

# STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 29.03.1982 – St 2/80

**Unzulässigkeit von Richtervorlagen gemäß § 142 BremLV zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von Satzungen.**

## Leitsatz

Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen ist im Verfahren der Richtervorlage gemäß Art. 142 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von Satzungen, einschließlich der Ortsgesetze, nicht zuständig.

**Entscheidung vom 29. März 1982**

**- St 2/80 -**

in dem Verfahren betreffend den Vorlagebeschluß des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 9. September 1980 (OVG 1 T 16/79) wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob die in dem Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979 (BremGBI. S. 115) enthaltenen Bestimmungen über die Wahl der Beiratsmitglieder mit Art. 145 Abs. 2 der Bremischen Landesverfassung vereinbar sind.

## Entscheidungsformel:

Die Vorlage ist unzulässig.

Im Verfahren gem. Art. 142 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen ist der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen nicht zuständig, über die Verfassungsmäßigkeit des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9.4.1979 zu entscheiden.

## Gründe:

### A.

Die Vorlage betrifft die Frage, ob die in den §§ 20, 21 Abs. 1 und 2, 25 und 26 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9. April 1979 (BremGBI. S. 155, im folgenden: Beiratsgesetz 1979) getroffene Regelung der Wahl der Beiratsmitglieder mit Art. 145 Abs. 2 der Bremischen Landesverfassung vereinbar ist.

Die genannten Bestimmungen sind Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens gemäß § 47 VwGO vor dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (OVG 1 T 16/97). Sie sind nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts mit Art. 145 Abs. 2 LV nicht vereinbar. Das Oberverwaltungsgericht hält sich aber wegen des in Art. 142 S. 2 LV normierten Verwerfungsmonopols des Staatsgerichtshofs nicht für befugt, selbst gemäß § 47 Abs. 6 VwGO ihre Nichtigkeit wegen eines Verstoßes gegen die Landesverfassung festzustellen. Es hat deshalb am 9. September folgenden Beschluß gefaßt:

„Zum Zwecke der Herbeiführung einer Entscheidung des Staatsgerichtshofes teilt der beschließende Senat des Oberverwaltungsgerichts dem Senat der Freien Hansestadt Bremen gemäß Art. 142 der Landesverfassung mit, daß er die in dem Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9.4.1979 (BremGBI. S. 115) enthaltenen Bestimmungen über die Wahl der Beiratsmitglieder für unvereinbar mit Art. 145 Abs. 2 der Landesverfassung hält.

Bis zur Entscheidung des Staatsgerichtshofes wird das Normenkontrollverfahren ausgesetzt.“

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat aufgrund seines Beschlusses vom 3. November 1980 gemäß Art. 142 LV dem Staatsgerichtshof den Vorlagebeschluß des Oberverwaltungsgerichts übermittelt und gebeten, zur Frage der Vereinbarkeit der im Beiratsgesetz 1979 enthaltenen Bestimmungen über die Wahl der Beiratsmitglieder eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs herbeizuführen. Der Senat hat zugleich mitgeteilt, daß er die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts nicht teile. Der Staatsgerichtshof hat als Beteiligte den Senat der Freien Hansestadt Bremen und die Antragsteller des Ausgangsverfahrens OVG 1 T 16/79 in das Verfahren einbezogen.

Der Senat bejaht die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs. Unter Gesetzen und Rechtsverordnungen im Sinne des Art. 142 Satz 1 LV seien nicht nur landesrechtliche Normen, sondern auch solche gemeinderechtlicher Art zu verstehen. Die Vorlagepflicht bestehe auch dann, wenn die Frage der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit der Norm in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahren nicht nur eine Vorfrage, sondern – wie hier im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren – die Hauptfrage bilde. In der Sache vertritt der Senat die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der im Beiratsgesetz 1979 enthaltenen Bestimmungen über die Wahl der Beiratsmitglieder.

Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens halten die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für nicht gegeben. Die Begriffe „Gesetz“ und „Rechtsverordnung“ in Art. 142 Satz 1 LV seien im förmlichen Sinne zu verstehen und umfaßten nicht das Satzungsrecht, zu dem auch die Ortsgesetze gehörten. Zudem wolle Art. 142 LV die Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof nur in solchen Fällen ermöglichen, in denen die Gültigkeit der Norm Vor- und nicht Hauptfrage sei. Diese Voraussetzung sei für den Vorlagebeschluß des Oberverwaltungsge-

richts nicht gegeben. In der Sache verteidigen sie im wesentlichen die Rechtsauffassung des Oberwaltungsgerichts.

In der mündlichen Verhandlung vom 8. Februar 1982 haben Rechtsanwalt Schottelius für den Senat und Rechtsanwalt Adamietz für die Antragsteller des Ausgangsverfahrens ihre Auffassungen mündlich erläutert.

## **B.**

Die Vorlage ist unzulässig.

Das Beiratsgesetz 1979 ist ein Ortsgesetz der Stadtgemeinde Bremen. Im Verfahren gemäß Art. 142 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen ist der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen nicht zuständig, über die Verfassungsmäßigkeit des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen vom 9.4.1979 zu entscheiden.

Nach Art. 142 Satz 1 und 2 LV teilt ein Gericht, wenn es bei der Anwendung eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung, auf deren Gültigkeit es bei einer Entscheidung ankommt, zu der Überzeugung gelangt, daß das Gesetz oder die Rechtsverordnung verfassungswidrig sei, seine Bedenken auf dem Dienstwege dem Senat mit; dieser führt eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes herbei. Es kann offen bleiben, ob diese Regelung der Landesverfassung sich auch auf die Fälle bezieht, in denen die Frage der Verfassungswidrigkeit der dem Staatsgerichtshof vorgelegten Norm nicht Vorfrage für die Entscheidung des vorlegenden Gerichts, sondern – wie hier im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO vor dem Oberverwaltungsgericht – die Hauptfrage seiner Entscheidung ist. Der Staatsgerichtshof ist im Verfahren der Richtervorlage gemäß Art. 142 LV jedenfalls zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von Satzungen, einschließlich der Ortsgesetze, nicht zuständig.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs nach Art. 142 LV bezieht sich auf „Gesetze“ und „Rechtsverordnungen“. Mit der Einbeziehung der Rechtsverordnungen in die Vorlagepflicht der Gerichte und in das Verwerfungsmonopol des Staatsgerichtshofs geht die bremische Landesverfassung in zulässiger Weise (BVerfGE 1, 184, 201; 4, 178, 188 f.) über die bundesverfassungsrechtliche Regelung des Art. 100 Abs. 1 GG hinaus, die eine Richtervorlage nur für „Gesetze“ vorsieht, worunter nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 1, 184, 195 ff.) nur Gesetze im formellen Sinn zu verstehen sind. Die vom Bundesverfassungsgericht für die enge Auslegung des Begriffs „Gesetz“ in Art. 100 Abs. 1 GG angeführte Begründung, es gehe hier bei der konkreten Normenkontrolle im Gegensatz zur abstrakten Normenkontrolle des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG um die Wahrung der

Autorität des parlamentarischen Gesetzgebers, kann wegen der Einbeziehung der Rechtsverordnungen nicht, zumindest nicht ohne Modifikation zur Auslegung des Art. 142 LV herangezogen werden.

Die Frage, ob mit den „Gesetzen“ und „Rechtsverordnungen“ im Sinne des Art. 142 LV auch Satzungen allgemein oder doch speziell kommunale Satzungen (Gemeindegeseetze i. S. d. Art. 145 Abs. 2 LV; Ortsgesetze im heutigen Sprachgebrauch) dem Verwerfungsmonopol des Staatsgerichtshofs unterliegen, war bisher nicht Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen oder obergerichtlichen Entscheidung. Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 6. Juni 1977 (Entsch.Slg. 1977 – 1979, S. 41 – 52, Vorläufige Universitätsverfassung) erging im Verfahren nach Art. 140 LV; sie vermag deshalb zur Auslegung des Art. 142 LV ebenso wenig beizutragen wie der vom vorlegenden Oberverwaltungsgericht herangezogene Beschluß des Oberverwaltungsgerichts Bremen vom 7. März 1961 (b S. 2/60, Normenkontrolle eines Bebauungsplans), der sich in seiner Argumentation ebenfalls auf das Verfahren nach Art. 140 LV bezieht. Im übrigen hatte sich der Staatsgerichtshof im Verfahren des Art. 142 LV bisher nur zweimal mit untergesetzlichem Recht zu befassen; in der Entscheidung vom 30.9.1952 (Entsch.Slg. 1950 – 1969, S. 18 – 24) handelte es sich um eine Rechtsverordnung im förmlichen Sinne; in der Entscheidung vom 27.2.1950 (Entsch.Slg. 1950 – 1969, S. 3 – 5) war zugleich ein Antrag gemäß Art. 140 LV gestellt.

Die Begriffe „Gesetz“ und „Rechtsverordnung“ werden in Art. 142 LV im formellen Sinne verwandt; sie umfassen nicht das Satzungsrecht autonomer Verwaltungseinheiten, auch nicht die „Ortsgesetze“ der bremischen Gemeinden. Das ist für den Begriff „Rechtsverordnung“, der von der Landesverfassung durchgängig im engen technischen Sinn gebraucht wird (vgl. Art. 124, 126, 141 Satz 2 LV), eindeutig. Es gilt ebenso für den Begriff des „Gesetzes“, der in Art. 142 LV gerade durch die Kombination mit dem Begriff der formellen Rechtsverordnung deutliche Konturen als Gesetz im formellen Sinn erhält, so daß man schon den Wortlaut dieser Bestimmung mit guten Gründen als eindeutig ansehen kann (so C. Koch, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit der Freien Hansestadt Bremen, 1981, S. 96). Aber auch wenn man diese Eindeutigkeit unter Hinweis auf Art. 148 Satz 1 LV in Zweifel zieht, wo ein Gemeindegeseetz als „Gesetz“ bezeichnet wird, führen folgende Überlegungen zur Bestätigung dieses Ergebnisses.

Art. 142 LV bezieht sich mit dem Begriffspaar „Gesetz und Rechtsverordnung“ auf den 3. Abschnitt des Dritten Hauptteils der Landesverfassung, der unter der Überschrift „Rechtsetzung“ von den förmlichen Gesetzen (Art. 123, 126 LV) und den förmlichen Rechtsverordnungen (Art. 124, 126 LV), also von der staatlichen Rechtsetzung im engeren Sinne handelt, nicht aber von kommunalen oder sonstigen autonomen Satzungen. Diese verfassungsrechtlich hervorgehobenen Akte der staatlichen Rechtsetzung privilegiert die Landesverfassung

durch die Monopolisierung der Verwerfungskompetenz beim Staatsgerichtshof (Art. 142 LV). Dem entspricht das Verhältnis von Art. 142 LV zu Art. 141 LV. Das allgemeine richterliche Prüfungsrecht des Art. 141 Satz 2 LV bezieht sich auf Rechtsverordnungen, behördliche Verfügungen und Verwaltungsmaßnahmen; nur die Rechtsverordnungen unterliegen der Pflicht zur Richtervorlage an den Staatsgerichtshof nach Art. 142 LV.

Autonome, auch kommunale Satzungen bezieht die Landesverfassung als in diesem engeren Sinne nicht-staatliche Rechtsetzungsakte in das Verwerfungsmonopol des Staatsgerichtshofs nicht ein. Konsequenterweise differenziert die Landesverfassung im 6. Abschnitt des Dritten Hauptteils, der von den Gemeinden handelt, zwischen „Gesetz“ im Sinne eines Landesgesetzes (Art. 145 Abs. 1 Satz 1 Satz 2 LV) und „Gemeindegesetz“ (Art. 145 Abs. 2 LV); wenn sie in Art. 148 Satz 1 LV ein Gemeindegesetz kurz „Gesetz“ nennt, so ist doch gerade hier durch den unmittelbaren Bezug auf die Stadtgemeinde als Ortsgesetzgeber die Qualität dieses Gesetzes als Gemeindegesetz evident.

Die Beschränkung der konkreten Normenkontrolle des Art. 142 LV auf Gesetze und Rechtsverordnungen im formellen Sinne führt auch zu vernünftigen und praktikablen Ergebnissen. Sie schränkt das in Art. 100 Abs. 1 GG garantierte allgemeine richterliche Prüfungsrecht nur in der vom Wortlaut der Landesverfassung unbedingt geforderten Weise ein. Sie fügt sich gut ein in die bundesrechtliche Tendenz, die abstrakte Normenkontrolle untergesetzlichen Landesrechts möglichst weitgehend beim Oberverwaltungsgericht im Verfahren nach § 47 VwGO zu konzentrieren (zu dieser der Neufassung des § 47 VwGO durch das Gesetz zur Änderung verwaltungsprozessualer Vorschriften vom 24.8.1976, BGBl. I S. 2437, zugrundeliegenden Absicht vgl. die Gesetzesbegründung, Deutscher Bundestag, DS 7/4324 vom 21.11.1975, S. 10; Bremen hat von der Möglichkeit des § 47 Abs. 1 Ziff. 2 VwGO Gebrauch gemacht, vgl. Art. 7 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 15.3.1960, BremGBI. S. 25). Satzungsrecht kann im Rahmen des Art. 140 LV von den dort genannten Antragstellern auch weiterhin dem Staatsgerichtshof zur Prüfung vorgelegt werden (vgl. dazu die Entsch. des Staatsgerichtshofs vom selben Tage in der Sache St. 1/81), so daß bei Zweifelsfragen von besonderer Bedeutung eine landesverfassungsrechtliche Klärung möglich bleibt, eine Konstellation, wie sie für die verfassungsrechtliche Kontrolle des gesamten untergesetzlichen Rechts im Verhältnis von allgemeiner richterlicher Inzidentprüfung und abstrakter Normenkontrolle nach § 47 VwGO einerseits und der abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG andererseits kennzeichnend ist (vgl. dazu BVerfGE 1, 184, 196 f.). Bei zeitlicher Parallelität des Verfahrens nach § 47 VwGO vor dem Oberverwaltungsgericht Bremen und nach Art. 140 LV vor dem bremischen Staatsgerichtshof können unangemessene Überschneidungen mit Hilfe der Vorschrift des § 47 Abs. 4 VwGO vermieden werden. Nach dieser Vorschrift kann das Oberverwaltungsgericht, wenn ein Verfahren zur Prüfung der Gültigkeit der ihm zur

Prüfung vorgelegten Rechtsvorschrift bei einem Verfassungsgericht anhängig ist, anordnen, daß die Verhandlung bis zur Erledigung des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht aussetzen ist. Die Bestimmung dürfte bei angezeigter funktionellrechtlicher Betrachtungsweise trotz der „Kann“-Formulierung zumindest für den Fall zwingend sein, daß das Oberverwaltungsgericht eine Nichtigkeitserklärung einer Satzungsbestimmung wegen Verstoßes gegen die Landesverfassung beabsichtigt (vgl. auch Eyermann/Fröhler, 8. Aufl. 1980, Rz. 35 a zu § 47 VwGO).

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Dr. Dodenhoff

Bandisch

Dr. Großmann

Dr. Heinrichs

Prenzel

Dr. Rinke

Sturmheit