

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Keine einstweilige Anordnung zum Abstimmungsverhalten der bremischen Mitglieder im Bundesrat

GG Art. 51, Art. 79 Abs. 3, Art. 109 Abs. 3 S. 9; BremLV Art. 125; BremStGHG § 18

Beschluss vom 20.03.2025 (St 1/25)

Leitsätze

1. Ob eine Vorschrift des Grundgesetzes (hier: Art. 109 Abs. 3 S. 9 GG) Landesverfassungsrecht außer Kraft setzen darf, ist keine Frage des Landesverfassungsrechts, sondern eine Frage des Bundesverfassungsrechts (Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG, Bundesstaatsprinzip).
2. Es besteht kein organschaftliches Recht des Landtags, dass die von der Landesregierung bestellten Bundesratsmitglieder einem (mutmaßlich oder tatsächlich) verfassungswidrigen Bundesgesetz nicht zustimmen.
3. Daher kann ein Landesverfassungsgericht keine einstweilige Anordnung erlassen, die verhindern soll, dass die Bundesratsmitglieder des Landes einem möglicherweise verfassungswidrigen Gesetz zustimmen.



Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

St 1/25

Beschluss

In dem Verfahren über den Antrag, dem Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu untersagen, im Bundesrat einer Änderung von Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland zuzustimmen,

der FDP-Fraktion Bremen, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Herrn Thore Schäck,

– Antragstellerin –

g e g e n

den Senat der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten des Senats
Bürgermeister Dr. Andreas Bovenschulte,
Am Markt 21, 28195 Bremen,

– Antragsgegner –

Mitwirkungsberechtigte:

die Senatorin für Justiz und Verfassung,
Richtweg 16 - 22, 28195 Bremen,

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen am 20. März 2025 durch

die Vizepräsidentin Prof. Dr. Schlacke,

den Richter Dr. Haberland,

die Richterin Prof. Dr. Heesen

den Richter Dr. Loeber

den Richter Dr. Maierhöfer

die Richterin Stybel und
den Richter Walter

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Das Anordnungsverfahren ist gebührenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

A.

Die Antragstellerin ist eine Fraktion der Bremischen Bürgerschaft. Sie wendet sich mit ihrer Organklage vom 19. März 2025 und ihrem zugleich gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Zustimmung der von dem Antragsgegner bestellten Mitglieder des Bundesrats zu dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) (BT-Drs. 20/15096) in der Fassung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom 16. März 2025 (BT-Drs. 20/15117) (im Folgenden: Änderungsgesetz), über das zu Beginn der 1052. Sitzung des Bundesrats am 21. März 2025, 9:30 Uhr, im Bundesrat abgestimmt werden soll.

I.

Zur Begründung ihres Antrags trägt die Antragstellerin vor, dass die Zustimmung des Antragsgegners im Bundesrat zu dem genannten Gesetz die Bremische Bürgerschaft in ihrem Recht auf Mitwirkung bei der Änderung der Bremischen Landesverfassung aus Art. 125 BremLV verletzen würde. Das Änderungsgesetz, das in der 214. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18. März 2025 mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit beschlossen worden sei, sehe eine Änderung von Art. 109 Abs. 3 GG wie folgt vor:

„Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 wird durch die folgenden Sätze ersetzt: Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Die Gesamtheit der Länder entspricht Satz 1, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die Aufteilung

der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 6 auf die einzelnen Länder regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, treten außer Kraft.“

Durch die zu erwartende Zustimmung des Antragsgegners im Bundesrat würde höchstwahrscheinlich eine einer Änderung der Landesverfassung gleichkommende Grundgesetzänderung die nach Art. 79 Abs. 2 GG erforderliche Zweidrittelmehrheit erhalten. Dies liefe auf eine Änderung der Landesverfassung außerhalb des in Art. 125 BremLV vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens hinaus. Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue verbiete es dem Antragsgegner, die in der Landesverfassung garantierten Rechte der Bürgerschaft durch Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu untergraben und faktisch zu entwerfen.

II.

Der Antragsgegner hat Stellung genommen. Die Mitwirkungsberechtigte hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

B.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

I.

Nach § 18 Abs. 1 BremStGHG kann der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen eine einstweilige Anordnung treffen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob diese Voraussetzungen gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen. Erweist sich ein dem Antrag entsprechendes Hauptsacheverfahren als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet, darf eine einstweilige Anordnung durch den Staatsgerichtshof nicht erlassen werden. Im Übrigen sind im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile des Erlasses oder Nichterlasses der begehrten Anordnung in Hinblick auf Erfolg oder Nichterfolg der Hauptsache gegeneinander abzuwägen (vgl. BVerfG, Beschl. v.22.11.2022 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 164, 1-76, Rn. 159, zu § 32 BVerfGG).

Nach diesem Maßstab ist dem Antragsgegner die Zustimmung zu dem Änderungsgesetz im Bundesrat nicht vorläufig im Wege der einstweiligen Anordnung zu untersagen.

II.

Der Organklageantrag in der Hauptsache ist offensichtlich unzulässig.

1. Der Staatsgerichtshof ist durch Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV i.V.m. § 25 BremStGHG zur Entscheidung im Organstreitverfahren berufen. Er entscheidet über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten zwischen obersten Landesorganen oder Teilen von ihnen, die durch die Verfassung oder die Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

2. Die Antragstellerin ist als Fraktion der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) im Organstreitverfahren gemäß Art. 140 Abs. 1 Satz 2 BremLV, § 25 Abs. 1 BremStGHG antragsberechtigt, denn sie ist ein durch die Landesverfassung (Art. 77 BremLV) und durch § 16 Geschäftsordnung der Bürgerschaft mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil eines Verfassungsorgans. Der Senat (Landesregierung), gegen den sich der Antrag richtet, ist als Verfassungsorgan ebenfalls parteifähig (Art. 107 ff. BremLV).

3. Die Antragstellerin als Fraktion in Prozessstandschaft für die Bremische Bürgerschaft und der Senat als Antragsgegner stehen in Bezug auf den Antragsgegenstand, wie er von der Antragstellerin formuliert ist, nicht in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zueinander, aus dem sich Rechte und Pflichten ergeben, die sie gegenseitig achten müssen und die zwischen ihnen streitig geworden sind (§ 25 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG).

Denn in der Sache geht es nicht um eine Änderung der Landesverfassung durch ein Landesgesetz, sondern um die Änderung des Grundgesetzes durch ein Bundesgesetz, dessen Erlass die Antragstellerin verhindern will. Aufgrund der Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern (vgl. zuletzt VerfGH NRW, Urt. v. 14.01.2025, 34/23, juris Rn. 63 m.w.N.) wirken die Landesparlamente jedoch nicht an der Bundesgesetzgebung mit. Die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung erfolgt nach Art. 50 GG durch den Bundesrat, der aus Mitgliedern der Regierungen der Länder besteht (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG). Mitglieder des Bundesrats sind die von den Regierungen der Länder in ihn entsandten natürlichen Personen, nicht aber die Landesregierungen (vgl. Müller-Terpitz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 105. EL August 2024, Art. 51 GG Rn. 21).

4. Zur Zulässigkeit des Organklageantrags führt auch nicht eine Auslegung, wonach die Rechte der Bremischen Bürgerschaft dadurch verletzt würden, dass der Antragsgegner die

von ihm bestellten Bundesratsmitglieder nicht anweist, dem Änderungsgesetz bei der Abstimmung im Bundesrat nicht zuzustimmen (vgl. zum Weisungsrecht der Landesregierung vgl. Müller-Terpitz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 105. EL August 2024, Art. 51 GG Rn. 41 m.w.N.). Der Antragsteller ist insoweit nicht antragsbefugt.

Nach § 25 Abs. 2 Satz 1 BremStGHG ist ein Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend machen kann, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme des Antragsgegners in seinen verfassungsrechtlichen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Die zur Nachprüfung gestellte Maßnahme muss demnach rechtserheblich sein oder sich zumindest zu einem die Rechtsstellung des Antragstellers beeinträchtigenden, rechtserheblichen Verhalten verdichten können (BVerfG, Beschl. v. 08.06.1982, 2 BvE 2/82, BVerfGE 60, 374, 383, juris Rn. 23). Ferner darf nicht von vornherein ausgeschlossen sein, dass der Antragsteller durch die rechtserhebliche Maßnahme in seinen verfassungsrechtlichen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.

Die Antragstellerin kann als Landtagsfraktion zwar prozessstandschaftlich ein Recht des Landtags geltend machen, wenn es verletzt zu werden droht. Dies folgt aus dem Minderheitenschutz (BremStGH, Urteil v. 05.03.2010, St 1/09, Rn. 33; Rinken, in: Fischer-Lescano, BremLV, Art. 140 Rn. 22, 32). Die Mitwirkung von Mitgliedern der Landesregierung im Bundesrat ist auch eine rechtserhebliche Maßnahme. Sie ist aber nicht geeignet, Rechte von Landesparlamenten oder deren Rechtsstellung zu beeinträchtigen.

a) Ein Weisungsrecht der Bürgerschaft (Landtag) kann durch das streitgegenständliche Abstimmungsverhalten der bremischen Bundesratsmitglieder nicht verletzt werden, weil der Bürgerschaft ein solches Recht nach der Landesverfassung nicht zusteht. Ein Weisungsrecht widerspräche zudem der bundesverfassungsrechtlich konzipierten exekutivischen Struktur des Bundesrats nach Art. 51 Abs. 1 GG. Dass der Bundesrat aus Mitgliedern der Landesregierungen besteht, ändert nichts daran, dass er ein Verfassungsorgan des Bundes ist. Mithin sind die Handlungen des Bundesrats dem Bund und nicht den Ländern zuzurechnen. Ein Recht der Bremischen Bürgerschaft, dem Senat aufzugeben, die Bundesratsmitglieder anzuweisen, dem Änderungsgesetz im Bundesrat nicht zuzustimmen, verletzt als mittelbares Weisungsrecht der Bürgerschaft gegenüber den Bundesratsmitgliedern die exekutive Struktur des Bundesrats und wäre mit der bundesstaatlichen Ordnung unvereinbar.

Der Bundesrat ist ein Verfassungsorgan des Bundes. Seine Mitwirkung an der Gesetzgebung wird nur durch die entsandten Mitglieder der Landesregierungen vermittelt. Die

Rechtsstellung der Mitglieder des kollegialen Organs „Bundesrat“ gründet im Grundgesetz. Ein Bundesgesetz gilt folglich auch in den Bundesländern, deren Vertreter im Bundesrat ihre Zustimmung verweigert haben. Eine Anweisung der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesparlament dergestalt, dass sich die Vertreterinnen und Vertreter im Bundesrat daran orientieren und sie zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat machen müssen, ist nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen (so bereits BVerfG, Urt. v. 30.07.1958, 2 BvF 3/58, BVerfGE 8, 104). Landesverfassungsrechtliche Vorschriften, die ein Weisungs- oder Einwirkungsrecht des Landesparlaments auf die Vertreter des Senats im Bundesrat vorsehen, wären dementsprechend mit Art. 50, 51 GG unvereinbar (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.07.1958, 2 BvF 3/58, BVerfGE 8, 104-122, Rn. 41; Bay. VerfGH, Ent. v. 15.02.2017, Vf. 60-IX-16, juris Rn. 54 ff.; StGH B-W, Urt. v. 18.03.1986, GR 1/85, Rn. 11-13; Dreier/Bauer, 3. Aufl. 2015, GG Art. 51 Rn. 26, beck-online; Sachs/Robbers, 10. Aufl. 2024, GG Art. 51 Rn. 10, beck-online) und folglich verfassungswidrig.

Im Übrigen enthält die BremLV nach ihrem Wortlaut keine derartigen Rechte der Bürgerschaft. Weder Art. 131c BremLV, der eine Pflicht des Senats zur Berücksichtigung der Interessen des Landes bei der Mitwirkung in der finanzrechtlichen Bundesgesetzgebung regelt, noch Art. 79 BremLV, der Unterrichtungspflichten des Senats gegenüber der Bürgerschaft bei bundesgesetzlichen Vorhaben sowie Informations- und Stellungnahmerechte der Bürgerschaft vorsieht und zudem bestimmt, dass der Senat von einer Stellungnahme der Bürgerschaft abweichen darf, beinhalten Weisungs- oder Einwirkungsrechte der Bürgerschaft gegenüber dem Senat (zu Art. 79 BremLV vgl. Koch, in: Fischer-Lescano u.a., BremLV, 2016, Art. 79 Rn. 19). Eine Verletzung der aus diesen Vorschriften folgenden Pflichten macht die Antragstellerin nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich. Der Senat hat den Ausschuss der Bürgerschaft für Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit anlässlich dessen 15. Sitzung am 14. März 2025 über das Gesetzesvorhaben informiert.

b) Eine Verletzung der Rechte der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) bei der Änderung der Landesverfassung (Art. 125 BremLV) scheidet ebenfalls offensichtlich aus.

aa) Art. 125 BremLV betrifft die Änderung der Landesverfassung durch ein Landesgesetz. Dies ergibt sich schon aus seiner systematischen Stellung im 3. Abschnitt „Rechtsetzung“ der Landesverfassung. Vorliegend geht es indes um die Mitwirkung der bremischen Mitglieder des Bundesrats an der Bundesgesetzgebung. Ein Recht der Bürgerschaft, den bremischen Bundesratsmitgliedern Weisungen in Bezug auf die Abstimmung über Bundesgesetze, die sich auf die Landesverfassung auswirken, zu erteilen, kann Art. 125 BremLV nicht inne wohnen, da ein solches Recht gegen das Grundgesetz verstieße (s.o. a)).

bb) Die Antragstellerin sieht das in Art. 125 BremLV enthaltene Recht der Bürgerschaft auf Änderung der Bremischen Landesverfassung dadurch verletzt, dass die beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes unter anderem abweichendes Landesrecht außer Kraft setzt (Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG-E). Ob eine Vorschrift des Grundgesetzes Landesverfassungsrecht außer Kraft setzen darf oder nicht, ist indes keine vom Staatsgerichtshof zu prüfende Frage des Landesverfassungsrechts, sondern eine Frage des Bundesverfassungsrechts (vgl. Art. 79 Abs. 3 GG).

c) Aus der Landesverfassung – etwa vermittelt über das Rechtsstaatsprinzip und den Grundsatz der Organtreue – ergibt sich auch kein im Organstreitverfahren vor dem Staatsgerichtshof durchsetzbares Recht des Landtags, dass die vom Antragsgegner bestellten Bundesratsmitglieder (mutmaßlich oder tatsächlich) verfassungswidrigen Gesetzesvorhaben des Bundes im Bundesrat nicht zustimmen. Dies gilt auch dann, wenn ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG durch ein verfassungsänderndes Bundesgesetz im Raum steht.

Bundesgesetze können grundsätzlich nur nachträglich auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden. Vorbeugender Rechtsschutz im Sinne einer einstweiligen Anordnung, die das Inkrafttreten des Gesetzes hinausschiebt, ist nur ausnahmsweise und frühestens dann zulässig, wenn das Gesetzgebungsverfahren in den gesetzgebenden Organen vollständig abgeschlossen ist (BVerfG, Beschl. v. 13.02.2020, 1 BvQ 12/20, juris Rn. 5 f.). Ausgeschlossen ist es hingegen, im Wege einer einstweiligen Anordnung, die sich auf eine mögliche Verfassungswidrigkeit der zur Beschlussfassung anstehenden Gesetzesvorlage stützt, in den noch andauernden Beratungsprozess der Gesetzgebungsorgane einzugreifen. Dies verbietet der im Grundsatz der Gewaltenteilung wurzelnde Respekt der Verfassungsgerichtsbarkeit vor dem Entscheidungs- und Beratungsspielraum der Legislative (vgl. Walter, in: BeckOK BVerfGG, 18. Ed. Stand 01.12.2024, § 32 Rn. 20, 23 f. m.w.N.). Bereits dies schließt den Erlass einer einstweiligen Anordnung durch den Staatsgerichtshof in Bezug auf das Abstimmungsverhalten der bremischen Bundesratsmitglieder aus, die verhindern soll, dass diese einem möglicherweise verfassungswidrigen Gesetz zustimmen.

Zudem ist für die Kontrolle der Vereinbarkeit eines verfassungsändernden Bundesgesetzes mit Art. 79 Abs. 3 GG das Bundesverfassungsgericht zuständig und nicht die Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Antragsberechtigt ist nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG von den Verfassungsorganen der Länder nur die Landesregierung, nicht das Landesparlament. Dies unterscheidet die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG vom Verfahren nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 2a GG. Diese Zulässigkeitsvoraussetzungen können nicht

dadurch umgangen werden, dass man dem Landesparlament ein vor dem Landesverfassungsgericht durchsetzbares organschaftliches Recht gegenüber der Landesregierung einräumt, wonach deren Mitglieder im Bundesrat nur verfassungsgemäßen Gesetzen zustimmen dürfen. Das Landesparlament könnte allenfalls nachträglich mit Hilfe einer Organklage die Verpflichtung der Landesregierung zur Führung eines Verfahrens nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG erreichen (BVerfG, Beschl. v. 19.08.2011, 2 BvG 1/10, BVerfGE 129, 108-124, juris Rn. 38).

III.

Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist gebührenfrei; Auslagen werden nicht erstattet (§ 19 Abs. 1 Satz 1 und 2 BremStGHG).

IV.

Gegen diesen Beschluss kann binnen eines Monats beim Staatsgerichtshof Widerspruch erhoben werden (§ 18 Abs. 4 Satz 1 BremStGHG).

V.

Der Beschluss ist einstimmig ergangen.

gez. Prof. Dr. Schlacke
ist wegen Ortsabwesenheit an der
Unterschrift gehindert

gez. Dr. Haberland

Dr. Haberland

Prof. Dr. Heesen
ist wegen Ortsabwesenheit
an der Unterschrift
gehindert

gez. Dr. Loeber

gez. Dr. Maierhöfer

gez. Dr. Haberland

gez. Stybel

gez. Walter