

NomosStudienbuch

Fischer-Lescano | Sperlich [Hrsg.]

Landesrecht Bremen

Studienbuch

2. Auflage



Nomos

NomosStudienbuch

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano

Prof. Peter Sperlich [Hrsg.]

Landesrecht Bremen

Studienbuch

2. Auflage

Nele Austermann, Universität Bremen | **Dr. Sebastian Eickenjäger**, Referatsleiter beim Senator für Inneres, Bremen | **Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano**, LL.M. (EUI), Universität Bremen | **Prof. Dr. Claudio Franzius**, Universität Bremen | **Prof. Dr. Vera de Hesselte**, Hochschule Bremen | **Dr. Benedikt Kaneko**, LL.M. (NYU), Tokio | **Dr. Katja Koch**, Mitglied des Staatsgerichtshofs und Richterin am Obergerverwaltungsgericht Bremen | **Dr. Nina Koch**, LL.M. (Nottingham Trent University), Richterin am Obergerverwaltungsgericht Bremen | **Prof. Dr. Christoph Külpmann**, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig | **Prof. Dr. Lydia Scholz**, Hochschule Bremen | **Prof. Dr. Peter Schütte**, Rechtsanwalt, Bremen | **Dr. Imke Sommer**, Landesdaten-schutzbeauftragte, Bremen | **Prof. Peter Sperlich**, Präsident des Staatsgerichtshofs und des Obergerverwaltungsgerichts Bremen | **Niklas-Janis Stahnke**, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Bremen | **Prof. Dr. Lars Vellechner**, LL.M. (Yale), Universität Bremen



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7623-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-1000-8 (ePDF)

2. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Für das rechtswissenschaftliche Studium wie auch die Bachelor- und Masterstudiengänge der Verwaltungswissenschaft ist die Kenntnis des Landesrechts von herausragender Bedeutung.

Der Band behandelt die Kernbereiche der staatlichen Pflichtfachprüfung im Öffentlichen Recht: das Landesverfassungsrecht (*Viellechner*), die Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns (*Eickenjäger*), das Kommunalrecht und Recht der öffentlichen Sachen (*K. Koch*), das Polizeirecht (*Sperlich/Stahnke*) und das Baurecht (*Külpmann*). Hinzu kommen Sachgebiete, die einerseits für die juristischen Schwerpunktbereiche relevant sind, andererseits aber auch zur Feststellung von „Verständnis und Arbeitsmethode“ nach § 5 Abs. 2 JAPG Gegenstand der staatlichen Pflichtfachprüfung sein können: Umweltrecht (*Franzius/Schütte*), öffentliches Wirtschaftsrecht (*de Hesselde/N. Koch/Scholz*), Schul- und Hochschulrecht (*Fischer-Lescano/Kaneko*), Diversitätsrecht (*Austermann*) und Datenschutzrecht (*Sommer*).

Das Studienbuch stellt diese Materien kompakt dar und geht auf aktuelle Fragestellungen ein. Es beinhaltet zahlreiche Beispielfälle, die insbesondere der Bremischen Rechtspraxis entnommen sind, weist auf weiterführendes Schrifttum hin und gibt jeweils Klausurhinweise. Neben Studierenden an den Universitäten und Hochschulen sowie Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren erhalten auch Praktikerinnen und Praktiker aus Justiz, Verwaltung, Anwaltschaft, Verbänden und interessierte Nichtjuristinnen und Nichtjuristen einen systematischen Überblick über das Öffentliche Recht in Bremen.

Für die Zweitaufgabe wurden alle Beiträge gründlich überarbeitet und aktualisiert. Auch die Beispiels- und Vertiefungsfälle wurden aktualisiert und ergänzt. Alle examensrelevanten Änderungen in den landesrechtlichen Normen – insbesondere auch im Hinblick auf die Novellierung des Bremischen Polizeirechts – wurden im Rahmen der Neuauflage berücksichtigt.

Die Herausgeber danken den Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge. Für die redaktionelle Unterstützung und Anmerkungen danken wir Anika Grotjohann, Lilli Hache, Florian Nustede und Fatou Sillah.

Kritik und Anregungen sind gleichermaßen willkommen.

Bremen im März 2021

*Andreas Fischer-Lescano
Peter Sperlich*

Inhalt

Vorwort	5
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	9
Abkürzungen	11
Verwaltungsgliederungsplan	16
§ 1 Landesverfassungsrecht	19
§ 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns	39
§ 3 Kommunalrecht und Recht der öffentlichen Sachen	54
§ 4 Polizei- und Ordnungsrecht	94
§ 5 Bau- und Planungsrecht	186
§ 6 Umweltrecht	245
§ 7 Wirtschaftsverwaltungsrecht	274
§ 8 Schul- und Hochschulrecht	316
§ 9 Recht der Diversität	330
§ 10 Datenschutzrecht	342
Stichwortverzeichnis	355

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Nele Austermann, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Universität Bremen

Dr. *Sebastian Eickenjäger*, Leiter des Referats „Staatsangehörigkeit und Ordnungsrecht“ beim Senator für Inneres der Freien Hansestadt Bremen

Prof. Dr. *Andreas Fischer-Lescano*, LL.M. (EUI), Professor für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Rechtstheorie an der Universität Bremen, Zentrum für Europäische Rechtspolitik

Prof. Dr. *Claudio Franzius*, Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht und Umweltrecht an der Universität Bremen, Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht

Prof. Dr. *Vera de Hesselle*, Professorin für Wirtschaftsrecht an der Hochschule Bremen

Dr. *Benedikt Kaneko*, LL.M. (NYU), Trainee Foreign Associate bei Nishimura & Asahi in Tokio

Dr. *Katja Koch*, Mitglied des Staatsgerichtshofs sowie Richterin am Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Dr. *Nina Koch*, LL.M. (Nottingham Trent University), Richterin am Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Prof. Dr. *Christoph Külpmann*, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Honorarprofessor an der Universität Bremen

Prof. Dr. *Lydia Scholz*, Professorin für Wirtschaftsrecht an der Hochschule Bremen

Prof. Dr. *Peter Schütte*, Rechtsanwalt bei BBG und Partner in Bremen, Honorarprofessor an der Universität Bremen

Dr. *Imke Sommer*, Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen

Prof. *Peter Sperlich*, Präsident des Staatsgerichtshofs sowie des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen, Honorarprofessor an der Universität Bremen

Niklas-Janis Stahnke, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Prof. Dr. *Lars Viellechner*, LL.M. (Yale), Juniorprofessor für Öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht, Verfassungstheorie, Rechtsphilosophie und Transnationales Recht an der Universität Bremen

Abkürzungen

AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AK	Aarhus Konvention
ÄndG	Änderungsgesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	Archiv des Völkerrechts
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BB-Drs.	Bremische Bürgerschaft-Drucksache
bbgOBG	Ordnungsbehördengesetz Brandenburg
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BPolG	Bundespolizeigesetz
Brem., brem.	Bremen, bremisch
Brem.ABl	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremAGDSGVO	Bremisches Ausführungsgesetz zur Datenschutz-Grundverordnung
BremAGKJHG	Bremisches Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
BremAGVwGO	Bremisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
BremBodSchG	Bremisches Bodenschutzgesetz
BremDSG	Bremisches Datenschutzgesetz
BremGastG	Bremisches Gaststättengesetz
BremGastV	Bremische Gaststättenverordnung
BremGlüG	Bremisches Glücksspielgesetz
BremHafenbetRG	Bremisches Hafenbetriebsgesetz
BremHafenO	Bremische Hafenordnung
BremHfÖVG	Bremisches Gesetz über die Hochschule für öffentliche Verwaltung
BremHG	Bremisches Hochschulgesetz
BremHZG	Bremisches Hochschulzulassungsgesetz
BremImSchG	Bremisches Immissionsschutzgesetz
BremJAG	Bremisches Juristenausbildungsgesetz
BremJAPG	Bremisches Gesetz über die Juristenausbildung und die erste juristische Prüfung
BremKEG	Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz
BremLBO	Bremische Landesbauordnung

BremLJagdG	Bremisches Landesjagdgesetz
BremLMG	Bremisches Landesmediengesetz
BremLadSchlG	Bremisches Ladenschlussgesetz
BremLStrG	Bremisches Landesstraßengesetz
BremNatG	Bremisches Naturschutzgesetz
BremNiSchG	Bremisches Nichtraucherschutzgesetz
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BremPrivatSchulG	Bremisches Privatschulgesetz
BremPsychKG	Bremisches Psychische-Krankheitengesetz
BremSchulG	Bremisches Schulgesetz
BremSchVwG	Bremisches Schuldverwaltungsgesetz
BremSeilbG	Bremisches Seilbahngesetz
BremSonnFeiertagsG	Bremisches Gesetz über die Sonn- und Feiertage
BremSpielbankG	Bremisches Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank
BremSpielhG	Bremisches Spielhallengesetz
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BremStGHE	Entscheidungen des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen
BremStKG	Bremisches Studienkontengesetz
BremUVPg	Bremisches Landesgesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BremVwVfG	Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BremVwVG	Bremisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz
BremVwZG	Bremisches Verwaltungszustellungsgesetz
BremWG	Bremisches Wassergesetz
BRS	Informationsdienst Öffentliches Baurecht
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BZRG	Bundszentralregistergesetz
DÖV	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVB.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis, Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EuGH	Europäischer Gerichtshof

EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitschrift
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FS	Festschrift
GastG	Gaststättengesetz (des Bundes)
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GmS-OBG	Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes
GO Bürgersch	Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HmbSOG	Hamburgisches Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HRG	Hochschulrahmengesetz
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
JA	Juristische Arbeitsblätter
jM	juris-Die Monatszeitschrift
JMBL HE	Justiz-Ministerial-Blatt für Hessen
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KJ	Kritische Justiz
KomJur	Zeitschrift Kommunaljurist
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung, Verwaltungsrechts-Zeitschrift
LVerfG M-V	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
MARPOL	Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe
MMR	Multimedia und Recht
Nds.VBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NdsSOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland

NuR	Natur und Recht, Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report-Verwaltungsrecht
nwOBG	Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte (Sammlung)
PartG	Parteiengesetz
RhPf	Rheinland-Pfalz
ROG	Raumordnungsgesetz
RÜ	RechtssprechungsÜbersicht
RW	Rechtswissenschaft – Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung
SächsPolG	Sächsisches Polizeigesetz
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
schllhLVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
TierSchG	Tierschutzgesetz
TMG	Telemediengesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VersG	Versammlungsgesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VRS	Verkehrsrechts-Sammlung, Entscheidungen aus allen Gebieten des Verkehrsrechts
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WissR	Wissenschaftsrecht, Zeitschrift für deutsches und europäisches Wissenschaftsrecht
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung – Vierteljahresbeilage zum Gewerbeschiv
WRRl	EU-Wasserrahmenrichtlinie
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung)

ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfWG	Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
ZGF	Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZWH	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht und Haftung im Unternehmen

Verwaltungsgliederungsplan

Verwaltungsgliederungsplan							
Senat der Freien Hansestadt Bremen							
Präsident des Senats: Stellvertreterin: Senatorinnen und Senatoren:		Bürgermeister Dr. Andreas Bovenschulte Bürgermeisterin Dr. Maike Schaefer Ulrich Mäurer, Dr. Claudia Schilling, Dr. Claudia Bogedan, Anja Stahmann, Claudia Bernhard, Kristina Vogt, Dietmar Strehl					
Senatskanzlei (SK) / Der Senator für Angelegenheiten der Religions- gemeinschaften (SIAR)	Der Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund (BB)	Der Senator für Inneres (SI)	Die Senatorin für Justiz und Verfassung (SJV)	Die Senatorin für Kinder und Bildung (SKB)	Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen (SWH)	Der Senator für Kultur (SKK)	
Herr Bürgermeister Senator Dr. Bovenschulte Chef der Senatskanzlei Herr Staatsrat Ehrhke Herr Staatsrat Dr. Joachim	Herr Staatsrat Dr. Joachim	Herr Senator Mäurer Herr Staatsrat Bull	Frau Senatorin Dr. Schilling Herr Staatsrat Tschöpe	Frau Senatorin Dr. Bogedan Frau Staatsrätin Moning Herr Staatsrat Dr. Stöck	Frau Senatorin Dr. Schilling Herr Staatsrat Cordßen	Herr Bürgermeister Senator Dr. Bovenschulte Frau Staatsrätin Emigholz	
3041 Ortsamt Blockland		3054 Feuerwehr	0102 Soziale Dienste der Justiz im Lande Bremen	3210 - 3217 Schulen der Stadtgemeinde Bremen	0854 Hansestadt Bremitesches Hafenamt	0256 Landesamt für Denkmalpflege	
3041 Ortsamt Blumenthal		0034 Polizei Bremen	0110 Generalstaatsanwalt- schaft Bremen	0230 Landesinstitut für Schule		0258 Staatsarchiv Bremen	
3041 Ortsamt Borgfeld		0036 Statistisches Landesamt	0111 Staatsanwaltschaft Bremen	0257 Landeszentrale für politische Bildung		0259 Landesarchiologie Bremen	
3041 Ortsamt Burglesum		3055 Migrationsamt	0120 Justizvollzugsanstalt Bremen	--- Regionale Beratungs- und Unterstützerzentren Quartierbildungszentren		--- Musikschule Bremen	
3041 Ortsamt Hemelingen		3057 Ordnungsamt	0130 Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen				
3041 Ortsamt Horn-Lehe		3058 Bürgeramt	0131 Landgericht Bremen				
3041 Ortsamt Huchting			0132 Amtsgericht Bremen				
3041 Ortsamt Mitte/Östliche Vorstadt			0133 Amtsgericht Bremerhaven				
3041 Ortsamt Neustadt/ Wohnershausen			0134 Amtsgericht Bremen- Blumenthal				
3041 Ortsamt Oberneuland			0150 Landesarbeitsgericht				
3041 Ortsamt Obervieland			0151 Arbeitsgericht Bremen- Bremerhaven				
3041 Ortsamt Osterholz			0160 Finanzgericht				
3041 Ortsamt Schwach- hausen/Vahr			0170 Landessozialgericht				
3041 Ortsamt Seehausen			0171 Sozialgericht				
3041 Ortsamt Strom			0180 Oberverwaltungsgericht				
3041 Ortsamt Vegesack			0181 Verwaltungsgericht				
3041 Ortsamt West			--- Anwaltsgericht				
			--- Anwaltsgerichtshof				
Zum Geschäftsbereich gehörende Körperschaften, Stiftungen, Anstalten oder Eigenbetriebe:				--- KiTa Bremen	0291 Alfred-Wegener-Institut Helmholtz-Zentrum für Polar- und Meeresforschung 2510 Hochschule Bremen	--- Bremer Volkshochschule --- Stadtbibliothek Bremen	
					2511 Hochschule für Künste	--- Musikschule Bremen	
					2512 Hochschule --- Universität Bremen --- Studierendenwerk Bremen	--- Überseemuseum Bremen --- Focke-Museum	
					--- Staats- und Universitäts- bibliothek Bremen --- Deutsches Schiffahrtsmuseum		

Bremische Bürgerschaft Herr Präsident Imhoff	Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen Frau Präsidentin Sokol	Der Senatskommissar für den Datenschutz Herr Senator Strehl	Die Senatskommissarin für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau Frau Senatorin Bernhard	Gesamtpersonalrat für das Land und die Stadtgemeinde Bremen Frau Hülsmeier
Der Landesbehinderten- beauftragte der Freien Hansestadt Bremen Herr Frankenstein	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen Herr Präsident Prof. Sperlich	Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Frau Dr. Sommer	Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau Frau Wilhelm	Gesamtschwerbehinder- tenvertretung für das Land und die Stadtgemeinde Bremen Herr Bockholt
Die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (SJS)	Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz (SGFV)	Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadt- entwicklung und Wohnungsbau (SKUMS)	Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (SWAE)	Der Senator für Finanzen (SF)
Frau Senatorin Stahmann Herr Staatsrat Fries	Frau Senatorin Bernhard Frau Staatsrätin Stroth	Frau Bürgermeisterin Senatorin Dr. Schaefer Herr Staatsrat Meyer Frau Staatsrätin Nießen	Frau Senatorin Vogt Herr Staatsrat Wiebe Herr Staatsrat Stührenberg	Herr Senator Strehl Frau Staatsrätin Krebs Herr Staatsrat Hagen
3490 Amt für Soziale Dienste	3510 Gesundheitsamt Bremen	0682 Landesamt GeoInformation Bremen		0910 Landeshauptkasse Bremen
0331 Amt für Versorgung und Integration Bremen	2525 Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinär- medizin	3687 Amt für Straßen und Verkehr		0923 Verwaltungsschule der Freien Hansestadt Bremen
	0515 Lebensmittelüber- wachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst des Landes Bremen	3691 Bauamt Bremen-Nord		0926 Aus- und Fortbildungszentrum für den bremischen öffentlichen Dienst
	0517 Gewerbeaufsicht des Landes Bremen			0955 Finanzamt Bremerhaven
	0518 Eichamt des Landes Bremen			0957 Finanzamt für Außenprüfung Bremen
				0958 Finanzamt Bremen
--- Werkstatt Bremen		--- Umweltbetrieb Bremen		0927 Hochschule für Öffentliche Verwaltung
		--- Die Bremer Stadtreinigung		--- Performa Nord
				--- dataport
				--- Immobilien Bremen
				--- Anstalt des öffentlichen Rechts zur Bildung einer Rücklage für Vorsorgungs- vorsorge

§ 1 Landesverfassungsrecht

Literatur:¹ Fischer-Lescano/Rinken/Buse/Meyer/Stauch/Weber (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen: Handkommentar, 2016; Hase, Landesgrundrechte in Bremen, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VIII: Landesgrundrechte in Deutschland, 2017, S. 889 ff.; Kröning/Pottschmidt/Preuß/Rinken (Hrsg.), Handbuch der Bremischen Verfassung, 1991; Rinken, Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat: Zum 50jährigen Bestehen des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen, NordÖR 2000, 89 ff.; Voßkuhle, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen und europäischen Verfassungsgerichtsverbund: Am Beispiel des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen, JöR N.F. 59 (2011), 215 ff.

I. Einführung	1	III. Staatsorganisationsrecht	35
II. Stellung im Rechtssystem	10	1. Grundscheidungen	36
1. Verhältnis zum Bundesrecht ..	11	a) Staatsstrukturprinzipien ..	37
a) Zuständigkeiten	12	b) Staatszielbestimmungen ..	38
aa) Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung	13	2. Staatsorgane	39
bb) Verfassungsgebung ..	16	a) Volk	40
b) Kollisionsregeln	17	b) Bürgerschaft	42
aa) Homogenitätsgebot ..	18	c) Senat	44
bb) Vorrang des Bundesrechts	20	d) Staatsgerichtshof	46
2. Verhältnis zum Völkerrecht und Europarecht	23	3. Staatsfunktionen	48
a) Zuständigkeiten	24	a) Gesetzgebung	49
aa) Abschluss völkerrechtlicher Verträge ..	25	b) Regierung	51
bb) Mitwirkung an der europäischen Integration	27	c) Rechtsprechung	53
b) Kollisionsregeln	29	IV. Grundrechte	56
aa) Landesrecht und Völkerrecht	30	1. Dimensionen	57
bb) Landesrecht und Europarecht	33	a) Freiheitsrechte und Gleichheitsrechte	58
		b) Soziale Grundrechte	60
		c) Grundpflichten	62
		2. Bedeutung	63
		a) Fortgeltung	64
		b) Anwendbarkeit	66
		V. Vertiefungsfall: Ausländerwahlrecht	67
		VI. Wiederholungsfragen	68

I. Einführung

Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen trat am 22.10.1947, mehr als anderthalb Jahre vor dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in Kraft. Sie war zuvor von der Bremischen Bürgerschaft beschlossen und durch Volksabstimmung angenommen worden. Seither ist sie mehrfach geändert worden, in ihren Grundfesten aber beständig erhalten geblieben.²

Ebenso wie das Grundgesetz stellt die Bremer Landesverfassung eine Verfassung im Vollsinn des Begriffes dar.³ Ausweislich des Art. 64 BremVerf bezieht sie sich auf die Freie Hansestadt Bremen als eigenen Staat. Dabei handelt es sich, anders als vielfach angenommen, nicht um einen Stadtstaat, sondern um einen Zwei-Städte-Staat, der

¹ Die in diesem Verzeichnis enthaltenen Texte werden in den Fußnoten lediglich in Kurzform zitiert.

² Ausführlicher zu Entstehung und Entwicklung der Landesverfassung Maßßolek, in: Kröning/Pottschmidt ua (Hrsg.), HdB BremVerf, 1991, S. 43 ff.; Beutler, JöR N.F. 52 (2004), 299 ff.

³ Zu diesem Verfassungsbegriff Grimm, in: ders., Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 31 ff.

sich gemäß Art. 143 Abs. 1 BremVerf aus den beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zusammensetzt.⁴ In Struktur und Inhalt folgt die Landesverfassung dem demokratisch-rechtsstaatlichen Modell, das aus den Amerikanischen und Französischen Revolutionen des ausgehenden 18. Jahrhunderts hervorgegangen ist.⁵ Dementsprechend enthält sie als wesentliche Bestandteile einen grundrechtlichen und einen staatsorganisationsrechtlichen Teil.

- 3 Über die wesentlichen Bestandteile hinaus weist die Landesverfassung aber einige Besonderheiten auf, die sie auch vom Grundgesetz unterscheiden. Insbesondere befindet sich zwischen dem Ersten Hauptteil über die Grundrechte und dem Dritten Hauptteil über die Staatsorganisation ein Zweiter Hauptteil über die „Ordnung des sozialen Lebens“. Dieser enthält nicht nur weitere Grundrechte sowie Staatszielbestimmungen, sondern reicht, vor allem in seinem 3. Abschnitt über die Ordnung von „Arbeit und Wirtschaft“, auch in die **Gesellschaft** hinein. So verpflichtet etwa Art. 38 Abs. 1 BremVerf die Wirtschaft auf das Gemeinwohl. Insofern handelt es sich bei der Landesverfassung ausdrücklich nicht nur um eine rechtliche Grundordnung des Staates, welche die Einrichtung und Zuständigkeiten der Staatsorgane sowie deren Verhältnis untereinander und zu den Einzelnen zum Gegenstand hat, sondern um eine „rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens“⁶ insgesamt. Fraglich bleibt allerdings, inwiefern die gesellschaftsbezogenen Regelungen über bloße Programmsätze, die nicht einklagbar sind, hinausgehen.
- 4 In den Teilen über die Grundrechte und die Staatsorganisation zeigt die Landesverfassung ebenfalls einige **Besonderheiten**. Der grundrechtliche Teil enthält, wie schon sein Titel herausstellt, nicht nur Grundrechte, sondern umgekehrt auch Grundpflichten, wie etwa die Treuepflicht in Art. 9 BremVerf. Neben den klassischen Freiheitsrechten und Gleichheitsrechten gewährleisten sowohl der Erste als auch der Zweite Hauptteil der Landesverfassung zudem soziale Grundrechte, wie zum Beispiel das Recht auf Arbeit in Art. 8 Abs. 1 BremVerf. Die ersten beiden Hauptteile der Landesverfassung geben im Übrigen einige besondere Staatsziele vor, wie etwa die Kulturförderung in Art. 11 Abs. 3 BremVerf. Der staatsorganisationsrechtliche Teil hebt sich vor allem durch das plebiszitäre Element des Volksentscheids in Art. 69 ff. BremVerf ab.
- 5 Wie die **Präambel** der Landesverfassung verdeutlicht, erklären sich viele ihrer Besonderheiten aus dem unmittelbaren Eindruck der Erfahrungen des Nationalsozialismus, der auch die anderen frühen Landesverfassungen der Nachkriegszeit prägt. Der autoritären Herrschaft wird das Leitbild einer auf persönlicher Freiheit und Menschenwürde ruhenden Zivilgesellschaft gegenübergestellt. Darin soll einerseits soziale Gerechtigkeit bestehen, andererseits dem Einzelnen eine Verantwortung für das Gemeinwesen zufallen.⁷

4 Zu den kommunalrechtlichen Aspekten K. Koch, § 3 Kommunalrecht und Recht der öffentlichen Sachen, in diesem Band, Rn. 5 ff.; zu den verwaltungsorganisatorischen Aspekten Eickenjäger, § 2 Grundlagen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns, in diesem Band, Rn. 10 ff.

5 Zu diesem Verfassungsmodell Grimm, Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866, 1988, S. 16 ff.

6 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl., 1995, Rn. 17.

7 Kulkenkampff/Coenen, JöR N.F. 3 (1954), 179 ff.

Gliederung der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen

6

- Präambel
- Erster Hauptteil (Art. 1–20): Grundrechte und Grundpflichten
- Zweiter Hauptteil (Art. 21–63): Ordnung des sozialen Lebens
- Dritter Hauptteil (Art. 64–149): Aufbau und Aufgaben des Staates
- Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 150–155)

Die Freie Hansestadt Bremen ist zwar ein Staat mit eigener Verfassung, sie ist gemäß Art. 64 BremVerf aber zugleich ein **Gliedstaat** des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland, dessen Verfassung sie sich in Art. 152 BremVerf vorab unterwirft. Nach herkömmlicher Auffassung setzt sich ein Bundesstaat aus mehreren Staaten zusammen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie originäre Herrschaftsgewalt über die Bevölkerung auf ihrem Territorium besitzen.⁸ Allerdings verfügt bei dieser Betrachtung nur der Bund über das Attribut der Souveränität, verstanden als Kompetenz-Kompetenz, also als Recht, über die Verteilung der Hoheitsrechte zu bestimmen.⁹

Unter dem Grundgesetz kommt dem Bund, trotz mehrerer Föderalismusreformen, eine überaus starke Stellung zu, so dass manche von einem „unitarischen Bundesstaat“¹⁰ sprechen. Die Landesverfassungen haben unter diesen Umständen nur geringe **Bedeutung**. Die Grundrechte der Landesverfassungen sind angesichts der umfassenden Geltung der Grundrechte des Grundgesetzes nach Art. 1 Abs. 3 GG und der ausdifferenzierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kaum relevant. Auf die Grundrechte der Bremer Landesverfassung trifft das im Übrigen schon deshalb zu, weil keine Verfassungsbeschwerde zum Staatsgerichtshof vorgesehen ist.¹¹ Das Staatsorganisationsrecht der Landesverfassungen ist zwar praktisch von erheblichem Belang, wird in der juristischen Ausbildung aber kaum behandelt. Eine Rechtfertigung dafür liegt in dem Umstand, dass darauf bezogene Aufgabenstellungen regelmäßig durch die Übertragung der entsprechenden Kenntnisse aus dem Bundesrecht zu bewältigen sein werden.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die didaktische Zielsetzung des Studienbuchs muss sich die vorliegende Darstellung auf einige Hinweise zu den **ausbildungsrelevanten Grundstrukturen und Besonderheiten** des Bremer Verfassungsrechts sowie seiner Stellung im Rechtssystem beschränken. Der Begriff des Verfassungsrechts wird dabei in einem materiellen Sinne dahin gehend verstanden, dass er auch diejenigen Regeln und Prinzipien über die obersten Staatsorgane und deren Funktionen sowie die grundsätzliche Stellung der Einzelnen im Staat umfasst, welche in einfachen Gesetzen, wie etwa dem Landeswahlgesetz, enthalten sind.¹² Dafür wird überwiegend der Be-

8 BVerfGE 1, 14 (34); 36, 342 (360 f.). Dabei geht das BVerfG von einem zweigliedrigen Bundesstaat aus: BVerfGE 13, 54 (77 f.).

9 G. Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, S. 41 ff.

10 Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

11 In ihrem Koalitionsvertrag haben die gegenwärtigen Regierungsparteien aber die Absicht erklärt, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde zu schaffen, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke v. 13.8.2019, S. 120.

12 Zur Abgrenzung von Verfassung im formellen und materiellen Sinne G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1914, S. 505 ff.

griff des Staatsrechts gewählt.¹³ Es stellt sich dann aber die Frage, wie das so bezeichnete Staatsrecht von allem sonstigen Recht, das den Staat betrifft, insbesondere dem Verwaltungsrecht, abgegrenzt werden kann. Das ist nur unter Rückgriff auf das formelle Verfassungsrecht möglich, das in der Verfassung selbst niedergelegt ist.¹⁴

II. Stellung im Rechtssystem

- 10 Das Landesrecht steht in vielfältigen **Wechselbeziehungen** nicht nur zum Bundesrecht, sondern auch zum Völkerrecht und Europarecht.

1. Verhältnis zum Bundesrecht

- 11 Das Verhältnis von **Bundesrecht** und Landesrecht regelt das Grundgesetz als Bundesverfassung.

a) Zuständigkeiten

- 12 Das Grundgesetz verteilt insbesondere die **Zuständigkeiten** für die Wahrnehmung der staatlichen Befugnisse und Aufgaben zwischen Bund und Ländern.

aa) Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung

- 13 Die Regeln über die Verbandszuständigkeit finden sich aufgeteilt nach den verschiedenen **Staatsgewalten** in Art. 70 ff. GG (Gesetzgebung), Art. 83 ff. GG (Verwaltung) und Art. 92 ff. GG (Rechtsprechung). Die Grund- und Auffangregel enthält Art. 30 GG. Danach sind die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Der Grundsatz der Länderzuständigkeit wird aber gerade hinsichtlich der Gesetzgebung vielfach zugunsten des Bundes durchbrochen. Allerdings wirken die Länder gemäß Art. 50 GG durch den Bundesrat auch bei der Gesetzgebung des Bundes mit. Außerdem führen die Länder gemäß Art. 83, 84 GG grundsätzlich auch die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus.
- 14 Soweit ein Gesetz von einem unzuständigen Gesetzgeber erlassen wird, ist es von Anfang an ungültig, das heißt **nichtig**.¹⁵ Aus Respekt vor dem demokratisch unmittelbar legitimierten Gesetzgeber dürfen aber nur die Verfassungsgerichte die Nichtigkeit von Gesetzen erklären. Sie verfügen insofern über ein Verwerfungsmonopol, wie sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, 100 Abs. 1 GG sowie Art. 140 Abs. 1 Satz 1, 142 BremVerf ergibt. Ob die Landesverfassungsgerichte auch die Einhaltung der Vorschriften über die Verbandszuständigkeit überprüfen dürfen, ist allerdings heftig umstritten. Nach einer verbreiteten Auffassung werden die Art. 70 ff. GG über Gliedstaatsklauseln wie Art. 64 BremVerf und das Rechtsstaatsprinzip in die Landesverfassungen einbezogen.¹⁶ Nach der Gegenauffassung verbietet es jedoch die Verfassungsautonomie der Länder, Normen der Bundesverfassung in die Landesverfassungen hineinzulesen.¹⁷

13 Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl., 1984, S. 7 ff.; J. Ipsen, Staatsrecht I, 32. Aufl., 2020, Rn. 20.

14 Möllers, Staat als Argument, 2000, S. 173 ff.

15 BVerfGE 36, 342 (364).

16 NWVerfGH, NVwZ 1993, 57 (59); RhPfVerfG, NVwZ 2001, 553 (554).

17 HessStGH, NVwZ-RR 2004, 713 (720 f.); Rozek, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, 1993, S. 119 ff.; vermittelnd BayVerfGH, NVwZ 1989, 142 (143); Ver-

Das BVerfG hat seine vormalig befürwortende Auffassung inzwischen aufgegeben,¹⁸ und auch der BremStGH ist in der Frage uneinig.¹⁹

Neben den Zuständigkeitsvorschriften enthält das Grundgesetz zahlreiche weitere **Vorgaben** für die Länder. Dazu zählen gemäß Art. 1 Abs. 3 GG insbesondere die Grundrechte, nach Wortlaut und Zweck ferner Art. 33–35 GG und Art. 104 a ff. GG. Ob über diese „Durchgriffsnormen“²⁰ hinaus andere Vorschriften des Grundgesetzes als ungeschriebene „Bestandteilsnormen“²¹ in die Landesverfassungen hineinzulesen sind, ist wie schon hinsichtlich der Zuständigkeitsvorschriften der Art. 70 ff. GG umstritten. Das BVerfG und der BremStGH gehen davon gleichwohl für solche Vorschriften aus, die allgemeine Verfassungsprinzipien enthalten, wie zum Beispiel Art. 21 GG.²²

bb) Verfassungsgebung

Teilweise wird angenommen, dass die Art. 70 ff. GG die Länder auch bei der **Verfassungsgebung** binden.²³ Dagegen sprechen aber wiederum Eigenstaatlichkeit und Verfassungsautonomie der Länder.²⁴ Daraus folgt freilich auch, dass die Landesverfassungen keine Gegenstände regeln dürfen, die ihrer Natur nach allein Sache des Bundes oder anderer Länder sind.

b) Kollisionsregeln

Für die Lösung von Normenkonflikten zwischen Bundesrecht und Landesrecht sieht das Grundgesetz verschiedene **Kollisionsregeln** vor.

aa) Homogenitätsgebot

Das **Homogenitätsgebot** des Art. 28 Abs. 1 GG setzt die Verfassungsautonomie der Länder einerseits voraus, begrenzt diese aber andererseits auch. Es wird als „Normativbestimmung“²⁵ betrachtet, die anders als die Durchgriffsnormen und Bestandteilsnormen nicht in den Ländern, sondern für die Länder gilt. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Ferner muss nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Art. 28 Abs. 1 GG verlangt

stoß gegen das Rechtsstaatsprinzip der Landesverfassung bei offensichtlichem und schwerwiegendem Widerspruch zum Bundesrecht.

18 Dagegen BVerfGE 103, 332 (357 f.); dafür BVerfGE 60, 175 (204 f.).

19 Dagegen BremStGH 8, 198 (208 ff.); dafür BremStGH 8, 198 (220 ff.) – Sondervotum Meyer, H. Alexy und Schlacke. Im Verfahren über die Zulassung eines Volksbegehrens ordnet § 9 Satz 1 Nr. 2 lit. b BremVEG die Überprüfung der Vereinbarkeit mit Bundesrecht ausdrücklich an, BremStGH, Urt. v. 20.2.2020 – St 1/19, juris Rn. 46.

20 Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl., 1984, S. 704.

21 BVerfGE 1, 208 (232 f.).

22 BVerfGE 66, 107 (114); 120, 82 (104); BremStGH 4, 74 (81); 7, 40 (52); dagegen H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl., 2015, Art. 28 Rn. 45.

23 Koriath, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, St.d.B. 6/2007, Art. 31 Rn. 24.

24 BVerfGE 1, 14 (34); 36, 342 (360 f.).

25 BVerfGE 4, 178 (189).

keine Konformität oder Uniformität, sondern lediglich ein Mindestmaß an Homogenität.²⁶ Den Ländern verbleibt insoweit ein erheblicher Gestaltungsspielraum.

- 19 Über die Rechtsfolge eines Verstoßes gegen das Homogenitätsgebot besteht Unklarheit. Das BVerfG und die überwiegende Auffassung in der Literatur gehen von der **Nichtigkeit** des entgegenstehenden Landesrechts aus.²⁷ Wenn die Vorschrift in den Ländern nicht unmittelbar anwendbar ist, könnte daraus aber auch lediglich eine Pflicht des Landes zur Aufhebung des Widerspruchs folgen.²⁸

bb) Vorrang des Bundesrechts

- 20 Die zentrale Regel über das Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht enthält **Art. 31 GG**: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“ Spiegelbildlich nimmt die Nachrangklausel des Art. 152 BremVerf den Geltungsanspruch der Landesverfassung zurück. Angesichts der Zuständigkeitsvorschriften und der Homogenitätsklausel bleibt für die Anwendung der Regel aber wenig Raum.
- 21 Der Regelungsgehalt von Art. 31 GG ist im Übrigen nicht eindeutig. Nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung erfasst die Vorschrift auch inhaltsgleiches Landesrecht.²⁹ Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass die Regeln über die Gesetzgebungszuständigkeit den Ländern ebenfalls untersagen würden, im Bereich der Zuständigkeit des Bundes inhaltsgleiches Recht zu setzen. Dass das Landesrecht zurücktreten muss, folgt in jenem Fall aber schon aus der Unvereinbarkeit mit der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregel, nicht aus ihrem materiellen Inhalt. Das BVerfG hat daher klargestellt, dass es sich bei Art. 31 GG um eine Vorschrift zur Lösung von **Normenkollisionen** handelt.³⁰ Eine Normenkollision liegt nur dann vor, wenn zwei Normen auf denselben Sachverhalt Anwendung finden und dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.
- 22 Als Rechtsfolge sieht Art. 31 GG nach weit überwiegender Auffassung die **Nichtigkeit** des kollidierenden Landesrechts vor.³¹ Es ist jedoch stets zu prüfen, ob ein Widerspruch nicht durch bundesrechtskonforme Auslegung vermieden werden kann.³² In Bezug auf das Landesverfassungsrecht wird teilweise wegen dessen erschwelter Setzung und der Verfassungsautonomie der Länder ein bloßer Anwendungsvorrang des Bundesrechts befürwortet.³³ Die verdrängte Norm des Landesverfassungsrechts würde dann bei späteren Änderungen des Bundesrechts wiederaufleben. Für das Bremer Verfassungsrecht lässt sich die Auffassung angesichts des Wortlauts von Art. 152 BremVerf („außer Kraft treten“) jedoch nicht halten.

26 BVerfGE 9, 268 (279); 24, 367 (390); 103, 332 (350).

27 BVerfGE 9, 268 (277); 83, 37 (59) für einfache Landesgesetze; *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl., 1984, S. 706.

28 *Böckenförde/Grawert*, DÖV 1971, 119 (125 f.).

29 *Korioth*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, St.d.B. 6/2007, Art. 31 Rn. 14 f.; *Huber*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl., 2018, Art. 31 Rn. 22.

30 BVerfGE 26, 16 (135 f.); 36, 342 (363); 96, 345 (364).

31 BVerfGE 26, 116 (135); 96, 345 (364); *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 721.

32 BVerfGE 9, 268 (289).

33 *Bernhardt/Sacksofsky*, in: Dolzer ua (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, St.d.B. 3/1998, Art. 31 Rn. 60 ff.

2. Verhältnis zum Völkerrecht und Europarecht

Hinsichtlich ihres Verhältnisses zum **Völkerrecht** und **Europarecht** enthält die Landesverfassung ebenfalls nur wenige Vorschriften. 23

a) Zuständigkeiten

Nach den Vorgaben des Grundgesetzes haben die Länder im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten kaum eigene **Zuständigkeiten**, sondern überwiegend nur Mitwirkungsrechte. 24

aa) Abschluss völkerrechtlicher Verträge

Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist gemäß Art. 32 Abs. 1 GG grundsätzlich Sache des Bundes. Im Bereich ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten dürfen die Länder gemäß Art. 32 Abs. 3 GG zwar mit Zustimmung der Bundesregierung selbst **völkerrechtliche Verträge** abschließen. Die Auslegung der Vorschrift ist aber umstritten. Die föderalistische Auffassung liest sie als Ausnahme zu Art. 32 Abs. 1 GG so, dass in diesem Bereich nur die Länder völkerrechtliche Verträge abschließen dürfen.³⁴ Die zentralistische Auffassung sieht darin hingegen eine Ergänzung zu Art. 32 Abs. 1 GG, welche den Ländern in diesem Bereich die Zuständigkeit auch einräumt.³⁵ In der Praxis wird die Unklarheit durch das Lindauer Abkommen zwischen Bund und Ländern von 1957 behoben, das die Zuständigkeit zum Vertragsabschluss im Wesentlichen dem Bund zuweist, teilweise allerdings nur unter der Voraussetzung des vorherigen Einverständnisses der Länder.³⁶ Die Verfassungsmäßigkeit des Abkommens wäre indes zweifelhaft, wenn dieses nicht lediglich deklaratorisch die Rechtslage feststellte. 25

Die **Organzuständigkeit** für die Vertretung der Freien Hansestadt Bremen nach außen und damit auch für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge liegt gemäß Art. 118 Abs. 1 Satz 2 BremVerf beim Senat. Im Gegensatz zu allen anderen Landesverfassungen enthält die Bremer Landesverfassung keine Art. 59 Abs. 2 GG vergleichbare Verfahrensbestimmung. Art. 79 Abs. 2, 3 BremVerf gewährt der Bürgerschaft lediglich Informations- und Anhörungsrechte. Das BVerfG erkennt jedoch ein allgemeines Verfassungsprinzip als Bestandteil der Landesverfassungen, aus dem sich das Erfordernis einer Zustimmung des Parlaments zu Staatsverträgen ergibt, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen.³⁷ 26

bb) Mitwirkung an der europäischen Integration

In Art. 64 BremVerf erklärt sich die Freie Hansestadt Bremen zu einem Glied Europas, womit die **Europäische Union** gemeint ist. Mitglied der Europäischen Union ist jedoch nicht das Land Bremen, sondern die Bundesrepublik Deutschland. Die Pflege der Beziehungen zur Europäischen Union ist gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG, ebenso wie die auswärtigen Angelegenheiten insgesamt, Sache des Bundes. Das gilt gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG insbesondere für die Übertragung von Hoheitsrechten, auch im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder. Die Länder wirken daran gemäß 27

³⁴ Kraus, AVR 3 (1951/1952), 414 (420 ff.).

³⁵ Menzel, VVDStRL 12 (1954), 179 (205 ff.).

³⁶ Lindauer Abkommen v. 14.11.1957, BullBRReg. 1957, S. 1966.

³⁷ BVerfGE 4, 250 (276).

Art. 23 Abs. 2, 4–6 GG nur mittelbar über den Bundesrat mit. Die Beteiligung ist umso intensiver, je mehr ihre Zuständigkeiten betroffen sind. Die Details regelt gemäß Art. 23 Abs. 7 GG das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG).³⁸ Auf die Rechtsetzung der Europäischen Union können die Länder gemäß Art. 300, 305 ff. AEUV über den Ausschuss der Regionen Einfluss nehmen, der allerdings nur beratende Funktion hat.

- 28 Das Land Bremen wird gemäß Art. 51 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 Satz 2 BremVerf im Bundesrat durch den **Senat** vertreten. Der Bürgerschaft stehen insofern zwar ebenfalls die Informations- und Anhörungsrechte aus Art. 79 Abs. 2, 3 BremVerf zu. Zudem hat der Landesgesetzgeber gemäß Art. 101 Abs. 3 BremVerf ein Gesetz über die Rechte der Bürgerschaft bei der Benennung von Mitgliedern in europäischen Organen (EuropMBRG) erlassen.³⁹ Die vom BVerfG statuierte „Integrationsverantwortung“,⁴⁰ die auch den Landesparlamenten zukommt, ist im Bremer Verfassungsrecht gleichwohl nur schwach ausgestaltet.

b) Kollisionsregeln

- 29 Die Wirkungen des Völkerrechts und Europarechts im Landesrecht ergeben sich maßgeblich aus den **Kollisionsregeln** des Bundesrechts.

aa) Landesrecht und Völkerrecht

- 30 Art. 122 BremVerf erklärt die anerkannten Regeln des Völkerrechts zwar zu Bestandteilen des Landesrechts. Aus der Vorschrift lässt sich zudem in Zusammenschau mit Art. 65 Abs. 1, 2 BremVerf ein Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit der Landesverfassung ableiten.⁴¹ Gleichwohl kommt ihr kaum Bedeutung zu, da Art. 25 GG als ungeschriebene Bestandteilsnorm der Landesverfassungen aufgefasst wird.⁴² Danach sind die **allgemeinen Regeln des Völkerrechts**, zu denen das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze zählen, Bestandteile des Bundesrechts, wobei sie den einfachen Bundesgesetzen vorgehen.
- 31 In der Verfahrensvorschrift des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG sieht das BVerfG zugleich eine Einbeziehungsnorm, die **völkerrechtlichen Verträgen des Bundes** den Rang des Zustimmungsgesetzes zuweist.⁴³ So verstanden, gilt die Vorschrift als Durchgriffsnorm auch in den Ländern.⁴⁴ Aus dem Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes leitet das BVerfG darüber hinaus nicht nur ein Gebot zur völkerrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts ab, das sich auch auf später erlassene Gesetze bezieht.⁴⁵ Es stützt darauf auch eine Pflicht aller Staatsorgane zur Berücksich-

38 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) v. 12.3.1993 (BGBl. I S. 313 ff.), zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 22.9.2009 (BGBl. I S. 3031 ff.).

39 Gesetz über die Rechte der Bürgerschaft bei der Benennung von Mitgliedern in europäischen Organen (EuropMBRG) v. 9.10.1997 (Brem.GBl. S. 354, ber. Brem.GBl. 1998, S. 93).

40 BVerfGE 123, 267 (351).

41 *Fischer-Lescano*, in: ders./Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 122 Rn. 1.

42 BVerfGE 1, 208 (232 f.).

43 BVerfGE 59, 63 (90); 90, 286 (364).

44 Undeutlich *Fischer-Lescano*, in: ders./Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, E 3 Rn. 33.

45 BVerfGE 58, 1 (34); 64, 1 (20). Menschenrechtsverträge zieht das BVerfG zudem als Auslegungshilfe für die Grundrechte des Grundgesetzes heran: BVerfGE 74, 358 (370); 128, 282 (306).

tigung der völkerrechtlichen Verträge des Bundes und der dazu ergangenen Rechtsprechung internationaler Gerichte bei ihren Entscheidungen.⁴⁶

Die völkerrechtlichen Verträge im Bereich der **Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder**, die der Bund oder das Land selbst abschließen, werden über den Zustimmungskt der Bürgerschaft in das Landesrecht einbezogen.⁴⁷ 32

bb) Landesrecht und Europarecht

Art. 64 BremVerf bindet die Landesstaatsgewalt an das **Recht der Europäischen Union**. Zugleich lässt sich aus der Vorschrift in Zusammenschau mit Art. 65 Abs. 2 BremVerf ein Verfassungsprinzip der Europarechtsfreundlichkeit ableiten, das einerseits zur Mitwirkung an der europäischen Integration, andererseits zur Wahrung der Eigenstaatlichkeit auffordert.⁴⁸ 33

Für Normenkonflikte gelten die Kollisionsregeln des Unionsrechts bzw. Bundesrechts als Durchgriffsnormen.⁴⁹ Danach kommt dem Unionsrecht ein **Anwendungsvorrang** zu.⁵⁰ Entgegenstehendes Landesrecht gilt also fort, wird aber im Einzelfall verdrängt. Widersprüche sind auch hier möglichst im Wege der europarechtskonformen Auslegung zu vermeiden.⁵¹ Zu beachten ist dabei, dass dem Unionsrecht unmittelbare Anwendbarkeit zugesprochen wird, soweit es hinreichend bestimmt sowie inhaltlich unbedingt formuliert ist und keinen weiteren Umsetzungsakt erfordert.⁵² Den Anwendungsbereich der europäischen Grundrechte dehnt der EuGH sehr weit aus, indem er zur „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh jedes mitgliedstaatliche Handeln mit Bezug zum Unionsrecht rechnet.⁵³ Das BVerfG erkennt den Anwendungsvorrang des Unionsrechts allerdings nur an, soweit dieses die Zuständigkeitsvorschriften und die nationale Verfassungsidentität wahrt.⁵⁴ 34

III. Staatsorganisationsrecht

Das **Staatsorganisationsrecht** findet sich im Dritten Hauptteil der Landesverfassung. 35

1. Grundentscheidungen

Die verfassungsrechtlichen **Grundentscheidungen**, die den Staat maßgeblich prägen, enthält vor allem Art. 65 BremVerf. Es handelt sich dabei um Prinzipien, die anders als Regeln nicht nur entweder erfüllt oder nicht erfüllt werden können, sondern nach den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten so weit wie möglich zu verwirkli- 36

46 BVerfGE 111, 307 (315 ff.); BVerfGK 9, 174 (186 ff.).

47 *Schweitzer/Dederer*, Staatsrecht III, 12. Aufl., 2020, Rn. 937, 942.

48 Zurückhaltender *Hellermann*, in: Fischer-Lescano/Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 65 Rn. 27; nur „programmatischer Charakter“.

49 Undeutlich *Fischer-Lescano*, in: ders./Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, E 3 Rn. 19.

50 EuGH, Urt. v. 15.7.1964 – 6/64, Slg 1964, 1253 (1269 f.); mit anderer Begründung BVerfGE 89, 155 (190); 123, 267 (396 ff.).

51 EuGH, Urt. v. 13.11.1990 – C-106/89, Slg 1990, I-4156 (4159); BVerfGE 75, 223 (237); 129, 78 (94 ff.).

52 EuGH, Urt. v. 5.2.1963 – 26/62, Slg 1963, 3 (25). Für die Verordnung folgt das bereits aus Art. 288 Abs. 2 AEUV.

53 EuGH, Urt. v. 26.2.2013 – C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, Rn. 19 ff.; kritisch BVerfGE 133, 277 (316).

54 BVerfGE 123, 267 (354); 140, 317 (337 ff.); 142, 123 (195 ff.); für die Rspr. des EuGH: BVerfG, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859/15 ua, juris Rn. 112 f.

chen sind.⁵⁵ In Bezug auf Verfassungsprinzipien wird überwiegend zwischen „Staatsstrukturprinzipien“⁵⁶ und „Staatszielbestimmungen“⁵⁷ unterschieden. Die einen haben die Organisation staatlicher Institutionen und Verfahren zum Gegenstand, während die anderen dem Staat die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben vorschreiben. Beide sind rechtlich verbindlich, aber nur die Staatsstrukturprinzipien können nicht aufgehoben werden, ohne dass sich die Identität des Staates wesentlich ändern würde.

a) Staatsstrukturprinzipien

- 37 Unter den **Staatsstrukturprinzipien** führt Art. 65 Abs. 1 BremVerf an erster Stelle die Demokratie auf. Das Rechtsstaatsprinzip erwähnt Art. 65 Abs. 1 BremVerf nicht ausdrücklich. Der BremStGH liest es gleichwohl aus der Landesverfassung heraus.⁵⁸ Einzelne seiner Elemente sind auch an anderer Stelle ausdrücklich garantiert, insbesondere die Gewaltenteilung in Art. 67 BremVerf. Eigens genannt ist in Art. 65 Abs. 1 BremVerf ferner die Freiheit, was sich entstehungsgeschichtlich aus der antitotalitären Ausrichtung der Landesverfassung erklärt. Ein zusätzlicher normativer Gehalt liegt darin indes nicht, weil die kollektive Dimension der Freiheit im Demokratieprinzip und die individuelle Dimension in den Grundrechten aufgehoben ist.⁵⁹

b) Staatszielbestimmungen

- 38 An **Staatszielen** nennt Art. 65 Abs. 1 BremVerf zuvörderst die soziale Gerechtigkeit. Dabei handelt es sich um eine Leitidee, welche die gesamte Landesverfassung durchzieht.⁶⁰ Sie reicht über das Sozialstaatsprinzip hinaus und wird vor allem in den sozialen Grundrechten konkretisiert. Daneben bestimmt Art. 65 Abs. 1 BremVerf den Umweltschutz, der in Art. 11 a BremVerf präzisiert wird, sowie Frieden und Völkerverständigung zu Staatszielen. Die Vorschrift nimmt damit Formulierungen der Präambel wieder auf, so dass sich die Frage nach deren rechtlicher Verbindlichkeit für die Bremer Landesverfassung weitgehend erübrigt. In zahlreichen anderen Bestimmungen der Landesverfassung finden sich weitere Staatsziele, etwa die Pflege und Förderung des Sports in Art. 36 a BremVerf.

2. Staatsorgane

- 39 Die Einrichtung der **Staatsorgane** erfolgt durch die Bestimmungen im 2. Abschnitt des Dritten Hauptteils der Landesverfassung sowie Art. 139 BremVerf, die Art. 66 Abs. 2 BremVerf konkretisieren und ergänzen.

55 Zur Unterscheidung von Regeln und Prinzipien R. Alexy, Theorie der Grundrechte, 1985, S. 75 ff.

56 Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 551.

57 H.P. Ipsen, Über das Grundgesetz, 1950, S. 14 ff.

58 BremStGHE 4, 96 (105); 8, 198 (218).

59 Hellermann, in: Fischer-Lescano/Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 65 Rn. 25, der zudem die Pflicht zur Gewährleistung der tatsächlichen Voraussetzungen des Freiheitsgebrauchs im Sozialstaatsprinzip verankert sieht. Anders Ladeur, in: Kröning/Pottschmidt ua (Hrsg.), HdB BremVerf, 1991, S. 158 (162), der hier eine ausdrückliche Gewährleistung der objektiven Grundrechtsdimension erkennt, die das BVerfG den Freiheitsrechten des Grundgesetzes durch Auslegung entnimmt.

60 Großmann, in: Kröning/Pottschmidt ua (Hrsg.), HdB BremVerf, 1991, S. 208 ff.

a) Volk

Die grundlegende Vorschrift des Art. 66 BremVerf bezieht sich in Parallelität zu Art. 20 Abs. 2 GG auf das **Volk** in einem doppelten Sinne.⁶¹ Art. 66 Abs. 1 BremVerf enthält das Prinzip der Volkssouveränität. Der Absatz meint das Volk als Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt. Art. 66 Abs. 2 BremVerf konkretisiert hingegen das Staatsstrukturprinzip der Demokratie. Der Absatz setzt das Volk als Staatsorgan ein und betrifft demnach die Ausübung der Staatsgewalt.⁶² Hier findet sich die Unterscheidung zwischen *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué* wieder, die in der Französischen Revolution aufgekommen ist.⁶³ Als Formen der unmittelbaren Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk nennt Art. 66 Abs. 2 lit. a BremVerf Abstimmung, das heißt Volksentscheid, und Wahl.

Der Wortlaut von Art. 66 Abs. 2 lit. a BremVerf erwähnt das Volk allerdings nicht ausdrücklich. Vielmehr ist dort von der „Gesamtheit der stimmberechtigten **Bewohner** des bremischen Staatsgebietes“ die Rede. Manche leiten aus der Formulierung eine Offenheit für alternative Demokratieverständnisse ab, welche die herrschende Verknüpfung von Volksbegriff und Staatsangehörigkeit überwinden und damit auch ein Ausländerwahlrecht zulassen.⁶⁴ Eine solche Auslegung lehnt der BremStGH jedoch unter Berufung auf das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ab.⁶⁵

b) Bürgerschaft

Den Landtag als Volksvertretung und Staatsorgan nennt Art. 66 Abs. 2 lit. b BremVerf hanseatischer Tradition entsprechend **Bürgerschaft**. Die Mitglieder der Bürgerschaft werden nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremVerf in den beiden voneinander getrennten Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven auf vier Jahre in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt. Neben diese geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze tritt der ungeschriebene Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl.⁶⁶ Einzelheiten über Wahlberechtigung und Wählbarkeit regelt gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BremVerf das Bremische Wahlgesetz (BremWahlG).⁶⁷

Art. 75 Abs. 3 BremVerf enthält eine 5 %-**Sperrklausel**, deren Gültigkeit zumal wegen zweier Besonderheiten sehr zweifelhaft ist. Zum einen ist die Sperrklausel unmittelbar auf Verfassungsebene verankert. Das BVerfG hält einen solchen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit unter ihrem Gesichtspunkt der Erfolgswertgleichheit der abgegebenen Stimmen und die Chancengleichheit der politischen Parteien zwar für gerechtfertigt, wenn er zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments erforderlich ist.⁶⁸ Anders als bei den Wahlen des Europaparlaments und der Kommunalvertretungen, denen keine Aufgaben der Regierungsbildung und Gesetzgebung zukommen,⁶⁹ sieht es

61 Zu Art. 20 Abs. 2 GG Böckenförde, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 289 (293 ff.).

62 Hellermann, in: Fischer-Lescano/Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 66 Rn. 5 f.

63 Sieyès, Qu'est-ce que le Tiers-État?, 1789, S. 111.

64 Preuß, in: Kröning/Pottschmidt ua (Hrsg.), HdB BremVerf, 1991, S. 301 (315).

65 BremStGH 5, 36 (47 f.); 8, 234 (247 ff.) mit Verweis auf BVerfGE 83, 37 (55 f.); 83, 60 (71 ff.).

66 BremStGH, Urt. v. 13.8.2020 – St 3/19, juris Rn. 65 ff.

67 Bremisches Wahlgesetz (BremWahlG) in der Fassung v. 23.5.1990 (Brem.GBl. S. 321 ff.), zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 4.9.2018 (Brem.GBl. S. 411 ff.).

68 BVerfGE 1, 208 (247 ff.); 82, 322 (338).

69 BVerfGE 120, 82 (113 ff.); 129, 300 (323 ff.); 135, 259 (289 ff.).

den Rechtfertigungsgrund in Bezug auf die Wahlen des Bundestags und der Landtage auch regelmäßig als gegeben an. Es weist dem Gesetzgeber insofern aber eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht zu.⁷⁰ Dieser kann nur schwer genügt werden, wenn dazu eine Verfassungsänderung erfolgen muss. Zum anderen bezieht sich die Sperrklausel des Art. 75 Abs. 3 BremVerf ihrem Wortlaut nach auf jeden der beiden Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven gesondert. Eine Partei kann daher schon dann in die Bürgerschaft einziehen, wenn sie das Quorum in nur einem Wahlbereich erreicht. Der BremStGH verweist zur Rechtfertigung auf die Tradition des Zwei-Städte-Staates,⁷¹ die dazu aber nicht hinreichend gewichtig erscheint.⁷²

c) Senat

- 44 Die Landesregierung bezeichnen Art. 66 Abs. 2 lit. b, 107 Abs. 1 Satz 1 BremVerf in hanseatischer Tradition als **Senat**. Anders als in allen übrigen Bundesländern werden gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 BremVerf sämtliche Senatsmitglieder von der Bürgerschaft für die Dauer der Wahlperiode gewählt, wobei es für den Präsidenten des Senats, den Art. 114 BremVerf als Bürgermeister bezeichnet, gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 2 BremVerf einen gesonderten Wahlgang gibt. Nach der eigentümlichen Regel des Art. 107 Abs. 1 Satz 3 BremVerf können Staatsräte, die den beamteten Staatssekretären in anderen Bundesländern entsprechen, zu weiteren Mitgliedern des Senats gewählt werden. Bei Abstimmungen im Senat sind diese nach Art. 117 Abs. 1 Satz 2 BremVerf an Weisungen des Senators, dem sie zugeordnet sind, nicht gebunden. Ihnen kommt damit eine zwiespältige Stellung zu.⁷³
- 45 Nach der **Inkompatibilitätsregel** des Art. 108 Abs. 1 BremVerf können Senatsmitglieder nicht gleichzeitig der Bürgerschaft angehören. Die Vorschrift wird in Art. 108 Abs. 2 BremVerf durch die Regel über ein ruhendes Mandat ergänzt. Danach kann ein in den Senat gewähltes Bürgerschaftsmitglied wieder in die Bürgerschaft eintreten, wenn es vom Amt des Senatsmitglieds zurücktritt. Es handelt sich um eine Besonderheit der Landesverfassungen Bremens und Hamburgs, deren Vereinbarkeit mit dem Homogenitätsgebot aus Art. 28 Abs. 1 GG angezweifelt wird. Die ablehnende Auffassung sieht nicht nur die Prinzipien der Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl, sondern auch die Garantie des freien Mandats als verletzt an, da ein konstruktives Misstrauensvotum für das nachrückende Mitglied zu einem Mandatsverlust führen könnte.⁷⁴ Die Inkompatibilitätsregel stellt sich aber als strikter Ausdruck des Gewaltenteilungsprinzips dar, wenngleich eine Verknüpfung mit dem ruhenden Mandat sich nicht notwendig aufdrängt.⁷⁵

70 BVerfGE 82, 322 (338 f.).

71 BremStGHE 1, 205 (215 f.); 4, 111 (130 ff.).

72 *Haberland*, in: Fischer-Lescano/Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 75 Rn. 49.

73 Mit der Regelung sollte das Amt der Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund aufgewertet und deren Stimmfähigkeit im Bundesrat erreicht werden: *Harich*, in: Fischer-Lescano/Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 107 Rn. 16.

74 HessStGH, NJW 1977, 2065 (2066 ff.); *Nell*, JZ 1975, 519 ff.

75 *Preuß*, in: Kröning/Pottschmidt ua (Hrsg.), HdB BremVerf, 1991, S. 335 (343 ff.).

d) Staatsgerichtshof

Auf der Grundlage von Art. 139 Abs. 1 BremVerf ist ein **Staatsgerichtshof** als Landesverfassungsgericht errichtet worden. Die Bezeichnung bringt zum Ausdruck, dass dessen Zuständigkeit sich ausschließlich auf die Entscheidung staatsorganisationsrechtlicher Streitigkeiten bezieht.⁷⁶ Gemäß Art. 139 Abs. 2 BremVerf besteht der Staatsgerichtshof aus dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts und sechs gewählten Mitgliedern, von denen zwei bremische Richter sein müssen. Die gewählten Mitglieder werden nach Art. 139 Abs. 3 BremVerf, §§ 2 ff. des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG)⁷⁷ von der Bürgerschaft nur für die Dauer der Wahlperiode gewählt, wobei die Stärke der Fraktionen nach Möglichkeit berücksichtigt werden soll. Das Wahlverfahren hat immer wieder Befürchtungen einer politischen Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit aufkommen lassen.⁷⁸

Der Staatsgerichtshof verhilft dem Vorrang der Verfassung, der in Art. 20 Abs. 2, 66 Abs. 2 BremVerf ausdrücklich normiert ist, zur wirksamen Durchsetzung gegenüber den Staatsorganen. Er sichert insofern die Herrschaft des Rechts, die zumal dem Minderheitenschutz dient, und bringt damit zugleich die erhöhte demokratische Legitimität der Verfassung zur Geltung. Dabei handelt er indes selbst als nur mittelbar demokratisch legitimates Staatsorgan mit eigenem Entscheidungsspielraum, was mit Blick auf das verfassungsrechtliche **Demokratieprinzip** als problematisch angesehen wird.⁷⁹

3. Staatsfunktionen

Die verschiedenen **Staatsfunktionen** ergeben sich aus den Bestimmungen der Abschnitte 3. bis 5. des Dritten Hauptteils der Landesverfassung, die Art. 67 BremVerf konkretisieren.

a) Gesetzgebung

Die **Gesetzgebung** weist Art. 67 Abs. 1 BremVerf den Staatsorganen Volk und Bürgerschaft zu. Der Volksentscheid wird hier zwar, ebenso wie in Art. 66 Abs. 2 lit. a BremVerf, zuerst genannt. Darin kommt die plebiszitfreundliche Einstellung der Landesverfassung zum Ausdruck, die sich auch in der Systematik des 2. Abschnitts ihres Dritten Hauptteils spiegelt. Nach den Vorgaben des Homogenitätsgebots in Art. 28 Abs. 1 GG und von der praktischen Bedeutung her ergänzen die Formen und Verfahren der unmittelbaren Demokratie jedoch lediglich die Regelform der parlamentarischen Repräsentation.⁸⁰

Art. 123 BremVerf regelt die Grundzüge des **Gesetzgebungsverfahrens**. Für das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren gelten ergänzend die Art. 87 ff. BremVerf und

⁷⁶ Rinken, in: Fischer-Lescano/ders. ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 139 Rn. 10.

⁷⁷ Gesetz über den Staatsgerichtshof (StGHG) v. 18.6.1996 (Brem.GBl. S. 179 ff.), zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 12.4.2011 (Brem.GBl. S. 251).

⁷⁸ E. Klein, in: FS Lissau, 2012, S. 41 ff.

⁷⁹ Zum Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit allgemein Bickel, The Least Dangerous Branch, 1962; Haltern, Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Mißtrauen, 1998.

⁸⁰ BremStGHG 6, 203 (218).

die Geschäftsordnung der Bürgerschaft (GO Bürgersch).⁸¹ Für das Volksgesetzgebungsverfahren finden sich weitere Regelungen in Art. 69 ff. BremVerf und im Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid (VEG).⁸²

b) Regierung

- 51 Die **Regierungsaufgaben** des Senats bestehen gemäß Art. 118 Abs. 1 Satz 1, 2 BremVerf vor allem in der Führung der Verwaltung und der Vertretung der Freien Hansestadt Bremen nach außen. Hinsichtlich der Geschäftsverteilung wird, anders als auf Bundesebene und in allen anderen Bundesländern außer Hamburg, das Ressortprinzip aus Art. 120 Satz 1 BremVerf durch das Kollegialprinzip aus Art. 120 Satz 3 überlagert. Danach dürfen die Senatoren über bestimmte Angelegenheiten in ihrem Geschäftsbereich nicht selbst entscheiden. Auch dem Präsidenten des Senats kommt insofern keine herausgehobene Stellung zu. Er leitet gemäß Art. 115 Abs. 2 BremVerf die Geschäfte des Senats nur formell. Seine Stimme entscheidet gemäß Art. 117 Abs. 1 Satz 3 BremVerf allein bei Stimmengleichheit.
- 52 Gemäß Art. 123 Abs. 3 BremVerf hat der Senat die **Gesetze auszufertigen** und im Bremischen Gesetzblatt zu verkünden. Es ist ebenso wie im Hinblick auf die vergleichbaren Aufgaben des Bundespräsidenten nach Art. 82 Abs. 1 GG umstritten, ob dem Senat dabei das Recht zusteht, die materielle Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu überprüfen und gegebenenfalls deren Ausfertigung zu verweigern. Da der Senat selbst die Gesetzesinitiative übernehmen kann, auf das Vertrauen der Bürgerschaft angewiesen ist und zudem eine präventive Normenkontrolle beim Staatsgerichtshof beantragen kann, spricht hier aber noch mehr als dort dafür, ein Recht zur Verweigerung der Ausfertigung abzulehnen.⁸³

c) Rechtsprechung

- 53 Art. 67 Abs. 3 BremVerf weist die **Rechtsprechung** unabhängigen Richtern zu. In Art. 134 ff. BremVerf findet sich ein eigener Abschnitt über die Rechtspflege, der die Unabhängigkeit und Rechtsbindung der Richter konkretisiert. Die Vorschriften haben aber neben Art. 97, 98 GG kaum praktische Bedeutung. Sie umfassen in Art. 136 Abs. 3, 138 BremVerf auch zwei eigentümliche Verfahren der Richteranklage beim BVerfG, von denen das letztere eine Bremer Besonderheit ist. Die Regelungen sind wie viele andere als Reaktion auf die nationalsozialistische Diktatur zu verstehen und bislang nicht zur Anwendung gekommen.⁸⁴
- 54 Dem Staatsgerichtshof ist die Zuständigkeit für die Entscheidung von **verfassungsrechtlichen Streitigkeiten** in drei Verfahrensarten zugewiesen: Organstreit (Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremVerf), abstrakte Normenkontrolle (Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf) und konkrete Normenkontrolle (Art. 142 BremVerf). Auf der Grundlage von Art. 140 Abs. 2 BremVerf sind einfachgesetzlich weitere Zuständigkeiten vorgesehen,

81 Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft (GO Bürgersch) v. 28.3.2019 i d F des Übernahmebeschlusses v. 3.7.2019, zuletzt geändert am 25.3.2020 (Brem.Abl. S. 208 ff.).

82 Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid (VEG) v. 27.2.1996 (Brem.GBl. S. 41 ff.), zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 4.9.2018 (Brem.GBl. S. 411 ff.).

83 *Külpmann*, in: Fischer-Lescano/Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 123 Rn. 27.

84 *Wrobel*, in: Fischer-Lescano/Rinken ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 138 Rn. 6 ff.

namentlich für das Wahlprüfungsverfahren, das Verfahren über die Zulassung von Volksbegehren und das Verfahren über die Zulassung eines Bürgerantrags.⁸⁵ Während das Bundesrecht keine präventive Normenkontrolle kennt, lässt die weite Fassung von Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf nicht nur die Überprüfung von Gesetzentwürfen,⁸⁶ sondern auch ein Interpretationsverfahren ohne Anwendungsbezug zu.⁸⁷ Auf diese Weise kann der Gesetzgeber zunächst nicht erkannten verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung tragen, bevor ein Schaden entsteht. Bremische Besonderheit ist, dass im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf auch öffentlich-rechtliche Körperschaften antragsberechtigt sind. Einschränkend wird hier aber für die Antragsbefugnis ein sachlicher Bezug zum Aufgabenbereich gefordert.⁸⁸ Eine Individualverfassungsbeschwerde ist hingegen nicht vorgesehen.

Angesichts der grundsätzlichen Trennung der Verfassungsbereiche von Bund und Ländern ist Entscheidungsgegenstand des Staatsgerichtshofs ausschließlich Landesrecht und **Entscheidungsmaßstab** allein die Landesverfassung.⁸⁹ Bundesrecht, Völkerrecht und Europarecht können gleichwohl als Vorfrage auszulegen und anzuwenden sein, soweit Inhalt oder Gültigkeit von Bestimmungen der Landesverfassung festzustellen sind. Sie sind dann Prüfungsmaßstab des Entscheidungsmaßstabs.⁹⁰ Dabei können Pflichten zur Vorlage nicht nur an das BVerfG gemäß Art. 100 Abs. 1–3 GG, sondern auch an den EuGH entstehen, sofern die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde an das BVerfG nicht als Rechtsmittel im Sinne von Art. 267 Abs. 3 AEUV angesehen wird.⁹¹ Auch der Staatsgerichtshof gehört insofern zu einem europäischen „Verfassungsgerichtsverbund“.⁹² 55

IV. Grundrechte

Grundrechte enthalten sowohl der Erste als auch der Zweite Hauptteil der Landesverfassung. 56

1. Dimensionen

Es finden sich dort neben Grundrechten verschiedener **Dimensionen** auch Grundpflichten. 57

a) Freiheitsrechte und Gleichheitsrechte

Der Erste Hauptteil der Landesverfassung weist einen umfangreichen Katalog an klassischen **Freiheitsrechten und Gleichheitsrechten** als Abwehrrechten gegen den Staat auf. Art. 3 BremVerf gewährleistet als Auffangfreiheitsrecht die allgemeine Hand- 58

85 Dazu ausführlich *Rinken*, in: Fischer-Lescano/ders. ua (Hrsg.), BremVerf, 2016, Art. 140 Rn. 54 ff.

86 BremStGHE 1, 42 (44); 1, 96 (102).

87 BremStGHE 1, 125 ff.; 6, 54 ff.

88 BremStGHE 4, 74 (79 f.).

89 BremStGHE 1, 71 (71); 2, 38 (76).

90 BVerfGE 103, 332 (352); BremStGHE 1, 73 (76 f.); 8, 198 (210). Zur Frage, ob und inwiefern Normen der Bundesverfassung in die Landesverfassung hineingelesen und damit auch Entscheidungsmaßstab sein können, siehe oben bei Rn. 14 f.

91 Dazu näher *Hirsch*, in: FS BayVerfGH, 1997, S. 45 (54 ff.).

92 *Voßkuhle*, 215 ff.

lungsfreiheit. Ein allgemeines Gleichheitsrecht findet sich Art. 2 Abs. 1 BremVerf, besondere Gleichheitsrechte in Art. 2 Abs. 2–4 BremVerf sowie im Zweiten Hauptteil der Landesverfassung. Daneben sind Justizgrundrechte in Art. 6, 7 BremVerf gewährleistet. Alle Grundrechte gründen auf der Gewährleistung der Menschenwürde, die in Art. 5 Abs. 1 BremVerf ausdrücklich selbst als Grundrecht formuliert ist.

- 59 Während den Grundrechten des Grundgesetzes mit Ausnahme von Art. 9 Abs. 3 Satz 2 GG nach der Rechtsprechung des BVerfG lediglich eine mittelbare Drittwirkung im Privatrecht zukommt,⁹³ statuiert Art. 15 Abs. 1 Satz 2 BremVerf ausdrücklich eine **unmittelbare Drittwirkung** der Meinungsfreiheit in Dienstverhältnissen. Als weitere bemerkenswerte Besonderheit postuliert Art. 12 Abs. 1 BremVerf, dass der Mensch höher stehe als Technik und Maschine. Mit dieser auf die Menschenwürde bezogenen Staatszielbestimmung ist in Art. 12 Abs. 2 BremVerf eine objektive Schutzpflicht des Gesetzgebers verbunden, die aber im Hinblick auf Art. 5 Abs. 3, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG eng auszulegen ist.⁹⁴ In Art. 12 Abs. 3–5 BremVerf wurde ein detailliertes Recht auf Datenschutz aufgenommen.

b) Soziale Grundrechte

- 60 Anders als das Grundgesetz gewährleistet der Zweite Hauptteil der Landesverfassung auch zahlreiche **soziale Grundrechte**, die nicht auf die Freiheitsverwirklichung durch das Unterlassen staatlicher Eingriffe, sondern auf die Sicherung der tatsächlichen Voraussetzungen des Freiheitsgebrauchs zielen.⁹⁵ Dazu gehören etwa das Recht auf Arbeit aus Art. 8 Abs. 1 BremVerf und das Recht auf Bildung aus Art. 27 Abs. 1 BremVerf.
- 61 Der **Rechtscharakter** solcher Gewährleistungen ist jedoch umstritten, weil ihre Erfüllung in der Regel ein Tätigwerden des Gesetzgebers erfordert und unter einem „Vorbehalt des Möglichen“⁹⁶ steht. Obgleich sie über unverbindliche Programmsätze hinausreichen, entsprechen sie daher eher Staatszielbestimmungen.⁹⁷ Mit ihren begrenzten Wirkungen können sie freilich subjektiv-rechtlich gewendet werden und gegebenenfalls auch subsidiär als unmittelbare Anspruchsgrundlagen im Verwaltungsrecht dienen.

c) Grundpflichten

- 62 Neben den Grundrechten enthält der Erste Hauptteil der Landesverfassung ebenso wie die Weimarer Reichsverfassung zahlreiche **Grundpflichten**, die das Grundgesetz nur vereinzelt kennt.⁹⁸ Dazu gehört etwa die allgemeine Hilfspflicht aus Art. 10 BremVerf. Solche Grundpflichten verkoppeln die öffentlichen Aufgaben mit der gesellschaftlichen Sphäre und weisen den Einzelnen insofern eine Verantwortung für das Gemeinwesen zu.⁹⁹ Sie bedürfen in der Regel jedoch einer Konkretisierung durch den

93 BVerfGE 7, 198 (205 ff.).

94 Ladeur, in: Kröning/Pottschmidt ua (Hrsg.), HdB BremVerf, 1991, S. 158 (161).

95 Allgemein zu sozialen Grundrechten Wildhaber, in: GS Imboden, 1972, S. 371 ff.; Lücke, AöR 107 (1982), 15 ff.

96 BVerfGE 33, 303 (333) zu Teilhaberechten.

97 Böckenförde, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 146 (153).

98 Allgemein zu Grundpflichten Hofmann, VVDStRL 41 (1983), 42 ff.; Luchterhand, Grundpflichten als Verfassungsproblem in Deutschland, 1988.

99 Ladeur, in: Kröning/Pottschmidt ua (Hrsg.), HdB BremVerf, 1991, S. 158 (170).

Gesetzgeber, weil sie Inhalt und Rechtsfolge eines Verstoßes nicht klar genug benennen, und stellen sich dann als Grundrechtsbeschränkungen dar.

2. Bedeutung

Praktisch kommt den Grundrechten der Landesverfassung nur geringe **Bedeutung** zu. 63

a) Fortgeltung

Art. 142 GG enthält für die Grundrechte eine Spezialregel zu Art. 31 GG. Danach bleiben die Grundrechte der Landesverfassungen insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Grundrechten des Grundgesetzes stehen. Nach der Auslegung von Art. 31 GG, die für dessen Anwendung eine Normenkollision voraussetzt,¹⁰⁰ hat die Vorschrift aber lediglich deklaratorischen Charakter. 64

Ob und inwieweit die Landesgrundrechte mit den Grundrechten des Grundgesetzes übereinstimmen, muss durch Auslegung ermittelt werden. **Übereinstimmung** kann sowohl bei niedrigerem als auch bei weiterreichendem Schutzzumfang der Landesgrundrechte bestehen, wenn das jeweils enger gefasste Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist und daher einen weitergehenden Schutz nicht ausschließt.¹⁰¹ In mehrpoligen Rechtsbeziehungen kann ein weiterreichender Grundrechtsschutz nach der Landesverfassung freilich die grundgesetzlich gewährleisteten Grundrechte Dritter verletzen. 65

b) Anwendbarkeit

Auch soweit die Landesgrundrechte fortgelten, bleibt für ihre **Anwendung** angesichts der umfassenden Bindung auch der Landesstaatsgewalt an die Grundrechte des Grundgesetzes gemäß Art. 1 Abs. 3 GG, der umfangreichen Ausgestaltungsgesetzgebung des Bundes und der ausdifferenzierten Rechtsprechung des BVerfG wenig Raum, zumal eine Landesverfassungsbeschwerde derzeit noch fehlt.¹⁰² Sie bleiben jedoch für die Auslegung auch der Grundrechte des Grundgesetzes sowie der europäischen und internationalen Grundrechte relevant.¹⁰³ 66

V. Vertiefungsfall: Ausländerwahlrecht¹⁰⁴

Sachverhalt:

Die Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen hat in erster Lesung einen Gesetzentwurf beschlossen, der zum einen das Wahlrecht zur Bürgerschaft auf alle ansässigen Unionsbürger und zum anderen das Wahlrecht zu den Beiräten in der Stadtgemeinde Bremen auf alle ansässigen Drittstaatsangehörigen erweitert. Es gibt jedoch Bedenken, dass die Regelung gegen Art. 66 Abs. 1, 2 lit. a BremVerf und Art. 20 Abs. 2 GG verstoßen könnte, wonach die Staatsgewalt vom Volk ausgeht und ausgeübt wird. In diesem Sinne hat auch das BVerfG bereits vor Einfügung von Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG entschieden. Die Bürgerschaft legt daher den Gesetzentwurf dem Staatsgerichtshof zur Prüfung vor. Wie wird der Staatsgerichtshof entscheiden? 67

100 Siehe oben bei Fn. 30.

101 BVerfGE 96, 346 (365).

102 Hase, § 249 Rn. 9. Zur Möglichkeit der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde, siehe oben bei Fn. 11.

103 Ladeur, in: Kröning/Pottschmidt ua (Hrsg.), HdB BremVerf, 1991, S. 158 (161 f.).

104 Nach BremStGHE 8, 234 ff. mit Sondervotum Sacksofsky.

Lösungshinweise:

Der Staatsgerichtshof (BremStGH) trifft eine Entscheidung in der Sache, wenn alle Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen.

A. Sachentscheidungsvoraussetzungen

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen ergeben sich aus Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf, §§ 10 Nr. 2, 24 StGHG.

I. Zuständigkeit und Verfahrensart

Gemäß Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf, § 10 Nr. 2 StGHG ist der BremStGH für die Entscheidung von „Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung“ zuständig. Im Gegensatz zum Bundesrecht lassen die Bestimmungen angesichts ihrer weiten Formulierung auch die Prüfung eines bloßen Gesetzentwurfs im Wege einer präventiven Normenkontrolle zu.

II. Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen

Die Bürgerschaft ist gemäß Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf, § 24 Abs. 1 StGHG antragsberechtigt. Sie hat auch gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 StGHG dargelegt, dass sich die Zweifel auf Art. 66 Abs. 1, 2 lit. a BremVerf beziehen. Da es sich um ein objektives Beanstandungsverfahren handelt, kommt es nicht darauf an, dass die Bürgerschaft selbst Zweifel hat.

Für die präventive Normenkontrolle ist jedoch ein objektives Klarstellungsinteresse erforderlich, das nur unter zwei ungeschriebenen Voraussetzungen vorliegt. Zum einen muss der Gesetzentwurf bereits eindeutige Konturen erhalten haben. Zum anderen muss absehbar sein, dass das Gesetzgebungsverfahren im Falle einer positiven Entscheidung fortgesetzt werden wird. Beide Voraussetzungen sind hier gegeben.

B. Sachentscheidung

Der BremStGH prüft, ob der Gesetzentwurf formell und materiell mit der Landesverfassung vereinbar ist.

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

In formeller Hinsicht kann bei Gesetzentwürfen mangels abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens allenfalls die Zuständigkeit zu prüfen sein.

Die Verbandszuständigkeit für die Gesetzgebung hätte der BremStGH allerdings nur zu prüfen, wenn die Art. 70 ff. GG als ungeschriebene Bestandteile in die Landesverfassung hineinzulesen wären. Diese Frage kann hier unbeantwortet bleiben, weil das Land Bremen gemäß Art. 30, 70 Abs. 1 GG offensichtlich dafür zuständig ist, das Wahlrecht auf Landesebene zu regeln.

Die Organzuständigkeit der Bürgerschaft als einfachem Gesetzgeber wäre nur zweifelhaft, wenn der Volksbegriff in Art. 66 Abs. 1, 2 lit. a BremVerf geändert werden sollte. Das ist mit der Ergänzung des Landeswahlgesetzes indes nicht beabsichtigt.

II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Fraglich ist jedoch die materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs. Insofern ist zwischen den beiden geplanten Erweiterungen des Wahlrechts zu unterscheiden.

1. Wahlrecht zur Bürgerschaft für Unionsbürger. Ein Wahlrecht zur Bürgerschaft für Unionsbürger könnte gegen Art. 66 Abs. 1, 2 lit. a BremVerf verstoßen.

a) Nach Art. 66 Abs. 1 BremVerf geht die Staatsgewalt zwar vom Volk aus. Hinsichtlich der Ausübung der Staatsgewalt spricht Art. 66 Abs. 2 lit. a BremVerf aber von der „Gesamtheit der stimmberechtigten Bewohner des bremischen Staatsgebiets“. Der Wortlaut könnte die Erweiterung des Wahlrechts folglich zulassen.

b) Als Verfassung eines Gliedstaates der Bundesrepublik Deutschland im Sinne von Art. 64 BremVerf ist die Landesverfassung jedoch dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 2 GG unterworfen. Danach muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den demokratischen Grundsätzen des Grundgesetzes entsprechen und eine vom Volk gewählte Vertretung vorsehen. Das Grundgesetz ist insofern als Vorfrage zur Ermittlung des Inhalts von Art. 66 Abs. 1, 2 lit. a