

## **Begründung zum Zweiten Ortsgesetz zur Änderung der Verfassung für die Stadt Bremerhaven**

### Zu Artikel 1

Um die in § 118 Absatz 3 Satz 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (LHO) festgelegte Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes gegenüber dem Magistrat zu gewährleisten, werden nach § 72 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv) in der aktuell noch gültigen Fassung die Bediensteten des Rechnungsprüfungsamtes vom Magistrat auf Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung bestellt, befördert und entlassen.

Das Obergerverwaltungsgericht Bremen hat § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv im Jahre 2020 im Rahmen eines Gerichtsverfahrens<sup>1</sup> für nichtig befunden und daher diese Vorschrift außer Acht gelassen, da sie gegen die Regelungen des Bremischen Beamtengesetzes (BremBG) über die Zuständigkeiten des Magistrats als oberste Dienstbehörde bzw. der Oberbürgermeisterin als Dienstvorgesetzte oder des Oberbürgermeisters als Dienstvorgesetzter von Beamtinnen und Beamten der Stadt Bremerhaven verstoße. Die Verfassung für die Stadt Bremerhaven sei als kommunales Recht gegenüber dem Landesbeamtengesetz nachrangig.

Dienstvorgesetzte oder Dienstvorgesetzter ist gemäß § 3 Absatz 2 BremBG, wer für beamtenrechtliche Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der Beamtin oder des Beamten zuständig ist.<sup>2</sup>

Wer in persona Dienstvorgesetzte oder Dienstvorgesetzter ist, bestimmt sich nach dem Aufbau der öffentlichen Verwaltung (§ 3 Absatz 4 Satz 1 BremBG). Dass § 52 Absatz 3 Satz 1 VerfBrhv die Oberbürgermeisterin als Dienstvorgesetzte oder den Oberbürgermeister als Dienstvorgesetzten der städtischen Bediensteten bestimmt, entspricht dem allgemeinen beamtenrechtlichen Grundsatz, wonach in der Regel die Behördenleiterin Dienstvorgesetzte bzw. der Behördenleiter Dienstvorgesetzter ist.<sup>3</sup> Diese allgemeinen Regelungen gelten auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes. Auch für sie ist die Oberbürgermeisterin Dienstvorgesetzte bzw. der Oberbürgermeister Dienstvorgesetzter.

Oberste Dienstbehörde ist gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 BremBG die oberste Behörde des Dienstherrn, in deren Dienstbereich die Beamtin oder der Beamte ein Amt bekleidet. Für die Stadtgemeinde Bremerhaven ist dies der Magistrat der Stadt Bremerhaven (§ 3 Absatz 1 Satz 2 BremBG).

Gemäß § 9 Absatz 1 Satz 2 des BremBG werden Beamtinnen und Beamte der Stadt Bremerhaven vom Magistrat der Stadt Bremerhaven ernannt. Bei Beförderungen handelt es sich gem. § 20 Absatz 1 BremBG ebenfalls um Ernennungen. Für Entlassungen der Beamtinnen und Beamten ist gem. §§ 30 Absatz 1, 32 Absatz 1 Satz 1 BremBG ebenfalls der Magistrat zuständig. Die Regelung des § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv in der noch gültigen Fassung enthalte

---

<sup>1</sup> OVG Bremen, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 6 LP 287/19 -, juris

<sup>2</sup> Siehe dazu auch Brem. Bürgerschaft, LT-Drs. 17/882, S. 146

<sup>3</sup> Vgl. OVG Bremen a. a. O., Seite 11, 1. Absatz m. w. N.

daher nach der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Bremen eine unzulässige Einschränkung der Kompetenzen des Magistrats.<sup>4</sup>

Weiter führt das Oberverwaltungsgericht Bremen ausdrücklich aus, dass es die sachliche Berechtigung der Regelung im § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv nicht anzweifelt. Eine inhaltlich gleiche Regelung durch ein Landesgesetz ist demnach möglich.

Um der Regelung des § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv wieder eine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu verleihen, war die Übernahme des Regelungsgehalts der Vorschrift in eine landesgesetzliche Norm erforderlich.

Das beim Senator für Finanzen zuständige Referat entwickelte daher im Februar 2021 einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Bremisches Beamtengesetzes und der Landeshaushaltsordnung<sup>5</sup>, mit dem § 118 Absatz 3 LHO folgender neuer Satz 3 angefügt werden soll:

**„Die Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven werden auf Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung bestellt, ernannt und abberufen.“**

Laut Entwurfsbegründung soll mit dieser Formulierung der bisherige Wortlaut des § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv sinngemäß als neuer Satz 3 in § 118 Absatz 3 der Landeshaushaltsordnung als spezielle Regelung für die Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Bremerhaven aufgenommen werden. Dabei wurde das bisherige Wort „entlassen“ auf Grund seiner Missverständlichkeit („die Entlassung ist ein feststehender beamtenrechtlicher Begriff, der eine spezifische, hier nicht gemeinte Bedeutung hat“) durch das in diesem Zusammenhang im Ländervergleich übliche Wort „abberufen“ ersetzt.

Nach dem Sinn und Zweck des § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv, der die Unabhängigkeit der Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer *zusätzlich* absichern soll, darf „Entlassung“ in der noch gültigen Fassung nicht im beamtenstatusrechtlichen Sinne<sup>6</sup> verstanden werden. Gemeint ist vielmehr die Beendigung der Tätigkeit<sup>7</sup> im Rechnungsprüfungsamt. Insbesondere ist die Umsetzung einer Beamtin oder eines Beamten vom Rechnungsprüfungsamt auf einen anderen Dienstposten in der Magistratsverwaltung von § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv erfasst. Daher war die Abänderung des Begriffs „entlassen“ in „abberufen“ mehr als sachgerecht.

Die Bestellung und Abberufung bezieht sich auf die Übertragung bzw. den Entzug von Funktionen, nämlich der der Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer, im Rechnungsprüfungsamt.<sup>8</sup> Es handelt sich dabei beamtenrechtlich oftmals um Umsetzungen, für die gem. § 3 Absatz 2 BremBG die bzw. der Dienstvorgesetzte

<sup>4</sup> OVG Bremen, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 6 LP 287/19 -, juris, Rdnr. 40

<sup>5</sup> Siehe Anlage zur Vorlage des Senators für Finanzen vom 26.02.2021 für die Sitzung des Senats am 16.03.2021. Diese Vorlage stand bereits unter Punkt 5. mit der Nr. 1186/20 auf der Tagesordnung der Sitzung des Senats am 16.03.2021.

<sup>6</sup> Vgl. § 21 Nr. 1 BeamtStG

<sup>7</sup> Siehe Oebbecke/Desens, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, 2012, Seite 33

<sup>8</sup> Ähnlich auch Oebbecke/Desens, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, 2012, Seite 33: „Unter Bestellung und Abberufung ist dabei nur die Übertragung bzw. die Entziehung des Aufgabenbereichs eines Mitglieds der Rechnungsprüfung zu verstehen.“

zuständig ist. Die Schutzfunktion des § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv wird mit der „Bestellung“ der Prüferinnen und Prüfer begonnen und mit deren „Abberufung“<sup>9</sup> beendet.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Bremischen Beamtengesetzes und der Landeshaushaltsordnung vom 13. Juli 2021 (Brem.GBl. S. 604) wurde der zuvor erwähnte Formulierungsvorschlag des Senators für Finanzen dem § 118 Absatz 3 LHO als Satz 3 angefügt.<sup>10</sup>

§ 118 Absatz 3 Satz 3 LHO n. F. erfasst allerdings ausschließlich Beamtinnen und Beamte des Rechnungsprüfungsamtes. Theoretisch denkbar wäre, dass im Vorzimmer tätige Beamtinnen und Beamte ebenfalls einem entsprechenden Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung unterliegen würden. Das dürfte nach dem Sinn und Zweck dieser Vorschrift nicht erforderlich sein, weil diese keine unmittelbaren Prüfungs- bzw. Beratungsaufgaben wahrnehmen. Da in der Praxis (aus wirtschaftlichen Gründen) jedoch meistens Beschäftigte im Angestelltenverhältnis im Vorzimmer des Rechnungsprüfungsamtes arbeiten (werden), wird diesbezüglich eine Befassung in der Stadtverordnetenversammlung wohl nicht notwendig sein.

Im Rechnungsprüfungsamt arbeiten aber regelmäßig auch Prüferinnen und Prüfer als Bedienstete im Angestelltenverhältnis. Zuständig für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Rechnungsprüfungsamtes ist ausschließlich die Stadt Bremerhaven im Rahmen ihrer Personalhoheit, welche zur Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG gehört. Die arbeitsrechtlichen Vorschriften stehen nicht im Konflikt mit den beamtenrechtlichen Vorschriften auf Landesebene.

Damit die Stadtverordnetenversammlung das Vorschlagsrecht auch für diese Beschäftigten im Angestelltenverhältnis behält, ist es erforderlich, dies ebenfalls in § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv aufzunehmen.

Für den beamtenrechtlichen Begriff „ernannt“<sup>11</sup> im Formulierungsvorschlag des Senators für Finanzen und nun in § 118 Absatz 3 Satz 3 LHO n. F. wurden hier auf kommunaler Ebene die Wörter „angestellt“ und „befördert“ verwendet, um insbesondere damit auch vergleichbare Maßnahmen gegenüber Beschäftigte im Angestelltenverhältnis mit einzubeziehen. Zudem stimmen diese Begrifflichkeiten mit denen im § 50 Absatz 1 Nr. 6 VerfBrhv überein.

Zwar begibt sich die Stadt Bremerhaven mit dieser Formulierung vom Wortlaut her auf den ersten Blick mit den bereits erwähnten beamtenrechtlichen Vorschriften im Bremischen Beamtengesetz in Konflikt. Eine historische Auslegung dieser Norm in Verbindung mit der Begründung zu § 118 Absatz 3 Satz 3 LHO n. F. zeigt aber, dass es sich hierbei lediglich um eine kommunale Erweiterung der landesrechtlichen Vorschrift handelt. Die Zulässigkeit dieser Erweiterung ergibt sich aus der

---

<sup>9</sup> Vgl. Oebbecke/Desens, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, 2012, Seite 33

<sup>10</sup> Siehe hierzu Bremische Bürgerschaft, Drucksache 20/999, Mitteilung des Senats vom 08.06.2021, unter: [https://www.bremische-buergerschaft.de/drs\\_abo/2021-06-09\\_Drs-20-999\\_2ec43.pdf](https://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2021-06-09_Drs-20-999_2ec43.pdf) (Abrufdatum: 03.05.2022)

<sup>11</sup> Eine Ernennung bezieht sich gemäß § 9 Absatz 1 Satz 2 BremBG auf die Begründung eines Beamtenverhältnisses als auch auf eine Beförderung gemäß § 20 Absatz 1 BremBG. Siehe dazu auch § 8 Absatz 1 BeamStG.

Personalhoheit der Stadtgemeinde Bremerhaven und ist daher rechtlich nicht zu beanstanden.

Nach § 23 Absatz 2 Nr. 17 VerfBrhv kann die Stadtverordnetenversammlung dieses Vorschlagsrecht zur Bestellung der Leiterin oder des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes nicht übertragen. Dies gilt aus Rechtsgründen ebenfalls für das Vorschlagsrecht nach § 118 Absatz 3 Satz 3 LHO n. F. und damit auch künftig gemäß § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv für Beamtinnen und Beamte im Rechnungsprüfungsamt.

Dies ergibt sich aus der Wesentlichkeitstheorie (bzw. dem Parlamentsvorbehalt). Danach ist der Gesetzgeber verpflichtet, die „wesentlichen Entscheidungen“, die „statusbildenden Normen“ in den Grundzügen durch ein förmliches Gesetz festzulegen (Entscheidungsprärogative und Regelungspflicht des Parlaments, abgeleitet aus Art. 20 Absatz 2 und 3 GG).<sup>12</sup>

Welche Entscheidungen in diesem Zusammenhang als „wesentlich“ angesehen werden müssen und damit der gesetzgeberischen Gestaltungspflicht unterliegen, bedarf einer sorgfältigen Konkretisierung, die sich an den jeweils betroffenen Lebensbereichen und Rechtspositionen des Bürgers und der Eigenart der Regelungsgegenstände insgesamt zu orientieren hat (Anhaltspunkte:<sup>13</sup> Bedeutung für die Allgemeinheit, Grad der individuellen Betroffenheit, gewichtige Güterabwägungsfragen, Intensität der Regelung bzw. des staatlichen Handelns, vgl. insbes. Art. 80 Absatz 1 Satz 2 GG).

Dabei verlangen die Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates nicht, dass die Rechtsetzung ausschließlich beim Parlament liegt. Ein Rechtsetzungsmonopol besitzt das Parlament nur für Gesetze im formellen Sinne. Die übrigen positiven Rechtsnormen bedürfen lediglich einer vom Parlament beschlossenen Ermächtigung, in der Inhalt, Zweck und Ausmaß gesetzlich bestimmt sein müssen (vgl. Art. 80 GG).<sup>14</sup> Stets müssen aber alle wesentlichen, grundlegenden Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst getroffen werden.

Die landesrechtlichen Zuständigkeitsnormen im Bremischen Beamtengesetz erfordern aufgrund ihrer Bedeutung eine entsprechende Delegationsbefugnis ebenfalls in einer landesrechtlichen Regelung. Eine Weiterverlagerung der Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung für dieses Vorschlagsrecht beispielsweise auf den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss allein aufgrund einer ortsgesetzlichen Regelung (Satzung) würde voraussichtlich aufgrund der Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht von einem Gericht für nichtig erklärt werden.

Das Vorschlagsrecht liegt bei der Stadtverordnetenversammlung. Hierfür ist gemäß §§ 33 Absatz 1 Satz 1, 32 Absatz 1 VerfBhv Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder erforderlich.

---

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE 33,1, 11 f.; BVerfGE 34, 165, 192; BVerfGE 41, 251, 259 f.

<sup>13</sup> Siehe Katz, Staatsrecht, 9. Aufl. 1989, Rdnr. 195

<sup>14</sup> Siehe Katz, Staatsrecht, 9. Aufl. 1989, Rdnr. 340

Die gegenseitigen Befugnisse zwischen Stadtverordnetenversammlung einerseits und Magistrat bzw. Oberbürgermeisterin oder Oberbürgermeister andererseits sind im Sinne dieser Vorschrift wie folgt abzugrenzen:

Eine alleinige Entscheidung der Verwaltungsspitze ist ausgeschlossen. Eine Bestellung, Ernennung (Anstellung bzw. Beförderung) oder Abberufung ohne Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung ist daher nicht zulässig.<sup>15</sup> Im Übrigen behält die Verwaltungsspitze ihre beamten- und personalrechtlichen Entscheidungsrechte sowie rechtlichen Pflichten.

Die Bediensteten des Rechnungsprüfungsamtes unterliegen den Anforderungen des Art. 33 Absatz 2 GG: Ihre Bestellung und Ernennung (Anstellung bzw. Beförderung) ist allein nach Eignung, Befähigung und fachliche Leistung zu entscheiden.<sup>16</sup>

Eine Abberufung muss nicht zwangsläufig mit einer Entlassung verbunden sein, sondern kann auch eine „Umsetzung“, mithin eine Ablösung aus dem Rechnungsprüfungsamt und die Übertragung eines anderen gleichwertigen Dienstpostens zur Folge haben. Das heißt, dass es auch für eine „Umsetzung“ jedenfalls als Auftakt des Verfahrens eines Vorschlags durch die Stadtverordnetenversammlung bedarf.<sup>17</sup> Eine andere Auslegung würde die gesetzlich beabsichtigte Schutzstellung praktisch leerlaufen lassen.

Die Bestellung sowie die Abberufung zielen auf den Beginn und die Beendigung der Funktion im Rechnungsprüfungsamt, nicht auf die Beendigung des Dienstverhältnisses der Beamtin bzw. des Beamten oder des Arbeitsverhältnisses der bzw. des Beschäftigten im Angestelltenverhältnis hin.<sup>18</sup> Diese Regelung hat erhebliche praktische Bedeutung; denn die Umsetzung einer Beamtin bzw. eines Beamten kann grundsätzlich aus jedem beliebigen sachlichen Grund erfolgen.<sup>19</sup> Es liegt auf der Hand, dass die Unabhängigkeit der Leiterin bzw. des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes und der übrigen mit Prüfungsaufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes nachhaltig

---

<sup>15</sup> So auch Stauch, Rechtliche Expertise für den Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2018, Seite 10, zu § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv.

Das Oberverwaltungsgericht Bremen scheint in dem Beschluss vom 27. Mai 2020, Az. 6 LP 287/19, juris, ebenfalls diese Auffassung zu vertreten, weil es trotz der Verwendung der Begriffe „auf Vorschlag“ im § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv diese Vorschrift nicht mit den Zuständigkeitsregelungen im Bremischen Beamtengesetz für vereinbar hielt.

<sup>16</sup> Zur ordnungsgemäßen Auswahlentscheidung des Rates einer Gemeinde und zur Mitbestimmung im Rahmen einer Bestellung eines Leiters eines Rechnungsprüfungsamtes siehe Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 09. November 2001 – 1 B 1146/01 –, juris. Die notwendige Einbeziehung der Stadtverordnetenversammlung bei Stellenbesetzungen im Rechnungsprüfungsamt ergibt sich bereits aus dem Sinn und Zweck der Bestellungen. In anderen Bundesländern, wo der Rat (die Vertretung) für die Bestellung zuständig ist, werden ihm (ihr) Vorschläge dafür nach einer internen oder externen Ausschreibung zur Entscheidung vorgelegt (siehe dazu Oebbecke/Desens, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, 2012, Seite 33).

<sup>17</sup> So bereits Pottschmidt, Rechtsgutachten zur Stellung des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie, 2002, Seite 16 f.; ebenso Stauch, Rechtliche Expertise für den Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2018, Seite 11, jeweils zum Begriff „Entlassung“ in § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv.

<sup>18</sup> Vgl. Zahradnik, in: Bennemann u. a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Loseblatt-Sammlung, Stand: 10/2020, § 130 HGO, Rdnr. 12

<sup>19</sup> Vgl. BVerwGE 89, 199, 201

geschwächt würde, wenn deren Umsetzung nicht an einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung gebunden wäre.<sup>20</sup>

Das Vorschlagsrecht der Stadtverordnetenversammlung bei den personellen Entscheidungen für das Rechnungsprüfungsamt ist daher stark und akzentuiert zu verstehen.<sup>21</sup> Aufgrund des Sinns und Zwecks dieser Vorschrift wird man wohl davon ausgehen müssen, dass der Magistrat bzw. die Oberbürgermeisterin oder der Oberbürgermeister im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten dem Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung nur aus Rechtsgründen entgegenstehen könnten.<sup>22</sup>

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten der Gesetzesänderung.

---

<sup>20</sup> So auch Pottschmidt, Rechtsgutachten zur Stellung des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie, 2002, Seite 16 f.,

<sup>21</sup> So auch Stauch, Rechtliche Expertise für den Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2018, Seite 11, zu § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv.

<sup>22</sup> So wohl auch Stauch a. a. O., Seite 12