

PROF. DR. JOSEF FRANZ LINDNER UND AKAD. RAT A. Z. VICTOR STRUZINA*

Das System der Gerichtsvorlagen – Vertiefende Beispielfälle

Im Beitrag zum System der Gerichtsvorlagen (JuS 2022, 220) wurden die Vorlageverfahren zum EuGH, zum BVerfG und zu den LVerfGen zumeist isoliert behandelt. Die Fachgerichte ziehen Unions-, Bundes- und Landesrecht in einem Verfahren allerdings oftmals kumulativ als Prüfungsmaßstab heran. Die Auswirkungen beim Zusammentreffen der unterschiedlichen Prüfungsmaßstäbe mehrerer Hoheitsebenen in demselben Ausgangsverfahren sollen anhand der folgenden vier Beispielfälle veranschaulicht werden.

Fall 1: Ein VG¹ kommt im Rahmen einer Anfechtungsklage (§ 42 I Var. 1 VwGO) gegen einen belastenden Verwaltungsakt (VA) zum Ergebnis, dass das dem VA zugrunde liegende formelle Landesgesetz, das seinerseits zur Umsetzung einer EU-Richtlinie erlassen worden ist, gegen das Grundgesetz und gegen die jeweilige Landesverfassung verstößt. Zugleich ist das VG der Auffassung, dass die dem Landesgesetz zugrunde liegende EU-Richtlinie unvereinbar mit der GRCh der EU ist. Kann das VG den VA wegen des Verstoßes des zugrunde liegenden Landesgesetzes und der EU-Richtlinie gegen jeweils höherrangiges Recht ohne Weiteres aufheben (§ 113 I 1 VwGO) oder muss es die Rechtsfrage der Vereinbarkeit des Landesgesetzes bzw. der EU-Richtlinie mit dem jeweils höherrangigen Recht zunächst dem LVerfG, dem BVerfG oder (ggf. zugleich?) dem EuGH vorlegen?

Im Rahmen seiner Prüfungskompetenz gelangt das VG zur Auffassung, dass der VA mangels wirksamer Rechtsgrundlage rechtswidrig ist, da es das Landesgesetz für grundgesetz- und landesverfassungsrechtswidrig hält. Allerdings ist das VG aufgrund von Art. 100 I 2 Var. 1 GG, aufgrund von Art. 267 I Buchst. b AEUV sowie aufgrund der jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Vorschrift² weder hinsichtlich des Landesgesetzes noch hinsichtlich der EU-Richtlinie verwertungskompetent. Für eine Stattgabe der Anfechtungsklage gem. § 113 I 1 VwGO bedarf es daher zunächst der Entscheidung durch – im Hinblick auf das Landesgesetz und die EU-Richtlinie – jeweils verwertungskompetente Gerichte. Zunächst wird das VG daher ein Verfahren nach Art. 267 I Buchst. b AEUV einleiten und dem EuGH die EU-Richtlinie zur Prüfung auf die Vereinbarkeit mit EU-Primärrecht vorlegen. Erklärt der EuGH die EU-Richtlinie für ungültig, ist durch die „Entriegelung“ des Landesgesetzes von EU-Recht Raum für eine Vorlage dieses Gesetzes an das BVerfG gem. Art. 100 I 2 Var. 1 GG bzw. an das Verfassungsgericht des jeweiligen Landes. Die Vorlage zum BVerfG ist parallel neben der Vorlage zu einem LVerfG zulässig.³ Alternativ kann das VG zunächst auch nur einem der Verfassungsgerichte (BVerfG oder das jeweilige LVerfG) vorlegen und dessen Entscheidung abwarten, bevor es ggf. ein weiteres Vorlageverfahren einleitet. Im Fall einer (zeitlich früher gelagerten) Stattgabe des Vorlageverfahrens beim BVerfG bzw. beim LVerfG kann dann allerdings die Zulässigkeitsvoraussetzung der Entscheidungserheblichkeit für das parallel laufende Vorlageverfahren wegfallen bzw. für die Einleitung eines weiteren Vorlageverfahrens fehlen.⁴ Sofern das BVerfG oder das LVerfG das Landesgesetz für nichtig erklärt, kann das VG

schließlich nach § 113 I 1 VwGO entscheiden und den rechtswidrigen VA – im Fall der Verletzung des Kl. in seinen Rechten – aufheben.

Fall 2: Wie Fall 1, aber dem belastenden VA liegt kein Landesgesetz, sondern eine nach Ansicht des VG mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung unvereinbare Landesrechtsverordnung zugrunde. Kann das VG der Anfechtungsklage stattgeben?

Anders als in *Fall 1* handelt es sich bei der vom VG für unvereinbar mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung gehaltenen Landesrechtsverordnung um eine untergesetzliche Rechtsnorm. Will das VG der Klage nach § 113 I 1 VwGO stattgeben, bedarf es hierzu keiner Vorlage der Landesrechtsverordnung an das BVerfG. Da Art. 100 I GG nur formelle (und nachkonstitutionelle) Gesetze erfasst, ist das VG im Hinblick auf die angenommene Unvereinbarkeit der Landesrechtsverordnung mit dem Grundgesetz selbst verwertungskompetent und könnte diese untergesetzliche Rechtsnorm – mit Wirkung *inter partes* – unangewendet lassen. Anders kann es sich hinsichtlich der Unvereinbarkeit des Prüfungsgegenstands mit der Landesverfassung verhalten: Sofern das jeweilige landesverfassungsrechtliche Verfahren – wie etwa die Richtervorlage nach Art. 65, 92 BayVerf. – eine Vorlage von untergesetzlichen Prüfungsgegenständen vorsieht, kommt insoweit ggf. eine Vorlage an das jeweilige LVerfG in Betracht. Ungeachtet einer Möglichkeit zur landesverfassungsgerichtlichen Vorlage scheidet eine Pflicht zu einer solchen Vorlage aber regelmäßig bereits deswegen aus, weil es sich im Hinblick auf die Unvereinbarkeit der Landesrechtsverordnung mit dem Grundgesetz und der insoweit bestehenden

* Der Autor Lindner ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Medizinrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Augsburg; der Autor Struzina ist Akad. Rat a. Z. an diesem Lehrstuhl.

1 Die hiesigen Beispiele zu Fachgerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit lassen sich im Hinblick auf Vorlagerechte und -pflichten auf die Fachgerichte anderer Gerichtsbarkeiten (etwa Ordentliche Gerichte, Sozialgerichte, Arbeitsgerichte oder Finanzgerichte) ohne Weiteres übertragen.

2 Vgl. Art. 65, 92 BayVerf., Art. 68 I Nr. 3 BWVerf., Art. 113 Nr. 3 BbgVerf., Art. 84 II Nr. 4 BlnVerf., Art. 142 BremVerf., Art. 64 II HmbVerf., Art. 133 HessVerf., Art. 53 Nr. 5 MVVerf., Art. 54 Nr. 4 NdsVerf., Art. 75 Nr. 4 NRWVerf. (iVm §§ 50 f. NRWVGHG), Art. 130 III RHPfVerf., Art. 97 Nr. 3 SaarVerf., Art. 181 I Nr. 3 SächsVerf., Art. 75 Nr. 5 LSAVerf., Art. 51 II Nr. 3 SchlHVerf., Art. 80 I Nr. 5 ThürVerf.

3 Vgl. Hillgruber/Goos VerfassungsprozR, 5. Aufl. 2020, Rn. 804 mwN.

4 Vgl. näher am Beispiel des BayVerfGH Lindner BayStaatsR, 2. Aufl. 2019, Rn. 542 (5).

Verwerfungskompetenz des VG bereits um keinen entscheidungserheblichen Vorlagegegenstand mehr handelt.

Fall 3: Ein OVG⁵ hält im Rahmen eines Normenkontrollantrags (§ 47 VwGO) einen Bebauungsplan für unvereinbar mit der jeweiligen Landesverfassung, dem Grundgesetz und den Grundfreiheiten des AEUV. Kann das OVG selbst über die Ungültigkeit des Bebauungsplans entscheiden (§ 47 V 2 Hs. 1 VwGO) oder bedarf es einer Vorlage an das LVerfG, das BVerfG bzw. an den EuGH?

Das OVG hat über die Gültigkeit des Bebauungsplans als Prüfungsgegenstand zu entscheiden (vgl. § 47 V 2 Hs. 1 VwGO). Das OVG kann im vorliegenden Fall ohne Vorlage zu einem weiteren Gericht die Ungültigkeit des Bebauungsplans wegen Verstoßes gegen das höherrangige Recht aussprechen. Eine Vorlage zum EuGH allein wegen der vom OVG angenommenen Unvereinbarkeit des Bebauungsplans mit den Grundfreiheiten des AEUV kommt nicht in Betracht. Denkbar wäre allenfalls eine Vorlage des OVG an den EuGH gem. Art. 267 I Buchst. a AEUV im Hinblick auf konkrete Fragen nach der Auslegung der (entgegenstehenden) Grundfreiheiten. Im Hinblick auf die vom OVG angenommene Unvereinbarkeit des Bebauungsplans mit dem Grundgesetz besteht ebenfalls keine Vorlagepflicht und auch keine Möglichkeit zur Vorlage an das BVerfG. Art. 100 GG erstreckt sich nur auf formelle Gesetze, nicht auf Rechtsverordnungen oder Satzungen wie etwa Bebauungspläne. Anders kann die Beurteilung der Vorlagemöglichkeiten bei der vom OVG angenommenen Unvereinbarkeit des Bebauungsplans mit einer Landesverfassung ausfallen. Sofern das einschlägige landesverfassungsrechtliche Vorlageverfahren die Möglichkeit zur Vorlage einer untergesetzlichen Rechtsnorm vorsieht, kann das OVG den Bebauungsplan zur Überprüfung auf die Vereinbarkeit mit der Landesverfassung dem jeweiligen LVerfG grundsätzlich vorlegen.⁶ Zu beachten ist hierbei allerdings § 47 III VwGO: Sofern das jeweilige Landesrecht eine

Überprüfungsmöglichkeit untergesetzlicher Rechtsnormen im Hinblick auf bestimmte landesverfassungsrechtliche Vorschriften allein durch das LVerfG vorsieht,⁷ gehören diese landesverfassungsrechtlichen Vorschriften ausnahmsweise nicht zum dem OVG obliegenden Prüfungsmaßstab. Wenn das OVG aber insoweit schon keinen Prüfungsmaßstab bilden kann, kommt eine Vorlage des Bebauungsplans ebenfalls nur hinsichtlich der Überprüfung solcher landesverfassungsrechtlicher Vorschriften in Betracht, die das OVG im Rahmen der Überprüfung der Gültigkeit des Bebauungsplans heranziehen darf.⁸

Fall 4: Wie *Fall 3*, allerdings hält das OVG den Bebauungsplan allein deswegen für ungültig, weil eine dem Bebauungsplan zugrunde liegende Vorschrift des BauGB nach Auffassung des OVG gegen das Grundgesetz und gegen die Grundfreiheiten des AEUV verstößt. Bedarf es einer Vorlage des OVG an das BVerfG bzw. an den EuGH?

Das OVG hält den Bebauungsplan für ungültig, weil es die Rechtsgrundlagen im BauGB selbst weder für mit dem Grundgesetz noch mit den Grundfreiheiten des AEUV vereinbar erachtet. Im Hinblick auf die Unvereinbarkeit des Bebauungsplans mit EU-Recht gilt das zu *Fall 3* Gesagte entsprechend. Eine Vorlage zum EuGH kommt nur hinsichtlich konkreter Fragen zur Auslegung des EU-Rechts in Betracht (Art. 267 I Buchst. a AEUV). Anders verhält es sich bei der Unvereinbarkeit von Normen des BauGB mit dem Grundgesetz: Da die Vorschriften des BauGB formelle Gesetze sind, ist das OVG hier nicht verwerfungskompetent und es bedarf einer Vorlage an das BVerfG gem. Art. 100 I 1 Var. 2 GG. Erklärt das BVerfG die Vorschrift des BauGB für unvereinbar mit dem Grundgesetz, kann das OVG sein Verfahren fortsetzen und den Bebauungsplan – mit Wirkung *erga omnes* – für unwirksam erklären (§ 47 V 2 Hs. 1 VwGO).

⁵ Bzw. ein VG (vgl. §§ 2, 184 VwGO).

⁶ Zu berücksichtigen ist bei der Konstellation eines Bebauungsplans als Prüfungsgegenstand mit bundesrechtlicher Determinierung ferner, dass die Maßstabsfunktion der Landesverfassung wegen der bundesgesetzlichen Ermächtigung zum Erlass des Bebauungsplans (§§ 10, 1 ff. BauGB) reduziert ist. Die Landesverfassung kann *im Umfang der bundesrechtlichen Determinierung* des Bebauungsplans für das OVG nur insofern den Prüfungsmaßstab bilden, als durch offensichtliche bzw. schwerwiegende Verstöße des Bebauungsplans gegen Vorschriften des BauGB (etwa gegen § 1 VII BauGB) zugleich fundamentale landesverfassungsrechtliche Gebote wie etwa das Rechtsstaatsprinzip einer Landesverfassung oder das aus einem landesverfassungsrechtlichen Gleichheitssatz zu folgernde Willkürverbot verletzt werden; vgl. zB BayVerfGH BayVBl 2017, 153 = BeckRS 2016, 43908.

⁷ Vgl. hierzu etwa die Übersicht über die landesrechtlichen Regelungen bei NK-VwGO/Ziekow, 5. Aufl. 2018, VwGO § 47 Rn. 315 ff.

⁸ Dies gilt auch, wenn das OVG eine untergesetzliche Rechtsnorm iRv § 47 VwGO allein deswegen für ungültig hält, weil die formell-gesetzliche Ermächtigungsgrundlage ihrerseits gegen höherrangiges Recht verstößt. Eine Vorlage der Ermächtigungsgrundlage kommt nur hinsichtlich der Unvereinbarkeit mit solchen Vorschriften in Betracht, die zum Prüfungsmaßstab des OVG zählen.