



VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

B e s c h l u s s

In dem Organstreitverfahren

der Fraktion der FDP/DVP im Landtag Baden-Württemberg,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Dr. Hans-Ulrich Rülke, MdL,
Konrad-Adenauer-Straße 12, 70173 Stuttgart

- Antragstellerin -

gegen

die Landesregierung des Landes Baden-Württemberg,
vertreten durch Ministerpräsident Winfried Kretschmann,
Staatsministerium des Landes Baden-Württemberg,
Richard-Wagner-Str. 15, 70183 Stuttgart

- Antragsgegnerin -

wegen Verletzung des Gesetzgebungsrechts des Landtags
hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg gemäß § 25
VerfGHG unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof
Vizepräsident Dr. O'Sullivan
Gneiting
Leßner
Prof. Dr. Seiler
Prof. Dr. Vöneky
Suliman
Prof. Dr. Abels
Czisch

am 20. März 2025 b e s c h l o s s e n:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird als unbegründet zurückgewiesen.

Das Verfahren ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e

Die Antragstellerin begehrt, der Antragsgegnerin bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache im Wege einer einstweiligen Anordnung zu untersagen, im Bundesrat einer Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, insbesondere dessen Art. 109 Abs. 3, zuzustimmen.

I.

Art. 109 Abs. 3 GG in der derzeit geltenden Fassung lautet wie folgt:

„(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Am 10. März 2025 legten die Fraktionen von CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vor (BT-Drs. 20/15096). Dieser Entwurf sah unter anderem vor, Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG durch folgende Sätze zu ersetzen:

„Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben 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.“

Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde der Gesetzentwurf hinsichtlich Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG verändert (BT-Drs. 20/15117), im Übrigen jedoch unverändert mit Beschluss des Bundestages am 18. März 2025 mit Zweidrittelmehrheit beschlossen. Der Gesetzentwurf ist als Tagesordnungspunkt 34 am 21. März 2025 zur Entscheidung des Bundesrats vorgesehen (BR-Drs. 115/25).

Die Antragstellerin hat mit Schriftsatz vom 19. März 2025, übermittelt am gleichen Tag durch einen Boten, beantragt festzustellen, dass die Antragsgegnerin durch eine im Bundesrat abgegebene Zustimmung zu der in BT-Drs. 20/15117, Seite 9 vorgeschlagenen Änderung des Art. 109 Abs. 3 GG das Recht des Landtags auf Mitwirkung bei der Änderung der Landesverfassung aus Art. 64 LV sowie ihre Verpflichtung zur Verfassungsorgantreue gegenüber der Antragstellerin verletzen würde. Dieses Verfahren ist beim Verfassungsgerichtshof unter dem Aktenzeichen 1 GR 16/25 anhängig. Zum anderen hat die Antragstellerin im vorliegenden Verfahren den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt.

Zur Begründung trägt sie unter Vorlage eines Protokollauszuges, aus dem sich der Beschluss der Fraktion über die Einleitung eines Organstreitverfahrens unter zusätzlicher Inanspruchnahme des Eilrechtsschutzes in der vorliegenden Angelegenheit ergibt, vor, der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei zulässig. Durch die drohende Zustimmung der Landesregierung im Bundesrat würde höchstwahrscheinlich eine einer Änderung der Landesverfassung gleichkommende Grundgesetzänderung die nach Art. 79 Abs. 2 GG erforderliche Zweidrittelmehrheit erhalten. Dies liefe (wegen des Vorrangs des Bundesrechts und des Umstandes, dass entgegenstehendes Landesverfassungsrecht im Falle eines Normwiderstreits gebrochen würde) auf

eine Änderung der Landesverfassung außerhalb des in ihr – ausschließlich – vorgesehenen Verfahrens, welches eine entscheidende Mitwirkung des Landtags vorschreibe, hinaus. Der Landtag, dessen Rechte sie in Prozessstandschaft geltend mache, würde um seine in Art. 64 LV garantierten Mitwirkungsrechte gebracht, indem die Landesregierung die von ihr (mutmaßlich) gewollte Landesverfassungsänderung ohne Beteiligung des Landtags „über den Umweg des Bundesrechts“ zustande brächte. Der allseits anerkannte Grundsatz der Verfassungsorgantreue verbiete es der Antragsgegnerin jedoch, die in der Landesverfassung garantierten Rechte des Landtags durch Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu untergraben und faktisch zu entwerten – zumal nicht ersichtlich sei, warum der verfassungsrechtlich ordnungsgemäße Weg der Landesverfassungsänderung nicht von der Landesregierung angestoßen werden könne.

Schließlich liege auch das im Eilverfahren erforderliche Rechtsschutzbedürfnis vor, da die Rechte des Landtags nicht anderweitig verteidigt werden könnten und im Falle des Zuwartens bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache unheilbar verletzt zu werden drohten. Die Antragstellerin habe die Antragsgegnerin in einer Pressemitteilung am 17. März 2025 vor einer Zustimmung im Bundesrat und vor der mit einer Zustimmung einhergehenden Konfrontation mit dem Landesgesetzgeber gewarnt. Auf die Aussagen des Ministerpräsidenten in der Landespressekonferenz am 18. März 2025 zum Abstimmungsverhalten im Bundesrat habe sie unmittelbar mit einer weiteren Pressemitteilung reagiert. Die Antragstellerin habe bei ihren Warnungen die gleichen Mittel ergriffen wie die Antragsgegnerin bei der Kommunikation ihrer Entscheidung zum Abstimmungsverhalten.

Der Antrag sei auch begründet. Eine Zustimmung im Bundesrat verletze das Gebot der Verfassungsorgantreue. Hiermit sei eine faktische Ausschaltung des Landtags bei einer „Verfassungsänderung über Bande“ (mittels des Umwegs des Bundesrechts) unvereinbar. Dazu kenne die Landesverfassung schon den Gedanken der Kompetenzverlagerung, bei der der Landtag beteiligt werden müsse (Art. 34a Abs. 2 LV). Danach sei die Landesregierung an eine Stellungnahme des Landtags gebunden, wenn es um Fragen der Kompetenzabgabe an die Europäische Union gehe. Dies bekräftige die Aussage, dass die Landesregierung bei Fragen der Veränderung einer Landeskompetenz auf eine Äußerung des Landtags angewiesen sei. Die geplante Grundgesetz-

änderung stelle sich – wie der Entwurfssatz „Bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, treten außer Kraft.“ belege – darüber hinaus als missbräuchlich dar, weil sie nicht (was nach Art. 79 GG legitim sein könnte) Ausdruck eines Willens zu grundsätzlicher Neu- und Umgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung sei, sondern einzig und allein der Ausschaltung der Landtage bei einem einmaligen Verfassungsänderungsvorgang diene. Schließlich werde den Ländern (dem verfolgten Plane nach) nicht verboten, ihr Verfassungsrecht nachträglich wieder strenger einzurichten. Es gehe mithin nur um ein Umgehen der landesverfassungsrechtlichen Anforderungen an Verfassungsänderungen.

Es handle sich bei einer Beurteilung des drohenden Vorgehens der Landesregierung durch ein Landesverfassungsgericht auch nicht um ein Übergreifen der Landesstaatsgewalt in einen der Bundesstaatsgewalt vorbehaltenen Bereich. Der Umstand, dass die Mitwirkung der Landesregierungen an Grundgesetzänderungen – möglicherweise auch solchen, die sich auf die Landesverfassungen auswirken – bundes(verfassungs)rechtlich vorgesehen sein möge, spiele hier keine Rolle. Und mit der Landesverfassung und besonders den Mitwirkungsrechten des Landtags sei eine mit Mitteln des Bundes(verfassungsänderungs)rechts bewirkte Landesverfassungsänderung ohne Landtagsmitwirkung eben unvereinbar.

Eine einstweilige Anordnung müsse erlassen werden, um schwere Nachteile und Ähnliches zu verhüten. Hier drohten, wenn nicht vor der Bundesratssitzung am Freitag, dem 21. März 2025, eine einstweilige Anordnung ergehe, welche der Landesregierung die Zustimmung vorläufig untersage, unumkehrbare, im Ausmaß schwerste Rechtsverletzungen zum Nachteil des Landtags. Dieser drohe durch eine Zustimmung der Landesregierung im Bundesrat endgültig seiner landesverfassungsrechtlichen Befugnis, über Änderungen der Landesverfassung (mit)zuentcheiden, beraubt zu werden. Sei das Grundgesetz erst einmal – mit landesverfassungsändernder Wirkung – geändert, könne aus Landessicht an dem Eingriff in die Landesverfassung nichts mehr geändert werden, auch wenn sich im Hauptsacheverfahren später ergäbe, dass die Zustimmung der Landesregierung den Landtag in dessen Rechten verletze. Das Gewicht der drohenden Verletzung sei auch deshalb besonders hoch, weil mit dem faktischen Ausschluss der Volksvertretung von der Verfassungsänderung ein wesentlicher

Grundzug des in der Landesverfassung niedergelegten Demokratieprinzips missachtet würde.

Im Verhältnis dazu wiege der (hypothetische) Nachteil einer zeitlichen Verzögerung, bis über die Erlaubtheit der Zustimmung der Landesregierung im Bundesrat entschieden wäre, erheblich weniger schwer, denn insofern drohe kein nicht wiedergutzumachender Schaden. Die ins Auge gefasste Grundgesetzänderung sei rechtlich auch in Zukunft jederzeit möglich. Politische Bequemlichkeit für die Exekutiven in Bund und Ländern rechtfertigten keine Ausschaltung der Legislativen bei der Änderung der Landesverfassungen.

Die Antragstellerin beantragt,

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache zu untersagen, im Bundesrat einer Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, insbesondere dessen Art. 109 Abs. 3 zuzustimmen, die einer Änderung der Landesverfassung gleichkäme.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurückzuweisen.

Mit Schriftsatz vom 19. März 2025, der unter Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs als Word-Dokument an den Verfassungsgerichtshof übermittelt worden ist, das nicht qualifiziert signiert und auch nicht handschriftlich unterschrieben ist, trägt die Antragsgegnerin vor, der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung habe keinen Erfolg, weil sowohl der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung als auch die Hauptsache – hier: der Organstreit nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV – von vornherein unzulässig seien und die Hauptsache offensichtlich unbegründet sei. Selbst wenn der Ausgang des Hauptsacheverfahrens offen wäre, würde eine Folgenabwägung dazu führen, dass der Antrag zurückzuweisen sei.

Zur Zulässigkeit des Antrags führt die Antragsgegnerin insbesondere aus, dass die Antragstellerin ihrer Konfrontationsobliegenheit gegenüber der Antragsgegnerin nicht nachgekommen sei. Soweit sich die Antragstellerin darauf berufe, dass sie dieser wegen der Kurzfristigkeit nicht in der üblichen Art und Weise habe entsprechen können,

verkenne sie dabei, dass die Pläne zur Änderung des Art. 109 Abs. 3 GG schon länger bekannt bzw. absehbar gewesen seien. Der diese Pläne konkretisierende Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU (BT-Drs. 20/1509) stamme vom 10. März 2025. Es wäre der Antragstellerin daher ohne Weiteres möglich gewesen, ihrer Konfrontationsobliegenheit gegenüber der Landesregierung nachzukommen.

Der Antragstellerin fehle es auch deshalb am Rechtsschutzbedürfnis, weil sie auch mit der hier begehrten einstweiligen Anordnung nicht verhindern könne, dass die Antragsgegnerin der Grundgesetzänderung im Bundesrat zustimme. Aus dem Grundgesetz folge, dass die Landesregierungen zur Entscheidung über das Verhalten der Landesvertreter im Bundesrat berufen seien, nicht aber etwa der Landtag. Zwar sei es den Landesparlamenten nicht verwehrt, eine Regierung und einen Minister wegen des Verhaltens im Bundesrat parlamentarisch zur Verantwortung zu ziehen. Dennoch könnten die Landesparlamente weder selbst den Bundesratsmitgliedern Weisungen erteilen, noch könnten sie die Landesregierungen zur Erteilung solcher Weisungen verpflichten. Eine landesverfassungs- oder einfachgesetzliche Regelung des Inhalts, dass der Landesregierung die Ausübung des Weisungsrechts verboten wäre, verstieße gegen Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG und wäre wegen Art. 31 GG nichtig. Aus diesem Grund wäre auch eine einstweilige Anordnung des Inhalts, dass der Landesregierung die Zustimmung zur Grundgesetzänderung untersagt werde, mit dem Grundgesetz unvereinbar und in der Folge nichtig. Die Antragsgegnerin wäre an eine solche einstweilige Anordnung bei ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat nicht gebunden.

Der in der Hauptsache gestellte Feststellungsantrag sei zudem offensichtlich unbegründet. Die Antragstellerin habe auch als Prozessstandschafterin für den Landtag von Baden-Württemberg kein Recht darauf, der Landesregierung ein Stimmverhalten im Bundesrat vorzugeben bzw. ein beabsichtigtes Stimmverhalten zu untersagen. Dies folge daraus, dass auch der Landtag ein solches Recht nicht innehabe. Die grundgesetzliche Wertung aus Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG stelle die Entscheidungen der Landesregierung im Bundesrat von einer parlamentarischen Einflussnahme frei. Dies gelte losgelöst davon, ob das Abstimmungsverhalten der Landesregierung mit dem Landes(verfassungs)recht vereinbar sei. Art. 31 GG ordne für den Fall eines dadurch entstehenden Konflikts zwischen Bundes- und Landesrecht die Rechtsfolge an, dass Bundesrecht Landesrecht breche. Auch der Rekurs der Antragstellerin auf Art. 34a Abs. 2 LV verfange nicht. Er mache vielmehr deutlich, dass die Landesverfassung die

Vorgaben des Art. 51 GG respektiere und nur dort, wo es rechtlich zulässig sei, ausdrücklich anordne, dass die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden sei.

Jedenfalls eine Folgenabwägung falle nicht zugunsten der Antragstellerin aus und schon deshalb dürfe keine einstweilige Anordnung erlassen werden. Denn die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Gründe überwögen nicht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.3.2025 - 2 BvR 4/25 -, Rn. 11).

Lehnte der Verfassungsgerichtshof den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab und hätte der Antrag in der Hauptsache später Erfolg, dann verlöre der Landtag und damit die antragstellende Fraktion zwar die Möglichkeit im Verfahren nach Art. 64 Abs. 2 LV selbst über eine Änderung der Landesverfassung (konkret: Art. 84 LV) zu entscheiden. Aber dieses Recht ginge nicht endgültig verloren, weil eine Anpassung von Art. 84 LV an einen veränderten Art. 109 GG auch nachträglich noch möglich wäre. In Bezug auf Rechte aus Art. 64 Abs. 2 LV habe die Antragstellerin weder vorgetragen noch belegt, dass es im Landtag überhaupt eine Sperrminorität gegen eine Lockerung von Art. 84 LV geben würde.

Erließe der Verfassungsgerichtshof antragsgemäß eine einstweilige Anordnung und bliebe der Antrag in der Hauptsache später ohne Erfolg, verlöre die Landesregierung endgültig und unwiederbringlich ihr Abstimmungsrecht im Bundesrat. Das könnte dazu führen, dass die Grundgesetzänderung endgültig scheitere. Konsequenz für das Land wäre, dass der Anteil an der Verschuldungsmöglichkeit im Umfang von 0,35 % des BIP (Art. 109 Abs. 3 Satz 6 und 7 GG in der vom Bundestag beschlossenen Fassung) verloren ginge. Verloren ginge auch der Anteil des Landes an den 100 Milliarden Euro, die nach Art. 143h Abs. 2 GG in der vom Bundestag beschlossenen Fassung den Ländern zur Verfügung stünden.

Dem Landtag wurde Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben. Er hat davon keinen Gebrauch gemacht.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

1. Gemäß § 25 Abs. 1 VerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof, wenn es zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist, in einem anhängigen Verfahren einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln. Bei der Prüfung dieser Anforderungen haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben (vgl. – auch zum Folgenden – VerfGH, Beschluss vom 21.1.2019 - 1 GR 1/19 -, Juris Rn. 21). Der Antrag auf Eilrechtsschutz hat jedoch keinen Erfolg, wenn die Hauptsache – hier: der Organstreit nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV – von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet wäre. Bei offenem Ausgang muss der Verfassungsgerichtshof die Folgen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre.

Das Verfahren nach § 25 Abs. 1 VerfGHG ist nicht darauf angelegt, möglichst lückenlos vorläufigen Rechtsschutz zu bieten (vgl. VerfGH, Beschlüsse vom 22.11.2021 - 1 GR 159/21 -, Juris Rn. 27 und vom 25.6.2021 - 1 GR 69/21 -, Juris Rn. 45 m.w.N.). Der zulässige Inhalt einer einstweiligen Anordnung ist grundsätzlich durch den möglichen Inhalt einer Hauptsacheentscheidung beschränkt (vgl. Lenz/Hansel, BVerfGG, 4. Aufl., 2024, § 32 Rn. 31). Gleichwohl kann eine einstweilige Anordnung auch eine Regelungsanordnung enthalten, also eine Verpflichtung aussprechen, auch wenn das Organstreitverfahren nur die Feststellung einer Rechtsverletzung zur Folge haben kann. Eine Regelungsanordnung ist möglich, wenn dies zur Abwendung wesentlicher Nachteile erforderlich ist (vgl. VerfGH, Beschluss vom 15.3.2022 - 1 VB 156/21 -, Juris Rn. 20 m.w.N.). Der Erlass einer einstweiligen Anordnung bedeutet im Organstreitverfahren allerdings einen erheblichen Eingriff des Verfassungsgerichtshofs in Autonomie und originäre Zuständigkeit anderer Verfassungsorgane. Bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 VerfGHG ist daher grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. VerfGH, Beschluss vom 22.11.2021 - 1 GR 159/21 -, Juris Rn. 27 und vom 25.6.2021 - 1 GR 69/21 -, Juris Rn. 45). Die Gründe müssen deshalb so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer

einstweiligen Anordnung unabdingbar machen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.7.2021 - 2 BvE 2/20 -, Juris Rn. 18; Beschluss vom 7.7.2021 - 2 BvE 9/20 -, Juris Rn. 23; Beschluss vom 26.1.2022 - 2 BvE 1/22 -, Juris Rn. 30; Beschluss vom 8.3.2022 - 2 BvE 1/22 -, Juris Rn. 40).

2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist als solcher zulässig.

a) Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg ist gegeben. Für das zu sichernde Hauptsacheverfahren, ein Organstreitverfahren, ist der Verfassungsgerichtshof nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 LV grundsätzlich zuständig. Die Frage, ob und inwieweit das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat (d.h. der von der Landesregierung aus ihren Reihen bestellten Mitglieder, denen gegenüber die Landesregierung weisungsbefugt ist, vgl. nur BVerfG, Urteil vom 30.7.1958 - 2 BvF 3/58 u.a., BVerfGE 8, 104, 120 f., Juris Rn. 41; Koriath, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 51 Rn. 23 m.w.N.) der landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt, ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs bislang ungeklärt und damit gerade Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Die Ausführungen der Landesregierung in ihrem Schriftsatz vom 19. März 2025 („eine einstweilige Anordnung des Inhalts, dass der Landesregierung die Zustimmung zur Grundgesetzänderung untersagt wird, [wäre] mit dem Grundgesetz unvereinbar und in der Folge nichtig. Die Antragsgegnerin wäre an eine solche einstweilige Anordnung bei ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat nicht gebunden.“) geben allerdings Anlass zu dem vorsorglichen Hinweis, dass einstweilige Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs ihr gegenüber bindend sind. Zwar spricht vieles dafür, dass eine Abstimmung im Bundesrat unter Missachtung einer solchen Anordnung keine Auswirkungen auf das bundesverfassungsrechtlich geregelte Gesetzgebungsverfahren hätte (vgl. BVerfG, Urteil vom 30.7.1958 - 2 BvF 3/58 u.a. -, BVerfGE 8, 104, 120, Juris Rn. 41; Schwerdtfeger, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 51 Rn. 22). An der landesverfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Beachtung einer etwaigen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs änderte dies – vorbehaltlich einer entgegenstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – jedoch nichts.

b) Der Antrag entspricht den formellen Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VerfGHG. Nach dieser Vorschrift sind Anträge, die ein Verfahren einleiten, beim Verfassungsgerichtshof schriftlich einzureichen. Dem hat die Antragstellerin durch die Einreichung

des Antrags in Papierform entsprochen. Eine Obliegenheit der Antragstellerin, den Antrag elektronisch einzureichen, ergibt sich jedenfalls nach derzeitiger Rechtslage nicht. Zwar sind nach § 15a Abs. 1 VerfGHG, § 55d VwGO vorbereitende Schriftsätze und deren Anlagen sowie schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen, die durch einen Rechtsanwalt, durch eine Behörde oder durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihr zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse eingereicht werden, als elektronisches Dokument zu übermitteln. Die Antragstellerin ist dieser Personengruppe nach dem bisherigen Stand der Rechtsprechung und Literatur nicht eindeutig zuzuordnen. Denn über ihre typologische Einordnung als Rechtssubjekt besteht keine Einigkeit (vgl. zusammenfassend Haug, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 27 Rn. 117 m.w.N.). Angesichts dieser Unklarheiten ist § 15a Abs. 1 Satz 2 VerfGHG in Verbindung mit § 55d VwGO dahingehend auszulegen, dass Fraktionen nicht der Pflicht unterliegen, den elektronischen Rechtsverkehr zu nutzen (vgl. zum Rechtsstatus der Fraktionen auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.7.2023 - OVG 1 S 65/23 -, Juris Rn. 3).

3. Es lässt sich nicht feststellen, dass der im Hauptsacheverfahren geltend gemachte Antrag von vornherein unzulässig ist.

a) Die Antragstellerin hat ihre Antragsbefugnis noch hinreichend dargelegt.

Nach § 45 Abs. 1 VerfGHG ist der Antrag in einem Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners in der Wahrnehmung seiner ihm durch die Verfassung übertragenen Rechte und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Nach § 45 Abs. 2 VerfGHG muss der Antrag die Bestimmung der Verfassung bezeichnen, gegen welche die beanstandete Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners verstößt. Die Antragsbefugnis hat danach zwei Voraussetzungen: Der Antragsteller muss sich auf „Rechte oder Pflichten“ beziehen, die sich aus der Landesverfassung ergeben und die ihm oder dem Organ, dem er angehört, übertragen wurden, und er muss unter Nennung der verletzten Bestimmung geltend machen, dass eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners ihn in der Wahrnehmung der genannten Rechte oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet (vgl. zum Maßstab VerfGH, Urteile vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 50 ff. und vom 22.7.2019 - 1 GR 1/19 u.a. -, Juris Rn. 116 ff. m.w.N.).

Eine Rechtsverletzung ist im Sinne von § 45 Abs. 1 VerfGHG geltend gemacht, wenn sie nach dem Vorbringen des Antragstellers zumindest möglich ist (vgl. VerfGH, Urteil vom 13.12.2017 - 1 GR 29/17 -, Juris Rn. 52). Sie darf – anders gewendet – nicht von vornherein ausgeschlossen sein. Die mögliche Verletzung ist nach § 15 Abs. 1 Satz 2 und § 45 Abs. 2 VerfGHG schlüssig darzulegen (vgl. VerfGH, Urteil vom 19.7.2023 - 1 GR 4/22 -, Juris Rn. 17).

Dabei ist vorliegend zu berücksichtigen, dass der Antragstellerin für die Erstellung ihrer Antragschrift nur ein sehr kurzer Zeitraum von wenigen Tagen zur Verfügung stand und die von ihr aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen weitgehend ungeklärt sind. Daher können in der vorliegenden Konstellation des Eilverfahrens, das nach § 25 Abs. 1 VerfGHG die gleichzeitige Stellung eines Hauptsacheantrags erfordert (vgl. dazu VerfGH, Beschlüsse vom 21.2.2019 - 1 VB 14/19 -, Juris Rn. 2 ff. und vom 17.12.2018 - 1 VB 63/18 -, Juris Rn. 5), keine zu strengen Voraussetzungen an die Darlegung der Rechtsverletzung gestellt werden. Diese niedrigen Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall gerade noch erfüllt. Der Verfassungsgerichtshof weist darauf hin, dass dies bei einer Prüfung nur des Hauptsacheverfahrens im Nachgang zu dem vorliegenden Eilverfahren anders beurteilt werden könnte.

b) Der Verfassungsgerichtshof lässt dahinstehen, ob das für den Antrag erforderliche Rechtsschutzbedürfnis besteht.

Wurde das in Rede stehende Recht noch gar nicht im politischen Raum geltend gemacht, erfordert das Rechtsschutzbedürfnis, dass der Antragsteller den Antragsgegner mit dem Vorwurf der Verfassungsrechtsverletzung konfrontiert hat, um ihm eine Abhilfe zu ermöglichen (vgl. dazu auch VerfGH, Urteil vom 4.4.2022 - 1 GR 69/21 -, Juris Rn. 91; BVerfG, Beschluss vom 10.10.2017 - 2 BvE 6/16 -, BVerfGE 147, 31 Rn. 19; Beschluss vom 17.9.2019 - 2 BvE 2/18 -, BVerfGE 152, 35 Rn. 30 f.; VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 14.5.2021 - VGH O 23/21 -, Juris Rn. 41; VerfGH Berlin, Beschluss vom 25.8.2021 - 19/20 -, Juris Rn. 27).

Im vorliegenden Fall hat die Antragstellerin das von ihr als verletzt gerügte Recht des Landtags vor Einleitung des verfassungsgerichtlichen Verfahrens nicht gegenüber der Landesregierung geltend gemacht, so dass diese bis dahin keinen konkreten Anlass hatte, die Rechtslage zu prüfen und möglicherweise dem Begehren nachzukommen.

Hinreichende Anhaltspunkte, dass der Antragstellerin eine Konfrontation der Antragsgegnerin zeitlich nicht möglich gewesen wäre, liegen nicht vor. Denn bereits der auf den 10. März 2025 datierte Gesetzentwurf (BT-Drs. 20/15096) enthielt die von der Antragstellerin monierte Regelung, wobei die politische Zielsetzung eines aufs Äußerste beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens offensichtlich war. Spätestens seit der Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags am 13. März 2025 war die in Rede stehende verfassungsrechtliche Problematik bekannt, da dabei gerade auch der neue Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG und seine Auswirkungen auf die Verfassungen der Länder erörtert wurden (vgl. Stellungnahme des Prof. Dr. Hanno Kube, Stenografisches Protokoll 20/101 zur Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags am 13. März 2025, S. 38 f.). Gegen eine Konfrontationsobliegenheit der Antragstellerin spricht allerdings, dass auch die baden-württembergische Landesregierung diese Diskussion verfolgt, dies aber nicht erkennbar zum Anlass genommen hat, ihre Zustimmung zur Änderung des Art. 109 Abs. 3 GG im Bundesrat zu überdenken oder auf den Landtag zuzugehen. Zudem hat die Antragstellerin ihre verfassungsrechtlichen Bedenken immerhin im Rahmen einer Pressemitteilung vom 17. März 2025 angedeutet und sich damit jedenfalls wahrnehmbar an der mit der Sitzung des Haushaltsausschusses begonnenen rechtspolitischen Diskussion beteiligt. Ob aus diesen Gründen eine Konfrontationsobliegenheit der Antragstellerin nicht bestand, bedarf im vorliegenden Verfahren jedoch keiner Entscheidung.

4. Der im Hauptsacheverfahren geltend gemachte Antrag ist auch nicht offensichtlich unbegründet. Die mit ihm zur Prüfung gestellten Rechtsfragen sind zum Teil in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs noch ungeklärt und lassen sich nicht ohne nähere Prüfung beantworten. Zwar hat der Verfassungsgerichtshof bereits klargestellt, dass die Stimmenabgabe im Bundesrat gemäß Art. 49 Abs. 2 LV jedenfalls im Grundsatz in die ausschließliche Zuständigkeit der Landesregierung fällt (StGH, Urteil vom 18.3.1986 - GR 1/85 -, ESVGH 36, 161, 163) und der Landtag der Landesregierung insoweit keine rechtlich verbindlichen Vorgaben machen kann (StGH, Urteil vom 18.3.1986 - GR 1/85 -, ESVGH 36, 161, 163; BVerfG, Urteil vom 30.7.1958 - 2 BvF 3/58 u.a., BVerfGE 8, 104, 120, Juris Rn. 41). Zudem ist der Bundesrat ein Verfassungsorgan des Bundes, das nur aus Mitgliedern der Landesregierungen „besteht“; aber nicht „aus den Ländern gebildet“ wird. Die Rechtsstellung der Mitglieder des Bundesrats gründet im Grundgesetz (BVerfG, Urteil vom 30.7.1958 - 2 BvF 3/58 u.a. -, BVerfGE 8, 104, 120, Juris Rn. 41). Folglich nimmt

die Landesregierung insoweit als Teil des Bundesorgans bundesstaatliche Befugnisse wahr.

Jedoch ist bundesverfassungsrechtlich ebenso anerkannt, dass die Landesvertreter im Bundesrat nach Landesrecht von der Landesregierung weisungsabhängig sein können und der Landtag von der Regierung nach Landesverfassungsrecht auch Rechenschaft über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat einfordern kann (BVerfG, Urteil vom 30.7.1958 - 2 BvF 3/58 u.a., BVerfGE 8, 104, 120 f., Juris Rn. 41). Da es sich dabei jeweils um Akte der Landesgewalt handelt, ist insofern auch eine Bindung an die Landesverfassung nicht von vornherein ausgeschlossen. Hiervon ausgehend ließe sich im Rahmen von auch grundgesetzlich nicht von vornherein ausgeschlossenen Spielräumen (vgl. Koriath, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 51 Rn. 23 ff.), auch unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Organtreue, durchaus fragen, ob im Fall einer Bundesregelung, die nicht lediglich bundesrechtliche Vorgaben für das Landesrecht und damit auch für die Landesverfassung macht (so z.B. Art. 109 Abs. 3 GG in der aktuellen Fassung), sondern diese unmittelbar und zielgerichtet ändert (so Satz 9 des Art. 109 Abs. 3 GG in der Fassung des Gesetzentwurfs), ausnahmsweise vom Grundgesetz gebilligte, landesverfassungsrechtliche Kontroll- oder sogar Mitwirkungsrechte des Landtages hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens der Landesregierung bestehen.

5. Jedenfalls ist der Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung nicht geboten, weil die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechenden Gründe nicht überwiegen.

a) Erließe der Verfassungsgerichtshof die einstweilige Anordnung mit dem von der Antragstellerin beantragten Inhalt, stellte sich in der Hauptsache aber heraus, dass Rechte des Landtags durch die Landesregierung nicht verletzt worden wären, wäre die Landesregierung bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im Hauptsacheverfahren daran gehindert, der Grundgesetzänderung im Bundesrat zuzustimmen. Angesichts der voraussichtlichen Dauer eines Hauptsacheverfahrens müsste damit gerechnet werden, dass es bis dahin zu einer Abstimmung im Bundesrat kommt und dadurch die Landesregierung ihre Möglichkeit, entsprechend ihrer politischen Willensbildung ihre Stimmen abzugeben, endgültig und irreversibel verlieren würde. Darin läge ein ganz erheblicher Eingriff in die durch Art. 49 Abs. 2 LV eingeräumte Autonomie der Landesregierung.

b) Lehnte der Verfassungsgerichtshof den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab, stellte sich in der Hauptsache aber heraus, dass die Zustimmung zur Grundgesetzänderung Rechte des Landtags verletzt, läge darin eine erhebliche Verletzung der von der Antragstellerin für den Landtag als Verfassungsorgan geltend gemachten Rechte. Das Gewicht der Verletzung hinge dabei auch vom Inkrafttreten der Grundgesetzänderung sowie zusätzlich davon ab, ob die Zustimmung des Bundesrats zur Grundgesetzänderung nur infolge des Abstimmungsverhaltens der Landesregierung zustande gekommen ist, oder ob sie wegen des Abstimmungsverhaltens der anderen Mitglieder des Bundesrats auch unabhängig davon zustande gekommen wäre. Beide Beteiligte nehmen an, dass es höchstwahrscheinlich auf die Stimmen Baden-Württembergs im Bundesrat entscheidend ankommen werde. Gemindert würde eine Verletzung der Rechte des Landtags allerdings dadurch, dass die Grundgesetzänderung ihrerseits wohl zu keinen irreversiblen Folgen für die Gestaltungsfreiheit des verfassungsändernden Landesgesetzgebers führen würde. Denn die Grundgesetzänderung beschränkt sich ihrem Wortlaut nach und auch nach Ansicht der Antragstellerin darauf, bestehende landesrechtliche Regelungen außer Kraft zu setzen, so dass diese danach wieder erneut beschlossen werden könnten. Im vorliegenden Fall wäre allerdings in Baden-Württemberg Art. 84 Abs. 1 LV betroffen, so dass es sich um einen gravierenden Eingriff in die Verfassungsautonomie des Landes und damit auch der Kompetenzen des Landtags handelt.

c) Demnach sind bei beiden Hypothesen erhebliche Eingriffe in die Rechte entweder der Antragstellerin oder der Antragsgegnerin zu erwarten, deren Gewicht sich nicht klar unterscheidet. Damit streiten aber für den Erlass einer einstweiligen Anordnung jedenfalls keine gewichtigeren Gründe als dagegen, so dass der Antrag zurückzuweisen ist.

III.

Die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof sind kostenfrei (vgl. § 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG). Gründe für eine Anordnung nach § 60 Abs. 4 VerfGHG bestehen nicht.

Prof. Dr. Graßhof

Dr. O'Sullivan

Gneiting

Leßner

Prof. Dr. Seiler

Prof. Dr. Vöneky

Suliman

Prof. Dr. Abels

Czisch