

# STAATSGERICHTHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 09.06.1986 – St 2/85

## Verfahren über die Zulassung eines Volksbegehrens für den Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes

### Leitsätze

1. Ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens gegeben sind, ist eine staatsrechtliche Frage, deren Entscheidung in die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs fällt.
2. Ein Volksbegehren muß, wenn ihm der Entwurf für ein angestrebtes einfaches Landesgesetz (keine Verfassungsänderung) zugrunde liegt, mit dem Bundesrecht und mit allen Bestimmungen der Landesverfassung vereinbar sein; andernfalls ist es unzulässig.
3. Bei der Prüfung eines Gesetzentwurfs, der im plebiszitären Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden soll, ist strikt auf den Wortlaut des Entwurfs selbst abzustellen, Erklärungen der Vertrauensleute des Volksbegehrens müssen unberücksichtigt bleiben.
4. Zur Frage des rechtsstaatlichen Gebots der Klarheit und Vollziehbarkeit gesetzlicher Bestimmungen; hier: Unvereinbarkeit des Entwurfs eines rückwirkenden Gesetzes mit diesem Gebot.

**Entscheidung vom 9. Juni 1986**

**- St 2/85 -**

in dem Verfahren betreffend den Antrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen, über die Frage zu entscheiden, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für den am 19. Juni 1985 gestellten Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens für den Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes vom 24. Juli 1978 (Brem.GBl. S. 167), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 1984 (Brem.GBl. S. 207), gegeben sind.

### Entscheidungsformel:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die am 19. Juni 1985 beantragte Zulassung eines Volksbegehrens für den Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes vom 24. Juli 1978 (Brem.GBl. S. 167), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 1984 (Brem.GBl. S. 207), sind nicht gegeben; Art. 2 des Gesetzentwurfs ist unvereinbar mit dem Rechtsstaatsprinzip.

**Gründe:****I.**

Am 19. Juni 1985 ist beim Wahlleiter ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens für einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes eingegangen. Dieser Antrag hat die Unterstützung von über 5.000 Stimmen erfahren. Dem Antrag ist ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf in der Fassung einer unter dem 18. Juli 1985 abgegebenen ergänzenden Erklärung der Vertrauensleute gemäß § 13 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid (Volksentscheidgesetz – VEG -) vom 1. April 1969 in der Fassung des Gesetzes vom 21. März 1983 (Brem.GBl. S. 77) beigelegt. Diese Fassung erhielt der Gesetzentwurf aufgrund eines Gesprächs, das am 17. Juli 1985 zwischen dem Landeswahlleiter und dem Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst einerseits und den Vertrauensleuten andererseits geführt worden war.

Der Gesetzentwurf (GE) hat folgenden Wortlaut:

„Gesetz zur Änderung des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes

**Artikel 1**

Das Bremische Schulverwaltungsgesetz vom 24. Juli 1978 (Brem.GBl. S. 167-223-b-1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 1984 (Brem.GBl. S. 208), wird wie folgt geändert:

1. In § 4 a Abs. 1 Satz 1 werden die Worte ‚Verlegung und Auflösung‘ sowie die Worte ‚die Verlegung von Jahrgangsstufen und Klassen‘ gestrichen.
2. Nach § 4 a wird folgender § 4 b eingefügt:

**§ 4 b**

(1) Die Verlegung und Auflösung von Schulen und Schulstufen sowie die Verlegung von Jahrgangsstufen und Klassen sind im Einvernehmen mit der jeweiligen Schulkonferenz vorzunehmen.

(2) Wird zwischen der Stadtgemeinde und der jeweiligen Schulkonferenz kein Einvernehmen erzielt, könnten die Beteiligten oder jede für sich den Vermittlungsausschuß anrufen.

(3) Dem Vermittlungsausschuß gehören an:

mit Stimmrecht

1. der Präsident des Verwaltungsgerichts Bremen,
2. der Präsident des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen,
3. ein Vertreter der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft,
4. ein Vertreter des Zentralelternbeirates der jeweiligen Stadtgemeinde,
5. ein Vertreter eines Lehrerverbandes im Deutschen Beamtenbund,

mit beratender Stimme

6. ein Vertreter der Schulkonferenz,
7. ein Vertreter der Gesamtkonferenz der Lehrer der jeweiligen Schule,
8. ein Vertreter der jeweiligen Stadtgemeinde.

Den Vorsitz des Vermittlungsausschusses führt der Präsident des Verwaltungsgerichts. Ihm obliegt auch die Verhandlungsführung des Ausschusses im Falle seiner Anrufung.

(4) Der Vermittlungsausschuß tritt auf Antrag beider oder einer der Beteiligten zusammen. Er ist vom Ausschußvorsitzenden innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Antragseingang einzuberufen.

(5) Der Antrag ist binnen eines Monats nach dem Scheitern der Verhandlungen über eine einvernehmliche Lösung an den Ausschußvorsitzenden zu stellen und muß schriftlich begründet sein. Die Verhandlungen über eine einvernehmliche Lösung sind gescheitert, wenn unter den Beteiligten eine Übereinstimmung nicht erzielt wurde und eine Beteiligte sich endgültig weigert, die Verhandlungen fortzusetzen.

(6) Aufgabe des Vermittlungsausschusses ist es, den Meinungsstreit der Beteiligten zu schlichten und auf eine einvernehmliche Beilegung hinzuwirken. Wird eine Beilegung des Meinungsstreits nicht bewirkt, soll der Vermittlungsausschuß in der Streitsache aufgrund einfacher Mehrheit seiner Mitglieder eine Empfehlung an die Beteiligten aussprechen.

(7) Die Empfehlung des Vermittlungsausschusses ist von der Stadtgemeinde bei ihrer Entscheidung zu befolgen, es sei denn, daß schwerwiegende Gründe eine abweichende Entscheidung erfordern. In letztem Fall sind Wortlaut der Empfehlung des Vermittlungsausschusses und die Gründe, die zur abweichenden Entscheidung der Stadtgemeinde geführt

haben, auf deren Kosten binnen eines Monats nach Ausspruch der Empfehlung öffentlich bekannt zu machen.'

3. § 22 Abs. 4 enthält folgende Fassung:

„(4) Das Einvernehmen der Schulkonferenz ist einzuholen vor der Entscheidung über

1. die Teilung, Verlegung oder Schließung der Schule sowie die Zusammenlegung der Schule mit einer anderen Schule;
2. die Verlegung von Schulstufen, Jahrgangsstufen oder einzelnen Klassen an eine andere Schule;
3. die Unterbringung von Schulstufen, Jahrgangsstufen oder einzelner Klassen in anderen Gebäuden.

Der Schulkonferenz ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben vor der Entscheidung über die Einbeziehung der Schule in Schulversuche.'

## Artikel 2

Dieses Gesetz tritt rückwirkend mit dem 2. August 1984 in Kraft.“

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen (Senat) ist der Auffassung, daß Art. 2 GE gegen das Prinzip des Vertrauensschutzes verstößt, das unmittelbar aus dem in Artikeln 19 und 20 GG enthaltenen Verfassungsprinzip der Rechtsstaatlichkeit erwachse. Damit sei der Gesetzesentwurf mit geltendem Bundesrecht unvereinbar und deshalb das Volksbegehren gemäß § 9 Nr. 2 VEG unzulässig.

Der Senat hat entsprechend seiner Rechtsauffassung den Staatsgerichtshof gemäß § 11 Abs. 2 VEG zur Entscheidung angerufen. In seiner Anrufungsschrift hat er im wesentlichen ausgeführt:

Bei dem angestrebten Gesetz handele es sich nach seinem Wortlaut und dem von den Vertrauensleuten am 17. Juli 1985 bestätigten Willen der Verfasser des Entwurfes um ein Gesetz mit echter Rückwirkung. Ziel des Gesetzesentwurfes solle es sein, nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände einzugreifen. Diese echte Rückwirkung sei unzulässig. Sie verstoße gegen schützenswertes Vertrauen der Bürger, insbesondere gegen das der Eltern und ihrer Kinder. Das in einem Bundesland bestehende Bildungsangebot habe unmittelbare Bedeutung für die Grundrechte der Art. 2 Abs. 1, 6 und

12 Abs. 1 GG. Die Bürger, d. h. sowohl der Schüler als auch die Eltern, genössen insoweit hier den Schutz, als sie darauf vertrauten, daß die nach umfangreichen Diskussionen und Beratungen geschaffenen äußeren Voraussetzungen (bestehende Schulen, Schulwege usw.) nicht nachträglich ohne Änderung der materiellen Bedingungen wieder in Frage gestellt würden. Hierbei dürfe nicht aus dem Auge verloren werden, daß es nicht möglich sei, bei den Schulstandorten den status quo ante wiederherzustellen. Der große Schülerrückgang zwinge die Stadtgemeinden nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus pädagogischen Gründen, auf jeden Fall eine größere Zahl von Schulen zu schließen.

Doch selbst wenn eine verfassungskonforme Auslegung des Gesetzentwurfes dahingehend für möglich erachtet werde, daß sich die Rückwirkung nicht auf abgeschlossene Verfahren beziehe, halte das erstrebte Gesetz einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht stand. Es liege dann ein Fall sogenannter unechter Rückwirkung vor. Bei der Einschätzung der Verfassungsmäßigkeit der unechten Rückwirkung seien hier zwei Fallgruppen zu unterscheiden: Das seien zum einen die Maßnahmen, über die zwar schon entschieden sei, die aber noch nicht vollzogen seien – das seien im wesentlichen jene, die nicht zum Schuljahreswechsel 1985/1986 greifen sollten -, zum anderen diejenigen Maßnahmen, die zwar schon vollzogen seien, die aber wegen nicht abgeschlossener Rechtsmittelverfahren nicht rechtsbeständig geworden seien.

In beiden Fallgruppen ergäben sich verfassungsrechtlich relevante Vertrauenstatbestände, in die der Gesetzentwurf in unzulässiger Weise eingreife. Die schulorganisatorischen Maßnahmen, die insgesamt am 13. Juli 1985 in der bremischen Tagespresse bekanntgemacht worden seien, seien Abschluß einer in sich geschlossenen Planung. Im Vertrauen auf die Durchführung dieses langfristigen, auf Verbindlichkeit angelegten Maßnahmekonzepts hätten in nicht wenigen Fällen Eltern und auch volljährige Schüler ihrerseits Dispositionen in die Wege geleitet, die durch das Wiederaufgreifen des Entscheidungsprozesses obsolet werden könnten.

Die am Verfahren beteiligten Vertrauensleute halten Art. 2 GE für verfassungsmäßig. Die vorgesehene Rückwirkung – sei es eine echte oder eine unechte – sei verfassungsrechtlich zulässig. Sie belaste den Bürger nicht, sondern gewähre die Chance, zum Nachteil von Eltern und Schülern getroffene und bereits vollzogene Maßnahmen zu überprüfen. Diese Überprüfung sollte unter Berücksichtigung des in § 4 b GE vorgesehenen Verfahrens zu anderen Ergebnissen führen, die dem Willen der unmittelbar Betroffenen besser gerecht würden. Soweit diese Beteiligten sich mit den bereits vollzogenen Maßnahmen abgefunden hätten, sehe der GE eine Konsensmöglichkeit ausdrücklich vor.

Auf der Grundlage des in der mündlichen Verhandlung vom 18. Januar 1986 geführten Rechtsgesprächs haben sich die Beteiligten und der Senat schriftsätzlich u. a. wie folgt erklärt:

Die Beteiligten meinen unter der „jeweiligen Schulkonferenz“ im Sinne des § 4 b Abs. 1 GE sei „jede konkrete, bei Verkündung des Gesetzes noch bestehende Schulkonferenz einer betroffenen, auflösenden, abgebenden und/oder aufnehmenden Schule“ zu verstehen. Im Falle einer Verlegung von Jahrgangsstufen und Klassen könne jede betroffene Schulkonferenz jeweils für sich das Vermittlungsverfahren einleiten. Die Nichteinbeziehung des in § 22 Abs. 4 Nr. 3 des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes geregelten Tatbestandes in das Vermittlungsverfahren (§ 4 b Abs. 1 GE) beruhe auf einem redaktionellen Versehen. Im Konfliktfall seien auch die in Nummer 3 aufgeführten Vorgänge in das Vermittlungsverfahren einzuführen. Die Rückwirkungsklausel des Art. 2 GE gelte für solche Schulen, die zum Zeitpunkt der Verkündung des Gesetzes über Schulkonferenzen verfügten oder anschließend neue Schulkonferenzen gebildet hätten. Diese Schulkonferenzen könnten die seit dem 2. August 1984 gefaßten Beschlüsse des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst und/oder der Deputation für Bildung dem in § 4 b Abs. 3 GE vorgesehenen Vermittlungsverfahren unterwerfen. Diese Interpretation des Art. 2 GE bedeute lediglich eine Klarstellung. Sie entspreche der ursprünglich vorgesehenen Intention.

Der Senat hat u. a. erklärt: Das Vorbringen der Beteiligten lasse den Wortlaut des Gesetzesentwurfes, auf den allein abgehoben werden dürfe, unberührt. Die von den Beteiligten zu Art. 2 GE vorgenommene Interpretation widerspreche der Intention derjenigen, die mit ihrer Unterschrift den Antrag unterstützt hätten. Durch das zweijährige Ins-Werk-Setzen des ganzen Maßnahmenpaketes seien zwischenzeitlich Fakten geschaffen worden, die eine echte Rückwirkung des Gesetzesentwurfes allenfalls nur partiell zuließen. Von den insgesamt 37 Maßnahmen der Verfügung vom 13. Juli 1985 seien nur drei Fälle vor Gericht anhängig. Die anderen seien inzwischen vollzogen worden. Etwaige Empfehlungen des Vermittlungsausschusses, die diesen Maßnahmen widersprächen, würden bei ihrer Verwirklichung ein Chaos verursachen. Einen solchen Zustand dürfe und könne ein Landesgesetz zu Lasten der Stadtgemeinden nicht herbeiführen.

Die Beteiligten und der Senat haben in der mündlichen Verhandlung vom 26. April 1986 abschließend verhandelt. Die Beteiligten haben das Vorbringen des Senats über die Vollziehung der Maßnahmen bestätigt, meinen jedoch, daß dies nicht zu Lasten des Gesetzesentwurfes gewertet werden dürfe. Nicht sie hätten die zwischenzeitlich eingetretenen (möglicherweise irrevisiblen) Fakten gesetzt.

**II.**

Der Staatsgerichtshof ist zuständig, über den ihm vom Senat vorgelegten Antrag zu entscheiden (1). Dieser Antrag ist dem Staatsgerichtshof in zulässiger Weise unterbreitet worden (2). Seine Überprüfung führt zu dem Ergebnis, daß Art. 2 GE mit dem Rechtsstaatprinzip unvereinbar ist und daß schon deshalb die gesetzlichen Voraussetzungen für die unter dem 19. Juni 1985 beantragte Zulassung eines Volksbegehrens für einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes vom 24. Juli 1978 (Brem.GBl. S. 167), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 17. Juli 1984 (Brem.GBl. S. 207), nicht gegeben sind (3).

1. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes ist in Art. 140 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) geregelt. Danach ist der Staatsgerichtshof u. a. zuständig für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen. Die vom Senat vorgelegte Frage, ob das Volksbegehren deshalb unzulässig sei, weil Art. 2 GE gegen das Prinzip des Vertrauensschutzes verstoße, das immanenter Bestandteil des Verfassungsprinzips der Rechtsstaatlichkeit sei, ist eine staatsrechtliche Frage im Sinne des Art. 140 LV.

Volksbegehren und Volksentscheid sind plebiszitäre Normsetzungsverfahren, die den Erlaß von Normen mit Gesetzes- oder Verfassungsrang zum Ziel haben. Die grundlegenden Regelungen für Volksbegehren und Volksentscheid sind in den Art. 70 ff. LV enthalten. Ergänzend gilt das aufgrund der Ermächtigung in Art. 74 LV erlassene Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid, das als einfaches Landesgesetz zwar kein Verfassungsrecht darstellt, aber die Qualität von Staatsrecht hat. Bestehen – wie hier – Zweifel darüber, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens gegeben sind, so handelt es sich um eine öffentlichrechtliche Frage staatsrechtlicher Natur, der im Sinne des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO verfassungsrechtliche Qualität zukommt (OVG Münster NJW 1974, 1671).

2. Der Senat hat den Antrag in zulässiger Weise dem Staatsgerichtshof vorgelegt.

Gemäß Art. 140 LV ist der Senat befugt, den Staatsgerichtshof zur Klärung von staatsrechtlichen Fragen anzurufen. Gemäß § 11 Abs. 2 VEG ist er gehalten, dies zu tun, wenn er – wie hier – die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben hält. Die Frage, ob mit der Anrufung des Staatsgerichtshofs gemäß dieser Vorschrift auch die Kompetenz des Staatsgerichtshofes begründet wird, anstelle des Senats (vgl. § 11 Abs. 1 i. V. m. § 9 VEG) den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens in jeder Hinsicht zu überprüfen, also seine Prüfungs-

und Entscheidungskompetenz nicht begrenzt ist auf die ihm jeweils vorgelegte staatsrechtliche Frage (wofür die Bezugnahme auf Art. 140 LV in § 11 Abs. 2 VEG sprechen könnte), bedarf keiner abschließenden Entscheidung.

Dem Antragsteller im Verfahren gemäß Art. 140 LV steht grundsätzlich die Befugnis zu, den Umfang seines Begehrens durch Anträge zu bestimmen (StGH vom 13.3.1978 – BremStGH 3, S. 75 – 80). Das hat der Senat in seiner Antragschrift getan und ist damit zugleich dem Erfordernis gerecht geworden, sein Begehren hinreichend deutlich zu bezeichnen, ohne daß dies einen ausdrücklich formulierten Antrag voraussetzt. In der mündlichen Verhandlung vom 18.1.1986 hat der Senat erklärt, der Staatsgerichtshof solle alle Fragen der Zulässigkeit des Gesetzentwurfs umfassend prüfen. Darauf kommt es aber nicht entscheidend an, da der Staatsgerichtshof bereits die in der Antragschrift konkret bezeichnete Frage, ob Art. 2 GE mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar ist, verneint.

3. Bei der materiellen Entscheidung über den vom Senat gestellten Antrag kommt es zunächst darauf an, den Prüfungsgegenstand (den Art. 2 GE) in seinem rechtlichen Gehalt, seinem Sinngehalt in Zusammenhang mit den sonstigen Regelungsinhalten des Gesetzentwurfes sowie entsprechend seiner Zweckbestimmung im Rahmen des Schulverwaltungsgesetzes zu analysieren (3.1). Sodann ist der Prüfungsmaßstab zu bestimmen, an dem Art. 2 GE zu messen ist (3.2). Schließlich ist zu beurteilen, ob sich aus der in Art. 2 GE vorgesehenen Regelung die Unzulässigkeit des Volksbegehrens ergibt (3.3).
  - 3.1 Durch den Gesetzentwurf soll das Bremische Schulverwaltungsgesetz in dem in Art. 1 GE genannten Umfang geändert werden. Der vom Senat für nicht verfassungsmäßig gehaltene Art. 2 GE sieht vor:

„Dieses Gesetz tritt rückwirkend mit dem 2. August 1984 in Kraft.“

Nach diesem Wortlaut ist Art. 2 GE – würde er Gesetz – eine Rechtsnorm, die ihrem Regelungsinhalt nach den Beginn des zeitlichen Anwendungsbereichs der in Art. 1 vorgesehenen Bestimmungen auf einen Zeitpunkt festlegt, der vor dem Zeitpunkt liegt, in dem die Bestimmungen in Art. 1 GE rechtlich existent, d. h. gültig geworden sind; Art. 2 GE soll also Rückwirkung entfalten (vgl. BVerfGE 63, 343 – 353).

Im Zusammenhang mit den in Art. 1 GE vorgesehenen Regelungen muß davon ausgegangen werden, daß alle schulorganisatorischen Maßnahmen im Sinne des § 4 b Abs. 1 GE, die seit dem 2. August 1984 bis zur Verkündung des Entwurfes als Lan-

desgesetz getroffen worden sind, dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Verfahren zu unterwerfen sind. Das bedeutet, daß sowohl die rechtsbeständig vollzogenen Fälle als auch die Maßnahmen, die zwar vollzogen, aber wegen Einlegung von Rechtsmitteln noch nicht rechtsbeständig geworden sind, als auch die Fälle, die bislang lediglich eingeleitet worden sind, nicht als rechtmäßig zustande gekommen beurteilt werden sollen. Diese Fälle sollen nach Art. 2 GE verwaltungsmäßig so behandelt werden, daß die bisherigen Entscheidungen im Ergebnis nur aufrechterhalten werden, soweit die jeweilige Schulkonferenz zustimmt. Geschieht das nicht, kann der dann „geltende“ status quo ante nur dadurch geändert werden, daß die jeweilige Schulkonferenz oder die jeweilige Stadtgemeinde den Vermittlungsausschuß anruft, dessen Empfehlung im Falle der Nichteinigung von Stadtgemeinden grundsätzlich zu befolgen ist.

Art. 2 in Verbindung mit den in Art. 1 § 4 b GE vorgesehenen Regelungen bewirkt mithin, daß nachträglich ändernd auch in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingegriffen wird. Insoweit liegt eine echte, im übrigen eine unechte Rückwirkung vor.

Diese Rückwirkung läßt sich nach ihrer Zweckbestimmung nicht teilen in eine echte einerseits und eine unechte andererseits. Der Gesetzentwurf ist von der Erwägung getragen, die schulorganisatorischen Maßnahmen, die seit dem 2. August 1984 getroffen worden sind, mit dem Ziel zu revidieren, daß der jeweiligen Schulkonferenz ein Mitbestimmungsrecht zusteht. Die jeweilige Schulkonferenz, deren Zusammensetzung in § 23 des Schulverwaltungsgesetzes geregelt ist, soll – anders als bisher – nicht nur Ansprechpartner der Stadtgemeinden sein; sie soll vielmehr kraft des Mitbestimmungsrechts grundsätzlich einseitige Entscheidungen der Stadtgemeinden ausschließen.

Die Außerkraftsetzung der seit dem 2. August 1984 durch die Stadtgemeinden getroffenen schulorganisatorischen Maßnahmen ist das erklärte Ziel des Art. 2 GE. Das Bremische Schulverwaltungsrecht soll rückwirkend so umstrukturiert werden, daß auch in diesen Fällen nur eine einvernehmliche Entscheidung mit der jeweiligen Schulkonferenz ergehen kann oder der Vermittlungsausschuß angerufen wird.

Aus diesem primären Anliegen des Gesetzentwurfes, einseitige behördliche Entscheidungen durch Mitbestimmung der Schulkonferenz einerseits zu verhindern und andererseits zu gewährleisten, daß die Entscheidungen unter anderen schulischen schulpolitischen Aspekten als bisher gewichtet und getroffen werden, folgt ferner un-

verzichtbar, daß die jeweilige Schulkonferenz als Partner der Stadtgemeinden handlungsfähig sein muß.

- 3.2 Als Prüfungsmaßstab kommt § 9 Nr. 2 des auf der Grundlage des Art. 74 LV ergangenen Volksentscheidungsgesetzes in Betracht, auf den sich der Senat zur Begründung seines Antrags berufen hat. Diese Vorschrift lautet:

„Ein Volksbegehren ist unzulässig, wenn der Gesetzentwurf mit Art. 1 oder 20 der Landesverfassung oder mit geltendem Bundesrecht unvereinbar ist“.

Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift ist ein Volksbegehren (nur) unzulässig, wenn der Gesetzentwurf mit Bundesrecht oder Art. 1 oder Art. 20 LV unvereinbar ist. Ein Verstoß des Gesetzentwurfs gegen andere Vorschriften der Landesverfassung ist scheinbar kein Grund, der das Volksbegehren unzulässig macht.

Dieses Ergebnis ist verfassungsrechtlich nicht haltbar. Der plebiszitäre Gesetzgeber ist hinsichtlich seiner Befugnisse, Rechtssätze zu erlassen, im Hinblick auf die Schranken, die die Landesverfassung dem Gesetzgeber setzt, nicht freier gestellt als der parlamentarische Gesetzgeber, die Bürgerschaft. In Art. 101 Abs. 1 Nr. 1 LV ist bestimmt, daß die Bürgerschaft über Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen beschließt. Gemäß § 8 Abs. 1 VEG kann ein Volksbegehren auf Erlass, Aufhebung und Änderung eines Gesetzes gerichtet sein. Die Landesverfassung verleiht insoweit identische Kompetenzen. Das wird durch Art. 123 Abs. 1 und 2 LV bestätigt. Keinem Zweifel unterliegt es, daß die Bürgerschaft bei ihrer Gesetzgebung an die gesamte Verfassung und damit auch an das in den Art. 64 ff. LV verankerte Rechtsstaatsprinzip gebunden ist (vgl. StGH vom 17.4.1970 – BremStGH 3, 11 – 17; vom 13.3.1978 – BremStGH 3, 75 – 85). Diese Bindung gilt auch für den plebiszitären Gesetzgeber. Das hat zur Folge, daß § 9 Nr. 2 VEG seinem Wortlaut entsprechend nur die Grenze für verfassungsändernde Gesetze bestimmt. Solche Gesetze dürfen – wegen Art. 31 GG – nicht im Widerspruch zum Bundesrecht stehen und müssen die in Art. 1 und 20 LV gezogenen Schranken beachten. Für alle anderen Gesetze ist § 9 Nr. 2 VEG dahin zu ergänzen, daß Gesetzentwürfe mit allen Vorschriften der Landesverfassung und den sich aus der Landesverfassung ergebenden Rechtsgrundsätzen im Einklang stehen müssen. Zu diesen Grundsätzen gehören der dem Rechtsstaatsprinzip immanente Grundsatz der Bestimmtheit gesetzlicher Tatbestände (vgl. BVerfGE 1, 14 – 45; 17, 306 – 318; StGH vom 13.3.1978 – BremStGH 3; 75 – 85) sowie der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes (vgl. BVerfGE 63, 343 – 353).

- 3.3 Art. 2 GE ist verfassungswidrig. Offen bleiben kann, ob er den Verfassungsgrundsatz des Vertrauensschutzes verletzt und ob sich dessen Schutzbereich außer auf die betroffenen Bürger auch auf die Stadtgemeinden erstreckt. Art. 2 GE hält der verfassungsrechtlichen Prüfung jedenfalls deshalb nicht stand, weil er nach seinem Wortlaut, seinem Regelungszusammenhang und dem erklärten Regelungszweck gegen das im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Gebot der Bestimmtheit gesetzlicher Tatbestände verstößt.

Der Staatsgerichtshof geht mit dem Bundesverfassungsgericht davon aus, daß Gesetze nur ausnahmsweise wegen Unbestimmtheit gesetzlicher Tatbestände verfassungswidrig sind (vgl. BVerfGE 17, 67 – 82; 59, 36 – 52). Er läßt es offen, ob diese Einschränkung auch dann gilt, wenn ein Gesetzentwurf wie im vorliegenden Fall einer verfassungsrechtlichen „Vorkontrolle“ zu unterziehen ist (sog. Normenentwurfkontrolle: vgl. hierzu StGH vom 3.3.1957, BremStGH 1, 96 – 102). Die Besonderheit dieser Fallgruppe liegt auf der Hand. In den Fällen der Normenkontrolle hat der Gesetzgeber in dem dafür bestimmten Verfahren seine Willensentscheidung getroffen, und das Gesetz hat im Zweifel, bevor es der verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen wird, seine Wirkungen in der Rechtsgemeinschaft entfaltet. In den Fällen der Normenentwurfkontrolle geht es dagegen um Regelungen, die noch nicht in der Rechtsgemeinschaft wirksam geworden sind. Schon das spricht für einen strengeren Maßstab. Das gilt besonders für Gesetzentwürfe, die im plebiszitären Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden sollen. Deren gesetzliche Tatbestände müssen im Zweifel so verständlich und nachvollziehbar sein, daß ihr Regelungsgehalt für jeden Bürger, der um Zustimmung oder Ablehnung gebeten wird, eindeutig erkennbar ist.

Diesen Fragen braucht aber nicht weiter nachgegangen zu werden, weil es darauf nicht entscheidungserheblich ankommt. Nach Auffassung des Staatsgerichtshofs ist allerdings bei Gesetzentwürfen, die im plebiszitären Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden sollen, strikt auf den Wortlaut der gesetzlichen Tatbestände abzustellen. Das schließt aus, auf Erklärungen zurückzugreifen, die die Beteiligten in diesem Verfahren aufgrund des mit ihnen in der mündlichen Verhandlung geführten Rechtsgesprächs abgegeben haben. Diesen Erklärungen kann vor allem nicht die Wirkung beigelegt werden, die im Rahmen der Auslegung beschlossener Parliamentsgesetze den Gesetzesmaterialien zuzuerkennen ist. Die Gesetzesmaterialien sind Bestandteil der Meinungsbildung des Gesetzgebungsorgans. Sie können unmittelbar das Abstimmungsergebnis, das zum Gesetzeswortlaut geführt hat, beeinflussen haben. Eine solche Qualität kann den Erklärungen der Antragsteller im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof nicht beigemessen werden. Das bedarf keiner weiteren Be-

gründung. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfes ist deshalb ausschließlich an seinem Wortlaut zu messen.

Hiernach ist folgendes festzustellen:

Für die mit Art. 2 GE erstrebte Anwendung des § 4 b GE auf solche schulorganisatorischen Maßnahmen, die seit dem 2. August 1984 bis zur Verabschiedung des Gesetzentwurfes beschlossen, insbesondere ganz oder teilweise durchgeführt worden sind, fehlt es in einer Vielzahl von Fällen an dem für den Gesetzesvollzug erforderlichen Organ. Die jeweilige Schulkonferenz, deren Zustimmung nach dem Gesetzentwurf grundsätzlich Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der getroffenen Maßnahme ist, ist in vielen Fällen rechtlich und tatsächlich nicht mehr existent.

Nach dem Ergebnis der beiden Verhandlungen vor dem Staatsgerichtshof sind seit dem 2. August 1984 erhebliche Änderungen in der „Schullandschaft“ entstanden. Für den Bereich der Stadtgemeinde Bremen lassen sich vier Gruppen von Veränderungen feststellen:

1. Verlegung der Schule in ein anderes Gebäude,
2. Auflösung der Schule und Aufgabe des Grundstücks,
3. Aufgabe des Grundstücks und Fusion der Schule mit einer anderen Schule,
4. Aufgabe des Grundstücks und Fusion mit mehreren Schulen.

Soweit in den Fällen der Gruppen 2, 3 und 4 die entsprechenden Beschlüsse vollzogen sind – sei es bestandskräftig oder nicht -, besteht die ursprüngliche Schulkonferenz nicht mehr. In Fällen der Verlegung der Schule in ein anderes Gebäude wird in der Regel die Zusammensetzung der Schulkonferenz infolge des inzwischen eingetretenen Zeitablaufs nicht mehr mit der Schulkonferenz übereinstimmen, der im Zeitpunkt des Verlegens der Schule die Vertretung der Schüler und Eltern oblag (vgl. einerseits § 23 Abs. 4 und andererseits § 61 Abs. 1 Schulverwaltungsgesetz). Gemäß Art. 1 Nr. 3 GE ist in allen Fällen, in denen schulische Maßnahmen der hier in Rede stehenden Art getroffen worden sind, das Einvernehmen der Schulkonferenz vor der betreffenden Entscheidung einzuholen. Daraus folgt zugleich, daß – anders als die Beteiligten in diesem Verfahren vorgetragen haben – die jeweilige Schulkonferenz im Sinne des § 4 Abs. 1 GE bei Anwendung des Art. 2 GE diejenige ist, die im Zeitpunkt der damaligen Beschlußfassung zuständig war. Diese Schulkonferenz besteht – wie dargelegt – in aller Regel nicht mehr. Der Gesetzentwurf sieht auch nicht vor, daß sie für Fälle der hier in Rede stehenden Art durch ein anderes oder anderweitig zusammengesetztes Gremium zu ersetzen sei. Dies hätte im übrigen auch nicht ohne Auf-

gabe des den Gesetzentwurf tragenden Gedankens der Mitbestimmung der von den unmittelbar Betroffenen gewählten und damit der jeweiligen Schulkonferenz angehörigen Vertreter geschehen können. Jede andere, im Wege der Fiktion bestimmte Zusammensetzung der jeweiligen Schulkonferenz wäre auch schwerlich mit dem den Gesetzentwurf tragenden Gedanken der demokratischen Legitimation der vor allem für die unmittelbar betroffenen Eltern und Schüler handelnden Vertreter zu vereinbaren gewesen.

4. Zusammenfassend läßt sich daher feststellen:

Der Gesetzentwurf ist angesichts des von ihm erstrebten Zieles, eine erneute Beschlußfassung über die seit dem 2. August 1984 beschlossenen schulorganisatorischen Maßnahmen herbeizuführen, unvollständig und nicht vollziehbar; es fehlt in einer Vielzahl an Fällen an der zum Vollzug eines Gesetzes erforderlichen Schulkonferenz.

Dieser Mangel des Gesetzentwurfes ist nicht behebbar. Die volle Anwendung des § 4 b GE auf die bereits entschiedenen Fälle ist wesentlicher Bestandteil des Entwurfes. Die Rückwirkung aufzugeben, haben die Beteiligten in dem am 17. Juli 1985 zwischen dem Landeswahlleiter und dem Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst einerseits und den Vertrauensleuten andererseits geführten Gespräch abgelehnt. Eine entsprechende Reduzierung des Gesetzentwurfes hätte sich nicht vereinbaren lassen mit dem Gesetzentwurf, wie es von den mehr als 5 000 Unterzeichnern gebilligt worden ist.

Der Gesetzentwurf, der eine Aufrechterhaltung von auf der Grundlage eines gültigen Gesetzes beschlossenen Maßnahmen der Gemeinden mit rückwirkender Kraft von der Zustimmung eines nicht mehr bestehenden Mitbestimmungsorgans abhängig macht, wäre mit dem Grundsatz der Normenklarheit und Normenbestimmtheit nur vereinbar gewesen, wenn hinreichend bestimmt wäre, wer anstelle des nicht mehr bestehenden Organs hätte handeln sollen; zugleich müßte er gewährleisten, daß das nunmehr zuständige Organ in seiner Zusammensetzung dem Gedanken der Mitbestimmung Rechnung trüge und eine hinreichende Legitimation besäße. Hieran fehlt es, wie dargelegt. Der Gesetzentwurf zeigt auch keinen sonstigen, rechtlich vertretbaren Weg auf, wie die Gemeinden den rechtmäßigen Zustand herbeiführen können.

Dieser Mangel des Gesetzentwurfes verletzt den im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Grundsatz der Bestimmtheit gesetzlicher Tatbestände in evidenter Weise. Der Ent-

wurf ist – würde er Gesetz – in Fällen der hier in Rede stehenden Art nicht vollziehbar. Er ist rechtlich ein Torso. Das mit Art. 2 GE erstrebte Ziel läßt sich mit Mitteln des Gesetzes nicht erreichen. Die Rückwirkungsklausel des Art. 2 GE ist wesentlicher Bestandteil des Gesetzentwurfs. Deshalb führt seine Unvereinbarkeit mit dem Rechtsstaatsprinzip dazu, daß das Volksbegehren als unzulässig im Sinne des § 9 Nr. 2 VEG zu beurteilen ist.

### III.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pottschmidt

Dr. Dodenhoff

Dr. Rinken

Heinrichs

Dr. Großmann

Sturmheit

Prengel