

**Den Mitgliedern des  
AfMJV**

**Staatsgerichtshof  
der Freien Hansestadt Bremen**  
Der Präsident



THÜR. LANDTAG POST  
16.04.2024 09:29

10423/2024

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen  
Am Wall 198, 28195 Bremen

Per E-Mail

Thüringer Landtag  
Ausschuss für Migration, Justiz und  
Verbraucherschutz  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Thüringer Landtag  
Zuschrift  
7/3486  
zu Drs. 7/9117

Bremen, 11. April 2024

**Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags  
Viertes Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes  
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - Drucksache 7/9117**

Ihr Schreiben vom 20. März 2024

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bitte des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – Drucksache 7/9117 – schriftlich Stellung zu nehmen, komme ich für den Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen gerne nach, weise aber gleich eingangs darauf hin, dass sich die Äußerung nur auf die hiesigen Erfahrungen mit einer umfassenden Zuständigkeitsregelung für alle Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung beschränken kann. Zu den verfassungsrechtlichen Fragestellungen, die den Gesetzentwurf eines anderen Bundeslandes betreffen, kann der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen keine Stellungnahme abgeben.

Die Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen sind in Art. 140 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremVerf) geregelt und werden im Gesetz über den Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen (BremStGHG) weiter konkretisiert. Mit dem Inkrafttreten

 Eingang  
Justizzentrum Am Wall  
Am Wall 198  
28195 Bremen

 Parkhaus  
Violeustraße/  
Oslerort/  
Theater

 Bus / Straßenbahn  
Haltestellen  
Domshelde

Sprechzeiten  
Mo. - Do.: 09:00 - 15:00 Uhr  
Fr.: 09:00 - 13:30 Uhr  
sowie nach Vereinbarung

Internet: [www.staatsgerichtshof.bremen.de](http://www.staatsgerichtshof.bremen.de)

Dienstleistungen und Informationen zur Justiz und Verwaltung unter Tel. (0421) 361-0  
[www.transparenz.bremen.de](http://www.transparenz.bremen.de), [www.service.bremen.de](http://www.service.bremen.de)

der Landesverfassung wurde dem Staatsgerichtshof nach Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf die Zuständigkeit für „die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung und andere staatsrechtliche Fragen“ zugewiesen. Diese generalklauselartige Zuständigkeit umfasste zunächst auch die Organstreitigkeiten, die aber im Rahmen einer Verfassungsreform im Jahr 1994 in Art. 140 Abs. 1 Satz 2 eine eigenständige Regelung erfahren haben. Unter die Generalklausel fallen seitdem

- die abstrakte Normenkontrolle,
- die präventive Normenkontrolle und
- das sogenannten Interpretationsverfahren.

Gegenstand der **abstrakten Normenkontrolle** ist die Gültigkeit landesrechtlicher Normen, wobei in Bremen aufgrund der weitreichenden Formulierung neben formellen Gesetzen auch Rechtsverordnungen oder Satzungen vorgelegt werden können. Darum geht es in dem hier vorliegenden Kontext nicht, da auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof bereits nach geltender Verfassungs- und Gesetzeslage für die abstrakte Normenkontrolle zuständig ist.

Während dem Bundesrecht eine „vorbeugende Feststellung“ der Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit noch nicht bestehender Normen mit dem Grundgesetz grundsätzlich fremd ist (BVerfGE 1, 396, 405 ff.), lässt Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf angesichts seiner weiten Fassung die Prüfung eines bloßen Normenentwurfs und damit eine **präventive Normenkontrolle** grundsätzlich zu (BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08, BremStGH 8, 75, 87 m.w.N.; Rinken, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 7). Auch insoweit handelt es sich um die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung (BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGH 8, 234, 242; BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08, BremStGH 8, 75, 88). Eine präventive Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof ist allerdings nur unter qualifizierten Voraussetzungen zulässig. Sie setzt unter anderem voraus, dass der zu beurteilende Gesetzentwurf bereits eindeutige Konturen erhalten, das heißt eine genau feststehende und damit am Maßstab der Verfassung messbare Formulierung gefunden hat (BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGH 8, 234, 242 m.w.N.; Rinken, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 16). Außerdem muss absehbar sein, dass das Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel der Verabschiedung der Norm fortgesetzt werden soll, wenn der Staatsgerichtshof die Vereinbarkeit des Entwurfs mit der Verfassung feststellt. Der Staatsgerichtshof erlässt keine Entscheidung „auf Vorrat“. Eine solche Entscheidung würde dem Erfordernis eines objektiven Klarstellungsinteresses widersprechen, das auch in einem „objektiven Verfassungsbewahungsverfahren“, wie es Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremLV darstellt, vorliegen muss (vgl. zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen einer präventiven Normenkontrolle zuletzt ausführlich BremStGH, Urt. v. 04.04.2023 – St 1/22, juris Rn. 23 ff.; siehe außerdem BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – St 1/13, BremStGH 8, 234, 243; BremStGH, Urt. v. 14.5.2009 – St 2/08, BremStGH 8, 75, 88; Rinken, in: Fischer-Lescano u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 16).

Entgegen der nach dem Fragenkatalog (Anlage 3 Frage 1) offenbar bestehenden Vorstellung würde mit dem hier in Rede stehenden Gesetzentwurf nach dem bremischen Verfassungsverständnis aber auch keine präventive Normenkontrolle eingeführt werden, weil es nicht um die Prüfung der Vereinbarkeit eines Normentwurfs mit der Thüringer Landesverfassung geht. Was der Gesetzentwurf hier als zukünftige Zuständigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vorsieht, ähnelt vielmehr teilweise dem durch Art. 140 BremVerf vorgesehenen **Interpretationsverfahren**, das allerdings nicht auf eine Verfassungsnorm beschränkt ist, sondern für sämtliche Normen der Bremer Landesverfassung gilt. Die generalklauselartige Weite des Art. 140 Abs. 1 Satz 1 BremVerf lässt auch ein Interpretationsverfahren zu, in dem ohne den unmittelbaren Anwendungsbezug der abstrakten oder präventiven Normenkontrolle der Inhalt des bremischen Verfassungsrechts verbindlich festgestellt wird. Der Übergang zwischen dem Interpretationsverfahren und dem Organstreitverfahren im weiteren Sinne ist in manchen Fällen durchaus fließend, zumal das Organstreitverfahren – wie bereits erwähnt – erst seit 1994 in Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremVerf gesondert geregelt worden ist. Trotz der weitgefassten Zuständigkeitsnorm ist von der Möglichkeit, den Staatsgerichtshof im Rahmen eines Interpretationsverfahrens anzurufen, nur in seltenen Fällen Gebrauch gemacht worden. Als Beispiele seien folgende drei Verfahren aus der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs genannt:

- Zur Frage, welche persönlichen Anforderungen die Bremische Landesverfassung an die Wählbarkeit von Bewerbern für das Amt eines Senators stellt und welche Rechtsfolgen eintreten, wenn die Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht vorliegen (BremStGH, E. v. 28.02.1994 – St 2/93)
- Zur Frage, ob Art. 128 BremVerf es erfordert, dass Eingangsstellen im bremischen öffentlichen Dienst grundsätzlich erst nach öffentlicher Ausschreibung besetzt werden dürfen (BremStGH, E. v. 22.12.1992 – St 5/91)
- Zur Frage, ob die Landesverfassung es dem Senat verbietet, politische Parteien im Wahlkampf unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen (BremStGH, E. v. 30.11.1983 – St 1/83)

Eine weitere Übersicht über die bisher vom Staatsgerichtshof entschiedenen Interpretationsverfahren findet sich in der Kommentierung von Rinken zu Art. 140 BremVerf (in: Fischer-Lescano, u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 140 Rn. 8 Fn. 15 sowie Rn. 9 Fn. 20). Die Anzahl der bisher vor dem Staatsgerichtshof geführten Interpretationsverfahren ist gering und dürfte in der Summe die Zahl 15 wohl nicht überschritten haben.

Dass es trotz der weiten Zuständigkeitsregelung bisher nicht zu einer übermäßigen Inanspruchnahme des Staatsgerichtshofs gekommen ist, liegt zum einen an dem beschränkten Kreis der Antragsberech-

tigten. Neben dem Senat sind ein Fünftel der Mitglieder der Bürgerschaft sowie die öffentlich-rechtlichen Körperschaften des Landes Bremen antragsberechtigt. In der Praxis des Staatsgerichtshofs sind die meisten Interpretationsverfahren durch Anträge eines Fünftels der Bürgerschaftsabgeordneten eingeleitet worden. Dagegen ist es bei der präventiven Normenkontrolle vor allem die Bürgerschaft selbst, die Klarheit über die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit eines Gesetzesvorhabens haben möchte (vgl. u.a. BremStGH, Ur. v. 04.04.2023 – St 1/22, juris; zu weiteren Fällen Rinke, a.a.O., Rn. mit weiteren Nachweisen in Fn. 23). Eine weitere Beschränkung der Zulässigkeit folgt daraus, dass der Staatsgerichtshof zwar wegen des Charakters des Interpretationsverfahrens als objektives Verfassungsbewahungsverfahren kein subjektives Rechtsschutzinteresse verlangt, aber für die Antragsbefugnis einen sachlichen Bezug zu dem dem jeweiligen Antragsteller zugewiesenen öffentlichen Aufgabenbereich voraussetzt (vgl. BremStGH, E. v. 31.11.1983 – St 1/83). Im Übrigen gilt auch hier, dass ein objektives Klarstellungsinteresse gegeben sein muss. Ausgeschlossen sind solche Anträge, die abstrakte Rechtsfragen von nur akademischer Bedeutung zur Prüfung stellen, bei denen die Entscheidung des Staatsgerichtshofs also keine unmittelbaren rechtlichen Auswirkungen hat (BremStGH, E. v. 28.02.1994 – St 2/93, BremStGHE 5, 75, 80).

Sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben, so ergeht eine Entscheidung, in deren Entscheidungsformel verbindlich über den Verfahrensgegenstand entschieden wird. Der Inhalt des Tenors richtet sich dabei nach der jeweiligen Verfahrensart. Bei der abstrakten und präventiven Normenkontrolle wird eine Entscheidung über die Vereinbarkeit der Norm bzw. des Normentwurfs mit der Landesverfassung getroffen, der gem. § 11 Abs. 2 BremStGHG im Falle der abstrakten Normenkontrolle Gesetzeskraft zukommt. Auch Entscheidungen im Interpretationsverfahren erwachsen in formelle und materielle Rechtskraft. Die Entscheidungswirkungen beziehen sich auf die Entscheidungsformel und, soweit dies zur Ermittlung des Sinngehalts erforderlich ist, auch auf die Entscheidungsgründe. In der Entscheidungsformel wird die Auslegung der verfassungsrechtlichen Vorschrift mit Blick auf die vorgelegte Zweifelsfrage verbindlich festgelegt (vgl. etwa BremStGHG, E. v. 07.01.1977 – St 2/75 zur Auslegung des Art. 139 – Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofs; sowie BremStGHG, E. v. 28.02.1994 – St 2/93 – Zur Gültigkeit einer parlamentarischen Senatorenwahl). Auch Interpretationsentscheidungen binden die Verfassungsorgane der Freien Hansestadt Bremen sowie alle Gerichte und Behörden (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 BremStGHG). Die Entscheidungsformel ist im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntzumachen. Entscheidungen des Staatsgerichtshofs enthalten zwar weder in Normenkontrollverfahren noch in Interpretationsverfahren ein Wiederholungsverbot. Es entspricht aber dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue, der es Exekutive und Legislative gebietet, die Präjudizien des Verfassungsgerichts zu reflektieren und sich mit ihnen vor einer Gesetzesänderung oder vor anderen Maßnahmen, die bereits Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung gewesen sind, auseinanderzusetzen (vgl. Rinke, a.a.O., Rn. 19).

**Als Ergebnis fasse ich mit Blick auf den als Anlage 3 vorgelegten Fragenkatalog nach den vorstehenden Ausführungen kurz zusammen:**

1. Innerhalb der weiten Zuständigkeit des Art. 139 BremVerf für Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung ist zwischen der präventiven Normenkontrolle und dem Interpretationsverfahren zu unterscheiden. Nach dem beigefügten Gesetzentwurf dürfte es im vorliegenden Zusammenhang eher um die Eröffnung der Zuständigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs für das Interpretationsverfahren gehen.
2. Weder die präventive Normenkontrolle noch das Interpretationsverfahren haben in den vergangenen 75 Jahren zu „verfassungsrechtlichen Problemen“ in Bremen geführt. Trotz der umfassenden Zuständigkeitsregelung hat es keine übermäßige Inanspruchnahme des Staatsgerichtshofs gegeben. Die Entscheidungen sind in beiden Verfahrensarten zu konkreten Fragestellungen bzw. Normentwürfen ergangen und haben stets Beachtung durch die anderen Verfassungsorgane gefunden.
3. Ein wie auch immer gearteter „nachgängiger Rechtsschutz“ ist in den vom Staatsgerichtshof entschiedenen Fällen nicht in Betracht gekommen, weil über die vorgelegten Zweifelsfragen umfassend und abschließend entschieden worden ist. Im Übrigen vermögen frühere Entscheidungen eines Verfassungsgerichts – ungeachtet in welcher Verfahrensart sie ergangen sind – keine Befangenheit der Richterinnen und Richter zu begründen.
4. Die vom Staatsgerichtshof in Verfahren der präventiven Normenkontrolle oder in Interpretationsverfahren getroffenen Entscheidungen haben „Letztentscheidungscharakter“. Sie haben keinen vorläufigen Charakter wie etwa einstweilige Anordnungen im Eilverfahren.
5. Zu der Frage, ob es zulässig oder sinnvoll ist, eine Zuständigkeit für Zweifelsfragen über die Auslegung auf eine verfassungsrechtliche Norm bzw. eine Fragestellung zu beschränken, kann für den Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen keine Stellung genommen werden, da es sich um eine Fragestellung handelt, die allein nach der Thüringer Verfassung zu beurteilen ist.

Sofern noch weitere Fragen zur verfassungsrechtlichen Praxis des Staatsgerichtshofs im Zusammenhang mit der weitgefassten Zuständigkeitsregelung bestehen, stehe ich hierfür gern zur Verfügung. An der mündlichen Anhörung am 31. Mai 2024 werde ich aufgrund anderer terminlicher Verpflichtungen leider nicht teilnehmen können.

Mit freundlichen Grüßen