3).
- 81** Die Aufgaben der Stadtteilbeiräte (§§ 7-12) und der Beiräte bei den Ortsämtern (Rz 78) waren identisch, was im Hinblick auf den Gesetzeszweck (Rz 71 f.) nahe lag. So entsprachen sich die Aufgabenkataloge beider Gesetze fast völlig (§ 13 Ortsamtgesetz, § 7 des Gesetzes über die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Bereich). Auch die übrigen Aufgabenvorschriften stimmten weitgehend überein (§§ 14-18 einerseits, §§ 8-12 andererseits).

- 82 Trotz der gegenüber dem Gesetz von 1951 (Rz 64 f.) erweiterten Aufgaben hatten die Beiräte weder im Ortsamts- noch im Stadtteilbereich in eigener Verantwortung Entscheidungen zu treffen. Soweit sie alle relevanten örtlichen Angelegenheiten zu beraten und zu beschließen hatten (so die Eingangsformulierung in § 13 Abs. 1 Satz 1 Ortsamts-gesetz und in § 7 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Beiratstätigkeit im ortsamts-freien Bereich), betraf dies nur ihre Meinungsbildung und Äußerung, nicht aber die Umsetzung und Vollzug der Beschlüsse. Sie waren damit nach wie vor nur beratende, nicht entscheidende Verwaltungsgremien.

### **XI. Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979**

- 83 Die beiden Gesetze von 1971 hatten acht Jahre lang unverändert Bestand. Nichtsdesto-weniger ging die kommunal- und rechtspolitische Diskussion insbesondere über Wesen und Funktion der Beiräte weiter. Nicht mehr in Frage gestellt wurde die Übernahme des zunächst nur für die Randbezirke geschaffenen Systems der Ortsämter und Beiräte in die innerstädtischen Bezirke. Damit entfielen freilich die früheren Argumente der stär-keren verwaltungsmäßigen Verbindung und bessere Versorgung der Bevölkerung in den Außenbezirken, wie sie schon in § 1 der Außenstellenverordnung von 1941 (Rz 36) zum Ausdruck gekommen waren. Diese Gründe hatten bereits durch die Modernisie-rung des Verkehrs- und Nachrichtenwesens nach dem Krieg an Bedeutung verloren. Gewissermaßen an ihre Stelle traten im Verlauf der zunehmenden Bürokratisierung und Technisierung der Verwaltung die Überlegungen, die auf eine Wahrung der örtlichen Belange einschließlich ihrer Besonderheiten, aber unabhängig von der räumlichen Ent-fernung zur Stadtmitte, gerichtet waren.
- 84 Damit veränderten sich auch die Funktionen der Beiräte von einer Beratung der kon-zentriert und zentral ausgerichteten Verwaltung, wie sie noch nach dem Gesetz von 1946 vorgesehen war (Rz 49 ff.), zu einer eigenständigen Interessenwahrnehmung, wie sie zuerst im Gesetz von 1951 festgelegt war, wenngleich dabei die Schwelle von der Mitwirkung zur Mitbestimmung noch nicht überschritten wurde (Rz 63 f.). Rein äußer-lich zeigte sich dieser Wandel daran, dass erstmals 1971 in der Überschrift der Gesetze neben den Ortsämtern auch die Beiräte genannt wurden.

- 85** Die Ortsgesetze von 1946, 1951 und 1971 offenbarten eine mit unterschiedlichen Schritten, aber insgesamt kontinuierlich verlaufende Bewegung zu einer Dekonzentration der Verwaltung in den örtlich besonders relevanten Bereichen. Da die veränderte Aufgabenstellung der Ortsämter und zusätzlich der Ämter für Beiratsangelegenheiten personell in erster Linie von den Beiräten umzusetzen war und auch umgesetzt wurde, wandelten sich diese von ausschließlich beratenden Verwaltungsausschüssen zu beschließenden und damit politisch agierenden Verwaltungsgremien. Die Frage nach dem rechtlichen Wirkungsgrad stellte sich damit fast unausweichlich.
- 86** Da sich die Erwartung über eine Zunahme der Einwohnerzahl in der Stadtgemeinde (Rz 71) nicht erfüllte, verfolgte der Senat die Überlegungen zur Dezentralisation der Verwaltung mit entsprechenden Selbstverwaltungseinrichtungen nicht weiter, zeigte sich aber gegenüber zusätzlichen Schritten einer Dekonzentration aufgeschlossen (s. Wiedergabe in BremStGHE 4, 19, 51).
- 87** In der Sitzung der Stadtbürgerschaft am 17.03.1976 forderte die CDU vom Senat die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen zur Direktwahl der Beiräte. Die FDP sprach sich ebenfalls hierfür und für ein »beschränktes Etatrecht« der Beiräte aus (Plenarprotokolle der Bremischen Bürgerschaft – Landtag –, 9. Wahlperiode, 12. Sitzung vom 17.03.1976, S. 733 ff.). Die SPD hielt dem entgegen, dass sich die bisherigen Regelungen bewährt hätten und die genannten Anträge auf eine Aufsplitterung in einzelne kleinere kommunale Einrichtungen abzielten und zu einer Ausweitung der Verwaltung führten (Plenarprotokolle, a. a. O., S. 737 f.). Die Anträge wurden abgelehnt, desgleichen ein erneuter Antrag der FDP in der Bürgerschaftssitzung am 24.06.1976 (Plenarprotokolle, a. a. O., 13. Sitzung vom 24.06.1976, S. 304 ff.).
- 88** Auch in den Beiräten wurde eine Novellierung des Gesetzes in Richtung auf eine Stärkung der Beiratsrechte befürwortet. So schlug der Stadtteilbeirat Östliche Vorstadt die Direktwahl der Beiräte durch die Bevölkerung, die Ausstattung der Beiräte mit begrenzten Mitteln zur Verfügung bei stadtteilbezogenen Maßnahmen und ein Zugangs- und Anhörungsrecht in den Deputationen vor (Protokoll des Stadtteilbeirats Östliche

Vorstadt vom 11.05.1976). Der Gesamtbeirat hielt in einem Beschluss vom 27.10.1976 eine Überarbeitung des Gesetzes gleichfalls für geboten und dringlich (Protokoll der Sitzung des Gesamtbeirates vom 27.10.1976, S. 2 ff.).

- 89** Am 21.12.1978 legte die CDU einen Antrag zu einer Neufassung eines einheitlichen Beiratsgesetzes vor (Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft – Stadtbürgerschaft –, Nr. 9/507 vom 21.12.1978). Er war vor allem gerichtet auf die unmittelbare Wahl der Beiräte mit einer Zweitstimme neben der Wahl zur Stadtbürgerschaft, auf das eigenverantwortliche Entscheidungsrecht der Beiräte bezüglich der Verwendung ihnen zugewiesener stadtteilbezogener Haushaltsmittel und auf die Wahl ständiger und nichtständiger Ausschüsse mit drei bis sieben Mitgliedern durch die Beiräte. Von der Einräumung weiterer selbstständiger Entscheidungsbefugnisse der Beiräte nahm die CDU Abstand (Ausführungen des Abgeordneten *Cassens*, Plenarprotokolle, a. a. O., 39. Sitzung vom 01.03.1979, S. 1381 f.).
- 90** In ihrem am 02.02.1979 eingebrachten Gesetzentwurf (Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft – Stadtbürgerschaft –, Nr. 9/526 vom 02.02.1979) lehnte die SPD eine Direktwahl ab, befürwortete aber ein Zugangs- und Anhörungsrecht in den Deputationen und das Verfügungsrecht der Beiräte über Haushaltsmittel für stadtteilbezogene Maßnahmen. In der abschließenden Debatte am 01.03.1979 betonte sie, dass die Beratungen und Beschlussfassungen insbesondere über Haushaltsmittel keine Ausübung von Staatsgewalt i. S. der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darstellten (Ausführungen des Abgeordneten *Dittrich*, Plenarprotokolle a. a. O., 39. Sitzung vom 1.3.1979, S. 1379 f.).
- 91** Die FDP beschränkte sich auf Änderungsanträge zu den vorliegenden Gesetzentwürfen und unterstützte insbesondere den Antrag der CDU zur Direktwahl der Beiräte (Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft – Stadtbürgerschaft –, Nr. 9/542 vom 28.02.1979).
- 92** Die von der Mehrheit abgelehnte Direktwahl fand im Gesetz keine Aufnahme. Dagegen wurden einige Anträge der Opposition berücksichtigt. Am 29.03.1979 beschloss die

Stadtbürgerschaft die Endfassung, die am 09.04.1979 verkündet wurde (BremGBI. S. 115).

- 93** Im Aufbau und Inhalt folgte das Gesetz weitgehend seinen beiden Vorgängern von 1971. Nachdem mit jenen Gesetzen die Übertragung des Beiratsmodells auf die inneren Stadtbezirke gelungen war (Rz 79, 83), konnte man wieder zu einem einheitlichen Gesetz zurückkehren, in dem sowohl die Ortsämter als auch die Beiräte behandelt wurden. Es gab (und gibt seitdem) in der Stadtgemeinde insgesamt 22 Orts- oder Stadtteile, in denen jeweils ein Beirat zu bilden war (und ist) (§ 1). Außerdem war (und ist) in jedem Orts- oder Stadtteil ein Ortsamt einzurichten (§ 2 Abs. 2), ausgenommen die neun Stadtteile, für die gemäß § 2 Abs. 1 insgesamt vier Ortsämter als ausreichend angesehen wurden. Ferner konnten in vier Ortsamtsbereichen Nebenstellen eingerichtet werden (§ 3).
- 94** Für den örtlichen Zuständigkeitsbereich galt weiter die stadtbremische Verwaltungsbezirkseinteilung (§ 4) nach der Verordnung vom 23.02.1951 (Rz 79), nunmehr in der Fassung der Verordnung vom 25.04.1977 (BremGBI. S. 219).
- 95** Die Aufgaben der Beiräte (§ 6) entsprachen den Aufstellungen in den beiden Gesetzen von 1971 über Ortsämter (Rz 78) und Stadtteilbeiräte im ortsamtsfreien Gebiet (Rz 81 f.), jedoch mit folgenden Änderungen:
- 96** Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 4 hatte der Beirat über die Verwendung der dem Ortsamt zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel gemäß § 37 zu beraten und zu beschließen.
- § 37 des Gesetzes lautete:
- «Mitwirkung bei der Ausführung des Haushalts
- (1) Im Haushaltsplan der Stadtgemeinde Bremen sind für jeden Beiratsbereich beim Ortsamt Mittel für orts- und stadtteilbezogene Maßnahmen zu veranschlagen.
- (2) Die Behörden haben die Verteilung der Globalmittel für Um- und Ausbauten von Straßen, öffentliche Beleuchtung, Wechsellichtzeichenanlagen und andere von den Beiräten beantragte und der Stadtbürgerschaft beschlossene Zwecke im Benehmen mit dem Gesamtbeirat vorzunehmen. Im Fall der dem Bauamt Bremen-Nord zur Verfügung

gestellten Globalmittel ist das Benehmen mit dem Bauausschuß Bremen-Nord herzustellen. Die Verwendung der Mittel in den einzelnen Beiratsbereichen hat die Behörde mit dem zuständigen Ortsamt abzustimmen».

- 97** Neben den im Katalog des § 6 Abs. 1 erfassten Aufgaben hatte der Beirat weiterhin die Informationsrechte nach § 6 Abs. 2 und 3, also Ausschüsse einzusetzen und deren Mitglieder zu wählen (Abs. 2 Nr. 1), jederzeit Behördenvertreter und Sachverständige zu hören (Abs. 2 Nr. 2) und Einsicht in die beim Ortsamt befindlichen oder ihm zur Stellungnahme überlassenen Akten zu nehmen, soweit nicht gesetzliche Vorschriften oder zwingende Gründe entgegenstehen (Abs. 2 Nr. 3). Außerdem hatte er wie bisher das Zugangs- und Anhörungsrecht bei den Deputationen (§§ 7, 36).
- 98** Die Verfahrensvorschriften für die Tätigkeit der Beiräte (§§ 8-14) wurden im Vergleich zu den Gesetzen von 1971 (§§ 15-18 des Ortsamtsgesetzes, §§ 8-12 des Gesetzes über Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet) in einigen Punkten erweitert. Vertretung (§ 9 Abs. 2), Einberufung (§ 10), Beschlussfähigkeit (§ 11), Beschlussfassung (§ 12) und Wahlen innerhalb der Beiräte (§13) wurden explizit geregelt. Erweitert wurden die Verfahrensbestimmungen für Ausschüsse (§§ 15-19). Erstmals konnte ein Ausschuss für Ausländerangelegenheiten mit sechs bis zehn Mitgliedern durch den Beirat gewählt werden (§ 17 Abs. 1 Satz 1). Ihm sollten je zur Hälfte ausländische Staatsbürger und Beiratsmitglieder angehören (Abs. 1 Satz 2). Die ausländischen Staatsbürger mussten das 18. Lebensjahr vollendet haben und am Wahltag seit mindestens einem Jahr ihre Hauptwohnung im Beiratsbereich innehaben (Abs. 1 Satz 3). Die dem Ausschuss angehörenden ausländischen Staatsbürger waren unter Berücksichtigung der Stärke der im Beiratsbereich vertretenen Staatsbürger auf Vorschlag der im Bereich vertretenen Parteien vom Beirat zu wählen (Abs. 1 Satz 4). Der zu wählende Sprecher oder sein Stellvertreter sollte ausländischer Staatsbürger sein (§ 17 Abs. 2). Der Ausschuss sollte den Beirat in Fragen beraten, die für die im Beiratsbereich wohnenden ausländischen Staatsbürger von öffentlichem Interesse waren (§ 17 Abs. 3). Über die Einberufung einer Einwohnerversammlung mindestens einmal jährlich entschied jetzt der Beirat allein (§ 19).

- 99** Die Organisationsvorschriften (§§ 20-32) wurden in einigen Teilen geändert, so bei der Mitgliederzahl (Höchstzahl 19 schon bei über 40.000 Einwohnern, § 20 Abs. 2), dem Wahlverfahren (Losentscheid bei gleichen Höchstzahlen, § 21 Abs. 1 Satz 4), der Wählbarkeit (Hauptwohnung im Beiratsbereich zwingend, § 22 Abs. 1 Satz 1), und dem Mitwirkungsverbot in bestimmten Fällen (§ 28).
- 100** Die Bestimmungen über die Ortsämter (§§ 33-42) und Außenstellen (§§ 43-45) wurden, abgesehen von § 37 (s. Rz 96), nur geringfügig geändert. Die Unterhaltung von Außenstellen, z. B. der Bauverwaltung für den Bereich Bremen-Nord im Bauamt Bremen-Nord (§ 43 Abs. 3) wurde in der Systematik mit der Aufgabenübertragung (§§ 43 f.) verknüpft.
- 101** Durch das Ortsgesetz vom 17.12.1985 (BremGBI. S. 236) wurden die §§ 17, 18 und 22 des Ortsgesetzes vom 09.04.1979 geändert. § 17 betreffend die Bildung eines Ausschusses für Ausländerangelegenheiten (Rz 98) erhielt in Abs. 1 eine neue Fassung, die für Ausländer als Ausschussmitglieder außer dem Wohnsitz im Beiratsbereich keine weiteren Wahlvoraussetzungen enthielt. Dafür wurde nach dem ebenfalls geänderten § 22 für die Wählbarkeit von Ausländern in den Beirat zusätzlich verlangt, dass sie seit mindestens fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland ihre Hauptwohnung innehatten. § 18 Abs. 1 Satz 2 wurde dahin formuliert, dass auch die Ausschusssitzungen nach § 17 grundsätzlich öffentlich waren.
- 102** Eine weitere Änderung des Gesetzes von 1979 trat durch das Gesetz vom 19.05.1987 (BremGBI. S. 182) ein, und zwar unter Nr. 1 mit einem neuen Abs. 3 des § 34 wegen einer erweiterten Zuständigkeit, unter Nr. 2 mit einem § 42a betreffend Entschädigung von ehrenamtlichen Ortsamtsleitern und unter Nr. 3 und 4 wegen Streichungen bei den §§ 44 f.

## **XII. Entscheidungen des Staatsgerichtshofs vom 29. März 1982**

- 103** Das vorstehend geschilderte Ortsgesetz vom 09.04.1979 (Rz 83-100) war Gegenstand zweier Entscheidungen des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom

29.03.1982 (St 2/80, veröffentl. in StGHE 4, 13, und St 1/81, veröffentl. in StGHE 4, 19).

**104** Die Bremer Grüne Liste (BGL) hatte 1980 in einem verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren gemäß § 47 VwGO die Vorschriften der §§ 20 ff. des Ortsgesetzes vom 09.04.1979, speziell die Wahl der Beiratsmitglieder durch die Stadtbürgerschaft (§ 21 Abs. 1) für unvereinbar mit Artikel 145 Abs. 2 BremLV (Rz 58 f.) gehalten. Das Oberverwaltungsgericht teilte diese Auffassung, hielt sich aber wegen des in Art. 142 Satz 2 BremLV normierten Verwerfungsmonopols des Staatsgerichtshofs nicht für befugt, selbst gemäß § 47 Abs. 6 VwGO die Nichtigkeit der §§ 20, 21 Abs. 1 und 2, 25 und 26 des Ortsgesetzes vom 09.04.1979 wegen eines Verstoßes gegen die Landesverfassung festzustellen. Das Oberverwaltungsgericht setzte deshalb mit Beschluss vom 09.09.1980 das Normenkontrollverfahren aus und teilte seine Auffassung zwecks Herbeiführung einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs dem Senat der Freien Hansestadt Bremen mit. Am 29.03.1982 entschied der Staatsgerichtshof, dass er im Verfahren der Richtervorlage gemäß Art. 142 BremLV zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von Satzungen einschließlich der Ortsgesetze nicht zuständig sei (wegen der Gründe s. *BremStGH* 29.03.1982 – St 2/80 –, StGHE 4, 13, 15 ff.).

**105** Am 27.07.1981, also während des vorgenannten Verfahrens (St 2/80), beantragte der Senat der Freien Hansestadt Bremen bei dem Staatsgerichtshof gemäß Art. 140 Landesverfassung eine Entscheidung über die Auslegung des Art. 145 Abs. 2 Landesverfassung (St 1/81). Anders als im Verfahren nach Art. 142 BremLV war der Staatsgerichtshof im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 140 BremLV zuständig, Ortsgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung zu überprüfen (*BremStGH* 29.03.1982 – St 1/81 –, *BremStGHE* 4, 19, 26 f.). Mit der Entscheidung ebenfalls vom 29.03.1982 beantwortete der Staatsgerichtshof die ihm vom Senat gestellte Frage nach der Auslegung des Art. 145 Abs. 2 BremLV wie folgt:

«Bezirksvertretungen im Sinne des Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, die örtlich, d. h. unmittelbar durch die Bürger des jeweiligen Bezirks, zu wählen sind, sind Organe der Bürgervertretung im Rahmen einer für den Bezirk gebildeten Verwaltungseinheit, die für örtliche Angelegenheiten des

Bezirks mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen von nicht unerheblichem Gewicht ausgestattet sind. Fehlen den bezirksbezogenen Verwaltungseinheiten diese Entscheidungsbefugnisse, sind die Gemeinden durch Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung nicht gehindert, den Wahlmodus für die Mitglieder eines Organs der Bürgerbeteiligung an der Verwaltung örtlicher Angelegenheiten anders zu regeln. Diese Befugnis der Gemeinden folgt aus Art. 145 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung».

Wegen der Gründe wird auf die ausführlichen Darlegungen des Staatsgerichtshofs verwiesen (BremStGHE 4, 19, 28-44 = DVBl. 1982, 497). Die in den §§ 20, 21, 25 und 26 des Ortsgesetzes vom 09.04.1979 getroffene Regelung der Wahl der Beiratsmitglieder erklärte der Staatsgerichtshof demzufolge für mit der Landesverfassung vereinbar. Auch insoweit wird auf die detaillierten Entscheidungsgründe Bezug genommen (BremStGHE 4, 19, 44-56 = DVBl. 1982, 497).

### **XIII. Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989**

- 106** Ähnlich wie seine Vorgänger, befriedigte das Gesetz vom 09.04.1979 die Beteiligten längst nicht in allen Punkten. Die Frage nach der Direktwahl der Beiräte wurde nur als aufgeschoben betrachtet, harrte also immer noch einer dauerhaften Lösung. Gewissermaßen der Gegenpol war die Erweiterung der Rechte der Beiräte in Richtung einer funktionalen Selbstverwaltung. Der Staatsgerichtshof hatte sich zu beiden Problembeichen geäußert, freilich noch unter der Geltung des Gesetzes von 1979, aber auch i. S. einer von Art. 145 Abs. 1 und 2 BremLV ausgehenden Direktive die Regelungsmodelle aufgezeigt, ohne dabei die Priorität des Gesetzgebers anzutasten (*Rinken*, Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, S. 345).
- 107** Nach knapp zehnjähriger Geltung des Gesetzes von 1979, während der die Beteiligten weitere Erfahrungen sammeln konnten, hielt der Senat im April 1989 die Zeit einer umfassenden Reform für gekommen (*Senator für Inneres*, S. 11, 21). Ein in der Deputation für Inneres nach Anhörung von Beiratsmitgliedern, Ortsamtsleitern und weiteren sachkundigen Personen erarbeiteter Gesetzentwurf wurde mit der Deputationsmehrheit am

25.04.1989 verabschiedet. Die CDU legte dazu einen Gegenentwurf vom 28.04.1989 vor.

- 108** In der Bürgerschaftsdebatte am 06.07.1989 nahmen die einzelnen Fraktionen zu den Entwürfen Stellung (Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft – Stadtbürgerschaft –, Sitzung vom 06.06.1989; *Senator für Inneres*, S. 11-20). Nachdem die SPD jahrzehntelang eine Direktwahl der Beiräte abgelehnt hatte (Rz 60, 72, 87, 90), befürwortete sie nunmehr diese mit dem Hinweis auf eine erforderliche Bürgermitwirkung. Sie verband das mit der Forderung nach Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Ausländer als ersten Schritt zu einem Kommunalwahlrecht für diesen Personenkreis zwecks Gleichstellung mit der deutschen Bevölkerung. Zur weiteren Begründung berief sie sich auf ähnliche Vorhaben in Hamburg und Schleswig-Holstein sowie auf das den Ausländern bereits seit 1985 gemäß § 22 Abs. 2 des Ortsgesetzes gewährte passive Wahlrecht (Rz 101). Eine Stärkung der Beiratsrechte sei zur Verwirklichung einer bislang nicht immer effektiven Mitwirkung, z. B. in Planungssachen, erforderlich. Am Modell der wohngebietsnahen Ortsämter hielt die SPD fest, lehnte aber die Einrichtung von Bezirksvertretungen nach Art. 145 Abs. 2 BremLV ab, weil dadurch die Gefahr einer Zerstückelung der Stadtgemeinde entstehe. Die CDU begrüßte die Einführung der von ihr seit 1947 geforderten Direktwahl, desgleichen die Stärkung der Beiratsrechte einschließlich der Minderheiten, die ihr jedoch nicht weit genug ging. Sie trat im Gegensatz zur SPD für eine Sitzungsleitung durch den Beiratssprecher anstelle des Ortsamtsleiters und für eine Verteilung der Sprecherstellen nach dem System d'Hondt ein. Ein Wahlrecht für Ausländer lehnte sie aus juristischen Gründen ab. Die FDP sprach sich für eine schrittweise Entwicklung zu Bezirksvertretungen aus, um aus den Beiräten Organe der Bürgervertretung im Rahmen einer für den Bezirk gebildeten Verwaltungseinheit mit selbstständigen Entscheidungsbefugnissen entstehen zu lassen. Auch sie begrüßte die Direktwahl als eine alte Forderung ihrer Partei. Der Einführung des Wahlrechts für Ausländer stimmte sie zu und verneinte verfassungsrechtliche Probleme, wenn die Beiräte schlichte Verwaltungsausschüsse blieben. Die Beiratskompetenzen seien über die Vorstellung der SPD hinaus zu verstärken. Die Fraktion der Grünen stimmte der Direktwahl und dem Wahlrecht der Ausländer gleichfalls zu, vermisste aber eine wirkliche Dezentralisierung der Verwaltung. Den Beiräten seien neben unent-

ziehbaren Gestaltungsrechten auch im Übrigen die Gestaltung des Stadtteils zu überlassen mit der Korrekturmöglichkeit, dass die Stadtbürgerschaft im Rahmen gesamtstädtischer Belange eine Entscheidung an sich ziehen könne. Eine bürgernahe Verwaltung sei z. B. die Stadtteilkoordination im Rahmen der sozialen Dienste.

- 109** Die Stadtbürgerschaft beschloss am 06.06.1989 den Mehrheitsentwurf der Deputation für Inneres. Das Gesetz wurde am 20.6.1989 verkündet (BremGBI. S. 241) und trat am 01.07.1989 in Kraft (§ 38 Abs. 1 Satz 1). § 1 Abs. 2-4 und die §§ 2-4 waren erstmals auf Wahlen nach dem Inkrafttreten anzuwenden (§ 38 Abs. 1 Satz 2).
- 110** Die Mitglieder der Beiräte in den nach wie vor 22 Stadt- und Ortsteilen (§ 1) waren nach dem Ortsgesetz von 1989 nicht mehr von der Stadtbürgerschaft, sondern direkt von den Wahlberechtigten des Beiratsbereichs auf vier Jahre zu wählen (§§ 2 und 3, §§ 48-53 BremWahlG vom 22.04.1955, BremGBI. S. 63, Neufassung aufgrund Art. 2 des Gesetzes vom 20.06.1989, BremGBI. S. 249, durch Bekanntmachung vom 23.05.1990, BremGBI. S. 321).
- 111** Erstmals wurde durch das Ortsgesetz von 1989 das aktive Wahlrecht der Ausländer eingeführt. § 3 in der entsprechenden Fassung lautete

«Wahlrecht»

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

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

§ 4 Abs. 1 betreffend die Wählbarkeit hatte folgenden Wortlaut:

«(1) Wählbar zum Beirat ist jeder Wahlberechtigte, der am Wahltag seit mindestens drei Monaten im jeweiligen Beiratsbereich eine Wohnung innehat oder, sofern er eine Wohnung im Geltungsbereich des Grundgesetzes nicht innehat,

sich sonst gewöhnlich aufhält. Die Bestimmungen des Bremischen Wahlgesetzes über die Wohnung, die Berechnung der Fristen und den Ausschluss von der Wählbarkeit gelten entsprechend».

§ 49 BremWahlG lautete wie folgt:

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

**112** Die Mitgliedszahl der Beiräte richtete sich weiterhin nach der Einwohnerzahl (§ 1 Abs. 2-4), wobei die Staffelung wegen des Rückgangs der Einwohnerzahl leicht verändert wurde.

**113** Die Aufgaben und Befugnisse der Beiräte (§§ 5-9, 30 f., 33) wurden in einigen Punkten geändert. Sie umfassten insgesamt

Anhörung- und Informationsrechte (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 2, 4 und 5, § 8 Abs. 2 und 3),

Beratungs-, Beschluss- und Beteiligungsrechte (§ 5 Abs. 1 Nr. 2-5, Abs. 2 Nr. 1, § 6 Abs. 1, § 9) sowie

Äußerungs-, Vorschlags- und Antragsrechte (§ 5 Abs. 2 Nr. 3, § 6 Abs. 2, §§ 30 f., 33).

Das Beschlussrecht der Beiräte wurde gemäß § 14 Abs. 1 nach wie vor begrenzt durch die geltenden Rechtsvorschriften, die in Gesetzen und Rechtsvorschriften bestimmten Zuständigkeiten sowie den Haushaltsplan.

**114** Über Entscheidungsrechte bestimmte § 7:

«Der Beirat entscheidet über

- 1) Die Verwendung der Mittel für stadtteilbezogene Maßnahmen gemäß § 32 Abs. 1;
- 2) die Verwendung der für den Beiratsbereich gemäß § 32 Abs. 2 vorgesehenen Mittel;
- 3) verkehrslenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahmen, soweit diese stadtteilbezogen waren;

- 4) die Organisation und Durchführung von Gemeinschaftsveranstaltungen im Stadtteil;
- 5) den Abschluss und die Pflege von stadtteilorientierten Partnerschaften, soweit gesamtstädtische Interessen nicht dagegen stehen;
- 6) die Planung und Durchführung eigener stadtteilorientierter sozial-, kultur- und umweltpolitischer Projekte».

**115** Die Veranschlagung und Aufteilung der beiratsbezogenen Haushaltsmittel regelte § 32 mit folgendem Wortlaut:

«Mitwirkung bei der Ausführung des Haushalts

- 1) Im Haushaltsplan der Stadtgemeinde Bremen sind für jeden Beiratsbereich beim Ortsamt Mittel für Maßnahmen gemäß § 7 Nr. 1, 3-6 zu veranschlagen.
- 2) Die Behörden haben die beiratsbezogene Verteilung der Mittel für Um- und Ausbauten von Straßen, öffentliche Beleuchtung, Wechsellichtzeichenanlagen und für andere von den Beiräten beantragte und der Stadtbürgerschaft beschlossene Zwecke im Benehmen mit dem Gesamtbeirat vorzunehmen. Im Fall der dem Bauamt Bremen-Nord zur Verfügung gestellten Globalmittel ist das Benehmen mit dem Bauausschuss Bremen-Nord herzustellen. Im Übrigen gilt § 7 Nr. 2».

**116** Die Verfahrensbestimmungen über die Arbeitsweise des Beirats (§§ 10-15) entsprachen im Wesentlichen denen des Gesetzes von 1979 (Rz 98), desgleichen die über die Stellung der Beiratsmitglieder (§§ 16-19), die Arbeit der Ausschüsse (§§ 20-22) den Beiratssprecher (§ 23) und den Gesamtbeirat (§§24-25). Ein Ausschuss für Ausländerangelegenheiten (Rz 98, 101) war im Hinblick auf das vom Gesetz vorgesehene Wahlrecht der Ausländer nicht mehr vorgeschrieben.

**117** Die Organisation der Ortsämter, insbesondere ihre Einrichtung in jedem Stadt- und Ortsteil (§§ 1, 26 Abs. 2) einschließlich der vier gemeinsamen Ortsämter (§ 26 Abs. 1) und die Abgrenzung ihrer örtlichen Zuständigkeit (§ 27) wurden unverändert aus dem Gesetz von 1979 (§§ 1 f., 4, dazu Rz 93 f.) übernommen. Für die Verwaltungsbe-

zirkseinteilung galt auf der Grundlage der Verordnung vom 23.02.1951 (Rz 79) die Verordnung vom 07.04.1987 (BremGBL. S. 147). Die Errichtung von Nebenstellen (s. Gesetz von 1979, § 3) war nicht mehr vorgesehen. Im Unterschied zum Gesetz von 1979 waren hauptamtliche Ortsamtsleiter für zehn Jahre, ehrenamtliche für die Dauer der Wahlzeit des Beirats zu berufen (§ 36 Abs. 2).

**118** Die Aufgaben der Ortsämter (§§ 28-34) stimmten mit denen nach dem Gesetz von 1979 (§§ 33-39) weitgehend überein. Die Ortsämter hatten vor allem die Beiräte bei deren Aufgabenerfüllung zu unterstützen, ihre Beschlüsse bei allen zuständigen Stellen zu vertreten und die den Ortsämtern nach den §§ 29-33 übertragenen Aufgaben wahrzunehmen (§ 28 Abs. 1). Über das Gesetz von 1979 hinaus wurden als übertragene Aufgaben, die von den Ortsämtern als Außenstellen der Verwaltung wahrzunehmen waren, die wirtschaftliche Sozialhilfe, die Melde- und Passangelegenheiten und die Wohnungsförderung besonders genannt (§ 29 Abs. 1 Satz 2). Als eigene Aufgaben der Ortsämter waren die Kontaktförderung (§ 28 Abs. 2) und das Tätigwerden in allen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse im örtlichen Zuständigkeitsbereich (§ 28 Abs. 3) aufgeführt. Die entscheidungsrelevante Mitwirkung bei der Ausführung des Haushalts war in § 32 geregelt (Rz 115). Die Federführung bei Beteiligung mehrerer Ortsämter richtete sich wie bisher nach der Meistbetroffenheit; war dies streitig, so entschied die Aufsichtsbehörde (§ 34), nämlich der Senator für Inneres (§ 35).

**119** Gemäß § 16 Abs. 3 war der Anspruch der Beiratsmitglieder auf Sitzungsgeld bzw. Ersatz ihrer notwendigen Auslagen und ihres Verdienstausfalls nach Voraussetzung und Höhe vom Senat zu regeln. Die entsprechende Verordnung über Pauschalsätze erging am 13.03.1990 (BremGBL. S. 71).

#### **XIV. Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 8. Juli 1991**

**120** Wegen des streitigen generellen Ausländerwahlrechts wurde der Staatsgerichtshof anrufen. Auf Antrag von 25 Mitgliedern der CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft vom 20.02.1991 entschied der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen am 08.07.1991, dass der die Wahlberechtigung der Ausländer zu den Beiräten regelnde § 3 Abs. 2 des Ortsgesetzes vom 20.06.1989 (Rz 111) im konkreten Zusammenhang

mit den den Beiräten eingeräumten Entscheidungsbefugnissen wegen Verstoßes gegen die landesverfassungsrechtlichen Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt (Art. 65 und 66 Abs. 1 BremLV) verfassungswidrig und daher nichtig ist. Daraus folgte, dass gemäß § 4 Abs. 1 des Gesetzes auch die Wählbarkeit der Ausländer zu den Beiräten nicht gegeben ist (*BremStGH* vom 08.07.1991 – St 2/91 –, *BremStGHE* 5, 36, 46 ff. = DVBl. 1991, 1074).

- 121** In den Entscheidungsgründen legte der Staatsgerichtshof zunächst dar, dass für das aktive Wahlrecht der Ausländer die bundesverfassungsrechtlichen und landesverfassungsrechtlichen Aussagen zur Volkssouveränität und Demokratie bestimmend seien. Gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG seien die Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt auch für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern verbindlich. Die Landesverfassung habe in den Art. 65 und 66 Abs. 1 das Demokratiegebot auch für das Land Bremen zur verfassungsrechtlichen Fundamentalnorm erhoben. Die genannten Prinzipien seien nicht nur auf Bundes- und Landesebene, sondern auch in den Untergliederungen der Länder, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden maßgebend. Sie hätten Geltungskraft auch für die unterhalb der kommunalparlamentarischen Ebene angesiedelten Organe und Vertretungen in den Gemeinden. Der Staatsgerichtshof habe bereits in seiner Entscheidung vom 29.03.1982 betont, dass damit auch Stadt- und Gemeindebezirke und deren Vertretungen eingeschlossen seien, soweit Letzteren die selbstständige Ausübung von Staatsgewalt übertragen worden sei. Die gebotene demokratische Rechtfertigung der Staatsgewalt durch das Volk werde durch Wahlen hergestellt. An Wahlen, die gemäß Art. 20 Abs. 2 GG die Ausübung von Staatsgewalt demokratisch legitimierten, könnten nur Deutsche i. S. des Grundgesetzes teilnehmen. Das Bundesverfassungsgericht habe deshalb ein Wahlrecht für Ausländer zu den Bezirksversammlungen in Hamburg und den Gemeinde- und Kreiswahlen in Schleswig-Holstein verneint. Es sei zugleich den Lösungsversuchen nicht gefolgt, die auf eine andere Bewertung des Legitimationsgebotes im Kommunalbereich und speziell auf die Zubilligung einer größeren Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers und/oder des Gemeindeparlaments bei der Bestimmung des Begriffs des Wahlvolkes abzielten. Als Verfassung eines Gliedstaates sei die Landesverfassung dem Homogeni-

tätsgebot des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG) unterworfen. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes sei inhaltsgleich auch Bestandteil der Landesverfassung (Art. 65, 66 BremLV). Die Landesverfassung sei damit für ein Ausländerwahlrecht nicht offen.

- 122** Die hiernach entscheidende Frage, ob die Beiräte Staatsgewalt ausübten, sei zu bejahen. Ausübung von Staatsgewalt sei alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter. Das Bundesverfassungsgericht habe den Begriff weit gefasst und Entscheidungsgewalt auch dann bejaht, wenn sie in einem Beziehungsgefüge zu anderen Entscheidungsträgern ausgeübt werde. In diesem Sinne übten die Beiräte förmlich und inhaltlich Entscheidungsgewalt aus, wie sich aus § 7 des Gesetzes von 1989 ergebe. Gemäß § 32 Abs. 1 i. V. m. § 7 Nr. 1 und 3 bis 6 habe die Stadtbürgerschaft zum Haushaltsjahr 1990 als sogenannte Globalmittel einen Betrag von insgesamt 2.000.000 DM zur Verfügung gestellt, die nach einem zwischen dem Gesamtbeirat und den Ortsamtsleitern vereinbarten Schlüssel auf die einzelnen Beiratsbereiche bzw. Ortsämter verteilt worden seien. Diese bereitgestellten Mittel seien für Maßnahmen nach § 7 Nr. 3 bis 6 verwendet worden. Der zweite Bereich betreffe die Verwendung der für den Beiratsbereich gemäß § 32 Abs. 2 i. V. m. § 7 Nr. 2 vorgesehenen Mittel für Um- und Ausbauten von Straßen, öffentliche Beleuchtung, Wechsellichtzeichenanlagen und für andere von den Beiräten beantragte und von der Stadtbürgerschaft beschlossene Zwecke. Im Unterschied zum Gesetz 1979 bringe das Gesetz 1989 durch die Verweisung in § 32 Abs. 2 Satz 3 auf § 7 Nr. 2 zum Ausdruck, dass der Beirat über die Verwendung der entsprechend bereitgestellten Mittel entscheide. Auch hier seien die entsprechenden Mittel auf die einzelnen Ortsämter verteilt und verwendet worden. Darüber hinaus sei den Beiräten in den Nr. 3 bis 6 von § 7 weitere Entscheidungsrechte eingeräumt worden. Innerhalb des rechtlichen Rahmens habe der Beirat ein freies verwaltungsmäßiges Gestaltungsermessen dahingehend, welche Maßnahmen durchzuführen seien und welche Mittel hierfür bereitzustellen seien. Er könne hierin durch die Fachbehörden nicht beschränkt werden. Die Stadtgemeinde könne ihre Verfassung selbst feststellen und könne diese Kompetenz auch teilweise wahrnehmen, z. B. durch Regelungen über besondere Entscheidungszuständigkeiten innerhalb der Verwaltung. Das sei hier durch § 7 des Gesetzes geschehen. Neben den genannten Normen der Landesverfassung sei das Beiratsgesetz

der alleinige Bewertungsmaßstab zur Beurteilung der Entscheidungsbefugnisse. Die Beiratsmitglieder seien gemäß § 16 Abs. 1 des Gesetzes in ihrer Tätigkeit nicht durch Richtlinien oder Anordnungen des Senats zu beschränken.

**123** Der Staatsgerichtshof führte schließlich noch aus, dass die Entscheidungsbefugnisse der Beiräte nach Quantität und Qualität nicht so gering zu bewerten seien, als dass das Erfordernis der demokratischen Legitimation entfallen könne. Das Bundesverfassungsgericht habe zur Bestimmung der legitimationsbedürftigen Entscheidungsgewalt auch inhaltliche Bewertungsmaßstäbe nach Art, Umfang und Wichtigkeit der Aufgaben herangezogen. Im Urteil vom 31.10.1990 habe es ausgesprochen, dass geringere Anforderungen an die Legitimation zu stellen seien, wenn die Zuständigkeit eines Entscheidungsträgers nur auf einen eng umgrenzten wenig bedeutsamen Bereich gerichtet sei und außerdem einem umfassenden Letztentscheidungsrecht eines übergeordneten Organs unterliege (NJW 1991, 160). Ein solcher Fall liege hier nicht vor. Seien die Beiräte zunächst nur beratende Verwaltungsausschüsse gewesen, so hätten sie sich später zu politisch agierenden Beschlussorganen mit Zuständigkeiten in örtlichen Angelegenheiten gewandelt, auch wenn sie dabei stets unter der Schwelle der durch Verwaltungsdezentralisation gekennzeichneten Bezirksvertretungen geblieben seien. Obwohl deshalb die Beiräte auch nach heutigem Recht als dezentrierte Verwaltungseinheiten mit Elementen politischer Selbstverwaltung zu qualifizieren seien, wie der Staatsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 29.03.1982 betont habe, habe der Ortsgesetzgeber mit den beiden Schritten der Einführung der örtlichen Wahl und der Erweiterung der Beiratsbefugnisse das Beiratsgesetz weiter dem Regelungsmodell des Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung angenähert. Trotz der Begrenzung auf bestimmte Sachbereiche in § 7 seien die Entscheidungsrechte ein gewichtiger Bestandteil der Beiratsarbeit gewesen. Ein wie auch immer geartetes Letztentscheidungsrecht des Senats und seiner Fachbehörden sei weder beabsichtigt gewesen noch tatsächlich festgelegt worden. Die Entscheidungsrechte nach den §§ 7 und 32 würden durch die übrigen Vorschriften des Gesetzes, z. B. die §§ 6 und 8, noch verstärkt. Gegenüber dem Zustand nach dem Gesetz 1979 habe das Gesetz 1989 eine erhebliche Rechtsänderung geschaffen, indem nunmehr ein umfangreicher Aufgabenkatalog der Beiräte bestehe, ihre Entscheidungsbefugnisse beträchtlich ausgeweitet und die Zuständigkeiten und Kompeten-

zen der Fachbehörden in gleichem Ausmaß eingeschränkt worden seien. Damit sei der die Wahlberechtigung der Ausländer regelnde § 3 Abs. 2 des Gesetzes verfassungswidrig und nichtig, da durch das Wahlrecht der Ausländer den Beiräten nicht die erforderliche demokratische Legitimation verschafft werden könne. § 4 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes sei demgegenüber gegenstandslos, da wegen des fehlenden aktiven Wahlrechts das passive Wahlrecht von vornherein entfalle. § 49 Wahlgesetz sei dagegen mit der Landesverfassung vereinbar, denn er entspreche der landesverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung.

### **XV. Nachträgliche Änderungen des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989**

- 124** Die erste Änderung des Gesetzes vom 20.06.1989 erfolgte durch das Gesetz vom 11. November 1991 (BremGBI. S. 395). In § 15 Abs. 3 Satz 1 betreffend Wahlen in (nicht: zu) den Beiräten wurden die Worte »Höchstzahlverfahren d'Hondt« durch die Worte »Proportionalverfahren nach Hare/Niemeyer« und in § 15 und § 20 die Worte »Höchstzahlen« durch das Wort »Proportionalzahlen« ersetzt.
- 125** Das Änderungsgesetz vom 23.02.1995 (BremGBI. S. 119 und 126) betraf die §§ 1, 2 und 4 des Gesetzes. In § 1 waren die Mitgliederzahlen der einzelnen Beiräte nicht erst nach der auf den Einwohnerzahlen beruhenden bisherigen Staffelung zu errechnen, sondern für jeden Beirat bereits festgelegt. Hiernach ergab sich eine Gesamtzahl von 330 Beiratsmitgliedern. In § 2 Abs. 1 wurde anstelle der vierjährigen Amtsdauer die Dauer der Wahlperiode der Bürgerschaft als Amtsdauer der Beiratsmitglieder zugrunde gelegt. In § 4 Abs. 1 erfolgte eine Klarstellung bei der Wohnung in der Bundesrepublik.
- 126** Das Änderungsgesetz vom 18.6.1996 (BremGBI. S. 132) nahm bei der Wahlberechtigung gemäß § 3 Abs. 2 die sich aus der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 08.07.1991 (Rz 120) ergebende Einschränkung auf die ausländischen Unionsbürger, d. h. auf die Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vor (dazu unter XVI, Rz 136 f.). Außerdem wurde in § 1 Nr. 12 (Oberneuland) das Wort »Stadtteil« durch das Wort »Ortsteil« ersetzt.

**127** Art. 1 des Gesetzes vom 01.06.1999 (BremGBI. S. 101) ersetzte in § 29 Abs. 4 die Worte »das Hansestadt Bremische Amt Bremerhaven« durch die Worte »das Hansestadt Bremische Hafenamtsamt – Bezirk Bremerhaven –«.

**128** Mit der Änderungsverordnung vom 05.12.2000 (BremGBI. S. 451) wurden in der Verordnung über Pauschsätze (Rz 119) einige Beträge geändert.

**129** Das Gesetz vom 26.06.2001 (BremGBI. S. 221) brachte eine ganze Reihe von Änderungen.

In § 6 Abs. 1 wurden unter Nr. 11 die Worte angefügt »Vergabe aller stadtteilbezogenen Globalmittel in den Ressorts mit Ausnahme der Mittel im Sinne des § 32 Abs. 2 und des § 7 Nr. 2«.

§ 7 erhielt eine Nr. 7 mit dem Wortlaut »den Ausbau, den Umbau und die Benennung von Wegen, Plätzen, Grün- und Parkanlagen sowie die Benennung von Straßen und öffentlichen Gebäuden, soweit diese stadtteilbezogen sind«: (dazu WK vom 15.09.2001)

In § 8 erhielt die Überschrift die Formulierung »Herstellung von Einvernehmen«. In diesem Sinne wurde Abs. 1 wie folgt neu gefasst:

«Stimmt der Beirat dem Vorschlag einer Behörde nicht zu, so wird auf Verlangen des Beirats der Beratungsgegenstand innerhalb eines Monats auf die Tagesordnung der nächsten Beiratssitzung gesetzt mit dem Ziel, das Einvernehmen herzustellen. Wird das Einvernehmen nicht hergestellt, so ist die Behörde verpflichtet, die Angelegenheit mit vollständigem Beschluss des Beirats der zuständigen Deputation innerhalb von zwei Monaten vorbehaltlich der Bestimmung des Art. 67 Abs. 2 der Landesverfassung zur Beratung vorzulegen, wenn der Beirat dies bei der Beschlussfassung beantragt. Satz 1 gilt entsprechend, wenn die Behörde von einem Vorschlag des Beirats abweichen will.»

Dem § 12 Abs. 5 wurden die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:

«Im Verhinderungsfall leitet der stellvertretende Ortsamtsleiter oder auf Beschluss des Beirats der Beiratssprecher die Sitzungen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.»

In § 15 Abs. 3 und in § 22 Abs. 2 erfolgte eine weitere Änderung des Zuteilungsverfahrens, nunmehr durch Anwendung des Verfahrens nach Sainte Lague/Schepers (dazu § 3 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 BWahlG, s. Schreiber, BWahlG, § 6 Rz 17 ff.). Außerdem wurde das Wort »Proportionalzahl« durch das Wort «Höchstzahl» ersetzt.

Dem § 18 Abs. 1 (Mitwirkungsverbot) wurde folgender Satz 2 angefügt:

«Dies gilt nicht für die Wahl des Ortsamtsleiters im Sinne des § 36 Abs. 2 und 3.»

§ 21 Abs. 5 Satz 1 erhielt folgende Fassung:

«Den Vorsitz im Ausschuss führt einer der Ortsamtsleiter aus dem Stadtbezirk Bremen-Nord. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.»

Weiter wurde dem § 22 noch folgender Abs. 3 angefügt:

«Die Ausschusssitzungen leitet der Ortsamtsleiter. Im Verhinderungsfall leitet der stellvertretende Ortsamtsleiter oder auf Beschluss des Beirats der Ausschusssprecher die Sitzungen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.»

§ 30 Abs. 1 Satz 1 wurde wie folgt geändert:

«Die stadtbremischen Behörden, soweit sie selbst oder durch Dritte öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sind verpflichtet, bei allen Angelegenheiten, die im Ortsamtsbereich von öffentlichem Interesse sind, rechtzeitig über das Ortsamt eine Stellungnahme des Beirats einzuholen, die der entscheidenden Stelle zur Beratung vorzulegen ist.»

Als Abs. 3 wurde dem § 30 dieser Text angefügt:

«Die Beiräte sind von den stadtbremischen Behörden über die Vergabe der Mittel nach dem Gesetz über Wetten und Lotterien und der stadtteilbezogenen Zuwendungen zu informieren.»

In einem neuen § 38 (der bisherige § 38 wurde § 39) wurden männliche und weibliche Personenbezeichnungen gleichgestellt.

- 130** Mit dem Gesetz vom 18.06.2002 (BremGBl. S. 214) wurde in § 29 Abs. 1 die Nr. 1 («wirtschaftliche Sozialhilfe») gestrichen.
- 131** Aufgrund der Bekanntmachung über die Änderung von Zuständigkeiten vom 22.06.2004 (BremGBl. S. 313) wurde in § 30 Abs. 1 Satz 4 und in § 35 Abs. 1 zunächst die Amtsbezeichnung »Senator für Inneres und Sport« geführt.

- 132** Durch Art. 2 des Gesetzes vom 16.05.2006 (BremGBI. S. 274) wurde in §18 Abs. 1 Satz 1 nach dem Wort »Ehegatten« die Angabe », seinem eingetragenen Lebenspartner« eingefügt.
- 133** Das Änderungsgesetz vom 16.10.2006 (BremGBI. S. 436) bezweckte eine stärkere Berücksichtigung der Belange Jugendlicher. Dem § 3 wurde ein Abs. 3 angefügt, wonach auch Deutsche und Unionsbürger, die am Wahltag 16 oder 17 Jahre alt sind, unter den übrigen Voraussetzungen der Abs. 1 und 2 wahlberechtigt sind. Die fakultative Einrichtung von Jugendbeiräten wurde durch § 5a wie folgt ermöglicht:  
«Aufgabe des Beirates ist es auch, das kommunalpolitische Engagement von Jugendlichen im Stadt- oder Ortsteil zu fördern und zu unterstützen. Der Beirat kann beschließen, im Beiratsgebiet einen Jugendbeirat zu gründen, der sich aus Jugendlichen des Beiratsbereichs, die 14, aber noch nicht 18 Jahre alt sind, zusammensetzt. Über die Einzelheiten der Einsetzung und der Aufgaben entscheidet der Beirat durch Beschluss. Die Geschäftsordnung des Beirates kann den Mitgliedern des Jugendbeirates das Rede- und Antragsrecht für die Sitzungen des Beirates gewähren. § 10 bleibt hiervon unberührt.»
- 134** Durch das Gesetz vom 10.07.2007 (BremGBI. S. 416) wurde in § 35 Abs. 1 anstelle des Senators für Inneres und Sport die Senatskanzlei zur Aufsichtsbehörde bestimmt. Gemäß dem entsprechend geänderten § 36 Abs. 2 Satz 1 waren die Ortsamtsleiter von den jeweiligen Beiräten vorzuschlagen und vom Senat haupt- oder ehrenamtlich zu berufen.  
Die Beschlussfassung durch die Beiräte der in § 26 Abs. 1 genannten Ortsämter mit mehreren Beiräten hatte nach dem entsprechend geänderten § 36 Abs. 3 in einer gemeinsamen Sitzung mit gemeinsamer Abstimmung zu erfolgen.
- 135** Art. 2 des Gesetzes vom 24.03.2009 (BremGBI. S. 94) betraf redaktionelle Änderungen bei den §§ 1, 26 und 30 aufgrund der vorhergehenden Gesetze.

## **XVI. Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger durch Gesetz vom 1. Oktober 1996**

- 136** Im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts bewirkten die europäischen Verträge auch Änderungen der Wahlvorschriften zum Beiräterecht. Durch Bundesgesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2086) wurde die folgende neue Bestimmung als Art. 28 Abs. 1 Satz 3 in das Grundgesetz eingefügt:

«Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.»

Die Vorschrift bezweckt die Öffnung der bundesdeutschen Verfassungsordnung für die gemeinschafts- bzw. unionsrechtlich verankerten Rechtspositionen der Angehörigen der EU-Mitgliedsstaaten anlässlich des Inkrafttretens des Vertrags von Maastricht (ABl. C 191/1 vom 29.07.1992). Nach Art. 19 Abs. 1 EG-Vertrag in Verbindung mit der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 (ABl. EG Nr. L 368 S. 38) hat jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedsstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht zu Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedsstaates.

- 137** Land und Stadtgemeinde Bremen standen deshalb vor der Entscheidung, entweder die Wahlen zur Stadtbürgerschaft von denen zum Landtag zu trennen, was die Aufhebung der stadtstaatlichen Personal- und Realunion bedeuten würde, oder den nichtdeutschen Unionsbürgern ein ausschließliches Wahlrecht zur Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft einzuräumen und es für die deutschen Bürger bei dem einheitlichen Wahlakt zum Landtag und zur Stadtbürgerschaft zu belassen (zur verfassungsrechtlichen Vorgeschichte ausführlich *Sieveking, § 449 ff.*). Sie entschieden sich für den zweiten Weg. Zur Umsetzung der genannten Richtlinie erließ die Bürgerschaft (Landtag) das Landesgesetz vom 1. Oktober 1996 (BremGBI. S. 303). Nach Art. 1 erhielt Art. 148 Abs. 1 Satz 3 BremLV folgende Fassung:

«Die Stadtbürgerschaft besteht aus den von den stadtbremischen Wählern mit der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern».

Durch Art. 2 des Gesetzes wurde das Bremische Wahlgesetz um einige Vorschriften ergänzt. In § 1 BremWahlG wurde der folgende Abs. 1a eingefügt:

«Unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche können auch Staatsangehörige der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (Unionsbürger) an der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen teilnehmen. Ihr Wahlrecht gilt jedoch ausschließlich für die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft».

§ 4 Abs. 2 BremWahlG erhielt folgende Fassung:

«Ein nach § 1 Abs. 1a Wahlberechtigter ist ausschließlich zur Stadtbürgerschaft wählbar».

Dem § 5 BremWahlG wurde folgender Abs. 3 angefügt:

«Die Stadtbürgerschaft setzt sich aus den im Wahlbereich Bremen von den Wahlberechtigten nach § 1 Abs. 1 und 1a gewählten Mitgliedern zusammen».

**138** Nach den neuen Vorschriften wurde erstmals die Bürgerschaftswahl am 6. Juni 1999 durchgeführt (BremABl. 1999, 185 ff., 509, 887). Eine Wählergemeinschaft erhielt im Wahlbereich Bremen 2,15 % und im Wahlbereich Bremerhaven 4,01 % der Stimmen und scheiterte damit an der 5%-Klausel. Sie sah darin einen Gleichheitsverstoß und machte mit ihrem Einspruch u. a. geltend, den deutschen Bürgern dürfe nicht länger ein eigenständiges Kommunalwahlrecht verweigert werden. Das Wahlprüfungsgericht I. Instanz wies den Einspruch zurück (NordÖR 2000, 68). Die dagegen beim Staatsgerichtshof als Wahlprüfungsgericht II. Instanz eingelegte Beschwerde blieb erfolglos (Urteil vom 5. Juli 2000 - St 4/99 -, NordÖR 2000, 450):

**139** Der Staatsgerichtshof führte im Einzelnen aus, dass es im staatsorganisatorischen Spielraum des bremischen Gesetzgebers gelegen habe, auch nach Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger am traditionellen Modell der Stadtstaatlichkeit Bremens festzuhalten. Hiernach hätten nur die Unionsbürger ein selbstständiges aktives und passives Wahlrecht zur Stadtbürgerschaft. Die deutschen Bürger könnten nur die Bürgerschaft (Landtag) wählen, aber damit zugleich die Zusammensetzung der Stadtbürger-

schaft beeinflussen. Das Gericht nahm dabei Bezug auf eine frühere Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts II. Instanz (*BremStGH* 04.05.1981 - St 1/80 -, *BremStGH* 4, 111, 136), wonach die einheitliche Stimmabgabe für die personell identischen Mandatsbewerber der Stadtbürgerschaft und des Landtags durch die bremische Staatsorganisation gerechtfertigt wird und keine unter dem Gesichtspunkt der Wahlfreiheit erhebliche Verkürzung des Wählereinflusses beinhaltet. Der Fall liege anders als z. B. bei den nach der früheren Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen zu wählenden Bezirksvertretungen, weil dort der Wähler nach Wahl eines Ratskandidaten nicht mehr frei entscheiden könne, welche gebundene Liste von Kandidaten für die Bezirksvertretung er wählen wolle und weil dort die Sitzverteilung für die Bezirksvertretung auf der Grundlage der für den Rat abgegebenen Stimmen erfolge (*BremStGHE* 4, 136 unter Bezugnahme auf *BVerfGE* 47, 283 f.). Bei der Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) und zur Stadtbürgerschaft sei der Wähler vor die Entscheidung über beide Gremien mit identischen, feststehenden Bewerbern gestellt, obwohl es sich um einen einheitlichen Wahlakt handle. Wenn auch inhaltlich zusammengefasst, werde damit beiden Gremien die erforderliche demokratische Legitimation verschafft. Die sowohl nach der Person des Abgeordneten als auch nach der Funktion des Mandates vorgenommene Zusammenfassung von staatlichen und kommunalen Elementen sei auf eine lange und durchgehende Tradition zurückzuführen.

Diese stadtstaatlichen, durch Art. 148 *BremLV* abgesicherten Strukturen seien nach der Richtlinie 94/80 EG des Rates vom 19.12.1994 nicht umzuformen, vielmehr habe eine Gleichstellung von Staatsangehörigen und Unionsbürgern auf der Grundlage der vorgefundenen Strukturen zu geschehen (*BR-Drucks.* 294/94 vom 20.05.1994). Die mit dem Gesetz getroffenen Regelungen in Art. 148 Abs. 1 Satz 3 *BremLV* sowie im *BremWahlG* seien ein Modell praktischer Konkordanz zwischen den Besonderheiten der stadtstaatlichen Struktur und den verfassungsrechtlichen Anforderungen einer demokratischen Wahl. Die Ungleichbehandlung von deutschen Wählern und Unionsbürgern sei durch den zureichenden Grund der Erhaltung der Stadtstaatlichkeit Bremens gerechtfertigt. Die Differenzierung sei das mildeste Mittel und nicht überproportional. Die einzige Alternative, die Verselbständigung der Stadtbürgerschaft, die nach Art. 145 Abs. 1 Satz 1 *BremLV* nicht vom (einfachen) Landesgesetzgeber, sondern nur von der Stadt-

gemeinde Bremen realisiert werden könne, sei eine staatsorganisatorisch tiefgreifende und folgenreiche Entscheidung, die auch nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nicht geboten sei. Der Gesetzgeber habe allerdings die Pflicht, die tatsächlichen Verhältnisse und die praktische Handhabung des Gesetzes zu beobachten und bei einer relevanten Verstärkung der Ungleichheitslage korrigierend einzugreifen.

Nach der amtlichen Bekanntmachung des endgültigen Wahlergebnisses (BremABl. 1999, 511) habe sich die Wahlbeteiligung der Unionsbürger auf die Doppelmandate nicht ausgewirkt, Für eine Überprüfung der 5%-Klausel bei der Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) habe für den Gesetzgeber kein Anlass bestanden, da sich die Verhältnisse nicht geändert hätten. Da es keine selbstständige Wahl zur Stadtbürgerschaft gebe, fehle es insoweit schon an einem möglichen Objekt der Prüfungspflicht.

- 140** Der Staatsgerichtshof hatte sich in der vorgenannten Entscheidung nicht mit den Wahlen zu den Beiräten zu befassen. Auch zu diesen Wahlen sind die Unionsbürger wahlberechtigt und wählbar (Rz 126). Wegen der stadtstaatlichen Besonderheiten ist das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 05.07.2000 mittelbar auch für sie von Bedeutung.

## **XVII. Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010**

- 141** Auch mit dem Beiratsgesetz von 1989 konnte es, ähnlich wie mit den früheren Gesetzen (s. Rz 60, 71, 83, 106), nicht sein Bewenden haben. Im Verlauf der nächsten 20 Jahre tauchten neue Probleme auf, andere waren weiter ungelöst. Neben dem Grundanliegen einer stärkeren Beteiligung der Einwohner an der Verwaltung spielten Detailprobleme vor Ort eine Rolle.

Schon bald nach Einführung der Vorschrift von Nr. 7 in § 7 (Rz 129) entstanden z. B. Meinungsverschiedenheiten über die Tragweite der Entscheidungsrechte bei Grünanlagen an Straßen (WK vom 15.09.2001). Im Jahr 2006 trat die Arbeitsgemeinschaft der Bremer Ortsamtsleiter mit einem Katalog von Forderungen an die Öffentlichkeit (WK vom 05.10.2006).

Anlässlich eines Senatsempfangs für die Beiräte im Januar 2007 kamen zahlreiche Beiratssprecher, Beiratsmitglieder und Ortsamtsleiter zu Wort und sprachen sich anhand von Beispielen für eine quantitative und qualitative Verbesserung der Beteiligungsrechte aus (eingehend WK vom 25.01.2007). Über die Ergebnisse der Beiratswahlen im Zu-

sammenhang mit der Bürgerschaftswahl am 13. Mai 2007 (BremABl. 2007, 615) und die anschließenden konstituierenden Sitzungen der einzelnen Beiräte wurde ausführlich berichtet (WK vom 18.05., 14.06., 12.07. und 19.07.2007). In anderen Artikeln kommt z. B. die Verbundenheit der Beiratsmitglieder mit ihrem Wohngebiet zum Ausdruck (s. WK vom 09.11.2009 über den ersten Sprecher des Beirats Östliche Vorstadt, Lothar Rastemborski).

- 142** Bürgermeister Börnsen griff die Forderungen der Beiräte und Ortsämter auf und stellte eine gesetzliche Neuregelung in Aussicht (WK vom 30.06. und 06.09.2007). Die Senatskanzlei erarbeitete einen Referentenentwurf zur Novellierung des Beiratsgesetzes und leitete ihn im Juni 2008 dem zwischenzeitlich geschaffenen Ausschuss für Bürgerbeteiligung und Beiratsangelegenheiten sowie allen Beiräten und Ortsamtsleitungen zu. Auf der Grundlage der bis Mitte November 2008 eingegangenen und dem Ausschuss und den Beiräten zur Kenntnis gegebenen Stellungnahmen überarbeitete die Senatskanzlei den Referentenentwurf.

Nach förmlicher und rechtlicher Überprüfung durch die einzelnen Senatsressorts und einer erneuten Überarbeitung durch die Senatskanzlei legte der Senat den »Entwurf eines Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter« der Bremischen Bürgerschaft (Stadt) vor (Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 18. August 2009, Drs. 17/366 S).

Auch hierüber wurden die Beiratsmitglieder und Ortsamtsleiter in einer öffentlichen Versammlung informiert (WK vom 03.11.2009).

- 143** Im Gegensatz zu den kontroversen Standpunkten in den Parlamentsdebatten zu den früheren Gesetzen (s. Rz 60, 72, 87, 89 ff., 108) zeigte sich jetzt, ermöglicht vor allem durch die intensive Vorbereitung, von Anfang an eine breite parlamentarische Übereinstimmung (s. zu den einzelnen Redebeiträgen in der Bürgerschaft *Probst*, Bericht zur Evaluation, S. 16 f.). Bürgermeister Börnsen hob diese Entwicklung als einmalig in der bremischen Gesetzesgeschichte hervor (Verhandlungsberichte der 35. Sitzung der Stadtbürgerschaft, 2010, S. 1448). Am 18. Januar 2010 beschloss die Stadtbürgerschaft das Gesetz, das am 2. Februar 2010 vom Senat verkündet wurde (BremGBI. 2010 S. 130) und am 3. Februar 2010 in Kraft trat (§ 39 Abs. 1).

**144** Formal und inhaltlich wahrte das Gesetz von 2010 die Kontinuität zum Gesetz von 1989. Während der verhältnismäßig langen Zwischenzeit konnten durch die geschilderten Änderungen des Gesetzes von 1989 (Rz 124-135) bereits notwendige Teilkorrekturen vorgenommen werden. Ausgehend von dem Leitziel, »mehr Bürgernähe für stadtteilbezogene Entscheidungen sicher zu stellen« (Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 18.08.2009, 17/366 S)., setzte die Novellierung gleichwohl neue Schwerpunkte, nämlich die Stärkung der Informations-, Mitwirkungs-, Zustimmungs- und Entscheidungsrechte der Beiräte (§§ 7, 9 und 10), die Ausweitung ihrer Entscheidungskompetenzen in stadtteilbezogenen Bereichen (§§ 10 Abs. 3, 32), die Durchführung von und die Teilnahme an Planungskonferenzen (§ 8) und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Ortsämtern und Deputationen (§§ 11, 29, 31 f.).

Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Neuregelungen gegenüber dem Gesetz von 1989:

1. Vorbereitung und Durchführung von Planungskonferenzen gemäß § 8.
2. Erweiterung der Beteiligungsrechte gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3, 6 und 10.
3. Einführung weiterer Beteiligungsrechte gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 8, 12 und 13.
4. Einführung weiterer Entscheidungsrechte gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 2, 8, 9 und 10.
5. Einführung weiterer Zustimmungsrechte gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 1 bis 4.
6. Überarbeitung der haushaltsrelevanten Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 in Verbindung mit § 32 Abs. 1 bis 4.

**145** Zur Umsetzung der vorgenannten Grundsatzregelungen und im Übrigen gibt es weitere Änderungen gegenüber dem Gesetz von 1989, von denen die wichtigsten hier genannt werden sollen.

Die Anzahl der Mitglieder der Beiräte richtet sich nicht mehr nach konstanten Zahlen, sondern wie schon früher nach der Einwohnerzahl des Beiratsbereichs und der hiernach vorzunehmenden Einordnung in eine von insgesamt sieben Zahlengruppen (§ 1).

Die zuständigen Stellen (§ 5 Abs. 3) haben von sich aus die Beschlüsse des Beirats zu berücksichtigen und diesen frühzeitig in ihre Tätigkeit einzubeziehen (§ 5 Abs. 2). Bei Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeiten hat die Senatskanzlei als Aufsichtsbehörde (§ 34) zu vermitteln (§ 5 Abs. 4). Gemeinsam mit dem Ortsamt (§§ 27 ff.) hat der Beirat auf Geschlechtergerechtigkeit, Transparenz und Barrierefreiheit hinzuwirken (§ 5 Abs. 5).

Der Beirat hat die Bürger- und Jugendbeteiligung verstärkt zu fördern (§ 6).

Wird in den Fällen der Beteiligungsrechte nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 13 und der Entscheidungs- bzw. Zustimmungsrechte nach § 10 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 kein Einvernehmen zwischen dem Beirat und der zuständigen Stelle erzielt, so ist - im Wesentlichen wie bisher - nach § 11 Abs. 1 Satz 1 bis 3 und Abs. 2 vorzugehen. Nach Abschluss dieses Verfahrens entscheidet nunmehr auf Antrag des Beirats in den Fällen des § 9 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 11 und des § 10 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 die Stadtbürgerschaft (§ 11 Abs. 3). Der Beirat kann im Übrigen in allen Fällen des § 9 Abs. 1 oder des § 10 Abs. 2 eine Beratung in der Stadtbürgerschaft beantragen (§ 11 Abs. 4).

Die Mitgliedschaft im Beirat endet vier Monate nach Verlegung der Hauptwohnung in einen anderen Beiratsbereich sowie an dem Tag, an dem das Mitglied seine Hauptwohnung außerhalb der Stadtgemeinde bezieht (§ 22 Abs. 1 Satz 1).

An die Stelle des früheren Gesamtbeirats ist die Beirätekonferenz getreten (§ 24 Abs. 2). Außerdem können Regionalausschüsse eingesetzt werden (§ 24 Abs. 1).

Für Ausschusssitzungen gilt jetzt der Grundsatz der Öffentlichkeit mit Ausnahmen (§ 25).

Den Ortsämtern sind weitere Aufgaben der Kooperierung, Koordinierung und Moderierung übertragen worden (§ 29 Abs. 4 bis 7).

**146** Das Gesetz vom 2. Februar 2010 ist bis Ende 2013 nur in drei Fällen geändert worden. So wurde durch das Ortsgesetz vom 16.11.2010 (BremGBI. S. 574) in § 9 Abs. 1 Nr. 3 der Text wie folgt geändert:

«Erteilung von Baugenehmigungen; Genehmigungsfreistellungen sind dem Beirat zur Kenntnis zu geben, ebenso wie Gestattungen von Abweichungen von den Vorschriften der Bremischen Landesbauordnung zur Herstellung der Barrierefreiheit»;

Mit dem Ortsgesetz vom 27.03.2012 (BremGBI. S. 133) wurde die bisherige Regelung in § 35 Abs. 2, wonach der Beirat die Ortsamtsleitung lediglich vorschlägt, durch die Wahl ersetzt und § 35 Abs. 2 wie folgt neu gefasst:

«Der Beirat wählt die Ortsamtsleitung in geheimer Wahl. Gewählt ist, wer von den abgegebenen Stimmen die meisten erhalten hat. Kann sich in drei Wahlgängen niemand durchsetzen, wird das Besetzungsverfahren abgebrochen. § 17 Absatz 2 Satz 2 findet keine Anwendung. Der Senat beruft die Ortsamtsleitung als haupt- oder ehrenamtliche Ortsamtsleitung. Ehrenamtliche Ortsamtsleitungen werden für die Dauer der Wahlzeit des Beirats berufen; nach deren Ablauf üben sie ihre Tätigkeit bis zur Berufung einer nachfolgenden Ortsamtsleitung aus.»

In Abs. 3 wurden die Wörter «Beschlussfassung» und «Abstimmung» jeweils durch das Wort «Wahl» ersetzt.

Durch das Ortsgesetz vom 23.04.2013 (BremGBI. S. 115 f.) wurde § 1 Abs. 1 Nr. 12 neu gefasst («Stadtteil Oberneuland»). § 38 (Übergangsregelungen) wurde aufgehoben, der bisherige § 39 wurde § 38.

### **XVIII. Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 31. Januar 2014**

**147** Auch aus jüngster Zeit liegt eine Entscheidung des Bremischen Staatsgerichtshofs vor, die für das Beiräterecht Bedeutung hat (*BremStGH*, Urteil vom 31.01.2014 - St 1/13 -, DVBl. 2014, 1248). Dem Gericht war gemäß Art. 140 BremLV die Frage nach der Ver-

fassungsmäßigkeit eines in erster Lesung durch die Bremische Bürgerschaft beschlossenen Gesetzes vorgelegt worden, das zwei Erweiterungen des bremischen Wahlrechts vorsah. Zum einen ging es um ein Wahlrecht der Unionsbürger über das bestehende Wahlrecht zur Stadtbürgerschaft (s. Rz 136 ff.) hinaus auch für Wahlen zur Bürgerschaft (Landtag). Zum anderen sah das Gesetz das Wahlrecht zu den Beiräten auch für Einwohner vor, die weder die deutsche Staatsangehörigkeit noch die eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen. Der Staatsgerichtshof hat in beiden Fällen einen Verstoß gegen Art. 66 Abs. 1 BremLV angenommen, weil die genannten Personengruppen nicht zum Volk als Träger der Staatsgewalt gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gehören.

**148** Für den Gesetzentwurf im ersten Fall sprechen zwar praktische Erwägungen dergestalt, dass die wahlrechtliche völlige Gleichstellung der Unionsbürger mit deutschen Bürgern letzte Zweifel wegen einer Ungleichheit bei der Wahl zur Stadtbürgerschaft (s. Rz 137 ff.) beseitigen würde und außerdem die Bürgerschaftswahlen erheblich vereinfachen würde. Der Weg ist jedoch nicht gangbar, wie der Staatsgerichtshof anhand des deutschen Verfassungsrechts und der Rechtsprechung dargelegt hat. Die Einräumung des Wahlrechts an die Unionsbürger gilt gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 3 nur für Kreise und Gemeinden, lässt also die Geltung des Legitimitätsgebotes bei Landtagswahlen nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG unberührt (DVBl. 2014, 1249 ff.). Der früher in der Gemeinsamen Verfassungskommission erörterte Vorschlag, den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg zu ermöglichen, den Unionsbürgern ein Wahlrecht auch zu den Landesparlamenten einzuräumen, blieb erfolglos (BT-Drucks. 12/3338, S. 1, 12 ff.; 12/6000, S. 97, 140).

**149** Zum Fall der Beiratswahlen hat sich der Staatsgerichtshof auf seine frühere Entscheidung vom 8. Juli 1991 (Rz 120 ff.) bezogen und die damalige Begründung der Ausübung von Staatsgewalt auch auf das Gesetz vom 2. Februar 2010, das die Entscheidungsrechte noch erweitert und verstärkt habe, erstreckt. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG gebe den Ländern nicht lediglich eine Untergrenze für andere Fälle vor, sondern habe das Homogenitätsgebot für diese Fälle aufrechterhalten. Die Kompetenzen der Beiräte seien schließlich auch nicht lediglich auf einen eng begrenzten und wenig bedeutsamen Be-

reich gerichtet, so dass gemäß der Rechtsprechung des BVerfG (Beschluss vom 31.10.1990 - 2 BvF 3/89 -, BVerfGE 83, 60, 74) nicht von einer Kompensation der Elemente der demokratischen Legitimation gesprochen werden könne (DVBl. 2014, 1252 f.).

- 150** Der Staatsgerichtshof hat angesichts der Beurteilung der beiden Fallgruppen die Feststellung getroffen, dass eine idealtypische Kongruenz zwischen Staatsangehörigkeit, Wahlrecht und Unterworfenheit von Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland infolge von Zuwanderung nicht bestehe. Der Bundesgesetzgeber könne aber durch Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtern und auf diese Weise den Kreis der nach Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 2 GG Wahlberechtigten der Realität entsprechend vergrößern. Auf diesen Weg habe das BVerfG ausdrücklich hingewiesen, um einer Inkongruenz zwischen den Inhabern demokratischer Rechte und den dauerhaft staatlicher Herrschaft Unterworfenen entgegenzuwirken (BVerfG 31.10.1990 - 2 BvF 2, 6/89 -, BVerfGE 83, 37, 52). Nach der Konzeption des GG sei das Staatsangehörigkeitsrecht das geeignete Mittel, um der durch Migration geänderten Zusammensetzung der Wohnbevölkerung Rechnung zu tragen. Es sei für die Zusammensetzung des Staatsvolkes offen und gestatte es, Anpassungen an den gesellschaftlichen Wandel vorzunehmen und damit auch das Wahlrecht auszuweiten (DVBl. 2014, 1248, 1252).

### **XIX. Evaluation des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010 gemäß dem Evaluationsbericht vom Juli 2014**

- 151** Trotz der von weitgehender Einmütigkeit begleiteten Vorarbeiten zum Gesetz vom 02.02.2010 (Rz 141 ff.) gab es schon bald nach Erlass Kritik und Abänderungsvorschläge. Gewissermaßen als Schritt zur weiteren Entwicklung wurde die Bildung von umfassend kompetenten Bezirksämtern und -parlamenten unter Aufhebung der Stadtbürgerschaft empfohlen (so der Präsident der Bürgerschaft, Christian Weber in WK vom 21.04.2010; ähnlich der frühere Ortsamtsleiter Dietrich Heck in WK vom 24.06.2010).

Ungeachtet dessen waren die Beiräte vor Ort weiterhin aktiv, zumeist begleitet von großem Interesse in der Bevölkerung (WK vom 29.04.2010: Beirat Schwachhausen zur Erhaltung von Spielplätzen; WK vom 06.05.2010: Beirat Mitte zum Lärmschutz).

Wiederum im Zentrum der Öffentlichkeit standen die Beiratswahlen am 22. Mai 2011 (u. a. WK vom 03.06., 27.06. und 11.07.2011). Obwohl die Wahl zu den Beiräten einen selbstständigen Konstitutionsakt darstellt, ist sie rechtlich und organisatorisch mit den Bürgerschaftswahlen verbunden. Das hat z. B. zur Folge, dass die Wahlbeteiligung hier wie dort annähernd gleich ist. So betrug z. B. die Wahlbeteiligung bei der Bürgerschaftswahl 2007 im Wahlbereich Bremen (jeweils gerundet) 58%, bei der Beiratswahl 57% (BremABl. 2007, 611). Innerhalb der Ortsbereiche gab es große Schwankungen, so zwischen 77% in Blockland, 56% in Mitte und 45% in Gröpelingen (BremABl. 2007, 615 ff.). Über die Wahlen 2011 sind mit dem endgültigen Ergebnis keine Zahlen über die Wahlbeteiligung bei der Beiratswahl veröffentlicht worden (BremABl. 2011, 797). Sie können aber aus den Zahlen der Wahlberechtigten und der Wähler errechnet werden. Hiernach betrug die Wahlbeteiligung bei den Beiratswahlen insgesamt (jeweils gerundet) 55%, in Blockland 75%, in Mitte 56% und in Gröpelingen 42% (BremABl. 2011, 797, 812, 829, 845, 859). Der allgemeine Rückgang der Wahlbeteiligung von 2007 zu 2011 um rund 2 Prozentpunkte zeigt sich also auch bei den Beiratswahlen.

Die anstelle des früheren Gesamtbeirats gebildete Beirätekonzferenz (§ 24 Abs. 2 und 3) hat sich im November 2011 konstituiert und die Arbeit aufgenommen (WK vom 12.01.2012 mit dem Bericht ihrer Sprecherin Edith Wangenheim). Ein Kritikpunkt war hier, dass die vom Verkehrsressort gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes zu erlassenden Richtlinien über verkehrslenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahmen trotz Anmahnung über Jahre hinweg nicht vorgelegt worden sind (WK vom 28.07.2014).

Bei der Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung und der Zusammenarbeit zwischen Beiräten und Behörden sind indessen auch zahlreiche Verbesserungen festgestellt worden (so der Vorsitzende des Ausschusses für Bürgerbeteiligung und Beiräte, Helmut

Weigelt, WK vom 21.04.2013). Die bislang gebildeten sieben Jugendbeiräte haben durchweg positiv über ihre Arbeit berichtet (WK vom 30.03.2014). Die Schwierigkeiten, aber auch die Erfolge der Beiratsarbeit hat der nach langjähriger Tätigkeit ausgeschiedene Ortsamtsleiter Robert Bücking geschildert (WK Stadtteil-Kurier vom 26.10.2014).

- 152** Zur Klärung, ob sich das Gesetz vom 02.02.2010 in der Praxis bewährt hat, aber wohl auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Stellungnahmen und der Komplexität der Materie, hat die Stadtbürgerschaft am 19. Februar 2013 auf Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Durchführung einer Untersuchung über die Erfahrungen mit dem Gesetz und seine Bewertung durch die Beteiligten (sogenannte Evaluation) beschlossen (Beschlussprotokoll der 21. Sitzung der Stadtbürgerschaft , Drucksache 18/272). Beauftragt wurde Prof. Dr. Lothar Probst, Leiter des Arbeitsbereichs Wahl-, Parteien- und Partizipationsforschung am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen. Er bildete mit sieben weiteren Wissenschaftlern eine Forschungsgruppe und stellte des Konzept, bestehend aus Dokumentenanalyse, qualitativen Interviews und Online-Fragebogen, nach Abstimmung mit der Senatskanzlei Mitgliedern der Beirätekonferenz, der Ortsämter und anderen Beteiligten vor (s. dazu im Einzelnen *Probst*, Bericht zur Evaluation des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010, Bremen, Juli 2014, Universität Bremen, im Folgenden *Probst*, Bericht). Die für die Evaluation maßgebenden Fragestellungen betrafen nach dem Beschlussprotokoll der Bürgerschaft vor allem die Bewährung der neuen Instrumente Planungskonferenzen, Regionalausschüsse und Beirätekonferenz, die Aufgabenerfüllung durch Beiräte und Ortsämter, die Bewährung der erweiterten Beteiligungs- und Entscheidungsrechte, die Zusammenarbeit mit den Ressorts und Dienststellen und die Frage nach wesentlichen Gesetzeskorrekturen, Behebung von Anwendungsproblemen und Möglichkeiten für eine weitere Stärkung der Beiratsrechte (*Probst*, Bericht, S. 18).

Der Verlauf der Forschungsarbeiten, die im Mai 2013 begannen, wird im Bericht im Einzelnen geschildert (*Probst*, Bericht, S. 19-25). Am 7. April 2014 wurde die Online-Befragung mit einer Rücklaufquote von über 50% (159 beantwortete Online-

Fragebögen von 308 per E-Mail angeschriebenen Personen) abgeschlossen (*Probst*, Bericht, S. 25).

Die Ergebnisse der Evaluation werden in fünf Gruppen unterteilt, nämlich in Planungskonferenzen (§ 8 Abs. 1), Stärkung der Bürgerbeteiligung (§ 6), Jugendbeteiligung in den Beiräten, die erweiterten Rechte nach den §§ 7,9,10 und 11 und beiratsübergreifende Zusammenarbeit: Beiratskonferenz und Regionalausschüsse. Jeder der fünf Einzelberichte schließt mit einer Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen. Danach folgt eine Zusammenfassung des gesamten Berichts. Im Anhang ist der Online-Fragebogen abgedruckt.

- 153** Den neu eingeführten Planungskonferenzen widmet der Bericht unter allen Sachbereichen den größten Raum (S. 26-47). § 8 wird in seinen Bestandteilen ausführlich dargestellt und der sich daraus ergebende Handlungsspielraum erörtert. Für die Planungskonferenzen wird eine grundsätzlich positive Beurteilung abgegeben, verbunden mit einer Reihe von Handlungsempfehlungen. Änderungen des § 8 werden nicht vorgeschlagen, sofern nicht einige Empfehlungen, z. B. zur Anzahl, zum Teilnehmerkreis und zur Öffentlichkeit, entsprechend aufzufassen sind.
- 154** Die Stärkung der Bürgerbeteiligung wird ebenfalls als ein wichtiges Gesetzesziel angesehen, aber insbesondere in den Stadtteilen mit mittlerem oder niedrigem Sozialindex nicht für ausreichend gehalten und deshalb mit Vorschlägen zur Verbesserung der informationellen und personellen Ressourcen verknüpft (*Probst*, Bericht, S. 48-59).
- 155** Noch entschiedener spricht sich der Bericht für eine stärkere Förderung der in den einzelnen Stadtteilen unterschiedlich entwickelten Jugendbeteiligung aus und unterbreitet auch hier eine Reihe konkreter Handlungsempfehlungen (*Probst*, Bericht, S. 60-76).
- 156** Detailliert geht der Bericht auf die Verstärkung der Rechte durch die §§ 7, 9, 10 und 11 des Gesetzes ein (*Probst*, Bericht, S.73-91). Fast die Hälfte der befragten Beiratsmitglieder ist der Meinung, dass sich die Neuregelungen nicht bewährt haben. Im Bereich der Informationsrechte werden Fristversäumnisse und ungenügende Auskünfte beklagt.

Die Erweiterung der Beteiligungs-, Entscheidungs- und Zustimmungsrechte wird begrüßt, die Umsetzung aber nicht als befriedigend angesehen. Die erst nach mehrfacher Anmahnung und Überarbeitung vorgelegten Richtlinien gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 enthielten unzutreffende Auslegungen der Straßenverkehrsbestimmungen. Generell sei der rechtsverbindliche Status der Behörden-Richtlinien zu klären.

Das Entscheidungsrecht der Beiräte über stadtteilbezogene Mittel (Stadtteilbudgets) gemäß § 32 Abs. 4 in Verbindung mit § 10 Abs. 3 steht nach Auffassung der Beiräte nur auf dem Papier, da bis auf Restmittel zur Verkehrssicherung keine derartigen Mittel zur Verfügung ständen. Verfahren zur Herstellung von Einvernehmen gemäß § 11 haben nach der mit dem Bericht vorgelegten Tabelle kaum stattgefunden. Als unwirksam soll sich § 11 bei Baugenehmigungsverfahren erwiesen haben. Die Beratung in der Stadtbürgerschaft (§ 11 Abs. 4) hat nach dem Bericht nur in einem Fall eine Rolle gespielt.

Als Zwischenergebnis wird festgehalten, dass Kommunikations-, Akzeptanz- und Kompetenzprobleme die Arbeit erschwerten. Vertreter der Beiräte beklagten, dass sie nicht ernst genug genommen würden, Behördenvertreter, dass den Beiräten die ausreichende Kenntnis fehle. Überwiegend herrscht deshalb auch nach der Reform Unzufriedenheit über die Zusammenarbeit.

Bei der Überprüfung der Ressourcen wird festgestellt, dass die Neuregelung der Beiratsrechte zu einer Mehrbelastung der Ortsämter geführt hat, die mit der vorhandenen Personalausstattung nicht mehr aufgefangen werden kann. Auch die Beiratsmitglieder stoßen an ihre zeitlichen und physischen Grenzen. Mehr als zwei Drittel halten die Aufwandsentschädigung für zu gering. Die Behördenvertreter klagen ebenfalls über die Mehrbelastung. Trotz dieser Erschwernisse wird die Stärkung der Beteiligungsrechte von den Beiratsmitgliedern insgesamt als Fortschritt gewertet. Naheliegend sind deshalb Handlungsempfehlungen, die zu einer Minderung der Belastungen führen können, insbesondere ausreichende Personalausstattung der Ortsämter, Einrichtung einer eigenen unabhängigen Rechtsberatung für die Beiräte, Entwicklung von Fort- und Weiterbildungsangeboten und Anpassung der Sitzungsgelder.

- 157** Als fünften und letzten Teil enthält der Bericht die Ermittlungsergebnisse über die beiratsübergreifende Zusammenarbeit in Gestalt der Beiratskonferenz und der Regionalausschüsse (*Probst*, Bericht, S. 92-101). Er gibt einen Überblick über die ersten Sitzungen der öffentlich tagenden Beirätekonzferenz und die behandelten Themen. Gut die Hälfte der befragten Beiratsmitglieder bewertet das neue Instrument Beirätekonzferenz positiv. Die fakultativ und nicht auf Dauer einzurichtenden Regionalausschüsse sind insbesondere zur Reduzierung des Bahnlärms eingesetzt worden. Insgesamt halten die Befragten die beiratsübergreifende Zusammenarbeit überwiegend für verbesserungswürdig. Dazu gibt es im Bericht Handlungsempfehlungen, z. B. zur Entwicklung eigener Initiativen durch die Beirätekonzferenz.
- 158** In der Zusammenfassung des gesamten Berichts (*Probst*, Bericht, S. 102-105) wird an die Ergebnisse zu den Teilbereichen angeknüpft und ihr wesentlicher Inhalt zu Gesamtaussagen zusammengefasst. Auf Grund der gewonnenen Aussagen wird die Novellierung des Beiräterechts mit dem Gesetz vom 2. Februar 2010 als kontinuierliche Weiterentwicklung in langjähriger Tradition gesehen. Die durch die §§ 7-11 bewirkte Erweiterung der bisherigen und die Einführung neuer Rechte (z. B. Planungskonferenzen) sowie die Einräumung von Stadtteilbudgets nach § 32 Abs. 4 werden als eine erhebliche Stärkung der Position der Beiräte im institutionellen Gefüge Bremens aufgefasst. Trotzdem gibt es bei der Umsetzung der Rechte auf Seiten der Beiräte Unmut wegen mangelnder Kooperationsbereitschaft der Behörden und nicht genügender Beachtung der Beiratsrechte. Gefordert werden mehr »rechtsfeste Letztentscheidungsrechte«. Aus der Sicht der Behörden werden mangelnde Kenntnis der rechtlichen Grenzen der Kompetenzen und ungenügende Schulung kritisiert.
- 159** Unabhängig von diesen Perspektiven «scheint der Evaluationsgruppe ein Teil der Probleme in der rechtlich nicht eindeutigen Verankerung der Beiräte in der institutionellen Gesamtstruktur Bremens zu liegen. Obwohl ihnen im Rahmen vieler Gesetzesnovellen mehr und mehr Rechte und Befugnisse .....von der Stadtgemeinde Bremen übertragen wurden, sind die Beiräte verfassungsrechtlich gesehen keine gewählten Betriebsvertretungen im Sinne des Artikels 145 Abs. 2 der Bremer Landesverfassung.»

Hierzu und über die Rechtsfolgen enthält der Bericht weitere Ausführungen (*Probst*, Bericht, S. 102-103), auf die bei der rechtlichen Beurteilung näher einzugehen ist.

- 160** Als weiteres strukturelles Problem wird in dem Bericht die Finanzlage Bremens angeführt und das Fehlen der erforderlichen Mittel wie schon bei den Teilbereichen vermerkt. Als Probleme der Beiratsarbeit selbst werden ein nicht ausreichender Stellenwert bei der Bürger- und Jugendbeteiligung und bei der beiratsübergreifenden Zusammenarbeit genannt (*Probst*, Bericht, S. 103).

In Anknüpfung an die genannten Empfehlungen zu den Einzelbereichen enthält der Evaluationsbericht am Schluss der Zusammenfassung eine Aufstellung der wichtigsten Empfehlungen (*Probst*, Bericht, S. 104 f.).

- 161** Im Bürgerschaftsausschuss, bei den Beiräten und in der weiteren Öffentlichkeit sind die Evaluation und der Bericht darüber mit Interesse und Zustimmung aufgenommen worden (WK vom 16.06. und 13.11.2014). Der Senat hat nach Presseberichten in Aussicht gestellt, dass die Stadtteile künftig tatsächlich eigene Stadtteilbudgets im Bremer Haushalt erhalten sollen (WK vom 13.11.2014).

## **B. Rechtliche Beurteilung**

### **I. Einfachgesetzliches Recht**

#### **1. Rechtstatsachenforschung**

- 162** Die in erster Linie nach den Regeln der Sozialforschung konzipierte und realisierte Evaluation (s. Fachliteratur in *Probst*, Bericht, S. 106 f.) kann auch unter juristischem Blickwinkel betrachtet werden. Die Frage, wie die Adressaten eines Gesetzes die ihnen eingeräumten Rechte und auferlegten Pflichten bewerten und welche Konsequenzen sie hieraus für die Bewährung des Gesetzes ziehen, rückt das Anliegen jedenfalls auch in den Bereich der aus der Rechtssoziologie entwickelten Rechtstatsachenforschung. Hier wie dort sollen signifikante Aussagen über die Wirksamkeit eines Gesetzes ermittelt werden, die durch Einzelfälle, z. B. Gerichtsverfahren, in dieser Breite nicht geliefert

werden könnten (zur Bedeutung sozialwissenschaftlicher Untersuchungen für die Verfassungsinterpretation und Rechtstheorie s. *Schefold*, JuS 1972, 1, 9, der ausdrücklich auf die Bedeutung in der kommunalen Selbstverwaltung hinweist). Vor rund 35 Jahren fragten wir, die Mitglieder eines damaligen Arbeitskreises aus Vertretern der sozialen Verbände, der Wissenschaft und der Richterschaft, ob sich die Einrichtung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Sozialgerichtsbarkeit bewährt hat. Auch dort ging es um die Wirkung und Akzeptanz eines Gesetzes und der in ihm geregelten Rechte und Pflichten. Vorgegangen wurde auch damals nach den Methoden der empirischen Sozialforschung (Interview und Fragebogen) mit der Fragestellung, wie die Beteiligung eingeschätzt wird, welche Mängel aufgetreten sind und was zur Verbesserung der Beteiligung getan werden kann (*Großmann*, Zeitschrift für Sozialreform 1978, 523; zur Evaluation Landessozialgericht Bremen, Der ehrenamtliche Richter in der Sozialgerichtsbarkeit, Bremen 1979, S. 88-94). In der Verwaltung gehört die Evaluation inzwischen zum Kontrollniveau (Hill, DÖV 2015, 219).

- 163** Es erübrigt sich aber, der Frage nachzugehen, ob unter dem speziellen Aspekt der Rechtstatsachenforschung im vorliegenden Fall weitere Erkenntnisse zu erwarten gewesen wären. Die Evaluation bezieht jedenfalls auf Grund des Beschlusses der Stadtbürgerschaft vom 19.02.2013 die erforderlichen juristischen Fragestellungen mit ein. Daraus folgt indessen, dass bei der Beurteilung der Evaluation auch die juristische Elle angelegt werden muss.
- 164** Die gemäß dem Evaluationsbericht untersuchten Teilbereiche des Gesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010 (im Folgenden abgekürzt Beiratsgesetz 2010) unterscheiden sich nach ihrem Rechtsgehalt (s. auch Rz 153-157). Als Beteiligungsform in der Frühphase der Verwaltungstätigkeit hat die Planungskonferenz nicht den Norminhalt wie etwa Verwaltungsakte. Das Gesetz geht jedoch in § 8 davon aus, dass der Beirat Planungskonferenzen durchführen muss, wenn er sie bei sachgemäßer Prüfung für sinnvoll halten muss. Die indikativische Sprachform («beschließt») wird in der Gesetzessprache als Verpflichtung verstanden. Angesichts der Teilnahmepflicht der zuständigen Stelle wäre eine Beliebigkeitsregelung auf Seiten der Beiräte sinnwidrig. Die Sollvorschrift des § 8 Abs. 1 Satz 3 ist im Sinne einer nachdrücklichen Empfehlung dahin

zu verstehen, dass mehrere Konferenzen sachdienlich sein können. aber wenigstens eine pro Jahr stattfinden soll. Bei den Bestimmungen des Abs. 1 Satz 5 und der Absätze 2 bis 4 wird den Beiräten ein größerer Handlungsspielraum eingeräumt. Die ausführliche Darstellung zu den Planungskonferenzen nach Vorgaben, Zwischenfazit und Bewertung durch die Beteiligten sowie die abschließenden Handlungsempfehlungen erscheinen insgesamt als schlüssig und sprechen dafür, dass die Planungskonferenzen ein geeignetes Mittel zur Informationsverbesserung, Arbeitsrationalität und sachgerechter Beteiligung der Beiräte darstellen.

**165** § 6 beschreibt nach Art einer Generalklausel über die einzelnen Rechte und Pflichten hinaus die umfassende Garantenstellung der Beiräte zur Bürger- und Jugendbeteiligung. Das ist auch Ausdruck der Entwicklung der Beiräte von lediglich beratenden Ausschüssen der Verwaltung (Rz 51, 71) zu eigenständigen Interessenvertretungen (Rz 84). Der Beirat nimmt damit de facto die Position ein, die in den Flächenstaaten den Gemeindeparlamenten zukommt (*Probst*, Bericht, S. 48). Die Beteiligung ist damit ein Element der Verwaltungstätigkeit. Unter dieser Prämisse sind die Einzelpflichten nach den Abs. 1 bis 5 nicht nur Beteiligungsmöglichkeiten, sondern echte Rechtspflichten. Im Übrigen wird auch hier auf die Darlegungen im Evaluationsbericht verwiesen.

## **2. Normvollzug**

**166** Trotz erheblicher Neuregelungen vor allem bei den Beteiligungsrechten nach § 9 und den Entscheidungs- und Zustimmungsrechten nach § 10 (s. Rz.144) haben sich die neuen Vorschriften nach Meinung fast der Hälfte der befragten Personen nicht bewährt (Rz 156). Die Gründe hierfür scheinen allerdings weniger in den Vorschriften selbst als vielmehr in ihrer Umsetzung zu liegen. Beklagt werden vor allem Fristversäumnisse, mangelhafte Auskünfte, fehlende Unterlagen, Nichtzuweisung von Haushaltsmitteln, ungenügende Zusammenarbeit (*Probst*, Bericht, S. 74-76).

Jedenfalls die meisten dieser Unzuträglichkeiten sind nicht dem Gesetz anzulasten, sondern liegen in den Begleitumständen begründet. Dazu gehören Überlastung der Ortsämter und der Beiräte, aber auch fehlendes Verständnis für einander. Um diese Mängel auszugleichen, bedarf es der üblichen fiskalischen Maßnahmen wie Aufstockung des

Personals, Fortbildung der Bediensteten und der Beiräte, Rationalisierung des Verwaltungsablaufs, Veränderung der Zuständigkeiten usw. (s. auch Sicherungspflicht des Senats bezüglich der zuständigen Stellen in § 5 Abs. 2 Satz 2).

- 167** Konkrete Ansprüche nach dem Gesetz, z. B. auf Auskunft (§ 7 Abs. 1), Akteneinsicht (§ 7 Abs. 3), Anhörung durch die Deputation (§ 11 Abs. 2), Bekanntgabe von Beschlüssen (§ 16 Abs. 2), sind unabhängig von außergesetzlichen Hindernissen und den Möglichkeiten ihrer Behebung zu erfüllen (*OVG Bremen* 29.08.1995 - 1 BA 6/95 - betreffend Akteneinsichtsrecht der Beiräte; *Göbel* in Mann-Püttner, Rz 62 f.; *Bovenschulte/Fisahn*, S. 87). Gelingt das nicht, können sie auch gerichtlich durchgesetzt werden (Rz 168).

### **3. Rechtsstreitigkeiten**

- 168** Die Rechts- und Pflichtenstellung des Beirats führt dazu, dass er auch in Streitigkeiten des Kommunalverfassungsrechts sowie des Verwaltungsrechts Beteiligter gemäß § 61 Nr. 2 VwGO sein kann (*Bovenschulte/Fisahn*, S. 87). Er nimmt insoweit eine Innenrechtsposition innerhalb der Stadtgemeinde ein (*OVG Bremen* 29.08.1995, s. Rz 167). Dafür ist es unerheblich, ob der Beirat gemäß Art. 145 Abs. 2 BremLV ein kommunales Verfassungsorgan (dazu später) oder (lediglich) Teil der Verwaltung mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Befugnissen ist. Auch das Aufsichtsrecht (§ 34) hindert die Beteiligtenfähigkeit nicht (*OVG Bremen*, a. a. O.). Soweit es für die Sachentscheidung darauf ankommt, hat das Gericht nach dem Amtsermittlungsprinzip (§ 86 VwGO) den Sachverhalt zu erforschen (zum Recht auf Akteneinsicht s. ausführlich *OVG Bremen*, a. a. O.).

### **4. Richtlinien**

- 169** Das Beiratsgesetz 2010 sieht im Zusammenhang mit den Aufgaben und der Tätigkeit des Beirats an mehreren Stellen den Erlass von Richtlinien vor, so bei § 10 Abs. 1 Nr. 3 (Verkehrsmaßnahmen), § 12 (Geschäftsordnung des Beirats) und bei § 37 Abs. 1 (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Gesetzes) und Abs. 2 (Richtlinien und Verwaltungsvorschriften der einzelnen Fachressorts zur Zusammenarbeit mit

den Ortsämtern und Beiräten). Mit Ausnahme von § 37 Abs. 2, der die Beteiligung der Beiräte vorsieht, werden diese Regelungen einseitig vom Senat oder dem Fachressort erlassen. Dagegen bestehen nach geltendem Verwaltungsrecht keine Bedenken, wie sich auch aus Art. 124, 127 BremLV ergibt (*Göbel* in Kröning u. a., HdbBremLV, S. 384, 394 f.).

## 5. Vereinbarungen

- 170** Nach dem Evaluationsbericht klagen die Beteiligten über Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Vorschriften und über eine Überlastung bei der Erledigung der Fälle. Es könnte deshalb überlegt werden, ob es über das bestehende Regelwerk hinaus Möglichkeiten der Arbeitserleichterung gibt. Zu denken wäre vor allem an eine rationellere Verfahrensgestaltung. Hierüber könnten Verwaltungsvereinbarungen von den jeweiligen Rechtsträgern abgeschlossen werden, z. B. zwischen der Aufsichtsbehörde (§ 34 Abs. 2) und der Beirätekonferenz (§ 24 Abs. 2).
- 171** Für Versuche der vorgenannten Art sprechen auch die unter dem Einfluss moderner Informationsverwaltung eingetretenen Veränderungen. Die Steuerung in der Verwaltung vollzieht sich «zu einem immer größeren Teil in einem horizontalen Geflecht und nicht durch hierarchisch determinierte und parlamentarisch verantwortete Mechanismen. Folglich beschränkt sich auch die Rolle des Staates immer mehr auf die Förderung der Interaktion in und zwischen Netzwerken» (*Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, S. 57 f., Rz 68, mit weiteren Angaben). Befugnisse in Bezug auf «Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz» erhalten dadurch immer größere Bedeutung (Europäische Kommission, Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, S. 10 Fn. 1; s. auch *Hill*: Transparenz und Öffentlichkeit als Mittel der Rechenschaftslegung, DÖV 2015, 214). Davon können auch Konzept und Kultur der Verfassung nicht unberührt bleiben (*Daum/Hartmann/Palaoro/Sunderbrink*, Kommunikation und Konfliktaustragung, Verfassungskultur als Faktor politischer und gesellschaftlicher Machtverhältnisse, Berlin 2009). Diesen Kriterien dient offensichtlich und nicht zuletzt das Recht der Beiräte. Gerade nach dem jetzt geltenden Gesetz sind die Beiräte keine Fremdkörper, sondern integrale Funktionsträger einer modernen Verwaltung.

## II. Verfassungsrecht

### 1. Bundesverfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 20, 28 GG)

**172** Das in Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 GG verankerte demokratische Prinzip, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und von diesem in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird, verlangt eine Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt (*BVerfG* 15.02.1978, BVerfGE 47, 253, 272 = NJW 1978, 1967; 31.10.1990, BVerfGE 83, 60, 71 = NJW 1991, 159; *BVerfG* 24.05.1995, BVerfGE 93, 37, 66 = NVwZ 1996, 574). Volk im Sinne dieser Verfassungsnormen und damit Legitimationssubjekt ist das jeweilige Bundes- oder Landesstaatsvolk (BVerfGE 83, 60, 74 = NJW 1991, 159). Als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, stellt sich jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar (BVerfGE 47, 253, 272 f. = NJW 1978, 1967; BVerfGE 83, 60, 73 = NJW 1991, 159; BVerfGE 93, 37, 68 = NVwZ 1996, 574). Das gilt gleichermaßen für die Wahrnehmung von Mitentscheidungsbefugnissen einschließlich der Ausübung von Vorschlagsrechten (BVerfGE 83, 60, 73 = NJW 1991, 159). Für die Beurteilung, ob ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird, haben die unterschiedlichen Formen der institutionellen, funktionellen, sachlich-inhaltlichen und der personellen Legitimation nicht je für sich Bedeutung, sondern nur in ihrem Zusammenwirken. Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau (BVerfGE 83, 60, 72 = NJW 1991, 159; BVerfGE 93, 37, 66 = NVwZ 1996, 574; *BVerfG* 05.12.2002, BVerfGE 107, 59, 72, 87 = NVwZ 2003, 974 f.).

**173** Diese Grundsätze zur Entfaltung des demokratischen Prinzips hat das Bundesverfassungsgericht für die unmittelbare Staatsverwaltung auf Bundes- und Landesebene sowie die Selbstverwaltung in den Kommunen entwickelt. Für die Kommunen ergibt sich das Erfordernis personeller demokratischer Legitimation wegen des sachlich-gegenständlich nicht weiter eingegrenzten umfassenden Aufgabenkreises der Selbstverwaltung der Gemeinden. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG will nicht die »mitgliedschaftlich-

partizipatorische« Komponente, die aller Selbstverwaltung eigen ist, zusätzlich stärken, sondern die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimation durch das Volk im Staatsaufbau sicherstellen (BVerfGE 107, 59, 88 = NVwZ 2003, 975). Dadurch werden indessen gemeindliche Untergliederungen nicht ausgeschlossen, wie das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der in Nordrhein-Westfalen im Anschluss an die Gebietsreform (u. a. Zusammenschlüsse von Gemeinden) gebildeten Bezirksvertretungen entschieden hat (BVerfGE 47, 253, 272 f., 275). Auch sie bedürfen der Legitimation, soweit ihnen die selbstständige Ausübung von Staatsgewalt übertragen wird (BVerfGE 47, 253, 272 f.). Eine Berechtigung zu kommunalen Untergliederungen hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur für Flächenstaaten bejaht, sondern auch für Stadtstaaten, in denen traditionsgemäß keine Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltungsfunktionen errichtet sind, und für Großstädte, in denen die Bürger für die anfallenden öffentlichen Aufgaben mit engerem örtlichen Bezug über die Wahl der Gemeindevertretung nicht hinreichend aktiviert werden können (BVerfGE 83, 60, 75). Gleiches gilt für die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (dazu Rz 181). Damit steht das Grundgesetz der Einrichtung solcher Vertretungen prinzipiell nicht entgegen (BVerfGE 47, 253, 272, 275; 83, 60, 75; ausführlich und differenzierend *Brandt/Schefold* in: Kröning u. a., HdbBremLV, S. 547, 569 ff.; *Rinken*, JöR 1994, 325, 344 ff.; *Göbel* in: Kröning u. a., HdbBremLV, S. 384, 399, 405).

## 2. Landesverfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 143-149 BremLV)

- 174** Auf der Ebene des Landes und der Stadtgemeinde bestehen besondere, nur hier geltende Regelungen. Die Stadtgemeinde Bremen (Art. 143 Abs. 1, Art. 144 Satz 1 BremLV) bildet zusammen mit der Gemeinde Bremerhaven einen Gemeindeverband höherer Ordnung, den Zwei-Städte-Staat Freie Hansestadt Bremen (Art. 143 Abs. 2). Von ihrem Recht auf Erlass einer selbstständigen Gemeindeverfassung (Art. 144 Satz 2, Art. 145 Abs. 1) hat die Stadtgemeinde Bremen keinen Gebrauch gemacht. Die Stadtbürgerschaft und der Senat sind deshalb die gesetzlichen Organe der Stadtgemeinde Bremen (Art. 148 Abs. 1 Satz 1). Die Stadtbürgerschaft besteht aus den von den stadtbremischen Wählern mit der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern (Art. 148 Abs. 1 Satz 3). Die Personalunion besteht auch für den Präsidenten und die

übrigen Mitglieder des Vorstands der Bürgerschaft (Art. 148 Abs. 2). Die Stadtbürgerschaft erlässt als Ortsgesetze die für die Stadtgemeinde geltenden gesetzlichen Regelungen. Durch Gesetz kann bestimmt werden, dass einzelne Verwaltungszweige einer Gemeinde von staatlichen Behörden oder einzelne Verwaltungszweige des Staates von Behörden einer Gemeinde wahrzunehmen sind (Art. 149). Für das Finanzwesen der Gemeinden gelten besondere Vorschriften der Verfassung entsprechend (Art. 146). Auf die Verwaltung der Stadtgemeinde sind die Bestimmungen über Volksentscheid, Bürgerschaft und Senat entsprechend anzuwenden (Art. 148 Abs. 1 Satz 2). Die auf die Rechtsaufsicht beschränkte Aufsicht über die Gemeinden hat der Senat als Landesbehörde (Art. 147).

**175** Die auf Landes- und Gemeindeebene bestehende bremische Real- und Personalunion (Art. 148 Abs. 1) war bereits Inhalt der Verfassung von 1849 (Rz 11 f.) und ist bis heute von allen folgenden Verfassungen übernommen worden (Rz 17 f., 25). Neben der Tradition sprechen vor allem praktische Gründe (Kostenvermeidung und Arbeitersparnis) für ihre Beibehaltung (s. schon *Bollmann*, S. 109; *Spitta*, Kommentar zur BremLV, Anm. zu Art. 148, S. 261; *Göbel*, in: Mann/Püttner, S. 774, unter Bezugnahme auf *BVerfG 27.05.1992*, BVerfGE 86, 148, 275 f.; kritisch wegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG *Thieme*, DÖV 1993, 361, 363, der jedoch die Beibehaltung im Fall der Schaffung von Bezirksversammlungen mit weitgehenden Entscheidungsrechten und Bezirksverwaltungen für zulässig hält).

### **3. Die Spezialvorschrift des Art. 145 Abs. 2 BremLV**

**176** Die maßgebende landesverfassungsrechtliche Grundlage für die Beiräte ist Art. 145 Abs. 2 BremLV. Hiernach können die Gemeinden für die Verwaltung örtlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile, insbesondere der stadtbremischen Außenbezirke, durch Gemeindegesetz örtlich gewählte Bezirksvertretungen einrichten. Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs sind unter den dort geregelten Bezirksvertretungen Organe der Bürgervertretung im Rahmen einer für den Bezirk gebildeten Verwaltungseinheit zu verstehen, die örtlich, d. h. unmittelbar durch die Bürger des jeweiligen Bezirks, zu wählen sind und für örtliche Angelegenheiten des Bezirks mit selbstständigen Entschei-

dungsbefugnissen von nicht unerheblichem Gewicht ausgestattet sind (*BremStGH* 29.03.1982, *BremStGHE* 4, 19, 44; 08.07.1991, *BremStGHE* 5, 36, 53 f.; s. auch unter Rz 105 und 121 ff.). In der erstgenannten Entscheidung, die zum Beiratsgesetz vom 09.04.1979 (Rz 83-102) erging, charakterisierte der Staatsgerichtshof die Beiräte als dezentrierte Verwaltungseinheiten mit Elementen politischer Selbstverwaltung und sprach ihnen mangels ausreichender Kompetenzausstattung in Gestalt von Haushaltsmitteln und Entscheidungsbefugnissen die Eigenschaft von Bezirksvertretungen i. S. von Art. 145 Abs. 2 BremLV ab (*BremStGHE* 4, 19, 44 ff.; a. A. *Spitta*, Kommentar zur BremLV, Art. 145 Anm. zu Abs. 2, S. 259 unter Bezugnahme auf *Arendt*, die beide bereits mit dem Gesetz von 1951 – Rz 60 ff. – Art. 145 Abs. 2 BremLV verwirklicht sahen). Hinzu kam, dass nach dem Gesetz von 1979 die Beiräte nicht örtlich gewählt wurden (Rz 92).

- 177** Auch in der Entscheidung vom 08.07.1991 zum Gesetz vom 20.06.1989 (Rz 106-119) ging der Staatsgerichtshof über die Einstufung der Beiräte als dezentrierte Verwaltungseinheiten mit Elementen politischer Selbstverwaltung nicht hinaus, obwohl er eine weitere Annäherung an das Regelungsmodell des Art. 145 Abs. 2 BremLV konstatierte (*BremStGHE* 5, 36, 53 f., s. Rz 123). Der Vergleich der Gesetze von 1979 (Rz 92-100) und 1989 (Rz 108-115) ergibt allerdings eine deutliche Verstärkung der örtlichen Selbstverwaltung. So wurden erstmals Direktwahlen vorgeschrieben (Rz 110), die Entscheidungsrechte im Einzelnen erweitert (Rz 114: § 7 Nr. 3-6 im Gegensatz zu Rz 95 und 97: § 6) und die Mitwirkung bei der Ausführung des Haushalts ausgedehnt (Rz 115 im Gegensatz zu Rz 96; zu den Änderungen auch *BremStGHE* 5, 36, 49-52). Da das amtliche Handeln der Beiräte mit Entscheidungscharakter die Ausübung von Staatsgewalt darstellt (*BVerfG* 15.02.1978, *BVerfGE* 47, 253, 273; 31.10.1990, *BVerfGE* 83, 60, 73), verneinte der Staatsgerichtshof in Anknüpfung an diese Rechtsprechung ein Wahlrecht der Ausländer. Das folgte daraus, dass die erforderliche Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk legitimiert werden muss (Art. 20 GG), hierunter aber nur Deutsche zu verstehen sind (*BremStGHE* 5, 46 ff.). Die mit dem Gesetz von 1989 verstärkten Entscheidungsrechte der Beiräte reichten dem Staatsgerichtshof gleichwohl nicht aus, ihnen den Status von Bezirksvertretungen nach Art. 145 Abs. 2 zuzuerkennen, so dass als Rechtsgrundlage lediglich Art. 145 Abs. 1 BremLV verblieb

(*BremStGH* 29.03.1982, *BremStGHE* 4, 19, 42 f.; *Brand/Schefold*, *HdbBremLV* S. 547, 570 f.; *Rinken*, *JöR* 1994 S. 325, 345, 390 f.; *Göbel*, in: *Mann/Püttner*, S. 771, 791 f.; *Bovenschulte/Fisahn*, in *Fisahn*, S. 88 f.).

#### 4. Der Vergleich mit Berlin und Hamburg

- 178** Verschiedentlich wird in die Diskussion über Beiräte und Bezirksvertretungen die Situation in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg einbezogen (s. u.a. *Sieveking*, *DÖV* 1993, 449, 452; *Prigge*, in: *Heseler u.a.*, S. 87 ff.; *Probst*, Bericht zur Evaluation, S. 103).
- 179** Nach Art. 1 Abs. 1 der Berliner Verfassung ist Berlin ein Land der Bundesrepublik Deutschland und zugleich eine Stadt. Es ist mit fast 900 qkm mehr als doppelt so groß wie Bremen und hat mit rd. 3,4 Millionen Menschen mindestens die fünffache Einwohnerzahl. Das Land bildet eine ungeteilte Gebietskörperschaft, bestehend aus jetzt 12 Bezirken, nachdem die 1990 vorhandenen 23 Bezirke inzwischen durch Teilfusionierung zusammengefasst worden sind. Volksvertretung, Regierung und Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen nehmen die Aufgaben Berlins als Gemeinde, Gemeindeverband und Land wahr (Art. 3 Abs. 2 der Berliner Verfassung). Berlin hat also eine einheitliche stadtstaatliche Verwaltung, in der gemeindliche und staatliche Tätigkeiten nicht getrennt sind (s. im Einzelnen und zu den folgenden Ausführungen *Zivier*, *Verfassung und Verwaltung von Berlin*; *Hurnik*, *Berlin*, in: *Mann/Püttner*, § 26a, S. 717 ff.; *Sieveking*, *DÖV* 1993,449).

Die Verwaltung ist zweistufig geregelt, indem die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahrnimmt und die Bezirksverwaltungen die übrigen Aufgaben erledigen. Es gibt jedoch in diesem Rahmen kein verfassungsmäßiges Recht auf bezirkliche Selbstverwaltung im Sinne einer kommunalen Selbstverwaltung (so der Berliner Verfassungsgerichtshof in mehreren Entscheidungen, zitiert bei *Hurnik*, S. 722 Rz 12; *Zivier*, S. 227 ff.). Den Bezirken fehlen daher die Rechtsfähigkeit und die Rechtsetzungsautonomie (*Hurnik*, S. 728; *Sieveking*, S. 452). Andererseits haben die Bezirke die ihnen durch die Verfassung übertragene Personalhoheit, wobei die Hauptverwaltung

allerdings Kontroll- und Lenkungsmöglichkeiten wahrnehmen kann (*Hurnik*, S. 726). Außerdem ist den Bezirken nur eine begrenzte Finanzhoheit zugestanden worden. Sie erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine Globalsumme im Rahmen des Haushaltsgesetzes, über deren Verwendung sie unter Berücksichtigung der LHO bestimmen können. Die Bezirkshaushaltspläne sind unselbständige Teile des Gesamthaushaltsplans (*Hurnik*, S. 729). Die grundsätzlich bestehende bezirkliche Zuständigkeit im Bereich der Bauleitplanung ist ebenfalls durch verschiedene Ausnahmeregelungen erheblich eingeschränkt (*Deutmoser*, S. 97). Auch ansonsten gibt es Eingriffsmöglichkeiten der Hauptverwaltung, z.B. durch Regionalisierung der Aufgaben und durch ein Eingriffsrecht in allen Aufgabenbereichen (*Hurnik*, S. 724 und 727). Hiernach verwundert es nicht, dass die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Hauptverwaltung und Bezirken «seit Jahrzehnten einem steten Wandel unterworfen» ist, erkennbar auch an einer ganzen Reihe von Gesetzen zur Verwaltungsreform (*Hurnik*, S. 723; *Deutmoser*, S. 58 ff.) und an mehreren Gerichtsverfahren insbesondere zum Eingriffsrecht (*Hurnik*, S. 734).

- 180** Das Bundesland Hamburg ist wie Berlin eine ungeteilte Gebietskörperschaft. Staatliche und gemeindliche Tätigkeiten sind nach Art. 4 Abs. 1 der Hamburger Verfassung nicht getrennt. Es gibt heute im Hamburger Staat keine Gemeinden im Rechtssinne (*Bull*, Hamburg, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, § 26b, S. 743 ff, Rz 8 ff. mit weiteren Angaben). Nach Art. 4 Abs. 2 der Hamburger Verfassung können durch Gesetz für Teilgebiete Verwaltungseinheiten zur selbstständigen Erledigung übertragener Verwaltungsaufgaben gebildet werden. Das ist durch die Einrichtung von sieben Bezirken mit stark beschränkter Rechtsstellung geschehen. Eine Kombination zentraler und dezentraler Organisation wie in Berlin findet nicht statt. Die Bezirke haben kein Selbstverwaltungsrecht und weichen von staatlichen Stellen nur dadurch ab, dass sie eine gewählte Bürgervertretung in Gestalt der Bezirksversammlung haben. Bezirksaufgaben sind diejenigen Aufgaben, die nicht wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen. Damit ist das Ermessen des Senats bei der Aufgabenbestimmung nur unwesentlich eingeschränkt. Der Senat kann außerdem Aufgaben der Bezirksämter für mehrere Bezirke bei einem Bezirksamt zusammenfassen. Eine selbstständige Erledigung originärer Aufgaben durch

die Bezirksämter gibt es nicht (*Hamburgisches Verfassungsgericht* 11.12.2014; NordÖR 215, 119, 121 f.; *Bull*, a. a. O., S. 762 Rz 49 ff.).

Die Bezirksversammlung wird wie die Hamburger Bürgerschaft und gleichzeitig mit dieser gewählt. Sie kann in erster Linie Empfehlungen aussprechen und Kontrollfunktionen wahrnehmen. In bestimmten Fällen kann sie gegen Entscheidungen des Bezirksamts den Senat anrufen und hat gegen Entscheidungen von Fachbehörden, die die Struktur des Bezirks wesentlich verändern würden, ein Einspruchsrecht beim Senat. Entscheidungsrechte sind der Bezirksversammlung im Rahmen ihrer Mitwirkung bei der Bauleitplanung, bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie bei der Verwendung der Sondermittel des Bezirks übertragen. Im Einzelnen bestehen aber Ermächtigungen des Senats zu jeweils anderen Entscheidungen (*Bull*, a. a. O., S. 764 ff. Rz 54 ff.). Originär eigene Kompetenzen sind den Bezirksversammlungen durch die Verfassung nicht zugewiesen, sie besitzen den rechtlichen Status von Verwaltungsausschüssen (*Hamburgisches Verfassungsgericht* 11.12.2014, a. a. O.).

Das BVerfG hat es in der Hamburg betreffenden Entscheidung ausgeschlossen, «anstelle des Gesamtstaatsvolkes - dieses und das Parlament umgehend - jeweils einer durch den örtlichen Bezug verbundenen, gesetzlich gebildeten kleineren Gesamtheit von Staatsbürgern Legitimationskraft zuzuerkennen. Dies bedeutete eine Ausgliederung aus der einheitlichen Staatsgewalt» (*BVerfG* 31.10.1990, BVerfGE 83, 60, 75; ausführlich hierzu und zur Übertragung auf Bremen *Brandt/Schefold*, in: Kröning u. a., HdbBremLV, S. 573). Das Gericht hat den vorgenannten Ausschluss allerdings nicht absolut gemeint, sondern darauf hingewiesen, dass das demokratische Prinzip es nicht beliebig zulasse, wie in Hamburg zu verfahren. Außerdem folgt anschließend der Hinweis, dass die Bezirksvertretungen, die in Nordrhein-Westfalen als kommunale Untergliederung zum Ausgleich für den durch die sogenannte Gebietsreform eingetretenen Verlust der Selbstständigkeit zahlreicher Gemeinden geschaffen worden seien, von den in den jeweiligen Bezirken wohnenden Bürgern unmittelbar demokratisch legitimiert werden könnten (BVerfGE 83, 60, 75 mit Bezugnahme auf BVerfGE 47, 253, 272, 275).

**181** Die vergleichende Betrachtung der Einrichtungen in Berlin und Hamburg zeigt Zweierlei: Zum einen gibt es keinen einheitlichen Begriff der Bezirksvertretungen in den Stadtstaaten. Zum anderen weisen die Einrichtungen zur Bürgerbeteiligung in Berlin und Hamburg erhebliche Unterschiede zu Bremen auf. So greifen z. B. die Kompetenzen der Bezirksverwaltungen in Berlin teilweise weiter, unterliegen aber starken Eingriffsrechten der Hauptverwaltung. In Hamburg gibt es ähnlich entwickelte Befugnisse der Bezirke, aber eine starke Anbindung an die Verwaltung und keinen kommunalen Unterbau. Die Unterschiede insbesondere in der historischen Entwicklung, der Landesstruktur, der Größe und der Einwohnerzahl haben dazu geführt, dass trotz stadtstaatlicher Gemeinsamkeiten die Entwicklung der Bürgerbeteiligung und der Verwaltungsdezentralisation nicht einheitlich verlaufen ist (zum Vergleich der Stadtstaaten s. auch die unterschiedliche Bewertung der in Bremen und Hamburg bestehenden Deputationen, s. *Röper*, in: Kröning u. a. (Hrsg.), *HdbBremLV*, S. 428; *Mackeben*, NordÖR 2011, 526; *Beaucamp, Guy/Finck*, Christina, NordÖR 2014, 465). Für eine Bewertung ist deshalb am Bremer Recht festzuhalten.

##### **5. Die Neuregelungen des Beiratsgesetzes vom 2. Februar 2010**

**182** Im Vergleich zu den Stadtstaaten Berlin und Hamburg gelten für den Zwei-Städte-Staat Bremen spezifische Regelungen über die Verwaltung der Stadtteile und die Legitimierung der Stadtteilvertretungen. Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 144 Satz 2 BremLV) garantiert der Stadtgemeinde Bremen einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich (vgl. *BVerfG* 18.5.2004, *BVerfGE* 110, 370, 400). Eine diesbezügliche verfassungsrechtliche Grundlage (Art. 144 Satz 2 i. V. m. Art. 145 Abs. 1 Satz 1 BremLV) hat die Stadtgemeinde nicht geschaffen. Gemäß Art. 148 Satz 1 und Satz 2 BremLV sind deshalb auf die Verwaltung der Stadtgemeinde grundsätzlich die Bestimmungen der Landesverfassung über Bürgerschaft und Senat entsprechend anzuwenden (Real- und Personalunion, s. Rz 178), nunmehr nicht als Verfassungsrecht, sondern als kommunales Recht i. S. einer Satzung (*Göbel*, in: Mann/Püttner, S. 774). Die Stadtgemeinde kann jedoch hiervon gemäß Art. 148 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 145 BremLV

auch teilweise abweichen und die Verwaltung durch Ortsgesetz anders regeln, z.B. durch Übertragung von Kompetenzen auf die Beiräte (*BremStGH* 08.07.1991, *BremStGHE* 5, 36, 51). Zwar könnte eine Abweichung durch eine «Fülle unzusammenhängender Einzelregelungen» aus Gründen der Rechtsklarheit bedenklich sein (s. *Göbel*, in: Mann/Püttner, S. 774). Die Beiratsgesetze stellen indessen ein weitgehend geschlossenes und überschaubares Rechtsgebiet dar. Ausformulierungen der kommunalen Selbstverwaltung in der vorgenannten Art sind deshalb sind deshalb wirksam (*StGHE* 5, 36, 51 f. mit Hinweis auf *BremStGH* 22.08.1983, *BremStGHE* 4, 57, 70; *Schmidt-Aßmann/Röhl*, Kommunalrecht, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, S. 9, 76 f.).

**183** In dem Gesetz 2010 werden bisher bewährte Regelungen fortgeschrieben, so über die Einteilung in Stadt- und Ortsteile und die Organisation der Ortsämter (§§ 1, 27 f., 33 f., 36), Teile der Aufgaben und Funktionen der Ortsämter (§§ 29 Abs. 1-3, 30 f., 32 Abs. 1 bis 2), die überwiegenden Teile des Wahlrechts und des Wahlverfahrens (§§ 2-4), die Arbeitsweise der Beiräte (§§ 12 f., 14 Abs. 1 und 2, 15-17), die Rechtspositionen der Beiratsmitglieder (§§ 18-21), die Ausschüsse (§§ 23, 25 Abs. 2 und 3) und die Beiratssprecherin oder den Beiratssprecher (§ 26). Neu sind in den vorgenannten Abschnitten die Vorschriften über die Zahl der Beiratsmitglieder nach der Einwohnerzahl des betreffenden Beiratsbereichs (§ 1 Abs. 2), die Bestimmung der Wahlberechtigung nach § 1 des Bremischen Wahlgesetzes (§ 3 und dazu Rz 126, 140), die Vertraulichkeit von bestimmten Vorgängen (§ 14 Abs. 3), das Ende der Mitgliedschaft im Beirat (§ 22), die beiratsübergreifende Zusammenarbeit (§ 24), die grundsätzliche Öffentlichkeit auch der Ausschusssitzungen (§ 25 Abs. 1) und den Erlass von Richtlinien und Verwaltungsvorschriften (§ 37). In das neue Gesetz sind außerdem die bereits durch die Gesetze von 10.07.2007 und 24.03.2009 (Rz 135) vorgenommenen Änderungen übernommen worden, so die Vorschriften über die Senatskanzlei als Aufsichtsbehörde (§ 34) und das alleinige Vorschlagsrecht des Beirats zur Bestellung der Ortsamtsleitung (§ 35, s. aber nunmehr das Wahlrecht gemäß § 35 Abs. 2, s. Rz 146).

**184** Eine gründliche Neuregelung hat der Ortsgesetzgeber bei den Aufgaben und Rechten der Beiräte in den §§ 5 bis 10 vorgenommen. Die bisherige Zweiteilung in Entscheidungsrechte und sonstige Beteiligungsrechte, wie sie insbesondere in den Gesetzen von

1979 und 1989 geregelt war (Rz 96 f., 113 f.), ist durch ein differenziertes System unterschiedlicher Kompetenzen ersetzt worden (§ 144).

Beteiligungsrechte in Gestalt von Beratung, Beschlussfassung und anschließender Stellungnahme sieht nunmehr § 9 in insgesamt 16 Sachbereichen vor. Stimmt die jeweils zuständige Stelle in den 13 Angelegenheiten nach § 9 Abs. 1 der Stellungnahme des Beirats nicht zu, so ist zwecks Herstellung von Einvernehmen nach § 11 zu verfahren. Zunächst kann der Beirat eine erneute Beratung in der nächsten Beiratssitzung verlangen (§ 11 Abs. 1 Satz 1). Wird das Einvernehmen nicht hergestellt, legt die zuständige Stelle vorbehaltlich Art. 67 Abs. 2 BremLV (vollziehende Gewalt des Senats und der Vollzugsbehörden) die Angelegenheit mit vollständigem Beiratsbeschluss der zuständigen Deputation vor (§ 11 Abs. 1 Satz 2). Auf Antrag des Beirats berät und beschließt die Deputation innerhalb von zwei Wochen über die Angelegenheit, wobei der Beirat und die zuständige Stelle von der Deputation zu hören sind (§ 11 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2). Nach Abschluss dieses Verfahrens entscheidet auf Antrag des Beirats in den Fällen des § 9 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 11 (gebietliche Angelegenheiten) die Stadtbürgerschaft (§ 11 Abs. 3). Im Übrigen kann der Beirat in allen Angelegenheiten des § 9 Abs. 1 eine Beratung in der Stadtbürgerschaft beantragen (§ 11 Abs. 4). Bezüglich der Gegenstände sind die Beteiligungsrechte nach § 9 Abs. 1 zum Teil aus dem vorhergehenden Gesetz unverändert übernommen (Nr. 1, 2, 5, 7, 9, 11), zum Teil spezifiziert bzw. ausgeweitet (Nr. 3, 4, 6, 10), zum Teil neu aufgenommen worden (Nr. 8, 12, 13). Sie betreffen sämtlich Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Stadtgemeinde fallen, während für die Fälle in § 9 Abs. 2 Nr. 1 und 2 andere Stellen zuständig sind. Insgesamt sind bei den Beteiligungsrechten gegenständliche Erweiterungen und verbesserte Handlungsmöglichkeiten und Durchsetzungschancen festzustellen.

- 185** Bei den echten Entscheidungskompetenzen der Beiräte gemäß § 10 wird erstmals differenziert zwischen den Angelegenheiten, in denen der Beirat allein entscheiden kann (Entscheidungsrechte nach § 10 Abs. 1), und Angelegenheiten, in denen der Beirat gemeinsam mit anderen zuständigen Stellen entscheidet (Zustimmungsrechte nach § 10 Abs. 2). Einen Schwerpunkt der Entscheidungsrechte bilden wie schon nach dem Gesetz von 1989 (Rz 114) die Entscheidungen über die Verwendung der Globalmittel für

orts- und stadtteilbezogene Maßnahmen gemäß § 32 Abs. 3 (§ 10 Abs. 1 Nr. 1) und die Entscheidungen über die Verwendung von stadtteilbezogenen Mitteln in den Einzelplänen der Ressorts nach Maßgabe des Haushaltsplans gemäß § 32 Abs. 4 (§ 10 Abs. 3). Weitere Entscheidungsrechte der Beiräte in enumerativ aufgeführten Sachgebieten sind zum Teil bereits im Gesetz von 1989 enthalten gewesen (§ 10 Abs. 1 Nr. 3, 4, 5, 6, 7 und 8; Rz 114 und 129), zum Teil neu aufgenommen worden, wie die Entscheidungen über den Standort von Kunstwerken, die Schwerpunkte von besonderen Reinigungsaktionen und die Standorte von Wertstoffsammelplätzen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2, 9 und 10). Es handelt sich hier um Bereiche, in denen die Beiräte autark entscheiden können und ein wie auch immer geartetes Letztentscheidungsrecht des Senats und seiner Fachbehörden nicht in Betracht kommt (*BremStGH* 08.07.1991, *BremStGHE* 5, 54). Es bedarf deshalb hier auch nicht des Einvernehmens mit anderen Stellen nach § 11.

- 186** Anders verhält es sich mit den Angelegenheiten, die in ein Regelungsgeflecht eingebunden sind, das über den einzelnen Stadt- oder Ortsteil hinausgeht. Das trifft auf die Bereiche zu, in denen das Letztentscheidungsrecht beim Senat oder der Stadtbürger-schaft liegt. Des Weiteren gibt es Sachgebiete, in denen anderen Gremien bestimmte, über die Stadtbezirke hinausgehende Kompetenzen verbleiben, wie den Jugendhilfeaus-schüssen bei der Vergabe von Mitteln der Kinder- und Jugendförderung. Hier ist das Einvernehmen mit der zuständigen Stelle erforderlich, so dass wie in den Fällen nach § 9 Abs. 1 der Verfahrensweg gemäß § 11 zu beachten ist. Der Unterschied zu den blo-ßen Beteiligungsrechten besteht darin, dass dort keine Entscheidungsbefugnisse beste-hen, während bei den Maßnahmen nach § 10 Abs. 2 frühzeitig und über den Ortsbezug hinaus entschieden wird. Das Einvernehmen muss deshalb schon für das Planungsstadi-um hergestellt werden. Die Regelungen des § 10 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 sind neu in das Ge-setz eingefügt worden. Mitentscheidungserfordernisse stellen echte kommunalpolitische Mitbestimmung und damit Entscheidungsgewalt dar (*BVerfG* 31.10.1990, *BVerfGE* 83, 60, 73).

## 6. Annäherung an Art. 145 Abs. 2 BremLV

- 187** Die dargestellten Neuregelungen im Beiratsgesetz 2010, vor allem bei den Entscheidungsrechten, lassen die Frage, ob die Beiräte damit die Eigenschaft von Bezirksvertretungen erlangt haben, erneut akut werden. Zwar gibt es auch bei Verneinung keinen Grund, an der Verfassungsmäßigkeit des Beiräterechts zu zweifeln. Denn, ob in der Anfangszeit als beratende Verwaltungsausschüsse nach den Gesetzen von 1946, 1951 und 1971 (Rz 43, 51, 60, 64, 71, 78), später als politisch agierende Beschlussorgane nach dem Gesetz von 1979 (Rz 83, 96 ff.), dann als dezentrierte Verwaltungseinheiten mit Elementen politischer Selbstverwaltung nach dem Gesetz von 1989 (Rz 106, 114 f.) und heute als stadtteilbezogene Bürgervertretungen mit quantitativ und qualitativ erweiterten Kompetenzen nach dem Gesetz von 2010 (Rz 144 ff., 182-186), die Beiratsregelungen standen stets im Einklang mit der Landesverfassung und der demokratischen Verwaltung der Stadtgemeinde (*BremStGH* 29.03.1982 und 08.07.1991, *BremStGHE* 4, 19, 52 und 5, 36, 53 f. ; *Rinken*, JöR 1994, 325, 345, 390; *Göbel* in Mann-Püttner, S. 772, 791).
- 188** Damit ist jedoch die Frage nach der Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 145 Abs. 2 BremLV nicht lediglich von verfassungstheoretischem Belang. Es geht um die Verwirklichung einer gewichtigen Verfassungsdirektive im organisatorischen Teil der Landesverfassung (*BremStGH* 29.03.1982, *BremStGHE* 4, 19, 28 ff., 42 ff.). Art. 145 Abs. 2 geht in seinem normativen Gehalt über eine Kann-Bestimmung und Ermächtigung zur Einrichtung einer dezentralen Stadtteilverwaltung mit örtlich gewählten Bürgervertretungen hinaus. Als Verfassungsdirektive gibt er der Stadtbürgerschaft zwar keinen ausdrücklichen Auftrag zum Erlass eines bestimmten Ortsgesetzes, beeinflusst aber ihr gesetzgeberisches Programm. Zum einen stellt die Verfassung dem Ortsgesetzgeber ein bestimmtes Regelungsmodell zur Verfügung, zum anderen richtet sie einen bestimmten Verfassungsappell an ihn, das Modell zu übernehmen, wenn er eine Lösung wählt, die auf derselben «Modellschiene» liegt (*BremStGHE* 4, 43 = DVBl. 1982, 499).
- 189** Als Regelungsmodell für Bezirksvertretungen i. S. von Art. 145 Abs. 2, die örtlich, d. h. unmittelbar durch die Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Bezirks zu wählen sind,

hat der Staatsgerichtshof in der vorgenannten Entscheidung Organe der Bürgervertretung im Rahmen einer für den Bezirk gebildeten Verwaltungseinheit angesehen, die für örtliche Angelegenheiten des Bezirks mit selbstständigen Entscheidungsbefugnissen von nicht unerheblichem Gewicht ausgestattet sind (BremStGHE 4, 19, 44). Zu diesem Ergebnis ist das Gericht nach ausführlicher Untersuchung der Normsystematik und der Entstehungsgeschichte der Vorschrift, insbesondere der Beratungen in der damaligen Verfassungsdeputation, gelangt (BremStGHE 4, 28-44). Zur Beratung am 09.04.1947 heißt es in der Entscheidung:

«Wie sich aus den Debattenbeiträgen eindeutig ergibt, waren alle Beteiligten sich einig über eine wirkliche Dezentralisation im Sinne einer Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf kommunale Untergliederungen (Stadtteile, Bezirke) zur selbständigen Wahrnehmung im Gegensatz zur bloßen Dekonzentration, bei der die durch uneingeschränkte Weisungsrechte gesicherte Verantwortung bei dem übergeordneten Verwaltungsträger verbleibt.»

(BremStGHE 4, 19, 36). Das Gericht hat weiter ausgeführt, dass auch in den folgenden Einzelberatungen

«Dezentralisation in dem fachlich-technischen Sinn einer Übertragung selbständiger Entscheidungsbefugnisse von nicht unerheblichem Gewicht auf bezirkliche Verwaltungseinheiten verstanden wurde«

(BremStGHE 4, 19, 36 f.). Dementsprechend hat der Staatsgerichtshof die selbstständigen Entscheidungsbefugnisse der Beiräte, die sich nach dem damals geltenden Beiratsgesetz 1979 auf die Verfügung über die zugewiesenen Haushaltsmittel beschränkten (Rz 96), als nicht ausreichend für eine Bezirksvertretung angesehen, gleichwohl aber auf die Kontinuität des Beiratsgesetzes 1979 gegenüber seinen Vorgängern von 1946, 1951 und 1971 hingewiesen (BremStGHE 4, 19, 44 ff., 52; s. auch Rz 43-102).

**190** In der Entscheidung zum Wahlrecht der Ausländer zu den Beiräten vom 08.07.1991 (BremStGHE 5, 36, 46 ff. = DVBl. 1991, 1074; s. auch Rz 120-123) hat der Staatsgerichtshof im Rahmen der Ausführungen zur Legitimation der Entscheidungsgewalt der Beiräte bemerkt, dass die Beiräte auch nach dem Ortsgesetz von 1989 als dezentrierte Verwaltungseinheiten mit Elementen politischer Selbstverwaltung zu qualifizieren seien. Er hat indessen hinzugefügt, dass der Ortsgesetzgeber mit den beiden Schritten

der Einführung der örtlichen Wahl und der Erweiterung der Beiratsbefugnisse das Beiratsgesetz «weiter dem Regelungsmodell des Art. 145 Abs. 2 LV angenähert» habe (BremStGHE 5, 36, 53 f.).

**191** Des Weiteren hat sich der Staatsgerichtshof in dem Urteil vom 31.1.2014, das ebenfalls das Wahlrecht der Ausländer zu den Beiräten betraf, zu den Beiratsbefugnissen geäußert, nunmehr unter der Geltung des Beiratsgesetzes 2010 (*BremStGH* - St 1/13 -, DVBl. 2014, 1248, 1253 = NordÖR 2014, 262, 268; s. auch Rz 147-150). Er verweist auf § 10 Beiratsgesetz, wonach die Beiräte «eine Fülle von Entscheidungs- und Mitentscheidungskompetenzen» mit einem zum Teil «hohen gestalterischen und politischen Anteil» hätten.

## **7. Erfüllung von Art. 145 Abs. 2 BremLV**

**192** Die insgesamt 22 Stadt- und Ortsteile gemäß § 1 Beiratsgesetz 2010, behördlich repräsentiert durch die Ortsämter gemäß § 27, sind jeweils für sich gebildete Verwaltungseinheiten im Sinne des verfassungsrechtlichen Regelungsmodells (Rz 189). Dabei ist unschädlich, dass die Begriffe Bezirksverwaltung und Bezirksvertretung im Beiratsgesetz nicht verwendet werden. Bei den Beratungen in der Verfassungsdeputation bestand Einigkeit darüber, dass die Formulierungen «Verwaltung bestimmter Stadtteile» und «Bezirksverwaltung» gleichbedeutend sind (*BremStGH* 29.03.1982, BremStGHE 4, 19, 41). Der Begriff der Bezirksverwaltung wurde offensichtlich auch wegen der diskutierten «Berliner Lösung» benutzt, die damals aus 20 Bezirken mit entsprechenden Bezirksverwaltungen bestand (BremStGHE 4, 19, 36 f.). Abgesehen von der anderen Größenordnung ließen sich die Verhältnisse vergleichen (Rz 179 ff.).

**193** Nach der einhelligen Meinung in der Verfassungsdeputation sollten einer Kommunalverwaltung auf Stadtteilebene örtlich gewählte Bürgervertretungen zugeordnet werden (BremStGHE 4, 19, 41). Dass dem die Beiräte entsprechen, bedarf keiner weiteren Begründung. Der Begriff der Bezirksvertretung in Art 145 Abs. 2 hindert auch hier die Übereinstimmung nicht.

- 194** Art. 145 Abs. 2 BremLV verlangt weiter, dass den Beiräten kommunale Verwaltungsaufgaben zur selbstständigen Wahrnehmung übertragen worden sind. Damit ist als Gegenbegriff zur Dekonzentration die Dezentralisation der Verwaltung gemeint, die bei den Verfassungsberatungen von Anfang an beabsichtigt war (BremStGHE 4, 19, 36, 40; s. auch in der historischen Entwicklung Rz 44, 64, 82, 85 f., 114, 144). Selbstständige Wahrnehmung bedeutet eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung (*BVerfG* 19.11.2008, BVerfGE 107, 1, 12). Schon mit dem Ortsgesetz 1989 wurden die Beiratsbefugnisse durch Übertragung echter Entscheidungsrechte erheblich erweitert (Rz 114 f.). Sie beschränkten sich nicht mehr auf eine einfache Gesetzesanwendung, sondern waren auch auf eigene Handlungsinitiativen ausgerichtet (Mitteilung des Senats vom 25.04.1989, Bürgerschafts-Drucksache 12/294 S, S.24 f.). Die Zuständigkeiten der Fachbehörden waren entsprechend eingeschränkt, ein Letztentscheidungsrecht des Senats und seiner Ressorts bestand nicht (*BremStGH* 08.07.1991, BremStGHE 5, 36, 54 f.). Das Beiratsgesetz 2010 hat die Übertragung ortsteilbezogener Aufgaben auf die Beiräte zur selbstständigen und eigenverantwortlichen Erledigung konsequent fortgesetzt und das System des Beteiligungs- und Entscheidungsverfahrens weiter ausgebaut (Rz 144, 185). Die Beiräte unterliegen zwar der Bindung durch Gesetz und Recht und unterstehen der Rechtsaufsicht (§§ 5 und 34 in Verbindung mit Art. 147 BremLV), sie sind aber bei der Ausübung der Entscheidungs- und Zustimmungsrechte an Direktiven des Senats und der Fachbehörden nicht gebunden (s. auch *BremStGH* 31.01.2014, DVBl. 2014,1253 = NordÖR 2014, 268).
- 195** Schließlich erfordert die Eigenschaft als Bezirksvertretungen in der Auslegung durch den Staatsgerichtshof, dass die Entscheidungsbefugnisse «von nicht unerheblichem Gewicht» sind (*BremStGH* 29.03.1982, BremStGHE 4, 19, 36, 43 f.). Der Grund für diese, der Verfassung nicht direkt zu entnehmende Voraussetzung liegt darin, dass nur bei einem solchen Potential die Einrichtung einer Bürgervertretung sinnvoll ist und dass die Dezentralisation einen Effekt haben muss. Nach dem Beiratsgesetz 1979 bestanden keine gewichtigen Beiratsbefugnisse (*BremStGH* 29.03.1982, BremStGHE 4,19, 46 f.). Zum Beiratsgesetz 1989 stellte der Staatsgerichtshof eher beiläufig fest, dass die Beiräte weiterhin als dezentrierte Verwaltungseinheiten anzusehen seien, auch wenn er dabei ihre weitere Annäherung an das Regelungsmodell des Art 145 Abs. 2 BremLV her-

vorhob (*BremStGH* 08.07.1991, *BremStGHE* 5, 36, 53 f.). Dieser Standpunkt fand Widerspruch im Schrifttum (*Schefold/Neumann*, Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland, S. 284; *Bovenschulte/Fisahn*, Bremer Recht, S.89), unter anderem mit der Begründung, dass die Entscheidungsrechte der Beiräte inzwischen ausgeweitet worden seien und der Staatsgerichtshof diese Entwicklung bei der Prüfung des Ausländerwahlrechts auch berücksichtigt habe.

**196** In den beiden Entscheidungen zum Ausländerwahlrecht vom 08.07.1991 (Rz 120-123) und 31.01.2014 (Rz 147-150) hat der Staatsgerichtshof festgestellt, dass die Beiräte durch amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter Staatsgewalt ausüben (Rz 122 f., 149). Dabei brauchte kein umfangbezogener Vergleich zu der von Landes- und Gemeindebehörden ausgeübten Staatsgewalt (s. z.B. § 65 des Bremischen Polizeigesetzes vom 06.12.2001, *BremGBL* S. 441) angestellt zu werden. Es liegt nahe, dass auch bei der Bestimmung der Entscheidungsrechte ein umfangmäßiger Vergleich zwischen den Befugnissen der Beiräte und den Gesamtaufgaben nicht vorgeschrieben ist. Während der Großteil der Aufgaben, z. B. im Bildungs- und Gesundheitswesen, zentral durch die jeweiligen Ressorts wahrgenommen wird, ist ein naturgemäß geringerer Bereich nach den Kriterien der Ortsbezogenheit (§ 5 Beiratsgesetz) und der Bürgerbeteiligung (§ 6) den Beiräten überantwortet. Die Ortsämter sind nach dieser Zweiteilung eingerichtet (s. § 30 einerseits und § 29 andererseits). Dabei sind den Beiräten durchaus auch Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge übertragen worden (§ 9 Abs. 1 Nr. 1, 5, 7, 9, 12, § 10 Abs. 1 Nr. 3, 7, Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4; zum Begriff s. *BVerfG* 15.02.1978, *BVerfGE* 47, 253, 260, 273). In welcher finanziellen, personellen oder sonstigen Größenordnung ihre Aufgaben zu den Gesamtaufgaben stehen, ist für die Zuordnung zu Art. 145 Abs. 2 *BremLV* unerheblich. Zu verlangen ist allein ein nicht unerhebliches Gewicht der Entscheidungsbefugnisse. Wichtig für ihre Eigenschaft als dezentrale Verwaltungseinheiten ist außerdem, dass ihre auf § 10 Beiratsgesetz gestützten Entscheidungsbefugnisse selbstständig ausgeübt werden, also essentiell nicht eingeschränkt sind und von der Verfassung getragen werden (so schon *StGH* Bremen 08.07.1991, *BremStGHE* 5, 36, 51). Dass den Beiräten die Rechtsetzungsbefugnis fehlt, ist nicht entscheidend, weil sich das demokratische Prinzip auf alle Arten der Ausübung von Staatsgewalt bezieht (*BVerfG* 15.02.1978, *BVerfGE* 47, 253, 273).

- 197** Unter der Geltung des Beiratsgesetzes 2010 stellt sich nunmehr erneut die Frage, ob die Beiräte als Vertretungen gemäß Art 145 Abs. 2 BremLV anzusehen sind. Geht man von der dargestellten Rechtsentwicklung zumindest der letzten 25 Jahre aus, die durch eine ständige Fortentwicklung der Entscheidungsrechte der Beiräte von Gesetz zu Gesetz gekennzeichnet ist, und betrachtet als Ergebnis das Beiratsgesetz 2010 mit zahlreichen Neuerungen, die auch die Entscheidungsbefugnisse betreffen und darüber hinaus die Beteiligung der Beiräte insgesamt verstärken (s. u.a. Rz 144 f., 183 ff.), so sind die Voraussetzungen des Art. 145 Abs. 2 BremLV jetzt offensichtlich erfüllt. Der in der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 29.03.1982 hervorgehobene Mangel an Kompetenzausstattung der Beiräte im Verhältnis zu ihrer parlamentsähnlichen Institutionalisierung, auch durch die 1989 eingeführte Direktwahl, die damit einen politischen «Überschuss» genoss (s. *Rinken*, JöR 325, 391), dürfte mit dem Beiratsgesetz 2010 durch ein annäherndes Gleichgewicht beider Regelungsbereiche ersetzt worden sein. Dafür spricht auch die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 31.01.2014 (Rz 191) mit dem Hinweis auf eine «Fülle von Entscheidungs- und Mitentscheidungskompetenzen» und einem «hohen gestalterischen und politischen Anteil», worauf im Folgenden näher einzugehen ist.
- 198** Ein Schwerpunkt des BeiratsG 2010 liegt in der Verbesserung der Verfahrensregelungen einschließlich der Entscheidungsvorbereitung. Mit dem neu eingeführten Instrument der Planungskonferenzen ist die Arbeit der Beiräte im Vorstadium von Entscheidungen auf eine rechtliche Stufe gestellt worden. Die große praktische Bedeutung ist sowohl in der Gesetzesvorgeschichte (Rz 141 f.) als auch in der Evaluation (Rz 153) zum Ausdruck gekommen. Die Beiräte haben in allen Angelegenheiten (§ 8 Abs. 2 Beiratsgesetz) die Möglichkeit erhalten, eigene Konzepte zu entwickeln und vorzustellen. Dadurch können auch die mehr allgemein formulierten Entscheidungsbefugnisse (s. z. B. § 10 Abs. 1 Nr. 4 und 5) konkretere Gestalt erhalten. Außerdem dienen die Planungskonferenzen der Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit der Verwaltung (*BVerfG* 23.10.1996 - 1 BvR 70/96 - SozR 3-4100 § 136 Nr. 5).

- 199** Zur weiteren Organisation ihrer Arbeit können die Beiräte kraft eigener Entscheidung Ausschüsse bilden. So können sie für bestimmte Aufgaben ständige und nichtständige Ausschüsse wählen und ihnen bestimmte Aufgaben übertragen, widerruflich auch zur endgültigen Beschlussfassung (§ 23 Abs. 1 und 2). Im Sinne weiterer Bürgerbeteiligung können auf Vorschlag der Parteien und Wählervereinigungen in die Ausschüsse als Mitglieder auch Personen entsandt werden, die zum Beirat wählbar sind, ihm aber nicht angehören (§ 23 Abs. 4). Bei Betroffenheit mehrerer Beiratsbereiche können nicht ständig tagende Regionalausschüsse eingesetzt werden (§ 24 Abs. 1). Schließlich bilden die Beiräte kraft Gesetzes mit einfacher Mehrheit die Beirätekonferenz zur Koordinierung der Interessen aller Beiräte (§ 24 Abs. 2).
- 200** Die zu gewährleistende Bürgerbeteiligung (§ 6) wird außerdem gefördert durch die grundsätzliche (Ausnahmen § 14 Abs. 2 und 3, § 25 Abs. 1) Öffentlichkeit der Beiratssitzungen (§ 14 Abs. 1), der Beirätekonferenzen, der Sitzungen der Regionalausschüsse (§ 24 Abs. 3) und der Sitzungen der Beiratsausschüsse (§ 25 Abs. 1). Die Öffentlichkeit dient vor allem dem Informations- und Meinungsaustausch. Die Bedeutung partizipatorischer Öffentlichkeit hat Rinken gründlich untersucht (*Rinken*, Geschichte und heutige Valenz des Öffentlichen, in: *Winter*, Das Öffentliche heute, S. 7, 53, 55) und für die Bürgerbeteiligung an der Verwaltung eine demokratische Kontroll- und eine kompensatorische demokratische Legitimationsfunktion beschrieben. Beides kann an dem Bericht über die Evaluation des Beiratsgesetzes 2010 nachvollzogen werden (s. *Probst*, Bericht, S. 48-59; s. auch Rz 171).
- 201** Durch die Öffentlichkeit der Sitzungen können die Bürger notwendige Informationen gewinnen, die sie z. B. für Anregungen, Wünsche und Beschwerden gemäß § 5 Abs. 2 nutzen können. Beteiligung nach dem Wortsinn schließt aber auch weitere Aktivitäten ein. Nach Art. 9 Satz 2 BremLV hat jeder die Pflicht, am öffentlichen Leben Anteil zu nehmen und seine Kräfte zum Wohl der Allgemeinheit einzusetzen. Obwohl diese verfassungsrechtliche Grundpflicht real nicht durchsetzbar ist, handelt es sich um eine Aufforderung im Sinne eines Verfassungsprinzips (s. *Ladueur*, in: Kröning u. a. (Hrsg.), HdbBremLV, S. 170) und jedenfalls um ein Korrelat zur staatlichen Pflicht, die Teilnahme des Bürgers am öffentlichen Leben zu ermöglichen, wie § 5 BeiratsG 2010 das

auf Gemeindeebene vorsieht. In Abwandlung eines Spruchs von John F. Kennedy kann es nicht nur darum gehen, was der Ortsteil für den Bürger tun kann, sondern auch, was der Bürger für den Ortsteil tun kann. Möglich und wünschenswert sind Mitwirkungen an den von den Beiräten nach § 10 organisierten Maßnahmen, z.B. den Gemeinschaftsveranstaltungen (Abs. 1 Nr. 4), den Projekten (Abs. 1 Nr. 5), dem Ausbau von Grünanlagen (Abs. 1 Nr. 7) und den Reinigungsaktionen (Abs. 1 Nr. 9).

**202** Der Pflichten- und Handlungsverbund zwischen Stadtgemeinde, Beiräten und Bürgern zeigt sich z. B. im Sachbereich des Natur- und Umweltschutzes. Gemäß Art. 11a BremLV trägt die Stadtgemeinde Verantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen (Abs. 1 Satz 1). Daher gehört es auch zu ihren vorrangigen Aufgaben, Boden, Wasser und Luft zu schützen, mit Naturgütern und Energie sparsam umzugehen sowie die heimischen Tier- und Pflanzenarten und ihre natürliche Umgebung zu schonen und zu erhalten (Abs. 1 Satz 2). Schäden im Naturhaushalt sind zu beheben oder auszugleichen (Abs. 2). Die Stadtgemeinde handelt gemäß diesen Pflichten, wenn sie den Beiräten im Ortsgesetz Aufgaben im Natur- und Umweltschutz zuweist. Beispielhaft können die Handlungs- und Entscheidungsspielräume an einem Schwerpunkt gezeigt werden, dem Natur- und Umweltschutz. § 10 Abs. 1 Beiratsgesetz 2010 berührt in vier der aufgelisteten zehn Anwendungsfälle dieses Sachgebiet, nämlich in Nr. 5 (Planung und Durchführung umweltpolitischer Projekte), Nr. 6 (Bau und Nutzung von Grün- und Parkanlagen), Nr. 8 (Umweltsauberkeit durch Reinigungsaktionen) und Nr. 9 (Abfallverwertung mit Hilfe von Wertstoffsammelplätzen). Im weiteren Sinne einschlägig ist auch Nr. 4 (Organisation und Durchführung von Gemeinschaftsveranstaltungen), indem etwa an Baumpflanzaktionen, Vogelschutzmaßnahmen oder Renaturierung von Brachflächen zu denken wäre, auch im Zusammenwirken mit den anerkannten Naturschutzvereinigungen (zu den notwendigen und möglichen Schutzmaßnahmen *Abendroth/Rode/Wietschorke*, in: */Arbeiterkammer/Angestelltenkammer*, S. 97 ff.).

**203** In ähnlicher Weise wie für den Natur- und Umweltschutz sind auch Projekte und Gemeinschaftsveranstaltungen zu sozialen und kulturellen Themen im jeweiligen Stadtteil und/oder stadtteilbezogen denkbar (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 und 5). Auszugehen ist auch hier von der Landesverfassung, die sich durch ein detailliertes Kulturkonzept mit starker Be-

tonung des Toleranzgedankens auszeichnet (Art. 26 ff.; dazu und zur Kulturstaatlichkeit u. a. Hans-Peter *Schneider*, DÖV 1987, 749, 753). Vorstellbar sind z. B. Veranstaltungen mit ausländischen Mitbürgern und im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen. Voraussetzung ist auch hier, dass der Beirat als Organisator (Nr. 4) oder Initiator (Nr. 5) in Erscheinung tritt und in beiden Fällen an der Durchführung zumindest beteiligt ist. Darüber hinaus können auch andere Personen oder Organisationen mitwirken. Der Beirat kann insbesondere die Bevölkerung oder einzelne Gruppen zur Mitwirkung animieren und dadurch die Bürgerbeteiligung fördern. Die ihm im Wesentlichen überlassene Gestaltung ist Ausfluss seiner Entscheidungsrechte.

**204** Die Selbstständigkeit bei der Aufgabenerfüllung kann auch dazu führen, dass der Beirat ganz von Veranstaltungen nach § 10 absieht, z. B. weil er durch seine übrigen Aufgaben (§§ 5, 7-9) voll in Anspruch genommen wird oder andere Hindernisse vorliegen. Für seine rechtliche Stellung ist nicht maßgebend, dass die genannten Veranstaltungen tatsächlich stattfinden, sondern es kommt allein darauf an, dass dem Beirat bestimmte Organisations- und Entscheidungsrechte durch das Gesetz eingeräumt worden sind, wie in den Fällen des § 10 Abs. 1 Nr. 4-7 und 9 und Abs. 2 Nr. 4. Lehnt der Beirat die vorgegebenen Veranstaltungen bzw. Maßnahmen ohne hinreichenden Grund ab, so könnte darin ein Verstoß gegen die §§ 5 und 10 und zugleich eine Verletzung seiner Pflichten liegen. In den Fällen des § 10 Abs. 1 Nr. 1-3, 8 und 10 sowie Abs. 2 Nr. 1-3 und Abs. 3 hängt die Tätigkeit und Entscheidung der Beiräte von bestimmten Vorgängen ab (Zuweisung der Haushaltsmittel, Vorhandensein von Kunstwerken, Erlass von Richtlinien, Vorhandensein von öffentlichen Flächen), die der Beirat allerdings nicht oder kaum beeinflussen kann. Hier genügt für die rechtliche Beurteilung ebenfalls das Entscheidungsrecht unabhängig von seiner Ausübung. Wird letztere allerdings ohne sachlichen Grund verweigert, so liegen darin ebenfalls die genannten Pflichtverletzungen bzw. Verstöße.

**205** Insgesamt gewährt das Ortsgesetz 2010 den Beiräten zahlreiche Entscheidungsrechte, die ihnen erhebliche Handlungsspielräume bieten und insbesondere durch die Verknüpfung mit der Bürgerbeteiligung ein erhebliches Gewicht aufweisen. Die durch Ortswahl herbeigeführte Legitimation der Beiräte wird deshalb durch die ihnen eingeräumten Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse gerechtfertigt. Die selbstständige, nicht von

einer Zustimmung durch den Senat oder die Fachbehörden abhängige Beiratsarbeit bei den Entscheidungsrechten erfüllt damit die Voraussetzungen des Art. 145 Abs. 2 BremLV (ebenso schon unter der Geltung des Beiratsgesetzes 1989 *Schefold/Neumann*, S. 283 f.; *Bovenschulte/Fisahn* in: *Fisahn*, S. 88 f.). Die Beiräte erhalten dadurch eine adäquate verfassungsrechtliche Anerkennung, die Landesverfassung eine Realisierung ihrer Zielvorstellung.

## C. Zusammenfassung

1. Die Gesetzgebung zum Recht der bremischen Beiräte und Ortsämter und die begleitende Rechtsprechung des Bremischen Staatsgerichtshofs ergeben eine kontinuierliche Entwicklung von beratenden Verwaltungsausschüssen über beschließende eigenständige Bürgervertretungen mit Elementen von Selbstverwaltung bis zu von den Bürgern gewählten Organen der Staatsgewalt mit selbstständigen Entscheidungsrechten.
2. Die Evaluation des Beiratsgesetzes 2010 gemäß nach dem Bericht von 2014 hat als Mittel der Sozialforschung sowohl für den Normenvollzug als auch für eine Korrektur und Weiterentwicklung des Gesetzes rechtspolitische Bedeutung.
3. Der Stadtgemeinde Bremen steht es grundsätzlich frei, Bezirksvertretungen gemäß Art. 145 Abs. 2 der Bremischen Landesverfassung einzurichten. Je mehr sie sich aber in mehreren Ortsgesetzen diesem Modell annähert, desto stärker wird die verfassungsrechtliche Aufforderung zur Verpflichtung.
4. Jedenfalls mit dem gegenwärtigen Stand nach dem Beiratsgesetz vom 2. Februar 2010 haben die Beiräte den Status von Bezirksvertretungen gemäß Art. 145 Abs. 2 der Bremischen Landesverfassung erreicht. Sie sind im Sinne der Rechtsprechung des Bremischen Staatsgerichtshofs gewählte Organe der Bürgervertretung im Rahmen der für den jeweiligen Stadt- oder Ortsteil gebildeten Verwaltungseinheit, die für örtliche Angelegenheiten in dem jeweiligen Teil mit selbstständigen Entscheidungsbefugnissen von nicht unerheblichem Gewicht ausgestattet sind. Das bedeutet einerseits, dass der Verfassungsdirektive des Art. 145 Abs. 2 in vollem Umfang entsprochen worden ist, andererseits, dass die Beiräte zusammen mit den Ortsämtern verfassungsrechtlich geschützte Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung sind.

## Literaturverzeichnis

- Abendroth, Michael/Rode, Martin/Wietschorke, Georg*, Bremen - eine grüne Stadt oder eine Stadt im Grünen?, in: Arbeiterkammer Bremen/Angestelltenkammer Bremen (Hrsg.), Stadtstaat mit Zukunft?, Bremen 1995
- Arbeiterkammer Bremen/Angestelltenkammer Bremen* (Hrsg.), Stadtstaat mit Zukunft?, Bremen 1995
- Arendt, Karlheinz*, Bremen, in: Peters, Hans (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956, S. 521
- Arnim, Hans Herbert von*, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, DÖV 1990 S. 85
- Bahrenberg, Gerhard/Nentze, Michael*, Stadt-Umland-Beziehungen in der Region Bremen, in: Heseler/Hickel/Prigge, Bremer Selbstständigkeit, S. 140
- Beaucamp, Guy/Finck, Christina*, Die Deputationen Hamburgs und Bremens im Vergleich, NordÖR 2014,465
- Berlin, Bremen, Hamburg - Zur Regierungsstruktur in den Stadtstaaten*, Bericht der Kommission zur Überprüfung der Regierungsstrukturen in den Stadtstaaten - Stadtstaatenkommission -, Berlin, Bremen, Hamburg 1989
- Beutler, Bengt*, Die Länderverfassungen in der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion, JöR 1977 S. 1
- Biebusch, Werner*, Revolution und Staatsstreich. Verfassungskämpfe in Bremen von 1848 bis 1854, in: Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv Bremen, Bd. 40, Bremen 1973
- Bippen, Wilhelm von*, Geschichte der Stadt Bremen, 3 Bände, Bremen, Bd. I 1892, Bd. II 1898, Bd. III 1904
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang/Grawert, Rolf*, Kollisionsfälle und Geltungsprobleme im Verhältnis von Bundesrecht und Landesverfassung, DÖV 1971 S. 119
- Bollmann, Johannes*, Das Staatsrecht der Freien Hansestädte Bremen und Lübeck, Tübingen 1914
- Bovenschulte, Andreas/Fisahn, Andreas*, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, in: Fisahn, Andreas, Bremer Recht, S. 18
- Brandt, Heinz/Schefold, Dian*, Gemeinden, in: Kröning, Volker u.a. (Hrsg.), HdbBremLV, S. 547

- Bremische Bürgerschaft, 50 Jahre Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947, Frankfurt a.M. 1993
- Bremischer Deichverband* am rechten Weserufer (Hrsg.), Hochwasserschutz, Be- und Entwässerung mit Verantwortung für Mensch und Natur, Bremen 1994
- Buchenau*, Franz, Über verschollene Dörfer im Gebiet der Stadt Bremen, *BremJb.* Bd. 13, 1886, S. 85
- Bürgerverein Oberneuland-Rockwinkel e.V. (Hrsg.)*, Eine Auslegung der Urkunden von Erzbischof Friedrich I. von 1106 (1113) und Erzbischof Siegfried von 1181, bearbeitet von Kurt Entholt, Bremen o.J.
- Bull*, Hans Peter, Hamburg, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. I, § 26b, 3. Aufl., Göttingen/Tübingen 2007
- Deike*, Ludwig, Entstehung der Grundherrschaft in den Hollerkolonien, Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien Hansestadt Bremen, Heft 27, Bremen 1959
- Deutelmoser*, Anna, Die Rechtsstellung der Beiräte in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, Diss.Berlin 2000,
- Dierksen/Bernhard/Freitag*, Ulrich, Die Kommunalverfassung der Stadt Bremerhaven, *NordÖR* 2000, 51
- Döscher*, Wilfried/*Schabacher*, Reinhild, in: *Bremischer Deichverband am rechten Weserufer*, Hochwasserschutz, Be- und Entwässerung mit Verantwortung für Mensch und Natur, 1994
- Dornheim*, Carl, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, *Wasserrecht und Wasserwirtschaft*, 2. Band, 2. Aufl., 1980
- Dünzelmann*, Ernst, Zur Geschichte des bremischen Landgebietes, *Brem.Jb.* Bd. 15 1889, S. 96
- Duntze*, Johann Hermann, Geschichte der Freien Stadt Bremen, Bremen, Bd. I 1845, Bd. II 1846, Bd. III 1848, Bd. IV 1851
- Elmshäuser*, Konrad, Geschichte Bremens, München 2007
- Elmshäuser*, Konrad/*Hofmeister*, Adolf E. (Hrsg.), 700 Jahre Bremer Recht, Bremen 2003
- Entholt*, Kurt, Eine Auslegung der Urkunden von Erzbischof Friedrich I. von 1106 (1113) und Erzbischof Siegfried von 1181, in: *Bürgerverein Oberneuland-Rockwinkel*

- Facklam, Rolf-Gerhard/Sakuth, Peter*, Ortsamtsbeiräte in Bremen. Ein Modell für Bürgerbeteiligung, 2. Aufl., Bremen 1984
- Fisahn, Andreas* (Hrsg.), Bremer Recht. Einführung in das Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Hansestadt Bremen, Bremen 2002
- Focke-Museum/Weser-Kurier* (Hrsg.), Bremen und seine Stadtteile, Bremen 2003
- Freie Hansestadt Bremen* (Hrsg.), Justiz in Bremen, Bremen 1998
- Garbade, Georg*, Heimatgeschichte des Blocklandes, Lilienthal 1995
- Gierke, Julius von*, Die Geschichte des deutschen Deichrechts, 1. Teil, Breslau 1901, 2. Teil, Breslau 1917
- Glitz-Richter, Michael* (Hrsg.), Lokale Demokratie auf dem Prüfstand, Bremen 1994
- Göbel, Michael*, Verwaltung, in: Kröning u. a. (Hrsg.), HdbBremLV, S. 384
- Göbel, Michael*, Bremen, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I § 26c, 3. Aufl., Göttingen/Tübingen 2007
- Großmann, Ruprecht*, Rechtstatsachenforschung zur Tätigkeit ehrenamtlicher Richter in der Sozialgerichtsbarkeit, in: Festschrift für Rohwer-Kahlmann, Zeitschrift für Sozialreform 1978
- Großmann, Ruprecht*, Der Bremische Deichverband am rechten Weserufer (Deichverband), Bremen 2005
- Häberle, Peter*, Die Zukunft der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen im Kontext Deutschlands und Europas, in: Bremische Bürgerschaft, 50 Jahre Landesverfassung, Bremen 1997
- Hasenkamp, Holger G.*, Die Freie Hansestadt Bremen und das Reich 1928-1933, Bremen 1981
- Heise, Horst*, Bremen in seiner Region, in: Kröning, Volker u.a. (Hrsg.), HdbBremLV, S. 670
- Heseler, Heiner/Hickel Rudolf/ Prigge, Rolf* (Hrsg.) Bremer Selbständigkeit, Bremen 1998
- Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995
- Hill, Hermann*, Strategische Perspektiven der Verwaltungsentwicklung, DÖV 2015, 214

- Hlepas, N.-K.*, Grundgesetz und Stadtbezirksverfassung, DVBl. 1991, 1136
- Hoffmann, Hans-Christoph*, Bremen, Bremerhaven und das nördliche Niedersachsen, Köln 1996
- Hofmeister, Adolf E.*, Die Zehrungen der Geschworenen, Quellen zum Bremischen Deichwesen im 15. Und 16. Jahrhundert, Brem.Jb. Bd. 66, 1988, S. 79
- Holl, Karl/Müller, Hartmut/Reischauer, Peter*, Grundlinien der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung im Lande Bremen seit 1945, in: Kröning u.a. (Hrsg.), HdbBremLV, S. 66
- Hoops, Heinrich*, Geschichte des Bremer Blocklandes, Bremen 1927
- Huber, Peter M.*, Der Bundesstaat in Europa - was bleibt für die Stadtstaaten?, NordÖR 2012, 161
- Hurnik, Wolfgang*, Berlin, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, § 26a, 3. Aufl., Göttingen/Tübingen 2007
- Kaisen, Wilhelm*, Meine Arbeit, mein Leben, München 1967
- Klischies, Waldemar*, Die verfassungs- und staatsrechtliche Entwicklung Bremen von einer mittelalterlichen Reichsstadt zu einem modernen Verfassungsstaat unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungen von 1849 und 1854, Diss. Kiel 1955
- Krämer-Badoni, Thomas*, Stadtstaat und Stadtteilvertretungen, in: Arbeiterkammer und Angestelltenkammer Bremen (Hrs.), Bremen - Stadtstaat mit Zukunft, Bremen 1995, S. 18
- Kringe, Wolfgang*, Verfassungsgenese - Die Entstehung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947, Frankfurt a.M. 1993
- Kröning, Volker*, Bremen in der Gesamtverfassung von Land, Bund und Gemeinschaft, in: Kröning u.a. (Hrsg.), HdbBremLV, S. 141
- Kröning, Volker/Müller, Hartmut/Euler, Hans-Helmut/Hickel, Rudolf/Fuchs, Andreas*, Das Land Bremen in Deutschland und Europa, mit einer Einleitung von Klaus Wedemeier, Bremen 1991
- Kröning, Volker/Pottschmidt, Günter/Preuß, Ulrich K./Rinken, Alfred* (Hrsg.), Handbuch der Bremischen Verfassung (HdbBremLV), Baden-Baden 1991
- Kulenkampff, Engelbert/Coenen, Helmut*, Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947, JöR 1954 S. 179
- Ladeur, Karl-Heinz*, Staatszielbestimmungen, Grundrechte und Grundpflichten, in: Kröning u.a. (Hrsg.), HdbBremLV, S. 158

- Lentz, Ernst*, Die verfassungsrechtliche Stellung der bremischen Gebietskörperschaften, insbesondere der Stadtgemeinde Bremen in Vergangenheit und Gegenwart mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf die Verfassungen von Berlin, Lübeck, Hamburg und Danzig, Diss. Kiel 1954
- Lippert, Andre*, Die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben, ZUR 2013, 203
- Löhr, Franziska Alice*, Stadtluft macht frei, in: Fisahn, Bremer Recht, S. 7
- Lutz, Frank*, Die deutsche Gemeindeordnung in Bremen, Historische Texte und Studien, Hildesheim 1980
- Maas, Heinrich*, Geist und Formen des bremischen Staatslebens, in: Verkehrsverein u.a. (Hrsg.), Schaffendes Bremen, Bremen 1952
- Mackeben, Andreas*, Entwicklung und Reform des bremischen Deputationswesens, NordÖR 2011, 526
- Mayer, Horst*, Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung, 4. Aufl., München u.a. 2008
- Morstein Marx, Fritz*, Die Verfassungs- und Verwaltungsentwicklung in den drei Hansestädten Hamburg, Bremen und Lübeck 1918-1928, JöR Bd. 16, 1928, S. 62-67
- Müller, Hartmut*, Das Linzer Diplom, Brem.Jb. Bd. 74/75, 1995/96, S. 15
- Müller, Karl*, Die staats- und verfassungsrechtliche Entwicklung in Bremen bis zum Jahre 1884, Bremen 1931
- Neumann, Heinzgeorg*, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Kommentar, Stuttgart, München und Hannover, 1996
- Pottschmidt, Günter*, Gedanken über eine Reform der Landesverfassung, in: Kröning u. a. (Hrsg.), HdbBremLV, S. 984
- Präsident des Staatsgerichtshofes* (Hrsg.), Entscheidungen des Staatsgerichtshofes der Freien Hansestadt Bremen (BremStGH), Bremen, Bd. 4 (E 4), 1980 bis 1987, Bd. 5 (E 5), 1988 bis 1994
- Prigge, Rolf/Böhme, Rene*, Soziale Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg, Institut für Arbeit und Wirtschaft, Universität und Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), Reihe Soziale Stadtpolitik, Bd. 4, Bremen u.a. 2013
- Probst, Lothar u.a.*, Bericht zur Evaluation des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010, Bremen 2014 (zitiert Probst, Bericht)

- Richter*, Walther, Die Organisation der ordentlichen Gerichte in der Enklave Bremen 1945-1947, Bremen 1990
- Rinken*, Alfred, Bremen, Staatslexikon, Hrsg. Görres-Gesellschaft, Bd. I, 7. Aufl. 1985, Sp. 875-880
- Rinken*, Alfred, «Bremer Recht». Kontinuitäten und Diskontinuitäten, Brem.Jb. Bd. 83, 2004, S. 33
- Rinken*, Alfred, Geschichte und heutige Valenz des Öffentlichen, in: Winter, Gerd (Hrsg.), Das Öffentliche heute, Baden-Baden 2002, S. 7
- Rinken*, Alfred, Bedeutung der Grundrechte und modernes Grundrechtsverständnis in Europa, Recht und Politik 1979 (Heft 3), S. 128
- Rinken*, Alfred, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen, JÖR 1994 S. 325
- Rinken*, Alfred, Aufbau und Aufgaben des Staates - Allgemeines, in: Kröning u.a. (Hrsg.), HdbBremLV, S. 280
- Rinken*, Alfred, Staatsgerichtshof, in: Kröning u.a. (Hrsg.), HdbBremLV, S. 484
- Rinken*, Alfred, Verfassungsgerichtsbarkeit als Arena politischer Justiz, in: Göerlitz, Axel (Hrsg.), Politische Justiz, Baden-Baden 1996
- Rinken*, Alfred, Ansprache anlässlich des Amtswechsels beim Staatsgerichtshof am 22. November 2011 in der oberen Halle des Bremer Rathauses, NordÖR 2012, 215
- Röpcke*, Andreas, Entstehung, Status und Verwaltung der amerikanischen Enklave Bremen, Brem.Jb. Bd. 66 (1988), S. 423
- Röper*, Erich, Deputationen, in: Kröning u. a.(Hrsg.), HdbBremLV, S. 428
- Schefold*, Dian, Normenkontrolle und politisches Recht, Juristische Schulung (JuS) 1972, 1
- Schefold*, Dian, Formen und Probleme einer Institutionalisierung regionaler Zusammenarbeit, in: Heseler/Hickel/Prigge, Bremer Selbständigkeit, S. 155
- Schefold*, Dian, Der Stadtstaat als demokratische Zukunftsperspektive, in: Glotz-Richter (Hrsg.), Lokale Demokratie auf dem Prüfstand, Bremen 1994, S. 17 ff., 23
- Schefold*, Dian/*Ernst*, Manfred/*Stauch*, Matthias (Hrsg.), Landesrecht Bremen, 17. Aufl., Baden-Baden 2015

- Schefold, Dian/Neumann, Maja*, Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland, Basel u. a. 1996, S. 284
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, München 1981
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Röhl, Hans Christian*, Kommunalrecht, in: Schmidt-Aßmann/Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 9, 76 f.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schoch, Friedrich* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin 2008
- Schminck-Gustavus, Christoph U.*, Vryheit do ik ju openbar. Versuch zu einigen Aspekten der bremischen Verfassungsgeschichte, in: Kröning u.a. (Hrsg.), HdbBremLV, S. 13
- Schneider, Hans-Peter*, Verfassungsrecht der Länder - Relikt oder Rezept?, DÖV 1987, 749, 753
- Schomburg, Dietrich*, Geschichtliches Ortsverzeichnis des Landes Bremen, Hildesheim 1964
- Schreiber, Wolfgang*, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl., Köln 2009
- Schuster, Rudolf*, Die Entwicklung der bremischen Vorstädte im dritten Viertel des 19. Jahrhunderts, Veröffentlichungen aus dem Staatsarchiv der Freien Hansestadt Bremen, Heft 18, S. 23, Bremen 1949
- Schwab, Dieter*, Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen, Frankfurt a.M. 1971
- Schwarzwälder, Herbert*, Geschichte der Freien Hansestadt Bremen,  
Bd. 1: Von den Anfängen bis zur Franzosenzeit (1810)  
Bd. 2: Von der Franzosenzeit bis zum Ersten Weltkrieg (1810-1918)  
Bd. 3: Bremen in der Weimarer Republik (1918-1933)  
Bd. 4: Bremen in der NS-Zeit (1933-1945)  
Bd. 5: Bibliographie,  
2. erw. Aufl., Bremen 1995
- Schwebel, Karl H.*, Zur Siedlungs- und Bevölkerungsgeschichte von Oberneuland-Rockwinkel, Bremen 1971
- Seebacher, Wendelin/Cordes, Dieter*, Ostertor, Bremerhaven 1987
- Seewald, Otfried*, Kommunalrecht, in: Steiner, Udo (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 1, 7. Aufl., Heidelberg 2003

- Senat der freyen Hansestadt Bremen*, Sammlung von Verordnungen und Proclamen  
Von 1751 bis 1810, Bremen 1820
- Senator für Inneres*, Beiräte nach Reform 1989 - Direktwahl - Wahlrecht für Ausländer  
-  
Stärkung der Rechte, Bremen 1989
- Sievekling*, Klaus, Europäisches Gemeinschaftsrecht und Stadtstaaten  
- Verfassungsrechtliche Probleme bei der Einführung des kommunalen Ausländer-  
wahlrechts -, DÖV 1993 S. 449
- Sparwasser*, Reinhard/*Engel*, Rüdiger/*Vosskuhle*, Andreas, Umweltrecht,  
Heidelberg 2003
- Specht*, Martin, Die geschichtliche Entwicklung des Deich- und Deichverbandwesens  
in der Stadtgemeinde Bremen, in: Focke-Museum, Bremen im Schutz seiner Deiche,
- Spitta*, Theodor, Kommentar zur Bremischen Landesverfassung von 1947,  
Bremen 1960
- Spitta*, Theodor, Einige allgemeine Gedanken zum Verfassungsrecht, Brem.Jb. Bd. 43  
(1951), S. 1
- Statistisches Landesamt der Freien Hansestadt Bremen*, Die Bevölkerungsentwicklung  
Bremens seit 1700, Statistische Mitteilungen, Heft 45, 1979
- Stein*, Rudolf, Das vergangene Bremen. Der Stadtplan und die Stadtansicht im Wechsel  
der Jahrhunderte, Bremen 1961
- Stierling*, Eckard, Das Kommunalverfassungsrecht im Lande Bremen, Diss.  
Göttingen 1964
- Storck*, Adam, Ansichten der Freien Hansestadt Bremen und ihrer Umgebungen, Frank-  
furt a.M. 1822
- Thieme*, Werner, Verwaltungsreformprobleme des Landes und der Stadt Bremen,  
DÖV 1993 S. 361
- Voßkuhle*, Andreas, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem/  
Schmidt-Aßmann/*Voßkuhle*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I § 1, Rn. 1-71,  
München 2006
- Wassermann*, Rudolf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik  
Deutschland, Reihe Alternativkommentare (AK-GG), Bd. 1 und 2, 2. Aufl.  
Neuwied 1989
- Winter*, Gerd (Hrsg.), Das Öffentliche heute, Kolloquium zu Ehren von Alfred Rinke,  
Baden-Baden 2002

*Winter, Gerd*, Ökologische Verhältnismäßigkeit, ZUR 2013, 387

*Wolfard, Adolf*, Die staatrechtliche Stellung des Bremischen Senats, 1926

*Zivier, Ernst*, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 3. Aufl., Berlin 1998

*Zuleeg, Manfred*, Die Stellung der Länder und Regionen im europäischen Integrationsprozess, DVBl. 1992 S. 1332

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.M.	anderer Meinung
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts, Zeitschrift
Aufl.	Auflage
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremGBI.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremJB	Bremisches Jahrbuch
BremLV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21.Oktober 1947 (SaBremR 100-a-1)
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BremStGHE	Entscheidungen des Staatsgerichtshofes der Freien Hansestadt Bremen, Bd. 1: 1950-1969, Bd. 2: 1970-1975, Bd. 3: 1976-1979, Bd. 4: 1980-1987, Bd. 5: 1988-1994
BremWahlG	Bremisches Wahlgesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BWahlG	Bundeswahlgesetz
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift
Drs.	Drucksache
DuR	Demokratie und Recht, Zeitschrift
DVBbl.	Deutsches Verwaltungsblatt, Zeitschrift
E	Entscheidung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
EuR	Europarecht, Zeitschrift
ff.	folgende (Seiten)
Fin-Dep.	Deputation der Finanzen
FS	Festschrift
G	Gesetz
GBl.	Gesetzblatt
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hdb.	Handbuch
HdbBremLV	Handbuch der Bremischen Verfassung, herausgegeben von Kröning u.a., 1991
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber

hrsg.	herausgegeben
i.d.F.	in der Fassung
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Zeitschrift
JuS	Juristische Schulung, Zeitschrift
JZ	Juristen-Zeitung
KJ	Kritische Justiz, Zeitschrift
LHO	Landeshaushaltsordnung
Ls.	Leitsatz
LT	Landtag
LV	Landesverfassung
MdBB	Mitglied der Bremischen Bürgerschaft
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NdsVBl.	Niedersächsisches Verwaltungsblatt
NJW	Neue Juristische Wochenschrift, Zeitschrift
NordÖR	Öffentliches Recht in Norddeutschland, Zeitschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.J.	ohne Jahr (bei Veröffentlichungen)
OG	Ortsgesetz (Bezeichnung auch für Gesetze der Stadtgemeinde Bremen)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PreußALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
RdNr.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt

RiA	Recht im Amt, Zeitschrift
RL	Richtlinie
RuP	Recht und Politik, Zeitschrift
Rz	Randziffer
SaBremR	Sammlung des Bremischen Rechts
Slg	Sammlung
SozR	Entscheidungssammlung zum Sozialrecht
Sp.	Spalte
Spitta	Theodor Spitta, Kommentar zur Bremischen Verfassung von 1947, Bremen 1960
StGH	Staatsgerichtshof
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
Tz	Textziffer
u.a.	und andere
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch.	Verwaltungsarchiv, Zeitschrift
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau, Zeitschrift
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WK	Weser-Kurier, Tageszeitung

w.N.	weitere Nachweise
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZERP	Zentrum für Europäische Rechtspolitik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht