

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

Urteil vom 12.04.2013 – St 1/12

Normenkontrollverfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Änderung des Bremischen Hafenerbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012

L e i t s ä t z e

1. Die Vorschriften des Grundgesetzes über die Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern (Art. 70 ff. GG) sind kein ungeschriebener Bestandteil der Bremischen Landesverfassung.
2. Die bundesstaatlichen Vorschriften über die Gesetzgebungszuständigkeit werden auch nicht durch die Gliedstaatsklausel in Art. 64 BremLV zu einem zulässigen Prüfungsmaßstab im Landesverfassungsverstreit.

Urteil vom 12. April 2013

St 1/12

In dem Normenkontrollverfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Änderung des Bremischen Hafenerbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012

Antragsteller:

20 Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) der 18. Legislaturperiode

Verfahrensbevollmächtigter:

Prof. Dr. jur. Kyrill-A. Schwarz,
Dönersberg 13, 91550 Dinkelsbühl,

Weitere Beteiligte:

1. Die Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten der Bürgerschaft, Am Markt 20, 28195 Bremen,
2. Senat der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten des Senats, Am Markt 21, 28195 Bremen,

Verfahrensbevollmächtigter zu 2:

Prof. Dr. Johannes Hellermann,
Hardenbergstraße 12a, 33615 Bielefeld

Mitwirkungsberechtigter:

Der Senator für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt
Bremen,
Richtweg 16 - 21, 28195 Bremen,

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen durch die Präsidentin Meyer, den Richter Prof. Alexy, die Richterin Prof. Dr. Gurlit, den Richter Lissau, die Richterinnen Prof. Dr. Remmert, Prof. Dr. Sacksofsky und Prof. Dr. Schlacke auf die mündliche Verhandlung vom 12. April 2013 für Recht erkannt:

Der Normenkontrollantrag wird als unzulässig zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A .

Gegenstand des Verfahrens ist die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012 (Brem.GBl. S. 10).

I.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat am 25. Januar 2012 mit Mehrheit gegen die Stimmen der Antragsteller beschlossen, in § 2 des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes vom 21. November 2000 (Brem.GBl. S. 437), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. April 2011 (Brem.GBl. S. 287), folgende neue Bestimmungen einzufügen:

„(2) Die bremischen Häfen sind als Universalhäfen gewidmet und stehen als öffentliche Einrichtungen für den Umschlag aller zulässigen Güter offen.

(3) Im Interesse einer grundsätzlich auf Nachhaltigkeit und erneuerbare Energien ausgerichteten Gesamtwirtschaft ist der Umschlag von Kernbrennstoffen im Sinne des § 2 Absatz 1 des Atomgesetzes ausgeschlossen. Der Senat kann allgemein oder im Einzelfall Ausnahmen zulassen, insbesondere für Kernbrennstoffe, die unter die Regelung in § 2 Absatz 2 Satz 2 des Atomgesetzes fallen oder nur in geringen Mengen im Umschlagsgut enthalten sind.“

Das Änderungsgesetz ist am 31. Januar 2012 vom Senat im Bremischen Gesetzblatt verkündet worden (S. 10) und am Tag darauf in Kraft getreten.

Das Änderungsgesetz geht auf einen Gesetzesantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 2. November 2011 (Bremische Bürgersch./Landtag, Drucks. 18/96) i. d. F. vom 24. Januar 2012 (Bremische Bürgersch./Landtag, Drucks. 18/211) zurück. In der Begründung des Gesetzesantrags wird ausgeführt: Das Land Bremen verstehe sich als Motor der Klimaschutzpolitik im Nordwesten Deutschlands und bekenne sich zum Wandel hin zu einer alternativen Energieerzeugung. Darum erstrebe es den Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere durch Entwicklung des Windenergie-Standorts Bremerhaven. Der Umschlag von Kernbrennstoffen in bremischen Häfen sei mit den landespolitischen Zielsetzungen von Nachhaltigkeit und Vorsorge im Interesse auch zukünftiger Generationen nicht vereinbar. Die bremischen Häfen seien ein wichtiger Bestandteil dieser besonders auf

erneuerbare Energien fokussierten bremischen Gesamtwirtschaft. Mit der Errichtung des geplanten Terminals für den Umschlag der Offshore-Windenergieanlagen werde Bremerhaven zum zentralen Standort der Errichtung von Windparks in der Nordsee. Bereits jetzt würden Bremen und Bremerhaven regional und überregional als Standorte der erneuerbaren Energien beworben und wahrgenommen. Die weiterhin gleichzeitige Nutzung der Hafenanlagen für den Umschlag von Kernbrennstoffen stünde hierzu im Widerspruch und könnte dieser Weiterentwicklung schaden. Das Änderungsgesetz sehe deshalb eine Teilentwidmung der bremischen Häfen vor, mit der der Umschlag von Kernbrennstoffen ausgeschlossen werde. Die Teilentwidmung sei integraler Bestandteil einer Gesamtpolitik Bremens, die auf Umweltschonung und Nachhaltigkeit ausgerichtet sei.

Der Gesetzesantrag stütze sich auf ein von den Rechtsanwälten Gassner und Dr. Groth sowie der Rechtsanwältin Sander, Berlin, im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen erstattetes Gutachten zu der Frage der „Rechtlichen Handlungsoptionen zur partiellen Sperrung der Bremischen Häfen für den Umschlag von Kernbrennstoffen“. Das am 27. Oktober 2011 vorgelegte Gutachten war zu dem Ergebnis gelangt, dass einem sicherheitsrechtlich begründeten Verbot des Umschlags von Kernbrennstoffen die fehlende Gesetzgebungszuständigkeit des Landes entgegen stehen würde. Denn das Atomgesetz sehe vor, dass Kernbrennstofftransporte bei Einhaltung der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Vorsorge gegen Schäden zulässig seien (S. 17, 95 des Gutachtens). Demgegenüber sei eine Teilentwidmung des Hafens für den Umschlag von Kernbrennstoffen zulässig. Die Frage des Widmungsumfangs eines Hafens stehe in weitem Ermessen des Landesgesetzgebers (S. 50). Im Rahmen der Widmung könne das Land auch eigene legitime Ziele verfolgen. Dass damit faktisch ein Verbot des Umschlags von Kernbrennstoffen erreicht werde, hindere die Teilentwidmung nicht (S. 95). Die Teilentwidmung betreffe nämlich lediglich eine Vorfrage des Transports, nicht den – bundesrechtlich geregelten – Transport selbst (S. 76).

II.

1. Die Antragsteller – 20 Abgeordnete der Fraktion der CDU der Bürgerschaft (Landtag) der 18. Legislaturperiode – haben am 4. Mai 2012 beim Staatsgerichtshof einen Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Änderungsgesetzes vom 31. Januar 2012 gestellt. Sie sind der Ansicht, dass das Gesetz gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes verstoße, und zwar gegen die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG vorgesehene ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Atomrecht. Außerdem verletze das Änderungsgesetz den Grundsatz der Bundestreue. Die Bremische Landesverfassung bekenne sich in Art. 64 ausdrücklich dazu, dass Bremen ein Glied der deutschen Republik sei. Aufgrund dieser Gliedstaatsklausel habe sich die Bremische Landesverfassung für die bundesstaatliche Kompetenzordnung geöffnet und sei der Staatsgerichtshof befugt, Landesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit dieser Kompetenzordnung zu überprüfen. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen nehme auf der Grundlage einer vergleichbaren Bestimmung in der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen ebenfalls eine solche Prüfung vor. Auch andere Landesverfassungsgerichte überprüften Landesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes.

Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG besitze der Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für den gesamten Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit bedeute, dass die Länder in diesem Bereich nicht gesetzgeberisch tätig sein dürften. Ihnen sei es auch verwehrt, die Gefahren- und Risikobeurteilung des Bundes durch eine eigene zu ersetzen. Schon wegen des Bestehens dieser Bundeskompetenz seien die Bundesländer in diesem Bereich von der Gesetzgebung ausgeschlossen. Abgesehen davon habe der Bund auch in Ausfüllung seiner Kompetenz in § 4 AtomG nähere Regelungen für den Transport von Kernbrennstoffen getroffen. Mit dem Bundesamt für Strahlenschutz sei eine eigene Genehmigungs- und Überwachungsbehörde eingerichtet worden. Den Ländern sei es danach verwehrt, ein zielgerichtetes Transportverbot für Kernbrennstoffe durch Landesrecht zu normieren. Genau das sei aber bei der Änderung des bremischen Hafenbetriebsgesetzes der Fall.

Darüber hinaus verstoße das Gesetz gegen den Grundsatz der Bundestreue. Bundestreue bedeute, dass die Länder die vom Bund in Wahrnehmung seiner grundgesetzlichen Kompetenzen verfolgten Ziele nicht konterkarieren dürften. Indem der Landesgesetzgeber das Umschlagverbot als eine dem öffentlichen Sachenrecht zuzuordnende Teilentwidmung qualifiziere, versuche er, die grundgesetzliche Kompetenzordnung zu umgehen. Die Zulässigkeit von Atomtransporten sei aber abschließend in § 4 AtomG geregelt; der Landesgesetzgeber habe sich mit der Teilentwidmung über den Vorrang des Bundesrechts hinweggesetzt. Zwar sei es den Ländern unbenommen, ihren Häfen durch eine entsprechende Widmung eine spezifische Zweckbestimmung zu geben. Das bedeute aber nicht, dass sie ge-

zielt bundesgesetzliche Regelungen unterlaufen dürften. In den Diskussionsbeiträgen über das Gesetz in der Bremischen Bürgerschaft sei diese Absicht zum Ausdruck gekommen.

Die Antragsteller sind der Ansicht, dass der Landesgesetzgeber darüber hinaus auch im Hinblick auf Art. 32 GG gegen den Grundsatz der Bundestreue verstoßen habe, weil sich Deutschland in einer diplomatischen Note vom 25. April 1990 gegenüber Frankreich verpflichtet habe, den Transport von Atom-brennstoffen nicht zu behindern.

Schließlich rügen die Antragsteller einen Verstoß gegen Unionsrecht. Da nicht sicher sei, ob Art. 93 Euratom-Vertrag Anwendung finde, sei es sachgerecht, Art. 34 AEUV (Warenverkehrsfreiheit) als unionsrechtlichen Prüfungsmaßstab heranzuziehen. Der Schutzbereich von Art. 34 AEUV sei von dem Umschlagverbot zweifellos berührt. Das Verbot stelle – nach der sog. Dassonville-Formel des EuGH – eine Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs dar. Für diese Beeinträchtigung fehle es an der unionsrechtlich gebotenen Rechtfertigung. Die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung seien nicht berührt; es fehle ebenfalls ein zwingendes Allgemeinwohlerfordernis.

Da die Kompetenzordnung des Grundgesetzes – vermittelt über Art. 64 BremLV – in Bremen materielles Landesverfassungsrecht darstelle, sei der Staatsgerichtshof befugt, die Verfassungswidrigkeit des Änderungsgesetzes festzustellen.

Sollte der Staatsgerichtshof der Ansicht sein, ihm stehe die Befugnis zu einer Überprüfung am Maßstab der grundgesetzlichen Kompetenzordnung nicht zu, sei das Verfahren auszusetzen und gemäß Art. 100 Abs. 1 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Denn die aufgeworfenen grundgesetzlichen Fragen seien für die Entscheidung des Staatsgerichtshofs erheblich. In Anbetracht der Offenkundigkeit und Schwere des Rechtsverstoßes bestehe eine Vorlagepflicht.

Durch eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof könnten schließlich die aufgeworfenen unionsrechtlichen Fragen geklärt werden. Der Staatsgerichtshof sei zu einer solchen Vorlage berechtigt, das Änderungsgesetz stelle einen tauglichen Gegenstand für ein Vorabentscheidungsverfahren dar.

Die Antragsteller beantragen

1. festzustellen, dass das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012 (Brem.GBl. S. 10) gegen Art. 64 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen sowie gegen den ungeschriebenen Grundsatz der Bundestreue verstößt. Es ist daher nichtig.
2. hilfsweise,
 - a) das Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG auszusetzen und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorzulegen, ob das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012 (Brem.GBl. S. 10) gegen Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und den Grundsatz der Bundestreue verstößt, oder
 - b) das Verfahren auszusetzen, um im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs herbeizuführen, wie die Warenverkehrsfreiheit des Art. 34 AEUV und die Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV mit Blick auf eine Regelung auszulegen sind, die bestimmte Güter (in concreto Kernbrennstoffe) vom Umschlag in einem Hafen ausnimmt.

2. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hält den Antrag für zulässig, aber unbegründet.

Der Hauptantrag sei unbegründet. Prüfungsmaßstab für die landesverfassungsgerichtliche Normenkontrolle sei gemäß Art. 140 Abs. 1 BremLV allein die Bremische Landesverfassung. Die Antragsteller behaupteten jedoch einen Verstoß gegen die Bestimmungen des Grundgesetzes, nämlich die Kompetenzordnung in Art. 70, 73 Abs. 1 Nr. 14 GG sowie den Grundsatz der Bundestreue. Der behauptete Verstoß gegen Verfassungsrecht des Bundes liege außerhalb der landesverfassungsgerichtlichen Normenkontrolle.

Die teilweise vertretene Ansicht, dass verschiedene Bestimmungen der Bundesverfassung in die Landesverfassungen hineinwirkten und damit als materielles Landesverfassungsrecht gelten würden, sei abzulehnen. Diese Ansicht sei nicht mit der Verfassungsautonomie der Bundesländer zu vereinbaren.

Grundgesetzliche Bestimmungen könnten vielmehr nur dann zu Bestandteilen der Landesverfassung werden, wenn die jeweilige Landesverfassung eine solche Öffnung ausdrücklich vorsehe. Art. 64 BremLV sehe eine solche Öffnung entgegen der Ansicht der Antragsteller nicht vor. Mit dieser Vorschrift bekenne sich das Bundesland Bremen dazu, ein Glied der deutschen Republik zu sein. Einer vergleichbaren Norm in der Landesverfassung Schleswig-Holstein habe das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 7. Mai 2001 (BVerfGE 103, 332) ausdrücklich den Charakter einer solchen Öffnungsklausel abgesprochen.

Für den Fall, dass der Staatsgerichtshof gleichwohl der Ansicht sei, dass die Prüfung bundesverfassungsrechtlicher Normen seiner Jurisdiktion unterliege, seien die von den Antragstellern erhobenen Einwände zurückzuweisen. In Vorbereitung des Gesetzes zur Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes sei ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben worden, das zu dem Ergebnis gelangt sei, dass die Teilentwidmung der bremischen Häfen für den Umschlag mit Kernbrennstoffen eine rechtlich zulässige Handlungsoption sei. Für die Sachmaterie der Widmung von Häfen bestehe keine Bundesgesetzgebungskompetenz. Die Hafentwidmung und -entwidmung seien sachenrechtlicher Natur. Bezüglich des Umfangs der Widmung sei dem Landesgesetzgeber ein weites Ermessen eingeräumt, er sei in dieser Hinsicht auch gewohnheitsrechtlich nicht eingeschränkt. Kompetenzrechtlich bedenklich wäre es allenfalls gewesen, wenn der Umschlag von Kernbrennstoffen ausgeschlossen worden wäre, um den spezifischen Gefahren zu begegnen, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstünden. Eine solche spezifische Regelung im Rahmen der Gefahrenabwehr und Risikoversorgung habe der Landesgesetzgeber aber nicht getroffen. Er habe die ihm zustehende Widmungskompetenz genutzt, um sein berechtigtes Ziel durchzusetzen, die bremische Gesamtwirtschaft auf Nachhaltigkeit und erneuerbare Energien auszurichten.

Eine Verletzung des Grundsatzes der Bundestreue sei nicht gegeben. Der Vorwurf, Bremen betreibe eine eigentlich dem Bund vorbehaltene eigenständige Atompolitik, sei unbegründet. Die Länder seien nicht verpflichtet, für Atomtransporte günstige Verkehrswege zu planen, zu bauen oder auch nur aufrechtzuerhalten. Die Entscheidung darüber, zu welchen Zwecken die Länder ihre Infrastruktureinrichtungen einsetzen, unterliege vielmehr ihrer Autonomie. Es stehe den Ländern frei, in ihrem Bereich in Bezug auf die Nutzung der Kernenergie auch eine eigene landespolitische Bewertung vorzunehmen.

Der behauptete Verstoß gegen Art. 32 GG liege erkennbar nicht vor, weil die von den Antragstellern angesprochene diplomatische Note keine Verpflichtung zur Aufrechterhaltung bestimmter Transportmöglichkeiten beinhalte.

Die von den Antragstellern erstrebte Vorlage an das Bundesverfassungsgericht sei unzulässig. Dem Staatsgerichtshof fehle bereits, wie dargelegt, in Bezug auf die Einhaltung der Kompetenzordnung des Grundgesetzes die Prüfungsbefugnis. Prüfungsmaßstab sei allein die Landesverfassung, so dass die von den Antragstellern behaupteten Grundgesetzverstöße für die Entscheidung des Staatsgerichtshofs nicht erheblich seien. Für die Entscheidung unerhebliche Rechtsfragen dürften dem Bundesverfassungsgericht im Rahmen von Art. 100 Abs. 1 GG aber nicht vorgelegt werden. Abgesehen davon verstießen die von den Antragstellern angegriffenen neuen Regelungen des Hafenbetriebsgesetzes auch nicht gegen das Grundgesetz. Der von den Antragstellern erstrebte Vorlage an den Europäischen Gerichtshof stehe ebenfalls entgegen, dass Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs allein die Landesverfassung sei. Abgesehen davon stehe das Änderungsgesetz nicht in Widerspruch zum Unionsrecht. Als Prüfungsmaßstab komme insoweit allein Art. 93 Euratom-Vertrag in Betracht. Die Vorschrift verbiete aber nur mengenmäßige Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr. Um eine solche Beschränkung handele es sich hier nicht. Die Europäische Kommission habe zwar am 30. Juli 2012 bezüglich des Änderungsgesetzes ein Pilotverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet; der Senat der Freien Hansestadt Bremen sehe dem Ausgang dieses Verfahrens aber zuversichtlich entgegen.

3. Der Präsident der Bürgerschaft hat mit Schriftsatz vom 29. Mai 2012 erklärt, dass die Bürgerschaft von einer Stellungnahme zu dem Antrag absehe.

4. Zu dem Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit haben sich die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen in der Bremischen Bürgerschaft in einer gemeinsamen Stellungnahme wie folgt geäußert:

Der Ausschluss von Kernbrennstoffen vom Hafenumschlag sei im Interesse einer auf Nachhaltigkeit und erneuerbare Energien ausgerichteten bremischen Gesamtwirtschaft erfolgt. Hierzu sei der bremische Landesgesetzgeber berechtigt. Jedes Bundesland könne seine Häfen nach seinem Ermessen widmen, solange damit keine willkürlichen oder missbräuchlichen Ziele verfolgt würden. Das sei hier erkennbar nicht der Fall. Bremen sei insbesondere an einem Ausbau des Windenergiestandorts Bremerhaven gelegen. Bereits jetzt würden Bremen und Bremerhaven regional und überregional als Standorte der erneuerbaren Energien beworben und wahrgenommen.

Die durch das Hafenbetriebsgesetz erfolgte Teilentwidmung sei mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar. Ein vom Senat der Freien Hansestadt Bremen eingeholtes Rechtsgutachten sei in dieser Hinsicht zu einem klaren Ergebnis gekommen. Der Landesgesetzgeber verfolge insbesondere nicht das Ziel, den Transport von Kernbrennstoffen durch das Bundesland Bremen zu verhindern. Es handele sich um eine widmungsrechtliche Entscheidung ohne atomrechtlichen Regelungsgehalt.

Die Teilentwidmung verstoße ebenfalls nicht gegen den Grundsatz der Bundestreue. Die Energiepolitik des Bundes werde von der Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes nicht berührt.

Schließlich führe das Änderungsgesetz auch nicht zu einer Beschränkung der Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen in Deutschland. Über die bremischen Häfen seien in den vergangenen fünf Jahren nur wenige Kernbrennstoffe Europäischer Herkunft umgeschlagen worden; es bestehe eine Vielzahl von anderen Möglichkeiten zum Transport dieser Güter.

5. Weiterhin hat Stellung genommen die Fraktion Die Linke in der Bremischen Bürgerschaft:

Die Fraktion Die Linke habe durch zahlreiche parlamentarische Initiativen maßgeblich am Gesetzgebungsverfahren mitgewirkt. Bedauerlicherweise habe sich die Mehrheit der Bürgerschaft nicht dazu entschließen können, dem Antrag der Fraktion Die Linke zu folgen und den Umschlag aller radioaktiven Stoffe in den bremischen Häfen zu verbieten.

Die Antragsschrift liefere keine konkreten Belege dafür, dass es infolge des geänderten Hafenbetriebsgesetzes zu rechtserheblichen Eingriffen in den Kompetenzbereich des Bundes kommen werde. Insbesondere sei für eine relevante Beschränkung der Tätigkeit des Bundesamtes für Strahlenschutz nichts erkennbar. In der Vergangenheit hätten etliche Kommunen ihre Häfen für Atomtransporte gesperrt, so z. B. Wilhelmshaven, Lübeck, Emden, Cuxhaven und Rostock. Die Beschlüsse der Gemeindeparlamente seien vom Bundesamt nach Kenntnis der Fraktion Die Linke beachtet worden; rechtliche Maßnahmen seien gegen die Kommunen nicht ergriffen worden. Überdies sehe das geänderte Hafenbetriebsgesetz vor, dass ausnahmsweise von dem generellen Verbot abgewichen werden könne. Das Bundesamt sei verpflichtet, Transportunternehmen auf diese Möglichkeit hinzuweisen.

Entgegen der Ansicht der Antragsteller verstoße das Änderungsgesetz nicht gegen den Grundsatz der Bundestreue. Der Bundesgesetzgeber habe sich selbst dazu entschieden, die Nutzung der Kernenergie zu beenden. Die beschlossene Teilentwidmung laufe diesem Ziel nicht zuwider, es könnte vielmehr argumentiert werden, dass die Teilentwidmung eine eigenständige, entschiedene Unterstützung des bundespolitisch gewollten Ausstiegs aus der Kernenergie sei.

Unzutreffend sei es weiter, dass das geänderte Hafenbetriebsgesetz Deutschland daran hindere, seine gegenüber Frankreich übernommenen Pflichten erfüllen zu können. Der Export abgebrannter Brennelemente sei bereits seit dem 1. Juli 2005 durch Bundesgesetz untersagt. Es könne deshalb nur um den Re-Import von vor dem 1. Juli 2005 exportierter abgebrannter Brennteile gehen. Die Anzahl dieser Kernbrennstoffe sei gering, hierfür seien in jedem Fall genügend Umschlagmöglichkeiten in anderen deutschen Häfen vorhanden.

Im Hinblick auf die von den Antragstellern aufgeworfenen unionsrechtlichen Fragen sei anzumerken, dass auf Kernbrennstoffe im Sinne von § 2 Abs. 1 AtomG zweifellos die Regelung des Art. 93 Euratom-Vertrag Anwendung finden würde. Art. 93 Euratom-Vertrag verbiete, dass die Mitgliedstaaten untereinander für die betreffenden Erzeugnisse mengenmäßige Beschränkungen vorsähen. Um eine solche Beschränkung handele es sich hier aber nicht. Selbst wenn man Art. 34 AEUV als unionsrechtlichen

Maßstab zugrunde legen würde, würde das im Ergebnis nichts an der Beurteilung ändern. Hinzuweisen sei auf die sog. Keck-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Das geänderte Hafenerbetriebsgesetz bewirke danach nur eine – unionsrechtlich zulässige – Änderung der Modalitäten des Warenverkehrs.

6. Die CDU-Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft hat auf eine eigene Stellungnahme verzichtet.

B.

Der Normenkontrollantrag ist unzulässig.

I.

Die Antragsteller beantragen mit ihrem Hauptantrag die Feststellung, dass das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenerbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012 (Brem.GBl. S. 10) gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes – vermittelt über Art. 64 der Bremischen Landesverfassung – sowie gegen den ungeschriebenen Grundsatz der Bundestreue verstößt.

Die Zulässigkeit dieses Antrags beurteilt sich nach Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremLV i. V. m. § 24 BremStGHG. Danach ist der Staatsgerichtshof zuständig für die Entscheidung von Zweifelsfragen über die Auslegung der Landesverfassung und andere staatsrechtliche Fragen, die ihm der Senat, die Bürgerschaft, oder ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft oder eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Landes Bremen vorlegt.

Die Antragsteller bilden ein Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft und sind damit gemäß Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremLV antragsbefugt.

Das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenerbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012 (BremGBl. S. 10) ist als Landesgesetz ein geeigneter Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle.

Der Staatsgerichtshof misst die Gültigkeit bremischen Landesrechts indes allein an der bremischen Landesverfassung. Eine Prüfkompetenz in Bezug auf die mit dem Normenkontrollantrag aufgeworfene Frage, ob das Gesetz gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes und den ungeschriebenen Grundsatz der Bundestreue verstößt, besteht nicht.

1. In dieser Beschränkung auf die Entscheidung über landesverfassungsrechtliche Fragen kommt zum Ausdruck, dass die Verfassungsräume von Bund und Ländern nach der föderativen Ordnung des Grundgesetzes prinzipiell selbständig nebeneinander stehen. Soweit das Grundgesetz für die Verfassung der Länder nichts anderes bestimmt, können diese im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie ihr Verfassungsrecht und ihre Verfassungsgerichtsbarkeit selbst ordnen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 – BVerfGE 96, 345, 368 ff.). Dabei bestimmt der jeweilige Verfassungsraum die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts. Der Kompetenzbereich der Landesverfassungsgerichtsbarkeit ist auf die Auslegung der Landesverfassung beschränkt, der des Bundesverfassungsgerichts auf die Auslegung des Grundgesetzes (BVerfG, Beschl. v. 2.2.1960 – 2 BvF 5/58 – BVerfGE 10, 285, 293). Dementsprechend haben die Landesverfassungsgeber durchweg die Landesverfassung als Kontrollmaßstab in Verfahren vor den Landesverfassungsgerichten festgelegt (Art. 68 Abs. 1 S. 2 BWVerf.; Art. 65 i. V. m. Art. 92, Art. 66 i. V. m. Art. 120, Art. 98 S. 4 Bay.Verf.; Art. 84 Abs. 2 Berl.Verf.; Art. 113 Bbg.Verf.; Art. 64 Abs. 2, Art. 65 Abs. 3 Hamb.Verf.; Art. 131 ff. Hess.Verf.; Art. 58 Verf.M-V; Art. 54 Nds.Verf.; Art. 75 NRWVerf.; Art. 130, Art. 135 Abs.1 Rh.-Pf.Verf.; Art. 97 SLVerf.; Art. 81 Abs. 1 Sächs.Verf.; Art. 75 Verf.LSA; Art. 44 Schl.-H.Verf.; Art. 80 Thür.Verf.).

Auch der Staatsgerichtshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass Prüfungsmaßstab für ihn nicht das Grundgesetz oder sonstiges Bundesrecht, sondern allein die Landesverfassung ist (vgl. Ent. v. 29.9.1956 – St 3/51 – BremStGH 1, 71; Ent. v. 23.9.1974 – St 1, 2/73 – BremStGH 2, 38, 76).

2. Allerdings stehen die Verfassungsräume von Bund und Ländern nicht beziehungslos nebeneinander. Es ist ein Kennzeichen von Bundesstaatlichkeit, dass bestimmte Normen der Bundesverfassung sowie auf ihrer Grundlage ergangene Rechtsakte in den Ländern unmittelbar gelten. Zu den Normen des Grundgesetzes, die unmittelbar kraft Bundesverfassungsrechts in den Ländern gelten, zählt etwa Art. 1 Abs. 3 GG i. V. m. den Grundrechten des Grundgesetzes.

Unmittelbare Rechte und Pflichten für die Länder entfalten auch die Vorschriften über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder in Art. 70 ff. GG. Diese Vorschriften, die die Gesetzgebungszuständigkeiten abgrenzen, bilden ein Scharnier der bundesstaatlichen Ordnung, so dass beide Seiten – Bund und Länder – unmittelbar an sie gebunden sind.

Grundgesetzliche Normen mit unmittelbarer Bindungswirkung für die Bundesländer unterliegen grundsätzlich allein der Jurisdiktion des Bundesverfassungsgerichts. Steht im Streit, ob Landesrecht mit dem Grundgesetz oder mit sonstigem Bundesrecht vereinbar ist, kann eine abstrakte Normenkontrolle allein zum Bundesverfassungsgericht im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG erhoben werden.

3. Das Grundgesetz scheidet indes nicht vollkommen als Prüfungsmaßstab in landesverfassungsgerichtlichen Verfahren aus.

a) Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit hat auf die Grundgesetzmäßigkeit ihres Prüfungsmaßstabs zu achten und hat deshalb im Vorfeld die anzuwendende Bestimmung der Landesverfassung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu prüfen. Der Staatsgerichtshof hat ausdrücklich anerkannt, dass er zur Prüfung dieser bundesrechtlichen Vorfrage befugt ist (StGH, Ent. v. 5.1.1957 – St 2/56 – BremStGHE 1, 73, 76; Ent. v. 12.7.1967 – St 2/66 – BremStGHE 1, 145, 150). Eine derartige Vorprüfungscompetenz steht indes hier nicht in Frage.

b) Prinzipien oder Normen der Bundesverfassung sind weiter Prüfungsmaßstab in landesverfassungsgerichtlichen Verfahren, soweit sie ungeschriebene Bestandteile der Landesverfassung sind. Ungeschrieben bedeutet, dass es für die landesverfassungsrechtliche Geltung keine Bezugsnorm in der Landesverfassung gibt. Hiervon zu unterscheiden ist der Fall, dass die Landesverfassung Teile der Bundesverfassung durch eine Rezeptions- oder Öffnungsklausel zu ihrem Bestandteil macht. Im ersten Fall wurzelt die Geltungsanordnung in der Bundesverfassung, im zweiten Fall (dazu unter c) in der Landesverfassung.

aa) Die sog. „Bestandteilstheorie“ geht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurück. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in einer frühen Entscheidung, in der es auf der Grundlage von Art. 99 GG die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein auszulegen hatte (Urt. v. 5.4.1952 – 2 BvH 1/52 – BVerfGE 1, 208, 232), hervorgehoben, dass die Verfassung der Gliedstaaten eines Bundesstaates nicht in der Landesverfassungsurkunde allein enthalten sei, sondern in sie auch Elemente der Bundesverfassung hinein wirkten. Dabei handele es sich vielfach um allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze, die im Grundgesetz normiert seien, aber als ungeschriebene Bestandteile auch der Landesverfassungen vorausgesetzt werden könnten. In dem konkreten Fall, der die Gültigkeit einer Sperrklausel für den Südschleswigschen Wählerverband betraf, hat das Bundesverfassungsgericht als Beispiel auf die in Art. 20 Abs. 3 GG normierte Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung hingewiesen und explizit Art. 25 GG sowie der Gleichheit vor dem Gesetz eine solche Bestandteilstwirkung beigemessen.

In der Folgezeit hat das Bundesverfassungsgericht die Fälle eines solchen Hineinwirkens von Normen der Bundesverfassung in das Landesverfassungsrecht, in denen die Länder dann „als Hüter der Gesamtverfassung im Verhältnis zu den Zentralorganen in Erscheinung“ träten, allerdings als „selten“ bezeichnet (BVerfG, Urt. v. 11.7.1961 – 2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59 – BVerfGE 13, 54, 79). Sowohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als auch der Landesverfassungsgerichte ist anerkannt, dass insbesondere Art. 21 GG, der das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen garantiert, unmittelbar für die Länder gilt und Bestandteil der Landesverfassungen ist (BVerfG, Urt. v. 13.2.2008 – 2 BvK 1/07 – BVerfGE 120, 82, 104, m. w. N.; vgl. zuletzt Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 15.1.2013 – HVerfG 2/11 – NordÖR 2013, 156, 157). Auch der Staatsgerichtshof hat wiederholt bekräftigt, dass Art. 21 Abs. 1 GG in das Landesverfassungsrecht hinein wirkt, d. h. Bestandteil der Landesverfassung ist (StGH, Ent. v. 30.11.1983 – St 1/83 – BremStGHE 4, 74, 81; Urt. v. 27.2.2004 – St 1/03 – BremStGHE 7, 40, 52).

bb) Die Vorschriften des Grundgesetzes über die Gesetzgebungszuständigkeiten (Art. 70 ff. GG) sind keine ungeschriebenen Bestandteile der Landesverfassungen. Davon geht auch das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 7. Mai 2001 aus, in der es auf der Grundlage von Art. 99 GG als Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein tätig geworden ist (Beschl. v. 7.5.2001 – 2 BvK 1/00 – BVerfGE 103, 332, 357). Das Bundesverfassungsgericht führt dazu aus, dass die Verfassungsautonomie der Bundesländer es gebiete, die Konstruktion der Bestandteilstwirkung bundesrechtlicher Normen restriktiv zu handhaben. Dem ist zuzustimmen, weil anderenfalls Regelungen der Bun-

desverfassung zu Bestandteilen der Landesverfassung mutieren könnten, ohne dass es hierfür in der Landesverfassung einen normativen Anknüpfungspunkt gibt.

Selbstverständlich entfalten die Vorschriften des Grundgesetzes über die Gesetzgebungszuständigkeiten unmittelbare Wirkung auch für die Bundesländer. Aus den Befugnisnormen des Grundgesetzes ergeben sich die Kompetenzgrenzen des Landesgesetzgebers. Die Vorschriften des Grundgesetzes über die Gesetzgebungszuständigkeiten sind darum aber nicht „wesensnotwendig mitzudenkender Inhalt des Landesverfassungsrechts“ (so *Caspar* Kompetenzen des Landesverfassungsgerichts im Schnittfeld zwischen Bundes- und Landesrecht, NordÖR 2008, 193, 195), und die unmittelbare Wirkung dieser Vorschriften sowohl für den Bund als auch für die Länder führt auch nicht notwendig zu ihrer „zweiseitige[n] Wirksamkeit“ sowohl für die Bundes- als auch die Landesverfassung (so *Löwer* Bundesverfassungstextliche Ergänzungen der Landesverfassung zur Gewinnung landesverfassungsgerichtlicher Prüfungsmaßstäbe, NdsVBl. 2010, 138, 143). Die kompetenzverteilende und -begrenzende Wirkung besteht allein kraft Bundesverfassungsrechts. Einer Transformation in das Landesverfassungsrecht bedarf es nicht. Die Reichweite ihrer Befugnisse können die Länder unmittelbar aus dem Grundgesetz ablesen (BVerfG, Beschl. v. 7.5.2001 – 2 BvK 1/00 – BVerfGE 103, 332, 357).

c) Die Vorschriften des Grundgesetzes über die Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten können allenfalls dann zugleich Bestandteil einer Landesverfassung sein, wenn sich eine Landesverfassung durch eine ausdrückliche Bestimmung für die Vorschriften des Grundgesetzes über die Gesetzgebungskompetenzen öffnet und diese in Landesverfassungsrecht transformiert. Insoweit gilt dasselbe wie bei landesverfassungsrechtlichen Rezeptionsklauseln für die Grundrechte des Grundgesetzes. Verschiedene Landesverfassungen bestimmen, dass die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte Bestandteil der Landesverfassung sind; eine entsprechende Regelung enthalten etwa Art. 3 Abs. 2 Nds.Verf., Art. 4 Abs. 1 NRWVerf., Art. 2 Abs. 1 BWVerf. und Art. 5 Abs. 3 Verf.M-V. Durch eine solche landesverfassungsrechtliche Rezeption der Bundesgrundrechte kann im Wege der Transformation Landesverfassungsrecht entstehen. In dieser Konstellation sind Landesverfassungsgerichte befugt, Landesgesetze am Maßstab dieser transformierten Grundrechte zu prüfen (vgl. Nds. StGH, Urt. v. 6.9.2005 – StGH 4/04 – NordÖR 2005, 409, 411).

aa) Für die grundgesetzlichen Vorschriften zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen gilt im Ausgangspunkt nichts anderes. Dementsprechend hat es auch das Bundesverfassungsgericht in der schon genannten Entscheidung vom 7. Mai 2001 nicht ausgeschlossen, dass Landesverfassungen die grundgesetzlichen Bestimmungen über die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zum Bestandteil des Landesverfassungsrechts machen können. Als normative Ansatzpunkte werden zum Teil die landesverfassungsrechtlichen Gliedstaatsklauseln herangezogen. So bestimmt Art. 1 Abs. 1 S. 1 NRWVerf., dass dieses Bundesland ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland ist; entsprechende Klauseln enthalten etwa Art. 74 Abs. 1 Rh.-Pf.Verf. und Art. 1 Abs. 2 Nds.Verf.. Die Landesverfassungsgerichte der genannten Bundesländer haben sich auf den Standpunkt gestellt, sie seien befugt, Landesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu überprüfen. Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung bilde zugleich die Grenze der nach der Landesverfassung grundsätzlich unbeschränkten Gesetzgebungsbefugnis der Landesstaatsgewalt. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen (Urt. v. 19.5.1992 – 5/91 – NVwZ 1993, 57, 59) sowie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (Urt. v. 2.11.2000 – VG N 2/00 – NVwZ 2001, 553, 554) haben sich dabei ausdrücklich auf die Gliedstaatsklausel der Landesverfassung bezogen. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof (Urt. v. 6.9.2005, a. a. O., S. 410) hat sich auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 1982 (2 BvH 1/82 u. a. – BVerfGE 60, 175) gestützt und die in Anspruch genommene Prüfbefugnis im Übrigen nicht weiter begründet. Das Bundesverfassungsgericht in seiner Eigenschaft als Landesverfassungsgericht des Landes Schleswig-Holstein hat eine Öffnung der dortigen Landesverfassung durch die entsprechende landesverfassungsrechtliche Gliedstaatsklausel allerdings verneint. In diesem Punkt grenzt sich die Entscheidung vom 7. Mai 2001 ausdrücklich von dem Beschluss vom 24. März 1982 ab (2 BvH 1/82 u. a. – BVerfGE 60, 175, 205), in dem der Hessische Staatsgerichtshof als gehalten angesehen wurde, ein Landesgesetz auf seine Vereinbarkeit mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu überprüfen. Die Hessische Landesverfassung habe in Art. 153 eine entsprechende Öffnungsklausel vorgesehen. Der Hessische Staatsgerichtshof hat allerdings nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2001 seine Rechtsprechung geändert und verneint nunmehr seine Prüfbefugnis (Urt. v. 4.5.2004 – P. St. 1714 – DVBl. 2004, 1022, 1031).

bb) Die Bremische Landesverfassung enthält in Art. 64 ebenfalls eine Gliedstaatsklausel. Diese ist jedoch nicht als landesverfassungsrechtliche Selbstverpflichtung zu verstehen, die Vorschriften des

Grundgesetzes über die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen nicht nur kraft Bundesverfassungsrechts, sondern zusätzlich auch kraft Landesverfassungsrechts zu beachten. Art. 64 BremLV transformiert die grundgesetzlichen Bestimmungen zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nicht in Landesverfassungsrecht.

Zwar hat der Staatsgerichtshof wiederholt und ausdrücklich den Gliedstaatscharakter des Bundeslandes Bremen hervorgehoben. So heißt es etwa in der Entscheidung vom 5. Januar 1957 (St 2/56 – BremStGHE 1, 73, 77), die Bundesländer führten unbeschadet ihrer Eigenständigkeit kein Sonderleben, sondern seien dem bundesstaatlichen Ganzen eingeordnet. Aus dem rechtlichen Gefüge der Bundesrepublik, in dem das Land Bremen stehe, erwachse dem Staatsgerichtshof die Pflicht, auch die Landesverfassung so auszulegen und anzuwenden, wie sie geltendes Recht sei, und nicht so, wie sie ohne Bestehen des Bundes geltendes Recht wäre oder vor seinem Entstehen geltendes Recht gewesen sei. In der Entscheidung vom 12. Juli 1967 (St 2/66 – BremStGHE 1, 145, 150) wird dieser Gedanke – allerdings bezogen auf die Prüfung bundesrechtlicher Vorfragen – aufgegriffen. In der Entscheidung vom 15. Januar 2002 (St 1/01 – BremStGHE 7, 9, 21) hat der Staatsgerichtshof unter Bezugnahme auf die vorstehend zitierte Rechtsprechung auf die Bindungswirkung bundesverfassungsrechtlicher Normen für das bremische Verfassungsleben und seine Organe abgestellt. Diesen Entscheidungen ist zu entnehmen, dass der Staatsgerichtshof die Bundesverfassung in seiner Spruchpraxis durchaus als einen die Landesstaatsgewalt limitierenden Maßstab herangezogen hat. In der Entscheidung vom 30.11.1983 (St 1/83 – BremStGHE 4, 74, 80) hat er dabei ausdrücklich auf Art. 64 BremLV Bezug genommen. Die Vorschrift verbiete den Landesorganen, das Verfassungsleben des Bundes zu stören. In dem Fall ging es um eine unzulässige Einflussnahme des Senats der Freien Hansestadt Bremen auf den Bundestagswahlkampf 1983.

Allerdings sind die diesen Entscheidungen zugrunde liegenden Sachverhalte mit der hier vorliegenden Fragestellung nicht zu vergleichen. So ging es in der zuletzt genannten Entscheidung darum, die landesverfassungsrechtlich an anderer Stelle begründeten Kompetenzen des Senats im Lichte des Umstandes limitierend auszulegen, dass Bremen Teil der Bundesrepublik Deutschland ist. Vorliegend stellt sich demgegenüber die Frage, ob Art. 64 BremLV die Verpflichtung entnommen werden kann, die im Grundgesetz vorgegebene Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen nicht nur kraft Bundesverfassungsrechts, sondern zusätzlich auch kraft Landesverfassungsrechts zu beachten.

Bereits die systematische Stellung von Art. 64 zu Beginn des Dritten Hauptteils der Bremischen Landesverfassung, der den Aufbau und die Aufgaben des Staates Bremen und seiner Organe regelt, legt ein Verständnis als Öffnungsnorm für Art. 70 ff. GG nicht nahe. Art. 64 BremLV bestimmt: „Der bremische Staat führt den Namen ‚Freie Hansestadt Bremen‘ und ist ein Glied der deutschen Republik und Europas.“ Art. 64 BremLV macht deutlich, dass sich dadurch, dass der Staat Bremen Glied der deutschen Republik und Europas ist, aus übergeordneten Rechtsordnungen Bindungen der Landesstaatsgewalt von Bremen ergeben können. Diese Bindungen betreffen die nachfolgenden Vorschriften über Aufbau und Aufgaben des Staates. Auch der Wortlaut gibt für eine Verpflichtung des Landes Bremen, diese sich aus übergeordneten Rechtsordnungen ergebenden Bindungen zusätzlich auch kraft Landesverfassungsrechts einhalten zu wollen, nichts her. Aus ihm ergibt sich weder ausdrücklich eine Selbstverpflichtung des Landes Bremen noch eine Transformation von übergeordneten Normen in das Landesverfassungsrecht.

Zudem hätte eine Auslegung des Art. 64 BremLV als Transformationsnorm äußerst problematische Folgewirkungen. Zum einen ergeben sich bundesstaatliche Begrenzungen der Landesstaatsgewalt nicht nur aus den hier in Rede stehenden Art. 70 ff. GG, sondern beispielsweise auch aus den Vorschriften des Grundgesetzes über die Verteilung der Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen, aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes und wegen Art. 31 GG, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht, aus dem gesamten (einfachen) Bundesrecht. Art. 64 BremLV würde dann all diese bundesverfassungsrechtlichen Regelungen zur Gliedstaatlichkeit in Landesverfassungsrecht transformieren. Dass Art. 64 der BremLV eine solch weitreichende Rechtsfolge setzt, ist angesichts des einzigen sprachlichen Anknüpfungspunkts „ist ein Glied der Deutschen Republik“ nicht überzeugend.

Art. 64 BremLV gibt keinen Hinweis darauf, zwischen den verschiedenen Normen (oder Normebenen), die die Handlungsbefugnisse des Landesgesetzgebers aus bundesstaatlicher Sicht begrenzen, zu differenzieren. Eine solche Differenzierung ergibt sich auch nicht aus verfassungstheoretischen Gründen. Da das Grundgesetz keine Hierarchie der Staatsgewalten kennt, kann man auch nicht annehmen, dass die textliche Bezugnahme auf den Gliedstaat in Art. 64 BremLV bedeutet, dass das Land Bremen jedenfalls – und vielleicht nur – die Bestimmungen des Grundgesetzes über die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen als besonders wichtige Bestandteile der Gliedstaatlichkeit zusätzlich in sein Lan-

desverfassungsrecht transformiere. Das Grundgesetz kennt eine Rangordnung der verfassungsrechtlichen Normen allenfalls im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG, der aber die Normen zur Kompetenzabgrenzung gerade nicht mit der Ewigkeitsgarantie versieht. Selbst die Rangordnung des Rechts, die der Verfassung Vorrang verleiht, spielt mit Blick auf die Bindungswirkung für den Landesgesetzgeber keine Rolle. Denn alle (gültigen) bundesrechtlichen Normen binden den Landesgesetzgeber; bei der Auslegung des den Ländern verbleibenden Spielraums bei Materien der konkurrierenden Gesetzgebung wird dies nur besonders deutlich.

Zum zweiten differenziert der Wortlaut des Art. 64 BremLV auch nicht zwischen der Gliedstellung im Hinblick auf Deutschland und im Hinblick auf Europa. Deutete man Art. 64 BremLV als Transformation der deutschen bundesstaatlichen Begrenzungen, gibt es keinen tragfähigen Grund, dies für Europa anders zu beurteilen. Dass aber die Europäische Rechtsordnung zum Bestandteil der Bremischen Landesverfassung gemacht werden soll, liegt der Aufnahme der Europaklausel in Art. 64 der BremLV nicht zugrunde.

Eine Interpretation, die es ablehnt, die bundesverfassungsrechtlich festgelegten Kompetenznormen zugleich als Landesverfassungsrecht anzusehen, beeinträchtigt auch nicht die Verfassungsautonomie der Länder. Diese verwirklicht sich vor allem in der Kompetenz der Länder, für ihren Verfassungsraum eigenständige Regelungen gerade auch in Abweichung vom Bundesverfassungsrecht zu schaffen, sofern das Grundgesetz dafür Raum lässt. Derartige Spielräume, die im Rahmen der Homogenitätsklausel nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG und nach Maßgabe von Art. 142 des GG insbesondere für Landesgrundrechte bestehen, sind indes für die Regelung der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nicht vorhanden: Da Art. 70 ff. GG in den Ländern unmittelbar gelten, ändert sich das Ausmaß der für das Land im Bundesstaat verbleibenden Gesetzgebungskompetenzen bei einem Verständnis des Art. 64 BremLV als Transformationsnorm in keiner Weise. Bei Annahme einer Transformation erhöht sich allein der Umfang der formalen Kontrollkompetenz des Staatsgerichtshofs. Doch ist diese formale Prüfungskompetenz nicht mit materiellem Gehalt unterlegt, da es in den Ländern keine unterschiedliche Auslegung von Bundeskompetenznormen geben kann. Die Letztentscheidung über die Auslegung von Bundesrecht obliegt – zu Recht – einem Gericht des Bundes, nicht dem eines Landes.

Dieses Ergebnis wird zudem durch einen Blick auf mögliche divergierende Auslegungen der grundgesetzlichen Normen über die Gesetzgebungskompetenzen durch Bundesverfassungsgericht und Landesverfassungsgerichte erhärtet. In dem Fall, dass das Bundesverfassungsgericht eine Kompetenz des Landesgesetzgebers verneint, die das Landesverfassungsgericht zuvor bejaht hat, mag dies eine hinzunehmende Konsequenz des Verfassungsgerichtsverbundes sein. Gravierende Folgen hätte aber der umgekehrte Fall, in welchem das Bundesverfassungsgericht dem Landesgesetzgeber eine Kompetenz zuerkennt, die das Landesverfassungsgericht zuvor verneint hat. Dann hätte das Landesverfassungsgericht die Kompetenzen des Landesgesetzgebers auf Grund seiner unzutreffenden Interpretation der bundesstaatlichen Kompetenzordnung über Gebühr beschränkt. Dass die Landesverfassung ohne ausdrücklichen normativen Anknüpfungspunkt die Grundlage dafür bieten soll, die Landesstaatsgewalt stärker zu beschränken, als das Grundgesetz es erfordert, leuchtet nicht ein.

d) Auch das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsgebot ist kein Anknüpfungspunkt für die Prüfung der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers. Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg sieht in dem Rechtsstaatsgebot des Art. 2 Bbg.Verf. die Grundlage für die Prüfung, ob das Landesrecht die bundesstaatliche Kompetenzordnung wahrt (Urt. v. 20.3.2003 – 54/01 – DVBl. 2003, 938, 939). Das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsgebot untersage dem Landesgesetzgeber Landesrecht zu setzen, ohne dazu befugt zu sein. Deshalb habe das Landesverfassungsgericht eigenständig zu prüfen, ob das Land sich innerhalb der Kompetenzordnung bewege. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sieht gleichfalls in dem landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsgebot des Art. 3 Abs. 1 Bay.Verf. eine Grundlage für die landesverfassungsgerichtliche Kompetenzkontrolle (st. Rspr., vgl. BayVerfGH, Ent. v. 20.6.2008 – Vf. 14-VII-00, DÖV 2008, 820; Ent. v. 3.2.2009 – Vf. 111-IX-08, BayVBl. 2009, 300). Er sieht das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsgebot aber erst dann als verletzt an, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht offen zutage trete und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten sei. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof nimmt für sich also in Anspruch, lediglich eine Evidenzkontrolle vorzunehmen.

Auch in der Bremischen Landesverfassung ist das Rechtsstaatsprinzip verankert (StGH, Ent. v. 9.6.1986 – St 2/85 – BremStGHE 4, 96, 105). Der Staatsgerichtshof hat dieses Prinzip aus „den Art. 64 ff. LV“ abgeleitet und ihm im konkreten Fall das Gebot der Bestimmtheit gesetzlicher Tatbestän-

de entnommen. Wenn sich jedoch schon aus der Gliedstaatsklausel des Art. 64 der Bremischen Landesverfassung, die gegenüber dem Rechtsstaatsprinzip der spezifischere Anknüpfungspunkt ist, keine Transformation der grundgesetzlichen Regelungen über die Gesetzgebungskompetenzen in die Landesverfassung ergibt, gilt das erst recht für das Rechtsstaatsprinzip.

e) Aus dem ungeschriebenen Grundsatz der Bundestreue lassen sich ebenso wenig weitere Anforderungen ableiten.

II.

Der Hilfsantrag, das Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG auszusetzen und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorzulegen, ob das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012 (Brem.GBl. S. 10) gegen Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und den Grundsatz der Bundestreue verstößt, ist ebenfalls unzulässig. Gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG hat ein Gericht, wenn es ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält, das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Der Staatsgerichtshof wendet das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012 (Brem.GBl. S. 10) bei seiner Entscheidung nicht an, sondern entscheidet im Landesverfassungsstreit allein über die Vereinbarkeit des Gesetzes mit der Landesverfassung. Eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht kommt deshalb von vornherein nicht in Betracht.

III.

Schließlich ist auch der weitere Hilfsantrag unzulässig, das Verfahren auszusetzen, um im Wege des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs herbeizuführen, wie die Warenverkehrsfreiheit des Art. 34 AEUV und die Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV mit Blick auf eine Regelung auszulegen sind, die bestimmte Güter (in concreto Kernbrennstoffe) vom Umschlag in einem Hafen ausnimmt. Der Staatsgerichtshof misst, wie dargelegt, bremisches Landesrecht allein am Maßstab der bremischen Landesverfassung. Den mit dem Hilfsantrag aufgeworfenen unionsrechtlichen Fragen ist im vorliegenden Verfahren nicht weiter nachzugehen. Eine Vorlage an den EuGH nach Art. 267 AEUV scheidet deshalb aus.

C.

Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, da das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof gebührenfrei ist und Auslagen nicht erstattet werden (§ 19 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BremStGH).

D.

Die Entscheidung ist mit 4 gegen 3 Stimmen ergangen.

gez. Meyer

gez. Prof. Alexy

gez. Prof. Dr. Gurlit

gez. Lissau

gez. Prof. Dr. Remmert

gez. Prof. Dr. Sacksofsky

gez. Prof. Dr. Schlacke

Abweichende Meinung der Präsidentin Meyer,
des Richters Prof. Alexy und der Richterin Prof. Dr. Schlacke
zum Urteil des Staatsgerichtshof Bremen
vom 12. April 2013 - St 1/12 -

Wir stimmen der Entscheidung des Staatsgerichtshofs nicht zu. Nach unserer Auffassung ist der Hauptantrag zulässig und begründet. Der Staatsgerichtshof hätte feststellen müssen, dass das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenebetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012 (BremGBI. S. 10) unwirksam ist.

I.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

Die Bremische Landesverfassung verbietet dem Landesgesetzgeber, gegen die Kompetenznormen des Grundgesetzes für die Gesetzgebung zu verstoßen. Aus diesem Grund ist der Staatsgerichtshof für die Überprüfung, ob das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenebetriebsgesetzes die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Atomrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14) verletzt, gemäß Art. 140 Abs. 1 S. 1 BremLV zuständig.

1. Das Grundgesetz trifft in Art. 70 ff. Regelungen über die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Diese Regelungen sind für die bundesstaatliche Ordnung von grundlegender Bedeutung. Sie grenzen die Gesetzgebungsgewalt von Bund und Ländern, die nach der bundesstaatlichen Verfassung weiterhin eigene Staatsqualität besitzen (BVerfG, Beschl. v. 29.1.1974 – 2 BvN 1/69 – BVerfGE 36, 342, 360), voneinander ab. Die Verteilung der Kompetenzen auf dem Gebiet der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern betrifft insofern ein Kernelement der föderalen Ordnung. Die nähere Bestimmung der den Ländern zustehenden Gesetzgebungsbefugnisse setzt fortan stets die Berücksichtigung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung voraus.

Die Kompetenzregelungen für die Gesetzgebung weisen einen unmittelbaren Bezug sowohl zum Rechtsstaats- als auch zum Demokratieprinzip auf. Das Rechtsstaatsprinzip ist berührt, weil es um die Gesetzgebung geht und das Gesetz in einer rechtsstaatlichen Ordnung die maßgebliche Grundlage staatlichen Handelns bildet. Das Demokratieprinzip ist berührt, weil mit der Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten Verantwortung verteilt und politische Legitimation begründet wird. Der Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034, Föderalismusreform I) lag in diesem Sinne maßgeblich die Erwägung zugrunde, die Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern klarer abzugrenzen und die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen.

Soweit die Länder mit ihrer Gesetzgebung in den Kompetenzraum des Bundes eindringen, handeln sie *ultra vires*, wie umgekehrt der Bund *ultra vires* handelt, wenn er in den Kompetenzraum der Länder eindringt. Es sprechen deshalb gute Gründe dafür, die Kompetenzbestimmungen als gemeinsamen Rechtsbestand des Bundes und der Länder anzusehen, d. h. sie als „gemeinsames Grenzrecht“ für beide Teilrechtsordnungen zu betrachten (so Löwer Bundesverfassungsrechtliche Ergänzungen der Landesverfassungen zur Gewinnung landesverfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstäbe, NdsVBI 2010, 138, 143). Zu Recht wird auch darauf hingewiesen, dass die Landesstaatsgewalt ohne die ihr aus der bundesstaatlichen Kompetenzordnung erwachsenen Schranken gar nicht mehr gedacht werden kann, die Schranken in diesem Sinne konstitutiv sind (Caspar Kompetenzen der Landesverfassungsgerichte im Schnittfeld zwischen Bundes- und Landesrecht, NordÖR 2008, 193, 195).

2. Die Bremische Landesverfassung verbietet dem Landesgesetzgeber, in den Kompetenzraum des Bundes einzudringen. Wir können der Mehrheit des Staatsgerichtshofs nicht darin folgen, dass die Landesverfassung gegenüber einer Verletzung der bundesstaatlichen Kompetenzregelungen in Art. 70 ff. GG durch den Landesgesetzgeber „neutral“ sei. Der Landesgesetzgeber hat diese Kompetenzordnung nicht nur kraft Bundesverfassungsrechts, sondern vielmehr auch kraft Landesverfassungsrechts zu beachten. Grundlage hierfür ist Art. 64 BremLV.

a) Art. 64 der am 21. Oktober 1947 verkündeten Bremischen Landesverfassung bestimmt, dass der bremische Staat ein Glied der deutschen Republik ist. Mit dieser Bestimmung wurde, bevor das Grundgesetz erlassen wurde und bevor es die Bundesrepublik Deutschland gab, normativ festgelegt, dass

der bremische Staat nicht als souveräner Staat bestehen solle, sondern als Glied einer größeren staatlichen Einheit Deutschlands (*Spitta* Kommentar zur Bremischen Landesverfassung, 1960, Anmerkung zu Art. 64). Der Begriff „Glied“ ist ein Rechtsbegriff (*Neumann* Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 4 Rdnr. 4). Art. 64 BremLV beinhaltet keine bloße programmatische Erklärung, sondern trifft die verbindliche Entscheidung, die rechtlichen Schranken der Landesstaatsgewalt zu akzeptieren, die aus der zukünftigen bundesstaatlichen Verfassung resultieren. Gliedstaatlichkeit bedeutet in diesem Sinne Selbstbindung bzw. -beschränkung. In dieselbe Richtung zielt Art. 152 BremLV. Diese Vorschrift sieht vor, dass die Bestimmungen der Landesverfassung, die der künftigen Deutschen Verfassung widersprechen, außer Kraft treten, sobald diese wirksam ist. Die Bremische Landesverfassung ist normativ auf den Bundesstaat ausgerichtet.

Die systematische Stellung von Art. 64 BremLV zu Beginn des Dritten Hauptteils der Bremischen Landesverfassung, der den Aufbau und die Aufgaben des Staates Bremen regelt, unterstreicht die Bedeutung, die die Landesverfassung dem Bekenntnis zur Gliedstaatlichkeit beimisst.

Zu den rechtlichen Bindungen, denen sich die Landesverfassung damit unterwirft, zählen maßgeblich die Kompetenzregelungen des Grundgesetzes für die Gesetzgebung. Die Schranken, die sich aus dieser Kompetenzordnung für die Ausübung der Landesstaatsgewalt ergeben, sind von der Landesverfassung ausdrücklich gewollt. Die Landesverfassung öffnet sich in dieser Hinsicht dem Verfassungsraum des Bundes. Der eigenständige rechtliche Gehalt von Art. 64 BremLV besteht darin, dass die Pflicht, diese Kompetenzordnung zu beachten, damit zugleich eine landesverfassungsrechtliche Grundlage enthält. Dies entspricht im Ergebnis der Konzeption eines „gemeinsamen Grenzrechts“.

Dass Art. 64 BremLV kein bloßer Programmsatz ist, sondern Rechtspflichten gegenüber den anderen Gliedern des Bundesstaates begründet, ist vom Staatsgerichtshof bereits ausdrücklich anerkannt worden (Ent. v. 30.11.1983 – St 1/83 – BremStGHE 4, 74, 80). Der Staatsgerichtshof hat in dieser Entscheidung aus Art. 64 BremLV abgeleitet, dass Landesorgane das Verfassungsleben der anderen Glieder der Republik nicht stören dürfen. Die Norm verpflichte vielmehr dazu, die sich aus der Einbettung in den Bundesstaat ergebenden Schranken zu beachten. Seinerzeit ging es um die Schranken, die sich für die Landesregierung aus der bundesstaatlichen Ordnung ergeben. Die dort entwickelten Überlegungen müssen erst recht gelten, wenn es um Grenzüberschreitungen des Landesgesetzgebers geht.

b) Der Staatsgerichtshof Bremen hat schon früher der Eingliederung des bremischen Staates in den Bundesstaat eine maßgebliche normative Relevanz beigemessen. Er hat hervorgehoben, dass sich aus der bundesstaatlichen Struktur des Gliedstaates ergibt, dass die Länder unbeschadet ihrer Eigenständigkeit kein Sonderleben führen, sondern dem bundesstaatlichen Ganzen eingeordnet sind (Ent. v. 5.1.1957 – St 2/56 – BremStGHE 1, 73, 77).

Das bedeutet zum Beispiel, dass bestimmte Normen des Grundgesetzes zugleich Bestandteil der Landesverfassung sein können. Die Grundgesetzbestimmungen gelten in diesem Fall als ungeschriebenes Landesverfassungsrecht. Der Staatsgerichtshof hat dies für Art. 21 GG angenommen (vgl. Ent. vom 30.11.1983 – St 1/83 – BremStGHE 4, 74, 81; Urt. v. 27.2.2004 – St 1/03 – BremStGHE 7, 40, 52), ebenso für Art. 33 Abs. 4 GG (Ent. v. 15.1.2002 – St 1/01 – BremStGHE 7, 9, 21, 37). In Bezug auf Art. 21 GG wird dies vom Bundesverfassungsgericht und den Verfassungsgerichten der Länder ebenso gesehen (vgl. BVerfG, Urt. v. 13.2.2008 – 2 BvK 1/07 – BVerfGE 120, 82, 104; für die Verfassungsgerichte der Länder vgl. zuletzt Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. v. 15.1.2013 – HVerfG 2/11 – NordÖR 2013, 156, 157).

Im Übrigen hat der Staatsgerichtshof immer wieder herausgestellt, dass das Grundgesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine maßgebliche Bedeutung für die Auslegung der Landesverfassung besitzen. Er hat hervorgehoben, dass die Landesverfassung so auszulegen und anzuwenden ist, wie sie geltendes Recht ist, nicht so, wie sie ohne Bestehen des Bundes geltendes Recht wäre oder vor seinem Entstehen geltendes Recht war (Ent. v. 5.1.1957 – St 2/56 – BremStGHE 1, 73, 77; Urt. v. 15.1.2002 – St 1/01 – BremStGHE 7, 9, 21). Er hat weiter ausgeführt, dass bestimmte landesverfassungsrechtliche Regelungen unter Umständen sogar nur vor dem Hintergrund der entsprechenden bundesverfassungsrechtlichen Gewährleistung richtig verstanden werden können (Ent. v. 22.1.1996 – St 1/94 – BremStGHE 6, 11, 19).

Der Staatsgerichtshof hat damit in verschiedener Hinsicht die Beziehung und wechselseitige Verschränkung der Verfassungsräume des Bundes und des bremischen Staates herausgearbeitet. Er hat unterstrichen, dass die Eigenschaft eines Gliedstaates auch landesverfassungsrechtliche Pflichten

begründet. Das hier vertretene Verständnis von Art. 64 BremLV entspricht dieser Konzeption des Staatsgerichtshofs.

c) Die Selbstbindung, die Art. 64 BremLV begründet, ist nicht dadurch fortgefallen, dass der Landesverfassungsgeber mit Änderungsgesetz vom 01.11.1994 (BremGBI. S. 289) bestimmt hat, dass der bremische Staat auch „Glied Europas“ ist. Die Verfassungsergänzung, durch die die Verankerung Bremens in Europa betont werden sollte (vgl. Bremischen Bürgerschaft, Landtag, Drucks. 13/897, S. 3), hat an der Gliedstaatlichkeit Bremens im Rahmen der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland nichts geändert (vgl. *Neumann* Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O., Art. 64 Rdnr. 7).

d) Es spricht einiges dafür, dass eine Überschreitung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung durch den Landesgesetzgeber zudem das in der Landesverfassung verankerte Rechtsstaatsgebot verletzt. Da eine Kompetenzüberschreitung bereits gegen Art. 64 BremLV verstößt, kann dieses dahinstehen.

e) Die im Rahmen eines Landesverfassungsverstreits erfolgende Überprüfung, ob Landesgesetze die Kompetenzregelungen der Art. 70 ff. GG wahren, stellt den Vorrang des Bundesverfassungsgerichts bei der Auslegung des Grundgesetzes nicht in Frage. Gemäß Art. 100 Abs. 3 GG ist ein Landesverfassungsgericht, das bei der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Verfassungsgerichts eines anderen Landes abweichen will, verpflichtet, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Art. 100 Abs. 3 GG verdeutlicht zum einen, dass auch die Auslegung des Grundgesetzes Gegenstand der Rechtsfindung des Verfassungsgerichts eines Landes sein kann, also insbesondere bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes eine Rolle spielen kann (BVerfG, Beschl. v. 24.3.1982 - 2 BvH 1,2/82, 2 BvR 233/82 - BVerfGE 60, 175, 206). Zum anderen gewährleistet die Vorlagepflicht den Vorrang des Bundesverfassungsgerichts bei der Auslegung des Grundgesetzes. Dass diese Vorlagepflicht nicht geeignet wäre, möglichen divergierenden Auslegungen entgegenzuwirken, ist nicht erkennbar.

3. Der hier vertretene Standpunkt wird auch von verschiedenen anderen Landesverfassungsgerichten geteilt. Teils wird die landesverfassungsrechtliche Relevanz der Kompetenzordnung des Grundgesetzes mit der Gliedstaatlichkeit des Bundeslandes, teils mit dem landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip begründet.

a) Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat aus der Regelung in Art. 1 Abs. 1 S. 1 NRWVerf., die den Gliedstaatscharakter des Bundeslandes normiert, abgeleitet, dass die Landesverfassung sich damit für ein Einwirken der bundesstaatlichen Kompetenzordnung geöffnet hat. Die Vorschriften über die Gesetzgebungszuständigkeiten in Art. 70 ff. GG begrenzen die Verbandskompetenz des Bundeslandes. Sie seien damit auch Inhalt des materiellen Landesverfassungsrechts (Urt. v. 19.5.1992 – 5/91 – NVwZ 1993, 57, 59). Denselben Standpunkt haben, gestützt auf vergleichbare landesverfassungsrechtliche Regelungen über die Gliedstaatlichkeit, der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (Urt. v. 2.11.2000 – VGH N 2/00 – NVwZ 2001, 553, 554), der Verfassungsgerichtshof Sachsen (Urt. v. 10.7.2003 - Vf. 43-II-0 - LVerfGE 14, 333. 358) sowie der Niedersächsische Staatsgerichtshof eingenommen (Urt. v. 6.9.2005 – Staatsgerichtshof 4/04 – NordÖR 2005, 409, 410).

Teils wird auch die Ansicht vertreten, dass gegen die Kompetenzordnung verstoßende Landesgesetze das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip verletzen. Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg führt aus, dass das Rechtsstaatsprinzip es dem Landesgesetzgeber untersage, Landesrecht zu schaffen, ohne dazu befugt zu sein (Urt. v. 20.3.2003 – 54/01 – DVBl. 2003, 938, 939). Auch nach Ansicht des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs kann ein gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes verstoßendes Landesgesetz das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip verletzen, der Verfassungsgerichtshof beschränkt seine Überprüfung insoweit auf schwerwiegende, besonders krasse Eingriffe in die Rechtsordnung (vgl. Ent. v. 20.6.2008 – Vf. 14-VII-00 – DÖV 2008, 820; Ent. v. 3.2.2009 – Vf. 111-IX-08 – BayVBl. 2009, 300).

b) Allerdings ist nicht zu verkennen, dass einige Landesverfassungsgerichte einer Verletzung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung durch den Landesgesetzgeber keine landesverfassungsrechtliche Relevanz beimessen. Die Verfassungsgerichte der Länder haben die Landesverfassungen jeweils in eigener Verantwortung auszulegen. Das beinhaltet, dass sie zu der hier angesprochenen Frage zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen können. Gleichwohl sind die von den betreffenden Landesverfassungsgerichten angestellten Überlegungen nicht dazu geeignet, den hier eingenommenen Standpunkt in Frage zu stellen.

Der Hessische Staatsgerichtshof hatte die Kompetenzordnung des Grundgesetzes zunächst als Prüfungsmaßstab herangezogen (Beschl. v. 14.1.1982 – P. St. 947 – DÖV 1982, 320). Er hatte sich dabei auf Art. 153 Hess.Verf. gestützt, der – ebenso wie Art. 64 BremLV – bereits vor Inkrafttreten des Grundgesetzes die Eingliederung Hessens in die zukünftige Verfassung der deutschen Republik sowie die damit einhergehende Abgrenzung der Befugnisse zwischen Gliedstaat und Bundesstaat normativ antizipierte.

Das wegen dieser Entscheidung angerufene Bundesverfassungsgericht hat die rechtliche Beurteilung des Hessischen Staatsgerichtshofs ausdrücklich geteilt (BVerfG, Beschl. v. 24.3.1982, a.a.O., 205). Es hat ausgeführt, dass die nähere Bestimmung der dem Landesgesetzgeber in Hessen zustehenden Gesetzgebungsbefugnisse eine Berücksichtigung der bundesrechtlichen Kompetenzverteilung voraussetze. Mit Rücksicht auf Art. 153 Hess.Verf. stelle der Streit um die Einhaltung der Kompetenzgrenzen einen Verfassungsverstreit innerhalb des Landes Hessen dar. Das entspricht dem hier eingenommenen Standpunkt.

Soweit der Hessische Staatsgerichtshof diese Rechtsprechung inzwischen aufgegeben hat (Urt. v. 4.5.2004 – B. St. 1714 – DVBl. 2004, 1022, 1031), kann das nicht überzeugen. Begründet wird der Rechtsprechungswechsel nicht. Art. 153 Hess.Verf. wird in der Entscheidung vom 4.5.2004 noch nicht einmal erwähnt.

Das Bundesverfassungsgericht hat überdies, und zwar in seiner Eigenschaft als Landesverfassungsgericht des Landes Schleswig-Holstein (Art. 99 GG), zu der Frage Stellung genommen, ob Art. 1 Schl.-H. Verf. eine Öffnungsnorm in Richtung auf die bundesstaatliche Kompetenzordnung darstellt (BVerfG, Beschl. v. 7.5.2001 – 2 BvK 1/00 – BVerfGE 103, 332, 357/358). Art. 1 Schl.-H. Verf. bestimmt, dass das Bundesland Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland ist. Das Bundesverfassungsgericht hat dieser Vorschrift den Charakter einer Öffnungsnorm abgesprochen.

Nähere Ausführungen zum positiven normativen Gehalt von Art. 1 Schl.-H. Verf. macht das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 7.5.2001 nicht. Es führt lediglich aus, dass die Verfassungsautonomie eines Bundeslandes und damit seine Staatlichkeit „ganz nachhaltig beschädigt“ werden würden, je mehr an Prinzipien oder Normen der Bundesverfassung in eine Landesverfassung „hineingelesen“ würden. Auf diese Weise werde letztlich ein Eckpfeiler des Staatswesens der Bundesrepublik Deutschland „untergraben“, nämlich das föderale Prinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Ob diese Befürchtungen berechtigt sind, erscheint zweifelhaft. In dieser Pauschalität entbehren sie jedenfalls der Grundlage. So wird die Annahme, dass die jeweils von den Verfassungsgerichten zu hütenden Verfassungsräume strikt getrennt seien, vom Staatsgerichtshof Bremen nicht geteilt. In ständiger Rechtsprechung hat der Staatsgerichtshof das Hineinwirken der Bundesverfassung in den Verfassungsraum des Landes betont; die Verfassungsautonomie des Bundeslandes wurde dadurch nicht beschädigt. Gleiches gilt für die von verschiedenen Landesverfassungsgerichten in Anspruch genommene Überprüfung der Landesgesetzgebung am Maßstab der Kompetenzordnung des Grundgesetzes, die der Gliedstaatlichkeit des jeweiligen Bundeslandes Rechnung trägt. Es ist nicht erkennbar, dass durch diese Überprüfung, die seit Längerem praktiziert wird, die föderale Ordnung beeinträchtigt worden wäre. Zwischen Landesverfassungsgerichten und Bundesverfassungsgericht besteht vielmehr ein Verbund, der durch wechselseitige Verschränkung und Beeinflussung gekennzeichnet ist. Dass dies zu einer Schwächung der jeweiligen Verfassungsräume führen würde, kann nicht angenommen werden (vgl. *Voßkuhle* Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen und europäischen Verfassungsgerichtsverbund - Am Beispiel des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen, JöR 59 (2011), 215, 228, 232).

II.

Der Normenkontrollantrag ist unseres Erachtens auch begründet.

Das Gesetz zur Änderung des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes vom 31. Januar 2012 (BremGBL 2012, S. 10) verstößt gegen Art. 64 BremLV i. V. m. Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und ist deshalb gemäß Art. 71 GG unwirksam. Der Landesgesetzgeber hat mit diesem Gesetz eine atomrechtliche Regelung getroffen, für die er keine Gesetzgebungskompetenz besitzt.

1. Der durch das Änderungsgesetz neugefasste § 2 Abs. 2 BremHafenbetrg bestimmt, dass die bremischen Häfen als Universalhäfen gewidmet und als öffentliche Einrichtung für den Umschlag aller zulässigen Güter offen sind. § 2 Abs. 3 Satz 1 Hafenbetrg schließt Kernbrennstoffe im Sinne des § 2 Abs. 1 AtomG vom Umschlag aus; § 2 Abs. 3 Satz 2 Hafenbetrg ermächtigt den Senat, Ausnahmen

von dem Ausschluss zuzulassen. Die Absätze 2 und 3 stehen nach der Konzeption des Landesgesetzgebers in einem sachlichen Zusammenhang. Es handelt sich um eine Gesamtregelung, deren Elemente nicht isoliert betrachtet werden können. Die Verfassungswidrigkeit von § 2 Abs. 3 HafetrG führt zur Verfassungswidrigkeit des gesamten Änderungsgesetzes.

2. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG hat der Bund die ausschließliche Zuständigkeit für „die Erzeugung und Nutzung von Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesem Zweck dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen und die Beseitigung radioaktiver Stoffe“. Die Vorschrift unterstellt damit nach einhelliger Ansicht den gesamten Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie der Gesetzgebung des Bundes (*Heintzen* in: von Mangoldt/Klein/Stark, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 73 Rdnr. 134; *Stettner* in: Dreier, GG, Supplementum 2007, Art. 73 Rdnr. 74; *Degenhart* in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 73 Rdnr. 59). Sie erfasst auch den Transport von Kernbrennstoffen.

In diesem Sinne bestimmt § 4 AtomG im Einklang mit Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG, dass die Beförderung von Kernbrennstoffen der Genehmigungspflicht unterliegt (Abs. 1) und regelt die Genehmigungsvoraussetzungen (Abs. 2). Dabei wird keiner der Verkehrsträger für die Beförderung ausgeschlossen (Abs. 6). Nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 AtomG ist das Bundesamt für Strahlenschutz für die Erteilung der Genehmigung zuständig.

Auch in dem vom Senat der Freien Hansestadt Bremen eingeholten Rechtsgutachten der Rechtsanwälte Gassner, Groth und Sander vom 27.10.2011 wird im rechtlichen Ansatz nicht in Zweifel gezogen, dass Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG sich auf die mit der Nutzung der Kernenergie „verbundenen Transportvorgänge von Kernbrennstoffen“ erstreckt (S. 9, ebenso S. 15, 63, 76 des Gutachtens).

3. § 2 Abs. 3 BremHafetrG trifft eine Regelung über den Transport von Kernbrennstoffen im Sinne des § 2 Abs. 1 AtomG. Es schließt einen solchen Transport über die bremischen Häfen grundsätzlich aus. Da gesetzliche Regelungen über den Transport von Kernbrennstoffen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes fallen, verstößt das Gesetz gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung.

a) Bei der Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern kommt es maßgeblich auf den sachlichen Gehalt der in Rede stehenden landesgesetzlichen Regelung an (BVerfG, Beschl. v. 9.10.1984 - 2 BvL 10/82 - BVerfGE 67, 299, 321). Entscheidend ist nicht die Bezeichnung, die sich ein Gesetz gibt, sondern der objektiv bestimmbare Inhalt der jeweiligen Regelung (BVerfG, Beschl. v. 29.10.1958 - 2 BvL 19/56 - BVerfGE 8, 260, 270).

Nach diesem Maßstab handelt es sich bei § 2 Abs. 3 BremHafetrG der Sache nach um eine atomrechtliche Regelung. Der Landesgesetzgeber verbietet mit ihr den Umschlag von Kernbrennstoffen im Sinne des § 2 Abs. 1 AtomG über die bremischen Häfen. Dass sprachlich von einem „Ausschluss“ die Rede ist, ändert nichts am Vorliegen einer Verbotsregelung: Entscheidend ist, dass diese Kernbrennstoffe zukünftig von Gesetzes wegen grundsätzlich nicht mehr über bremische Häfen umgeschlagen werden dürfen. „Umschlag“ ist die spezifische Transportleistung, die in einem Hafen erbracht wird. Das Umschlagverbot stellt deshalb ein Transportverbot dar.

Würden alle norddeutschen Küstenländer ein entsprechendes Transportverbot erlassen, wäre der Seeweg über deutsche Häfen für die Beförderung von Kernbrennstoffen im Sinne des § 2 Abs. 1 AtomG ausgeschlossen. Ein bislang genutzter und ersichtlich als erforderlich angesehener Transportweg stünde nicht mehr zur Verfügung. Diese Überlegung verdeutlicht, dass § 2 Abs. 3 BremHafetrG die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG berührt.

Wenn in dem vom Senat der Freien Hansestadt Bremen vorgelegten Rechtsgutachten vom 27.10.2011 davon gesprochen wird, das Umschlagverbot betreffe lediglich eine „Vorfrage des Transports“ (S. 76 des Gutachtens), wird das dem objektiven Regelungsgehalt der landesgesetzlichen Norm erkennbar nicht gerecht. Das Umschlagverbot erstreckt sich unmittelbar auf den Transport, indem es diesen unterbindet.

b) An dem Vorliegen einer atomrechtlichen Regelung ändert sich auch dadurch nichts, dass der Landesgesetzgeber den Ausschluss als Teilentwidmung bezeichnet.

Ein landesrechtliches Umschlagverbot für Kernbrennstoffe im Sinne von § 2 Abs. 1 AtomG, das sich auf atomrechtliche Erwägungen stützen würde, etwa auf Gründe der atomrechtlichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge, würde offenkundig gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes verstoßen. Denn

es fällt in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, nähere Regelungen zur Gefahrenabwehr und Risikovorsorge beim Transport dieser Brennstoffe zu treffen. Atomspezifische Gefahren sind durch Bundesrecht zu bewältigen; das Atomgesetz enthält auch entsprechende Regelungen. Das Rechtsgutachten vom 27.10.2011 weist zutreffend auf diese Rechtslage hin (S. 12, 17, 95 des Gutachtens).

Es spricht deshalb die Empfehlung aus, die beabsichtigte Ausschlussvorschrift als Teilentwidmung zu qualifizieren. Denn anders als die Regelung atomspezifischer Gefahren falle die Widmung eines Hafens in die Zuständigkeit des Landes. Es sei dem Landesgesetzgeber unbenommen, im Interesse einer grundsätzlich auf Nachhaltigkeit und erneuerbare Energien ausgerichteten Gesamtwirtschaft bezüglich des Umschlags von Kernbrennstoffen eine Teilentwidmung des Hafens vorzunehmen. Diesen Überlegungen hat der Landesgesetzgeber sich ausdrücklich angeschlossen (vgl. Bremische Bürgerschaft/Landtag, Drucks. 18/96 vom 2.11.2011, S. 1/2; Drucks. 18/197 vom 16.1.2012, S. 2, 11).

Maßgeblich für die Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten ist indes nicht die Bezeichnung einer gesetzlichen Regelung, sondern deren objektiver Inhalt. Zwar ist es richtig, dass Häfen öffentliche Sachen sind und es dem jeweiligen Hafenträger bzw. gegebenenfalls auch dem Landesgesetzgeber obliegt, den Widmungsumfang eines Hafens festzulegen (S. 50 des Gutachtens). Die Widmung kann sich umfassend auf den Umschlag aller Güter erstrecken, sie kann aber auch entweder für den gesamten Hafen oder für Teile des Hafengebiets auf bestimmte Güter beschränkt sein (z. B. Getreide, Kohle, Öl, Container, Autos, Schwergut etc., vgl. *Lagoni* Atomtransporte im Hafen, NordÖR 2012, 335). Sie kann sich darüber hinaus auch auf bestimmte Verkehrsfunktionen beziehen (z. B. Sportschifffahrt, militärische Nutzung etc.). Die Umschlag- und Verkehrsfunktion wird dabei maßgeblich von der jeweiligen Hafenin-Infrastruktur bestimmt. Diese prägt den Widmungsumfang. Das Rechtsgutachten weist zutreffend darauf hin, dass ein Land gegenüber dem Bund nicht verpflichtet ist, Häfen mit einer bestimmten Hafenin-Infrastruktur und einem bestimmten Widmungsumfang einzurichten oder aufrechtzuerhalten (S. 68 des Gutachtens).

Hierum geht es im vorliegenden Fall jedoch nicht. § 2 Abs. 2 BremHafenbetrG qualifiziert die bremischen Häfen ausdrücklich als Universalhäfen, die für den Umschlag aller zulässigen Güter offenstehen. Die Hafenin-Infrastruktur der bremischen Häfen entspricht der eines Universalhafens. Dementsprechend sind in der Vergangenheit, wenn auch in vergleichsweise geringem Umfang, Kernbrennstoffe i.S.v. § 2 Abs. 1 AtomG in den bremischen Häfen umgeschlagen worden.

§ 2 Abs. 3 BremHafenbetrG zielt darauf ab, dieses Gütersegment, für das die erforderliche Hafenin-Infrastruktur vorhanden ist, zukünftig vom Umschlag auszunehmen. Für dieses spezielle Gütersegment wird eine landesgesetzliche Sonderregelung getroffen. Dabei mag dahinstehen, ob und gegebenenfalls welche rechtlichen Schranken bestehen, wenn ein Landesgesetzgeber einzelne Gütersegmente ungeachtet einer vorhandenen Hafenin-Infrastruktur vom Hafenumschlag ausschließt. Denn die hier getroffene Sonderregelung betrifft ein Gütersegment, dessen Transport einem speziellen bundesrechtlichen Regime unterliegt, nämlich dem des Atomgesetzes. In dieses Regime greift die Sonderregelung ein. Dass der Landesgesetzgeber sie als Teilentwidmung bezeichnet, ändert hieran nichts.

Vor diesem Hintergrund mag dahinstehen, wie das in § 2 Abs. 3 BremHafenbetrG ausdrücklich aufgenommene Motiv des Landesgesetzgebers, damit einer grundsätzlich auf Nachhaltigkeit und erneuerbare Energien ausgerichteten Gesamtwirtschaft zu dienen, zu bewerten ist. Entscheidend ist, dass das Atomrecht und insbesondere der beschlossene Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie (§ 1 Nr. 1 AtomG) der Gesetzgebung des Bundes unterliegen. Für eigene atomrechtliche Regelungen der Länder ist daneben kein Raum.

4. Ausschließliche Gesetzgebung bedeutet nach Art. 71 GG, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt worden sind. Eine solche Ermächtigung liegt hier nicht vor.

Rechtsfolge der Kompetenzwidrigkeit ist die Unwirksamkeit des Änderungsgesetzes. Dies ergibt sich unmittelbar aus Art. 71 GG, der gegenüber Art. 31 GG die speziellere Regelung ist (vgl. *Heintzen* in von Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 71 Rdnr. 30; *Degenhart* in Sachs, a.a.O., Art. 71 Rdnr. 5).

Die hier vorgenommene Auslegung von Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG weicht nicht von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Verfassungsgerichts eines anderen Landes ab. Für eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG ist deshalb kein Raum. Der Verstoß gegen die grundgesetzlichen Normen über die Gesetzgebungszuständigkeit und damit gegen Art. 64 BremLV ist vielmehr klar und eindeutig. Der Staatsgerichtshof hätte unseres Erachtens einen Verstoß gegen die Landesverfassung feststellen müssen.

gez. Meyer

gez. Prof. Alexy

gez. Prof. Dr. Schlacke