

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Urteil vom 05.03.2010 – St 1/09

Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich aus Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV für das Informationsverhalten des Senats der Freien Hansestadt Bremen gegenüber der Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen ergeben.

Leitsätze:

1. Die Informations- und Beteiligungsrechte nach Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV sind nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift ausschließlich Rechte der Bürgerschaft. Eigene Informationsrechte der Fraktionen lassen sich aus dieser Vorschrift nicht ableiten.
2. Die Zielrichtung des Art. 79 BremLV besteht darin, die Bürgerschaft in alle vom Senat betriebenen Angelegenheiten einzubeziehen, die „für das Land von herausragender Bedeutung sind“, „wesentliche Interessen des Landes berühren“ oder „erhebliche finanzielle Auswirkungen haben“. Diese materiellen Kriterien politischer Relevanz definieren den Begriff des „Vorhabens“ in Art. 79 Abs. 2 BremLV. Die Rechte der Bürgerschaft bestehen danach für alle Angelegenheiten, an denen der Senat in föderalen, EU-bezogenen oder internationalen Projekten an politischer Gestaltung mitwirkt, sofern die in Absatz 2 genannten Relevanzkriterien erfüllt sind. Dabei kann es sich sowohl um komplexe Projekte als auch um einzelne Maßnahmen handeln.
3. Die Einbringung eines Gesetzesantrags in den Bundesrat kann wegen der hohen politischen Bedeutung des Gesetzgebungsverfahrens ein „Vorhaben“ sein, das die Informationspflichten des Senats auslöst. Voraussetzung ist, dass der formale Akt der Einbringung im konkreten Fall die Relevanzkriterien des Art. 79 Abs. 2 BremLV erfüllt. Das ist nur dann der Fall, wenn bei der Einbringung des Gesetzesantrags Gesichtspunkte auftreten, die bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs von den dazu gegebenen Informationen nicht umfasst waren.
4. Auch das beabsichtigte Abstimmungsverhalten des Landes im Bundesrat kann Informationspflichten des Senats gemäß Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV auslösen. Dies ist jedoch dann nicht der Fall, wenn die Abstimmung im Bundesrat vollständig durch die Informationen vorgeprägt ist, die der Senat der Bürgerschaft bereits gegeben hat und die Abstimmung damit lediglich Fortschreibung und Abschluss eines der Bürgerschaft bekannten Ablaufs darstellt.

Urteil vom 5. März 2010

St 1/09

in dem Organstreitverfahren

der Fraktion DIE LINKE in der Bremischen Bürgerschaft (Landtag),
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Frau Monique Trödel und
Herrn Peter Erlanson, Tiefer 8, 28195 Bremen

- Antragstellerin -

Verfahrensbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Göhmann u. a., Wachtstraße 17-24, 28195 Bremen

gegen

den Senat der Freien Hansestadt Bremen,
vertreten durch den Präsidenten des Senats,
Rathaus, Am Markt 21, 28195 Bremen

- Antragsgegner -

Weitere Beteiligte:

Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen,
vertreten durch den Präsidenten der Bürgerschaft,
Am Markt 20, 28195 Bremen

Mitwirkungsberechtigter:

Der Senator für Justiz und Verfassung,
Richtweg 16-22, 28195 Bremen

Entscheidungsformel:

Der Antrag wird als unzulässig verworfen, soweit die Antragstellerin die Feststellung begehrt, der Antragsgegner habe die ihr als Fraktion der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) zustehenden Informationsrechte verletzt.

Im Übrigen wird der Antrag als unbegründet zurückgewiesen.

G r ü n d e:

A.

Gegenstand des Organstreits ist die Frage, ob der Antragsgegner, der Senat der Freien Hansestadt Bremen, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Einführung der sog. Schuldenbremse in das Grundgesetz verfassungsrechtlich garantierte Informationsrechte der Bremischen Bürgerschaft und der Antragstellerin, der Bürgerschaftsfraktion DIE LINKE, verletzt hat.

1

I.

1. Mit Beschluss vom 15. Dezember 2006 setzten Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein (Föderalismuskommission II). Die Kommission hatte den Auftrag, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten, um diese den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Die Kommission legte ihre Vorschläge am 5. März 2009 vor (Kommissionsdrucksache 174). Danach soll für die Haushalte der Länder der Grund-

2

satz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushaltes festgeschrieben werden. Eine strukturelle Neuverschuldung der Länder soll ab 2019 nicht mehr möglich sein. Die Neuregelung zur Begrenzung der Kreditaufnahme soll mit Wirkung für den Bund erstmals für das Haushaltsjahr 2011 wirksam werden. Diese Kommissionsvorschläge sind in das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) übernommen worden. Die Grundgesetzänderung ist am 1. August 2009 in Kraft getreten.

2. Über die Arbeit und den Fortgang der Beratungen der Föderalismuskommission II berichtete die Senatskanzlei dem Ausschuss der Bremischen Bürgerschaft für Bundes- und Europaangelegenheiten in den Sitzungen vom 9. Oktober 2007, 4. Dezember 2007, 6. Dezember 2007, 20. Mai 2008, 4. November 2008, 3. Februar 2009 und 3. März 2009 (vgl. Auszüge der Ausschussprotokolle der 3. bis 5. Sitzung, sowie der 10., 14., 17. und 18. Sitzung). 3

In den Sitzungen des Haushalts- und Finanzausschusses vom 30. April 2008, 30. Mai 2008, 27. Juni 2008, 10. Oktober 2008 und 13. März 2009 (vgl. Auszüge der Ausschussprotokolle der 15. bis 17. Sitzung sowie der 19., 21. und 26. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses) wurde in Gegenwart der Finanzsenatorin oder eines ihrer Vertreter über den Fortgang der Beratungen in der Föderalismuskommission II bzw. über das weitere Verfahren berichtet. 4

Mit Mitteilung des Senats und Regierungsklärung vom 20. März 2007 (Bürgersch.-Drucks. 16/1345) berichtete der Senat der Bürgerschaft über den Beginn der Verhandlungen zur Föderalismusreform II und den Stand des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht. Darüber beriet die Bremische Bürgerschaft in der Sitzung vom 21. März 2007 (Plenarprotokoll, 16. Wahlperiode, 79. Sitzung, S. 5295 ff.). Unter dem 29. Januar 2008 (Bürgersch.-Drucks. 17/225) leitete der Senat der Bürgerschaft einen Bericht über die „Modernisierung der Bund-Länder- 5

Finanzbeziehungen im Rahmen der Föderalismusreform II“ zu. In Abschnitt „3. Sachstand bei den Finanzthemen“ wurde darüber berichtet, dass verschiedene Varianten der Schuldenbegrenzung öffentlicher Haushalte in der Diskussion seien. Bremen habe „die Einführung neuer Verschuldungsgrenzen grundsätzlich unterstützt“ (S. 3).

In der Sitzung vom 20. Februar 2008 (Plenarprotokoll der Bremischen Bürgerschaft [Landtag], 17. Wahlperiode, 16. Sitzung, S. 1052 ff.) be-
riet die Bremische Bürgerschaft (Landtag) u. a. über einen Antrag der Antragstellerin vom 14. Februar 2008 (Bürgersch.-Drucks. 17/241). In dem Antrag hieß es u. a.: „Die Bürgerschaft fordert die bremischen Mitglieder der Kommission auf, keinen Ergebnissen zuzustimmen, die eine isolierte Regelung von Verschuldungsgrenzen beinhalten.“ Dieser Antrag wurde mit den Stimmen der SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und eines parteilosen Abgeordneten abgelehnt. In derselben Sitzung stimmte die Bürgerschaft einem von den Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Grüne und der CDU eingebrachten Antrag vom 19. Februar 2008 (Bürgersch.-Drucks. 17/254, S. 1075 ff.) zu, in dem die Bürgerschaft dem Senat ihre Unterstützung bei seinen Bemühungen um eine Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern versicherte. In Abschnitt I. 2. des Beschlusses hieß es u. a.: „Die Bürgerschaft (Landtag) spricht sich bei einer verfassungsrechtlichen Neuordnung von Regelungen zur Schuldenbegrenzung gegen ein generelles Verschuldungsverbot aus ... Eindringlich unterstützt wird dagegen eine wirksame und sinnvolle Weiterentwicklung der bestehenden Verschuldungsgrenzen, die im Ergebnis zu einer stärkeren Begrenzung der öffentlichen Verschuldung führt“ (Beschlussprotokoll Nr. 17/236).

Im Rahmen einer u. a. von der Antragstellerin beantragten Aktuellen Stunde der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) zum Thema der Föderalismusreform II am 2. Juli 2008 erklärte Bürgermeister Böhrnsen: „Was im Struck/Oettinger-Papier steht, ist (...) ermutigend, weil Struck und Oettinger in diesen beiden wichtigen Punkten Klarheit geschaffen

6

7

haben. Sie haben gesagt, Bund und Länder sollen gemeinsame Verschuldungsregeln machen, und diejenigen, die nicht in der Lage sind, diese Regeln einzuhalten, sollen Unterstützung bekommen, mit einem Topf von 1,2 Milliarden Euro jährlich, der zur Hälfte vom Bund und zur Hälfte von den Ländern gespeist werden soll. Bitte nehmen Sie auch das nicht als gesetzt“ (Plenarprotokoll, 17. Wahlperiode, 25. Sitzung vom 02.07.08, S. 1780 D/81).

In der Sitzung der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vom 18. Februar 2009 (Plenarprotokoll, 17. Wahlperiode, 37. Sitzung, S. 2805 ff.) gab der Präsident des Senats eine Regierungserklärung ab und informierte die Bürgerschaft zugleich über den Stand der Beratungen der Föderalismuskommission II. In dieser Regierungserklärung erklärte der Präsident des Senats u. a.: „Deswegen ist die jetzt vereinbarte Grenze für die Verschuldung, nämlich für den Bund in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und für die Länder mit einer Nullverschuldung ab dem Jahr 2020, einerseits ein ungemein ambitionierter Weg ..., aber er ist aus meiner Sicht alternativlos und richtig ...“ (Plenarprotokoll, a.a.O., S. 2805 sub D). Weiter hieß es in der Regierungserklärung: „Die neue Schuldengrenze soll, wie ich eben sagte, mit der Beschlussfassung im Bundesrat am 10. Juli im Grundgesetz stehen. Danach sind die Länder gefragt und gefordert, diese Schuldengrenze auch in ihr Recht aufzunehmen. Ich möchte hier ankündigen, dass der Senat nach der Verabschiedung der Schuldengrenze, nach der Aufnahme in das Grundgesetz, der Bremischen Bürgerschaft einen Vorschlag unterbreiten wird, wie wir das in bremisches Recht integrieren.“ (a.a.O., S. 2806 sub B).

8

Mit Schreiben des Präsidenten des Senats vom 13. März 2009 an die Vorsitzenden der Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft übersandte der Präsident des Senats den Vorsitzenden der Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft die abschließenden Beschlüsse der Föderalismuskommission II. In diesem Schreiben wird mitgeteilt, dass die Kommis-

9

sion „mit einer Mehrheit von 26 Stimmen bei drei Enthaltungen (Berlin, Schleswig-Holstein, ein Mitglied der Bundestagsfraktionen) und drei Nein-Stimmen (Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und, als einziges Land, Mecklenburg-Vorpommern) den Entwurf eines Gesetzespaketes beschlossen“ habe. Die Beschlüsse seien im Bundeskabinett zur Kenntnis genommen worden. Sie würden voraussichtlich am 27. März 2009 im Bundestag und am 3. April 2009 im Bundesrat eingebracht werden.

Unter der Überschrift „Finanzthemen“ heißt es in dem Schreiben: „Wesentlicher Kern der Verständigung ist eine Neuregelung der Grenzen der zulässigen Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte, die 2011 in Kraft treten, aber mit Übergangspfaden bis spätestens 2020 umgesetzt werden soll: Die Haushalte von Bund und Ländern sind demnach grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dies wird so definiert, dass der Bund in konjunkturellen Normalzeiten seine Nettokreditaufnahme auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beschränken muss, die Länder dagegen im Normalfall keine Schulden mehr machen dürfen. Es wurde vereinbart, dass der Bund dieses Ziel 2016 erreichen soll, und die Länder es ab 2020 einhalten müssen. Bis dahin sollen die bestehenden Defizite der Gebietskörperschaften zurückgeführt werden. Bei den hier genannten Schuldengrenzen handelt es sich dabei immer um die *strukturelle* Neuverschuldung; konjunkturell bedingte Defizitfinanzierungen des Staates über einen konjunkturellen Zyklus hinweg oder durch ‚Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen‘ nötige Ausnahmeregelungen werden weiterhin auf allen staatlichen Ebenen möglich sein. Die Einzelheiten werden von Bund und Ländern dabei jeweils in eigener Verantwortung geregelt.“

10

Unter der Überschrift „Weiteres Verfahren“ wird ausgeführt: „Die in der Kommissionsdrucksache zusammengefassten Gesetzentwürfe für das

11

Grundgesetz und für Änderungs- und Folgegesetze werden, wie eingangs erwähnt, nach einer formalen Überarbeitung und der Prüfung der Gesetzesförmlichkeit in Bundestag und Bundesrat parallel Mitte März eingebracht werden. Spätestens Anfang Juli sollen die Gesetzespakete endgültig verabschiedet werden (2. Durchgang Bundesrat)“.

Am 24. März 2009 brachten die Länder Baden-Württemberg und Bremen im Bundesrat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) ein, durch den die Vorschläge der Föderalismuskommission II in geltendes Recht umgesetzt werden sollten (Bundesrats-Drucks. 262/09). Eine speziell auf die Einbringung des Gesetzes bezogene Information durch den Antragsgegner erfolgte weder an die Bremische Bürgerschaft noch an die Bürgerschaftsfraktionen. 12

In einer Presseerklärung vom selben Tage informierte die Senatskanzlei die Öffentlichkeit darüber, dass Bürgermeister Böhrnsen dem Senat die Ergebnisse der Föderalismuskommission offiziell vorgestellt habe. Unter der Schlagzeile „Bremen schlägt Grundgesetzänderung vor“ hieß es u. a.: „Der Föderalismus (...) hat durch das Ergebnis der Föderalismuskommission II eine großartige Bestätigung gefunden.“ Mit dieser Zusammenfassung hat Bremens Bürgermeister Jens Böhrnsen heute (24.03.2009) dem Senat die Ergebnisse der Kommission offiziell vorgestellt. Der Senat beschloss, dass Bremen am 3. April zusammen mit Baden-Württemberg die Gesetzespakete zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundesrat einbringt. Der Bundestag führt parallel bereits am kommenden Freitag die erste Lesung durch.“ 13

Am 20. Mai 2009 brachte die Antragstellerin in der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) einen Antrag unter dem Titel „Grundgesetzänderung zum Neuverschuldungsverbot nicht unterzeichnen!“ (Bürgersch.-Drucks. 17/792) ein. Der Antrag lautete: 14

- „Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen: 15
1. Der Senat wird aufgefordert, dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“ (Bundesrats-Drucksache 262/09) am 12. Juni im Bundesrat nicht zuzustimmen.
 2. Der Senat wird aufgefordert, den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“ (Bundesrats-Drucksache 262/09) zurückzuziehen.
 3. Der Senat wird aufgefordert, vor einer zukünftigen Einbringung eines Gesetzentwurfs im Bundesrat, welches auf die Bremer Landesverfassung durchgreift, zuerst auf vorgeschriebenem Wege eine entsprechende Änderung der Landesverfassung herbeizurühren.“

In der zu diesem Antrag am 27. Mai 2009 in der Bürgerschaft geführten Aussprache kündigte Bürgermeister Böhrnsen an, dass das Land Bremen der Föderalismusreform im Bundesrat zustimmen werde. Der Antrag der Antragstellerin wurde von der Bürgerschaft abgelehnt (Beschlussprotokoll Nr. 17/698). 16

Die bremischen Mitglieder des Bundesrats stimmten am 12. Juni 2009 dem in Rede stehenden Gesetzesbeschluss zur Änderung des Grundgesetzes im Bundesrat zu (Plenarprotokoll 859, S. 852 C/D). Über das beabsichtigte Abstimmungsverhalten Bremens im Bundesrat hatte der Antragsgegner weder die Bremische Bürgerschaft noch die Bürgerschaftsfraktionen durch eine über die Ankündigung vom 27. Mai 2009 hinausgehende, gesonderte Mitteilung informiert. 17

II.

1. Die Antragstellerin ist der Ansicht, durch die Änderung des Grundgesetzes, das nunmehr ein Verbot der strukturellen Verschuldung enthalte, werde das Budgetrecht der Länder eingeschränkt. Weil der Antragsgegner es unterlassen habe, die Bremische Bürgerschaft und die Antragstellerin als Fraktion über die Absicht zu unterrichten, den Ent- 18

wurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) dem Bundesrat mit dem Ziel zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag zu beschließen, und, ohne der Bremischen Bürgerschaft und der Antragstellerin als Fraktion Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zugestimmt habe, habe er die Informations- und Beteiligungsrechte der Bürgerschaft sowie eigene Rechte der Antragstellerin aus der Landesverfassung verletzt.

Die Zuleitung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes an den Bundesrat durch den Antragsgegner stelle ein eigenes „Vorhaben“ im Sinne von Art. 79 BremLV dar. Mit der damit eingeleiteten formellen Umsetzung der bisher nur als Kommissionsvorschläge diskutierten Regelungen habe ein neuer Verfahrensabschnitt begonnen, über den der Antragsgegner die Bürgerschaft und – das sei besonders hervorzuheben – auch die Fraktionen und damit die Antragstellerin von sich aus habe informieren müssen; die Informationspflicht sei eine Bringschuld. Eine „vollständige“ Information im Sinne des Art. 79 Abs. 3 BremLV habe zwingend die Vorlage des Gesetzentwurfs erfordert, um der Bürgerschaft Gelegenheit zu geben, den konkreten Gesetzestext mit dem Protokoll der Föderalismuskommission abzugleichen.

19

Neben der Zuleitung des Gesetzentwurfs an den Bundesrat habe auch die Zustimmung im Bundesrat eine eigenständige rechtliche Bedeutung; mit ihr werde die Änderung des Grundgesetzes verbindlich beschlossen. Im Sinne einer effektiven parlamentarischen Kontrolle wäre es daher angezeigt gewesen, die Bürgerschaft und den Fraktionen vor der Zustimmung zum Gesetz entsprechend Art. 79 BremLV Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und diese zu berücksichtigen.

20

Die Antragstellerin beantragt mit ihrem am 25. Juni 2009 beim Staatsgerichtshof eingegangenen Antrag

21

festzustellen, dass der Antragsgegner Rechte der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) sowie ihre eigenen Rechte als Fraktion aus Art. 77, 67 Abs.1, 101 Abs. 1 Nr. 1 und Art. 79 Abs. 2 und 3 der Bremischen Landesverfassung dadurch verletzt hat, dass er	22
a) ohne Unterrichtung der Bremischen Bürgerschaft und der Antragstellerin als Fraktion Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) mit dem Ziel dem Bundesrat zugeleitet hat, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag zu beschließen (Bundesrats-Drucksache 262/09), und	23
b) ohne der Bremischen Bürgerschaft und der Antragstellerin als Fraktion Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes am 12.06.2009 im Bundesrat zugestimmt hat.	24
2. Der Antragsgegner beantragt,	25
die Anträge zurückzuweisen.	
Er ist der Ansicht, der Antrag zu a) sei unzulässig, weil die Frist des § 25 Abs. 3 BremStGHG nicht eingehalten worden sei. Diese habe spätestens mit Veröffentlichung der Presseerklärung vom 24. März 2009 begonnen und sei drei Monate später am 24. Juni 2009 abgelaufen. Der am 25. Juni 2009 eingegangene Antrag wahre die Frist von drei Monaten nicht.	26
Im Übrigen seien die Anträge unbegründet. „Vorhaben“ im Sinne des Art. 79 Abs. 2 BremLV sei das Gesamtvorhaben Föderalismusreform II. Über dieses Vorhaben habe der Senat die Antragstellerin und die Bremische Bürgerschaft umfassend informiert. Es habe zahlreiche Bürgerschafts- und Ausschusssitzungen mit vielfältigen Stellungnahmemöglichkeiten gegeben. Wie der Senat informiere und in welcher Weise er Gelegenheit zur Stellungnahme einräume, bestimme die Landesverfassung nicht. Eine einfachgesetzliche Regelung fehle. Des-	27

halb bleibe es der politischen Einschätzung des Senats überlassen, wie er seiner Informationspflicht genüge und Gelegenheit zur Stellungnahme einräume.

Eine Verpflichtung des Senats nach Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV wegen der Einbringung eines Antrags beim Bundesrat wäre auch mit Bundesverfassungsrecht unvereinbar. Nach Art. 50, 51 GG werde die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes allein durch die Mitglieder der Landesregierung vermittelt. Dem bremischen Landesverfassungsgeber sei es daher kraft Bundesverfassungsrechts verwehrt, die Pflichten des Art 79 Abs. 2 und 3 BremLV an das Verhalten des Senats im Bundesrat anzuknüpfen. 28

3. Die Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen und der äusserungsberechtigte Senator für Justiz und Verfassung haben von einer Stellungnahme abgesehen. 29

B.

I.

Die Anträge sind nur teilweise zulässig. 30

1. Der Rechtsweg zum Staatsgerichtshof ist gemäß Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV, § 10 Nr. 2 BremStGHG gegeben. Es handelt sich um ein Organstreitverfahren, in dem die verfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen der Antragstellerin und dem Senat der Freien Hansestadt Bremen als Antragsgegner geklärt werden sollen. Die Antragstellerin ist als Fraktion im Organstreitverfahren gemäß Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV, § 25 Abs. 1 BremStGHG parteifähig, weil sie in der Landesverfassung (Art. 77 Abs. 2 BremLV) und in der Geschäftsordnung der Bürgerschaft mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen, gegen den sich der Antrag richtet, ist 31

als oberstes Landesorgan parteifähig (BremStGHE 7, 40, 53; 7, 58, 68).

2. Nach § 25 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG ist ein Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Landesverfassung übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet sei. Diese Voraussetzungen erfüllen die Anträge nur zum Teil. 32

a) Zulässig sind die Anträge, soweit die Antragstellerin Rechte der Bürgerschaft geltend macht. Nach § 25 Abs. 1 Satz 2 BremStGHG ist eine Antragsbefugnis in Prozessstandschaft zu bejahen, wenn ein Organteil als Antragsteller eine Verletzung der Verfassungsrechte des Organs, dem es angehört, geltend macht. Es dient dem Minderheitenschutz, dass Fraktionen als Teil des Parlaments dessen Rechte im Organstreitverfahren auch dann geltend machen können, wenn das Parlament selbst die Maßnahme oder Unterlassung gebilligt hat. 33

Die Antragstellerin hat schlüssig vorgetragen, dass der Antragsgegner Rechte der Bürgerschaft, die ihr durch die Verfassung übertragen worden sind, verletzt haben kann. Art. 79 Abs. 2 BremLV sieht eine frühzeitige und vollständige Information der Bürgerschaft bei Vorhaben vor, die die Zusammenarbeit mit dem Bund betreffen und von herausragender politischer Bedeutung für die Freie Hansestadt Bremen sind. Nach Abs. 3 dieser Vorschrift gibt der Senat in diesen Fällen der Bürgerschaft frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme und berücksichtigt diese. Es handelt sich hierbei um Rechte der Bürgerschaft, die ihr übertragen worden sind, um die Wahrnehmung ihrer Befugnisse zu gewährleisten. Sie sind deshalb kompetenz- und statusrechtlicher Natur und können daher im Organstreitverfahren geltend gemacht werden (vgl. BVerfGE 104, 151, 193 f.). 34

- Der Antragsgegner hat die Bürgerschaft über die Einbringung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundesrat durch das Land Bremen am 24. März 2009 und über die Zustimmung Bremens zu diesem Gesetz am 12. Juni 2009 nicht durch eine spezielle vorherige Mitteilung informiert. Damit erscheint eine Verletzung verfassungsrechtlicher Informations- und Beteiligungsrechte der Bürgerschaft als nicht ausgeschlossen, so dass die Voraussetzungen des § 25 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG insoweit erfüllt sind. 35
- b) Unzulässig ist der Antrag, soweit die Antragstellerin die Verletzung eigener Rechte geltend macht. Die Informations- und Beteiligungsrechte nach Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV sind nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift ausschließlich Rechte der Bürgerschaft. Aus den von der Antragstellerin zusätzlich herangezogenen Art. 77, 67 Abs.1, 101 Abs. 1 Nr. 1 BremLV lassen sich weitergehende Informationsrechte der Fraktionen nicht ableiten. Damit liegen die Voraussetzungen des § 25 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG insoweit nicht vor. 36
3. Gemäß § 25 Abs. 3 BremStGHG muss der Antrag in einem Organstreitverfahren binnen drei Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist. Diese Voraussetzung ist erfüllt. 37
- Der Antrag ist am 25. Juni 2009 beim Staatsgerichtshof eingegangen. Die Berechnung der Antragsfrist richtet sich nach § 188 Abs. 2 1. Alt. BGB. Danach wäre die prozessuale Ausschlussfrist abgelaufen, wenn der Antragstellerin bereits am 24. März 2009 bekannt gewesen wäre, dass der Antragsgegner den Gesetzesantrag ohne vorherige Unterrichtung der Bürgerschaft dem Bundesrat mit dem Ziel zugeleitet hatte, dessen Einbringung beim Deutschen Bundestag zu beschließen. Das 38

ist nicht der Fall. Auf die Presseerklärung vom 24. März 2009 kann sich der Antragsgegner nicht berufen. Darin teilt die Senatskanzlei lediglich mit, der Senat habe beschlossen, „dass Bremen am 3. April zusammen mit Baden-Württemberg die Gesetespakete zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundesrat einbringt.“ Die Pressemitteilung enthält keinen Hinweis darauf, dass bereits am selben Tage die formelle Einbringung in den Bundesrat erfolgt ist. Da weitere Anhaltspunkte, die eine Kenntnis der Antragstellerin bereits am 24. März 2009 belegen, nicht festzustellen sind, ist von einer fristgemäßen Stellung des Antrages auszugehen.

4. Der Antragstellerin fehlt auch nicht das allgemeine Rechtsschutzinteresse, das regelmäßig bereits durch die Geltendmachung einer Rechtsverletzung oder -gefährdung indiziert ist (vgl. BVerfGE 68, 1, 77). 39

- a) Dass die gerügte Kompetenzverletzung mit einem inzwischen abgeschlossenen Sachverhalt in Zusammenhang steht, lässt das Rechtsschutzinteresse nicht entfallen (Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl., 2001, Rn. 1033). Der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Grundgesetzes und die in der Vergangenheit liegende behauptete Verletzung der Kompetenzrechte der Bürgerschaft machen die Anträge daher nicht unzulässig. Das Organstreitverfahren dient nicht nur der Durchsetzung bestimmter Verfassungsrechte, sondern in gleicher Weise auch der objektiven Klärung der zwischen den Verfahrensbeteiligten umstrittenen verfassungsrechtlichen Fragen. Denn es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass künftig erneut Streitigkeiten über die Informations- und Beteiligungspflichten des Senats entstehen, die die Zusammenarbeit der Freien Hansestadt Bremen mit dem Bund betreffen. Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs trägt damit in diesem Bereich zur Rechtssicherheit bei. 40

b) Ebenso wenig entfällt das Rechtsschutzinteresse, weil die Bürgerschaft durch die Beschlüsse vom 20. Februar 2008 (vgl. Bürgersch.-Drucks. 17/254 [Antrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der CDU) und 20. Mai 2009 (vgl. Bürgersch.-Drucks. 17/792) den Eckpunkten der beabsichtigten Grundgesetzänderung zugestimmt und die an den Senat gerichtete Aufforderung, der Grundgesetzänderung im Bundesrat nicht zuzustimmen, abgelehnt hat. Abgesehen davon, dass auch parlamentarische Mehrheitsentscheidungen Kompetenz- und Statusrechte des Parlaments verletzen können, liegt in diesem Beschluss keine Erledigung des verfolgten Rechtsschutzbegehrens, weil die Antragstellerin die Klärung der Rechtsfrage anstrebt, ob parlamentarische Mitwirkungs- und Informationsrechte auch mit Blick auf das Gesetzgebungsverfahren und das Abstimmungsverhalten der von der Freien Hansestadt Bremen in den Bundesrat entsandten Mitglieder bestehen.

II.

Die Anträge sind jedoch unbegründet. Der Antragsgegner hat die ihm gegenüber der Bürgerschaft nach Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV obliegenden Informations- und Beteiligungspflichten nicht verletzt. Das gilt sowohl für die Einbringung des Gesetzentwurfs in den Bundesrat (Antrag zu a) als auch für das Abstimmungsverhalten der bremischen Mitglieder des Bundesrats (Antrag zu b).

1. Art 79 BremLV wurde durch Gesetz vom 31. Mai 2005 (Brem.GBl. S. 193) neu gefasst; er lautet in der Neufassung:

- (1) Der Senat ist verpflichtet, die Bürgerschaft oder die zuständigen Ausschüsse oder Deputationen über die Vorbereitung von Gesetzen sowie über Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und der Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten.
- (2) Der Senat unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Bürgerschaft vollständig über alle Vorhaben im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, der Europäischen Union und anderen Staaten, die für das Land von

herausragender politischer Bedeutung sind, wesentliche Interessen des Landes berühren oder erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Dies gilt insbesondere bei Vorhaben, die die Gesetzgebungszuständigkeit der Bürgerschaft wesentlich berühren oder die Übertragung von Hoheitsrechten des Landes auf die Europäische Union beinhalten.

- (3) In den Fällen des Absatzes 2 gibt der Senat der Bürgerschaft frühzeitig die Gelegenheit zur Stellungnahme und berücksichtigt diese.

- a) Die Neufassung trägt den Empfehlungen des Föderalismuskonvents vom 31. März 2003, der sog. Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente, Rechnung. Sinn und Zweck dieser Empfehlungen war es, den Bedeutungsverlust der Länderparlamente, den diese durch die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf den Bund und die Europäische Union erfahren haben, abzumildern. Die Lübecker Erklärung führt dazu aus, es gelte die Position der Länderparlamente zu stärken. Das im Grundgesetz angelegte ausgewogene Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern habe sich im Laufe der letzten Jahrzehnte verschoben. Die zunehmende Zentralisierung und Verflechtung politischer Entscheidungen sowie die Entwicklung zum Exekutivföderalismus gefährdeten Vielfalt und Bürgernähe, demokratische Legitimation, Transparenz und Effektivität politischen Handelns. Deshalb seien die Landesparlamente als die vom Volk gewählten obersten Organe der politischen Willensbildung zu stärken. Das gelte insbesondere für ihre Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung, bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

Im Anschluss an die Lübecker Erklärung heißt es im „Bericht des nichtständigen Parlamentsausschusses gemäß Artikel 125 der Landesverfassung“ vom 11. April 2005 (Bürgersch.-Drucks. 16/582): „Die Neufassung geht mit einem eindeutig geregelten Stellungnahmerecht der Bürgerschaft und einer Berücksichtigungspflicht durch den Senat über die bisher in Artikel 79 LV geregelte bloße Unterrichtungspflicht hinaus. Der Senat, der künftig Stellungnahmen der Bürgerschaft zu berücksichtigen hat, muss diese im Rahmen eines zu etablierenden geeigneten Verfahrens rechtzeitig

einholen, zur Kenntnis nehmen, sich mit ihnen auseinandersetzen und sie in seine Entscheidung einbeziehen. Eine rechtliche Bindung an Entscheidungen der Bürgerschaft ist damit nicht verbunden“ (zum weiteren Gesetzgebungsverfahren vgl. Bremische Bürgerschaft [Landtag], 16. Wahlperiode, Plenarprotokolle vom 20.04.2005, S. 2434 ff. und vom 25.05.2005, S. 2485).

- b) In seiner Neufassung regelt Art. 79 BremLV, unter welchen Voraussetzungen, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt der Senat die ihm gegenüber der Bürgerschaft obliegenden Informationspflichten zu erfüllen hat. Dabei wird zwischen verschiedenen Kompetenzbereichen unterschieden: Während Absatz 1 die Informationspflichten über Angelegenheiten beschreibt, die im ausschließlichen Kompetenzbereich des Landes angesiedelt sind und der ungeteilten Kontrolle seiner Organe unterliegen, betrifft Absatz 2 die Verpflichtung zur Unterrichtung über Gegenstände, die im Bereich der Verflechtung des Landes mit dem Bund, den Ländern, der Europäischen Union und anderen Staaten liegen. Das bedeutet, dass diese Angelegenheiten mindestens teilweise außerhalb des Kompetenz- und Machtbereichs des Senats angesiedelt sind, gleichwohl aber wegen ihrer Wirkungen für das Land von großem Interesse sein können. 46
- c) Die Informationspflicht wird durch „Vorhaben“ ausgelöst. Der Versuch einer formalen Bestimmung dessen, was unter einem Vorhaben zu verstehen ist, wie es der Antragsgegner mit der Unterscheidung zwischen Vorhaben einerseits und Instrumenten zu seiner Verwirklichung vorträgt, scheitert an der Zielrichtung des Art. 79 BremLV. Diese besteht darin, die Bürgerschaft in alle vom Senat betriebenen Angelegenheiten einzubeziehen, die „für das Land von herausragender Bedeutung sind“, „wesentliche Interessen des Landes berühren“ oder „erhebliche finanzielle Auswirkungen haben“ (Absatz 2 Satz 1). Diese materiellen Kriterien politischer Relevanz 47

definieren den Begriff des „Vorhabens“ in Art. 79 Abs. 2. Die Rechte der Bürgerschaft bestehen danach für alle Angelegenheiten, an denen der Senat in föderalen, EU-bezogenen oder internationalen Projekten an politischer Gestaltung mitwirkt, sofern die in Absatz 2 genannten Relevanzkriterien erfüllt sind. Dabei kann es sich sowohl um komplexe Projekte als auch um einzelne Maßnahmen handeln.

2. Durch die Einbringung des Antrags zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundesrat ohne gesonderte Mitteilung an die Bürgerschaft hat der Antragsgegner nicht gegen ihm aus Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV der Bremischen Bürgerschaft gegenüber obliegende Informationspflichten verstoßen. 48

a) „Vorhaben“ im Sinne des Art. 79 Abs. 2 BremLV ist hier das politische Gesamtprojekt, über das in der politischen Diskussion mit den Begriffen Föderalismusreform, Verbot der strukturellen Neuverschuldung, Neuordnung der Finanzbeziehungen verhandelt worden ist, einschließlich der damit notwendigen Änderung des Grundgesetzes. Die Antragsteller sind deshalb – zu Recht – der Auffassung, dass die Aufnahme der sog. Schuldenbremse für den Bund und die Länder in das Grundgesetz (Art. 109 Abs. 3, 109a, 143d GG) sämtliche Relevanzkriterien des Art. 79 Abs. 2 BremLV erfüllt: sie ist für das Land von herausragender politischer Bedeutung, berührt wesentliche Interessen des Landes und hat erhebliche finanzielle Auswirkungen, weil sie das Budgetrecht der Bürgerschaft entscheidend berührt. 49

Über dieses Vorhaben hat der Antragsgegner die Bürgerschaft, was auch die Antragstellerin nicht in Abrede stellt, im Rahmen von Bürgerschaftsdebatten, Aktuellen Stunden, Regierungserklärungen und nicht zuletzt durch das Schreiben des Präsidenten des Senats vom 13. März 2009, dem die Beschlüsse der sog. Föderalismuskommiss- 50

sion beigefügt waren und in dem der weitere Fortgang des Verfahrens erläutert wurde, fortlaufend unterrichtet.

b) Die Einbringung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes zog demgegenüber keine speziell darauf bezogenen gesonderten Informationspflichten nach sich. 51

aa) Entgegen der Auffassung des Antragsgegners folgt dies allerdings nicht daraus, dass die Einbringung eines Gesetzesantrags von vornherein als Vorhaben im Sinne des Art. 79 Abs. 2 BremLV ausscheidet und daher unter keinen Umständen die Informationspflichten des Senats auslösen kann, weil es einen ausschließlich verfahrenstechnischen Charakter habe. Eine solche Auffassung verkennt, dass auch die verfahrensmäßige Eröffnung eines Gesetzgebungsverfahrens als solche herausragende politische Bedeutung haben kann. 52

Das Gesetzgebungsverfahren ist ein diskursives, politisch streitiges Verfahren, das die Institution eines Vermittlungsausschusses vorsieht und daher den entscheidenden Teil des politischen Prozesses betrifft, in dem politische Entscheidungen den Status von Recht erhalten. Selbst außerhalb des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens gefundene Kompromisse erfahren im Gesetzgebungsverfahren nicht selten noch bedeutsame Modifikationen, nicht zuletzt deshalb, weil in das Gesetzgebungsverfahren auch politische Kräfte und Personen einbezogen sind, die an der außerlegislativen Kompromissbildung nicht beteiligt waren. 53

Wegen dieser hohen politischen Bedeutung des Gesetzgebungsverfahrens unterliegt es, auch so lange es an einer vom verfassungsändernden Gesetzgeber vorgesehenen (vgl. Bürgersch.-Drucks. 16/582, S. 3) rechtlichen Regelung der Informationspflichten im Einzelnen fehlt, entgegen der Auffassung des 54

Antragsgegners nicht der politischen Einschätzung des Senats, wie er seiner Informationspflicht genügt und Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Vielmehr unterliegt der Senat bei der Erfüllung seiner Informationspflichten unmittelbar den Anforderungen des Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV.

bb) Unzutreffend ist auch die Auffassung des Antragsgegners, eine Verpflichtung des Senats nach Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV zur Information über die Einbringung eines Antrags beim Bundesrat sei mit Bundesverfassungsrecht unvereinbar. Da die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes allein durch die Mitglieder der Landesregierung vermittelt werde (Art. 50, 51 GG), sei es dem bremischen Landesverfassungsgeber kraft Bundesverfassungsrechts verwehrt, die Pflichten des Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV an das Verhalten des Senats im Bundesrat anzuknüpfen. Diese Auffassung verkennt den Charakter des Informations- und Berücksichtigungsgebots des Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV, mit dem nach Wortlaut und ausdrücklichem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers (vgl. Bürgersch.-Drucks. 16/582, S. 3) eine rechtliche Bindung des Senats an Entscheidungen der Bürgerschaft nicht verbunden ist und deshalb ein „Hineinwirken“ der Bürgerschaft in den Kompetenzbereich des Senats nicht erfolgt. Das Berücksichtigungsgebot verpflichtet den Senat vielmehr, in seiner Meinungsbildung die Auffassung der Bürgerschaft ernsthaft zu erwägen und sich dann eigenverantwortlich für die von ihm für richtig befundene Lösung zu entscheiden.

cc) Die Einbringung eines Gesetzesantrags löst aber nur dann speziell darauf gerichtete Informationspflichten und Beteiligungsrechte des Art. 79 BremLV aus, wenn der formale Akt der Einbringung des Gesetzesantrags im konkreten Falle auch tatsächlich die Relevanzkriterien des Absatz 2 erfüllt. Das ist nur dann

der Fall, wenn bei der Einbringung des Gesetzesantrags Gesichtspunkte auftreten, die bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs von den dazu gegebenen Informationen nicht umfasst waren. Ob im konkreten Fall gesondert über den Verfahrensschritt „Einbringung des Gesetzentwurfs“ informiert werden musste, ist eine Frage der Erfüllungsmodalitäten.

In den Fällen des Art. 79 Abs. 2 BremLV hat der Senat die Bürgerschaft „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ und „vollständig“ zu unterrichten. Die Information über das Vorhaben muss demnach alle notwendigen Einzelheiten enthalten, die für die politische Willensbildung der Bürgerschaft von Bedeutung sein können. Außerdem hat sie so frühzeitig zu erfolgen, dass der Bürgerschaft hinreichend Zeit zur politischen Bewertung des Vorhabens bleibt.

57

Daran gemessen wäre der Antragsgegner nur dann zu einer gesonderten Information über die Einbringung des Gesetzesantrags verpflichtet gewesen, wenn der Bürgerschaft durch die Einbringung des Gesetzesantrags in den Bundesrat ohne besondere Unterrichtung Informationen vorenthalten worden wären, die für eine Stellungnahme zum Gesamtprojekt wesentlich waren.

58

dd) Diese Situation war hier nicht gegeben. Die Einbringung des Gesetzentwurfs enthielt keinen zur politischen Willensbildung notwendigen neuen, die Relevanzkriterien des Art. 79 Abs. 2 LV erfüllenden Gesichtspunkt, über den nicht bereits im Rahmen der Information über das Gesamtprojekt informiert worden war. Die Einbringung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes beim Bundesrat stellte daher kein eigenständiges Vorhaben dar. Durch die mehrfachen Beratungen der Gegenstände des Gesetzentwurfs (insbes. der Verschuldungsgrenze) in der

59

Bürgerschaft und durch die in diesen Beratungen vom Senat abgegebenen Stellungnahmen ist den Anforderungen des Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV Genüge getan.

Erstmals mit Regierungserklärung vom 20. März 2007 informierte der Antragsgegner die Bürgerschaft über die Konstituierung der Föderalismuskommission. Bremen gehöre auf Länderseite zu den drei Ländern, die den Gesamtprozess zu koordinieren hätten (Bürgersch.-Drucks 16/1345; Plenarprotokoll, 79. Sitzung am 21.03.2007, S. 5295 sub D). 60

Mit Mitteilung vom 29. Januar 2008 (Bürgersch.-Drucks. 17/225) informierte der Senat die Bürgerschaft über Einzelheiten des Auftrags der Föderalismuskommission II, deren Zusammensetzung und Arbeitsweise sowie den Sachstand der Erörterungen bei den Finanz- und Verwaltungsthemen. In diesem Zusammenhang wurde der Diskussionsstand über die Verschuldungsgrenzen und Altschuldenregelung mitgeteilt. Bremen habe dabei die Einführung neuer Verschuldungsgrenzen grundsätzlich unterstützt. Den von der Föderalismuskommission entwickelten Fragenkatalog, der den Ländern zugeleitet worden war, sowie das Antwortschreiben des Senats waren diesem Bericht im Anhang beigefügt. Am Ende des Berichts heißt es: „Der Senat hat sich wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Reformvorhabens entschlossen, nach dem Abschluss der Klausurphase nicht allein dem Ausschuss, sondern der Bürgerschaft (Landtag) insgesamt zu berichten. Auch über die weiteren Ergebnisse der Erörterungen in der Föderalismuskommission wird der Senat die Bürgerschaft (Landtag) in geeigneter Form regelmäßig unterrichten.“ 61

In der aktuellen Stunde vom 2. Juli 2008 (Plenarprotokoll, 17. Wahlperiode, 25. Sitzung, S. 1779 ff.) informierte der Präsident 62

des Senats die Bürgerschaft darüber, dass neben den Regeln zur Begrenzung der Neuverschuldung über Zinsbeihilfen für die Länder diskutiert werde, die nicht in der Lage seien, die Verschuldungsgrenzen aus eigener Kraft einzuhalten. Dabei handle es sich um einen Betrag von 1,2 Milliarden Euro jährlich, der zur Hälfte vom Bund und zur anderen Hälfte von den Ländern aufgebracht werden solle.

Anlässlich der Regierungserklärung zur Föderalismuskommission II vom 18. Februar 2009 (Plenarprotokoll, 17. Wahlperiode, 37. Sitzung, S. 2805 ff.) berichtete der Präsident des Senats über das erzielte Ergebnis der Beratungen in der Kommission. Die Grenze für die jetzt vereinbarte Verschuldung betrage für den Bund 0,35 Prozent des Bruttoinlandprodukts; für die Länder gelte eine „Nullverschuldung“ ab dem Jahr 2020. Die neue Schuldengrenze solle mit der Beschlussfassung im Bundesrat am 10. Juli 2009 im Grundgesetz stehen. Danach seien die Länder gefragt und gefordert, diese Schuldengrenze auch in ihr Recht aufzunehmen.

63

Schließlich informierte der Präsident des Senats die Vorsitzenden der in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen mit Schreiben vom 13. März 2009 über die Beschlüsse der Föderalismuskommission. Dem Schreiben waren die Beschlüsse im Wortlaut beigelegt. Diese enthielten die Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes einschließlich der jeweiligen Begründung. Am Ende des Schreibens wurde unter der Überschrift „Weiteres Verfahren“ angekündigt, dass die in der Kommissionsdrucksache zusammengefassten Gesetzentwürfe für die Änderung des Grundgesetzes und der Folgegesetze nach einer formalen Überarbeitung und Prüfung der Gesetzesförmlichkeit parallel Mitte März in Bundesrat und Bundestag eingebracht würden. Die

64

endgültige Verabschiedung sei für Anfang Juli (2. Durchgang Bundesrat) vorgesehen.

Mit diesen Informationen hat der Antragsgegner alle Elemente, die für die politische Beurteilung und Bewertung auch des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens von Bedeutung waren, mitgeteilt. Neue Gesichtspunkte, die zu anderen Erkenntnissen und zu Änderungen in der Beurteilung des Gesetzgebungsverfahrens hätten führen können, sind nicht ersichtlich. 65

3. Die Rüge der Antragstellerin, der Antragsgegner habe der Bürgerschaft keine Gelegenheit zur Stellungnahme zu seinem Abstimmungsverhalten im Bundesrat gegeben, ist ebenfalls unbegründet. 66

Ein Verstoß gegen die aus Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV folgenden Pflichten liegt nicht vor. Der Antragsgegner hatte keine speziell auf dieses Abstimmungsverhalten gerichtete gesonderte Informationspflicht. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass eine solche Informationspflicht entstehen kann, wenn gerade das Abstimmungsverhalten im Bundesrat die in Art. 79 Abs. 2 BremLV genannten Relevanzkriterien erfüllt. Das ist dann der Fall, wenn diese politische Entscheidung nicht bereits vollständig durch die Informationen vorgeprägt ist, die der Senat der Bürgerschaft bereits gegeben hat. Dann nämlich muß das zukünftige Abstimmungsverhalten des Senats im Bundesrat aus der Sicht der Bürgerschaft als offen und ungewiss gelten. Dies gilt jedoch dann nicht, wenn die Abstimmung im Bundesrat lediglich Fortschreibung und Abschluss eines der Bürgerschaft bereits bekannten Ablaufs darstellt. In einem solchen Fall kann für die Bürgerschaft keinerlei Ungewissheit bestehen. 67

So war es hier. Die Abstimmung im Bundesrat war lediglich das letzte Glied in einer Kette von wichtigen Entscheidungen des Antragsgegners in Sachen Föderalismusreform und Schuldenbremse, über die er auch 68

nach der Einbringung des Gesetzentwurfs informiert hat. Am 27. Mai 2009 debattierte die Bürgerschaft die Grundgesetzänderung und die Konsequenzen für das Land Bremen auf der Grundlage eines von der Antragstellerin eingebrachten Entschließungsantrages, mit dem der Antragsgegner aufgefordert werden sollte, „dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Bundesrats-Drucks. 262/09) am 12. Juni im Bundesrat nicht zuzustimmen“. Im Verlauf dieser Debatte erläuterte der Präsident des Senats seine Haltung und kündigte an, dass Bremen der Grundgesetzänderung im Bundesrat zustimmen werde. Im Anschluss daran lehnte die Bürgerschaft den Entschließungsantrag der Antragstellerin ab. Damit hatte die Bürgerschaft von ihrem Recht zur Stellungnahme Gebrauch gemacht. Da diese Stellungnahme inhaltlich mit der vom Senat vertretenen Position übereinstimmte, wurde sie auch beim Abstimmungsverhalten der Vertreter des Senats im Bundesrat berücksichtigt.

Zwar ist der Antragstellerin zuzustimmen, dass Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV eine aktive Informationspolitik des Senats erfordert. Entgegen ihrer Auffassung kann es aber nicht darauf ankommen, ob die Debatte am 27. Mai 2009 durch den Senat oder durch Mitglieder der Bürgerschaft initiiert wurde. Entscheidend ist, dass die Bürgerschaft rechtzeitig Gelegenheit hatte, sich in die Diskussion über die nach Art. 79 Abs. 2 BremLV relevanten Angelegenheiten einzuschalten und ihren Einfluss geltend zu machen. Das von der Antragstellerin betonte Erfordernis, dass der Senat „von sich aus“ hätte tätig werden müssen und es sich um eine „Bringschuld“ handele, besteht jedenfalls dann nicht, wenn die Bürgerschaft aufgrund der ihr vom Senat gegebenen Informationen ausreichende Kenntnis von Vorgängen hat, die ihre Rechte nach Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV auslösen.

69

Das Erfordernis, dass der Senat diese Erklärung auf eigene Initiative, nicht bloß während einer von der Antragstellerin initiierten Bürgerschaftsdebatte, hätte abgeben müssen, würde das in Art. 79 Abs. 2

70

und 3 BremLV vorgesehene Verfahren zu einem reinen Formalismus werden lassen. Es kommt – auch nach dem Wortlaut des Art. 79 BremLV – nicht darauf an, wer den ersten Schritt zur Unterrichtung tut. Entscheidend ist, dass der Antragsgegner die Bürgerschaft vollständig informiert und diese Gelegenheit zur Stellungnahme hat. Diesen Anforderungen hat der Antragsgegner genügt.

III.

Das Verfahren ist gebührenfrei; Auslagen werden nicht erstattet (§ 19 Abs. 1 Satz 1 BremStGHG). 71

C.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen. 72

gez. Prof. Dr. Rinken

gez. Arenhövel

gez. Friedrich

gez. Prof. Dr. Klein

gez. Lissau

gez. Meyer

gez. Prof. Dr. Preuß