

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 5/25 e.A.

Beschluss

In dem einstweiligen Anordnungsverfahren

der Fraktion der Freien Demokratischen Partei im Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden René Domke, MdL,
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin

- Antragstellerin -

gegen

die Landesregierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz,
Puschkinstraße 19-21, 19055 Schwerin

- Antragsgegnerin -

Beteiligt nach § 38 Abs. 2 LVerfGG:

Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Präsidentin Birgit Hesse,
Lennéstraße 1 (Schloss), 19053 Schwerin

wegen Verletzung des Gesetzgebungsrechts des Landtags Mecklenburg-Vorpommern

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

am 20. März 2025

durch

die Präsidentin Köster-Flachsmeyer,
die Vizepräsidentin Dr. Lehmann-Wandschneider,
den Richter Prof. Dr. Classen,
den Richter Tränkmann,
den Richter Hanenkamp,
die Richterin von Busse und
den Richter Schmidt

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird verworfen.
Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

A.

Die Antragstellerin ist eine Fraktion im Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Sie hat im Wege der Organstreitigkeit (LVerfG 4/25) sinngemäß die Feststellung begehrt, die Antragsgegnerin würde durch eine im Bundesrat abgegebene Zustimmung zu der vorgeschlagenen Änderung des Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) – „Lockerung der Schuldenbremse“ – das Recht des Landtages auf Mitwirkung bei der Änderung der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern (LV M-V) sowie ihre Verpflichtung zur Verfassungsorgantreue verletzen.

Die Antragstellerin begehrt zudem, der Antragsgegnerin durch eine einstweilige Anordnung gemäß § 30 Landesverfassungsgerichtsgesetz (LVerfGG M-V) zu untersagen, dem Gesetzentwurf im Bundesrat zuzustimmen.

I.

Der Bundestag billigte in seiner Sitzung vom 18.03.2025 mit Zweidrittelmehrheit einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes bezüglich einer Reform der Schuldenbremse (BT-Drs. 20/15096 in Form der Beschlussempfehlung BT-Drs. 20/15117 Buchstabe a). Unter anderem sieht der Entwurf eine Änderung von Art. 109 Abs. 3 GG vor.

Art. 109 Abs. 3 GG lautet bisher:

„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.“

Diese Regelung soll durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) wie folgt geändert werden:

„Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Die Gesamtheit der Länder entspricht Satz 1, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 6 auf die einzelnen Länder regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, treten außer Kraft.“

In Art. 65 Abs. 2 LV M-V heißt es zur „Schuldenbremse“:

„Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen hiervon sind zulässig zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nach Satz 2, 2. Alternative zulässigen Kredite sind innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Der Bundesrat wird am 21.03.2025 tagen. Auf der Tagesordnung der 1052. Plenarsitzung steht unter TOP 34 die Beschlussfassung über die Zustimmung zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h).

II.

Die Antragstellerin hat mit Antrag vom 19.03.2025 ein Organstreitverfahren (LVerfG 4/25)

anhängig gemacht, in dem sie 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 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland das Recht des Landtages auf Mitwirkung bei der Änderung der Landesverfassung aus Art. 56 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern (LV M-V) sowie ihre Verpflichtung zur Verfassungsorgantreue gegenüber der Antragstellerin verletzen würde.

Zugleich beantragt die Antragstellerin gemäß § 30 LVerfGG M-V,

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 Antragstellerin hält ihren Hauptsacheantrag sowie die von ihr in Anspruch genommene Prozessstandschaft für den Landtag für zulässig. Insbesondere hält sie eine (drohende) Zustimmung der Antragsgegnerin im Bundesrat für eine Maßnahme im Sinne des § 37 Abs. 1 LVerfGG M-V und damit für einen tauglichen Verfahrensgegenstand.

Die Antragstellerin sieht eine drohende Verletzung der Rechte des Landtags, indem durch die drohende Zustimmung der Landesregierung im Bundesrat und die damit höchstwahrscheinlich einhergehende Zweidrittelmehrheit eine der Änderung der Landesverfassung gleichkommende Grundgesetzänderung beschlossen würde. Das laufe auf eine Änderung der Landesverfassung ohne die darin vorgesehene entscheidende Mitwirkung des Landtags hinaus. Der Landtag würde um seine in der Landesverfassung (Art. 56 LV M-V) garantierten Mitwirkungsrechte gebracht, indem die Landesregierung eine Landesverfassungsänderung ohne Beteiligung des Landtages „über den Umweg des Bundesrechts“ zustande brächte. Darüber hinaus verbiete es der allseits anerkannte Grundsatz der Verfassungsorgantreue der Antragsgegnerin, die in der Landesverfassung garantierten Rechte des Landtages durch Abstimmungsverhalten im Bundesrat faktisch zu entwerten.

Der Hauptantrag sei auch begründet. Denn die drohende Zustimmung der Antragsgegnerin im Bundesrat verletze die Verfassungsautonomie des Landes und das Gesetzgebungsrecht des Landtags bei Verfassungsänderungen (Art. 56 Abs. 1 und 2 LV M-V), indem die Selbstbestimmung über Fortbestand oder Änderung des Landesverfassungsrechts aufgegeben

werde. Die geplante Grundgesetzänderung mit der Außerkraftsetzung abweichender landesrechtlicher Regelungen stelle sich darüber hinaus als missbräuchlich dar, weil sie nicht Ausdruck eines Willens zu grundsätzlicher Neu- und Umgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung sei, sondern allein der Ausschaltung der Landtage bei einem einmaligen Verfassungsänderungsvorgang diene. Bei der Beurteilung des drohenden Vorgehens der Landesregierung durch ein Landesverfassungsgericht handele es sich nicht um ein Übergreifen der Landesstaatsgewalt in einen der Bundesstaatsgewalt vorbehaltenen Bereich.

Auch der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei zulässig, insbesondere bestehe das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis, da die Rechte des Landtags nicht auf andere Weise verteidigt werden könnten und im Falle des Zuwartens bis zur Entscheidung in der Hauptsache unheilbar verletzt zu werden drohten. Eine vorläufige Untersagung der Zustimmung im Bundesrat nehme auch nicht die Hauptsache in unzulässigem Ausmaße vorweg.

Die Voraussetzungen für begehrte einstweilige Anordnung lägen vor, weil mit ihr unumkehrbare, im Ausmaß schwerste Rechtsverletzungen zum Nachteil des Landtags verhütet werden könnten. Der Landtag drohe durch eine Zustimmung der Landesregierung im Bundesrat endgültig seiner landesverfassungsrechtlichen Befugnis, über Änderungen der Landesverfassung (mit)zuentscheiden, 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 verletzt habe. Im Verhältnis dazu wiege der Nachteil einer zeitlichen Verzögerung, bis über die Zulässigkeit einer Zustimmung der Landesregierung im Bundesrat entschieden wäre, erheblich weniger schwer, denn insofern drohe kein nicht wiedergutzumachender Schaden.

III.

Die Landesregierung und der Landtag hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

B.

Ob der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zulässig ist, kann offen bleiben. Er ist jedenfalls offensichtlich unbegründet.

Die von der Antragstellerin angestrebte gerichtliche Anordnung, mit der der Antragsgegnerin ein bestimmtes Abstimmungsverhalten im Bundesrat untersagt werden soll, kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht (Urt. v. 40.7.1958, 2 BvF 3, 6/58, BVerfGE 8, 104 Rn. 41 ff. – juris; vgl. auch BVerfG Beschl. v. 7.12.2021 – 2 BvL 2/15, BVerfGE 160, 1 Rn. 56,) durch eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts nicht erlangt werden. Und unabhängig davon führt die im Rahmen der Entscheidung über den Erlass einer einstweiligen Anordnung notwendige Folgenabwägung zum gleichen Ergebnis.

1. Die Landesregierung kann danach nicht durch Beschlüsse des Landtages in ihrem Stimmverhalten im Bundesrat gebunden werden. Eine bindende Weisung durch das Landesparlament wäre als grundgesetzwidrig anzusehen. Dies gilt in gleicher Weise für das Landesverfassungsgericht als weiteres Landesorgan.

Hierfür spricht vor allem Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG. Das Recht der Bestellung und Abberufung von Bundesratsmitgliedern verleiht der Landesregierung die zentrale Bestimmungsmacht mit Blick auf den Bundesrat, von der aus sich der Schluss auf ihr alleiniges Weisungsrecht aufdrängt. Den Landesparlamenten verbleibt die Möglichkeit, auf die Willensbildung der Landesregierung durch Empfehlungen für das Abstimmverhalten im Bundesrat einzuwirken; die Form hierfür ist der einfache Parlamentsbeschluss (Huber/Voßkuhle/Korioth, 8. Aufl. 2024, GG Art. 51 Rn. 25, beck-online). Weisungsberechtigt ist die jeweilige Landesregierung, nicht etwa das Landesparlament oder das Landesvolk im Rahmen einer Volksabstimmung. Die Zuständigkeit der Landesregierung schließt Instruktionen der Bundesratsmitglieder durch das Landesparlament oder gar das Landesvolk (Volksabstimmung) aus (BeckOK GG/Dörr, 60. Ed. 28.12.2024, GG Art. 51 Rn. 10, beck-online; Dreier/Bauer, 3. Aufl. 2015, GG Art. 51 Rn. 26, beck-online; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 30. Juli 1958– 2 BvF 3/58 –, BVerfGE 8, 104-122, Rn. 41, juris; Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 18. März 1986– 1/85–, juris).

Allein die Landesregierung – nicht aber der Landtag – ist zur Entscheidung über das Verhalten der Landesvertreter im Bundesrat berufen. Dies resultiert vor allem aus der Zusammensetzung des Bundesrates, der gerade nicht aus den Ländern als solchen, sondern aus den Mitgliedern der Landesregierungen besteht. Die Regelungen des Art. 51 GG sind so sehr auf eine Repräsentation, auf eine Vermittlung der Länder durch die Landesregierungen zugeschnitten, dass ein Weisungsrecht anderer Landesorgane wie insbesondere der Landesparlamente damit unvereinbar erscheint. Hierfür spricht auch, dass die Landesregierungen die Mitglieder nicht nur bestellen, sondern jederzeit abberufen können (Dürig/Herzog/Scholz/Müller-Terpitz, 105. EL August 2024, GG Art. 51 Rn. 41, beck-online).

Zwar ist es den Landesparlamenten nicht verwehrt, eine Regierung und einen Minister wegen des Verhaltens im Bundesrat parlamentarisch zur Verantwortung zu ziehen. Dennoch können die Landesparlamente weder selbst den Bundesratsmitgliedern Weisungen erteilen, noch können sie die Landesregierungen zur Erteilung solcher Weisungen verpflichten; auch eine landesverfassungs- oder einfachgesetzliche Regelung des Inhalts, dass der Landesregierung die Ausübung des Weisungsrechts verboten wäre, verstieße gegen Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG und wäre wegen Art. 31 GG nichtig (Dürig/Herzog/Scholz/Müller-Terpitz, 105. EL August 2024, GG Art. 51 Rn. 41, beck-online; BVerfGE 8, 104-122, Rn. 41, juris).

Unterliegen die Landesregierung und die von ihr in den Bundesrat entsandten Mitglieder hinsichtlich ihres Abstimmungsverhaltens im Gesetzgebungsverfahren des Bundes bereits keinen Weisungen oder Instruktionen durch das Landesparlament, ist auch das Landesverfassungsgericht als weiteres Landesorgan nicht dazu befugt, die Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat zu einer konkreten Stimmabgabe zu bestimmen.

2. Die von der Antragstellerin beehrte einstweilige Anordnung ist im vorliegenden Fall kein taugliches Mittel, mit der das Gericht gemäß § 30 Abs. 1 LVerfGG einen Zustand vorläufig regeln könnte.

Nach § 30 Abs. 1 LVerfGG kann das Landesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Voraussetzung ist jedoch, dass die angeordnete Maßnahme nicht ihrerseits dem Verfassungsrecht widerspricht.

Das wäre hier bei der Untersagung einer bestimmten Abstimmung jedoch der Fall. Angesichts des allein der Landesregierung zustehenden Rechts, ihren Mitgliedern für die Abstimmung im Bundesrat Weisungen zu erteilen, wäre eine gerichtliche Untersagung gegenüber der Landesregierung, bei der anstehenden Beschlussfassung des Bundesrats Änderung von Art. 109 Abs. 3 GG zuzustimmen, grundgesetzwidrig und ist damit rechtlich ausgeschlossen.

3. Im Ergebnis gilt nichts anderes, wenn man dem nicht folgt. Bei der Entscheidung über den Erlass einer einstweiligen Anordnung sind gegeneinander abzuwägen einerseits die Folgen, die eintreten, wenn die Anordnung erlassen wird, die angegriffene Maßnahme sich aber später als verfassungsmäßig erweist, und andererseits die Folgen, die eintreten, wenn die Anordnung nicht erlassen wird, sich die angegriffene Maßnahme aber später als verfassungswidrig erweist

(LVerfG, B. v. 17.5.2017, LVerfG 2/17 e.A., m.w.N.). Danach ist die Anordnung nicht zu erlassen.

Allerdings gibt es keinen allgemeinen Grundsatz, wonach allein wegen der drohenden Schaffung von irreversiblen Folgen durch die angegriffene Maßnahme eine Berücksichtigung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache bereits im Verfahren nach § 30 Abs. 1 LVerfGG stets geboten wäre. Vielmehr stellt die Frage, ob durch die angegriffene Maßnahme ein endgültiger und nicht wiedergutzumachender Schaden einträte oder nur unter ganz erheblichen Schwierigkeiten wiederausräumbare vollendete Tatsachen geschaffen würden, einen der Gesichtspunkte dar, welcher im Rahmen der umfassenden – aber ohne Rücksicht auf die Erfolgsaussichten in der Hauptsache vorzunehmenden – Folgenabwägung zu berücksichtigen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17.03.2025, 2 BvE 7/25, Alt-Bundestag V – eA).

Ergeht die Anordnung, erweist sich die Maßnahme aber später als verfassungsmäßig, besteht die Gefahr, dass wegen der Diskontinuität des Bundestages das fragile Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene endgültig scheitert (vgl. auch BVerfG, B. v. 13.3.2025, 2 BvE 4/25, Rn. 9 – Alt-Bundestag IV – eA).

Ergeht die Anordnung nicht, erweist sich die Maßnahme aber später als verfassungswidrig, wäre der Verfassungsverstoß auf Landesebene zwar ebenfalls irreparabel. Es spricht jedoch sehr viel dafür, dass in diesem Fall zugleich ein Verstoß gegen Bundesverfassungsrecht vorliegt, und dieser wäre korrigierbar.

„Das Grundgesetz enthält – von der Ausnahme des Art. 109 Abs. 4 GG abgesehen – eine vollständige Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten entweder auf den Bund oder die Länder. Doppelzuständigkeiten sind den Kompetenznormen fremd und wären mit ihrer Abgrenzungsfunktion unvereinbar.“ (BVerfG, B. v. 27.9.2022, 1 BvR 2661/21, Rn. 22). Hiervon geht auch die Landesverfassung aus (Art. 4 LV M-V). Geht man davon aus, dass dies zumindest im Grundsatz auch für die Verfassungsgesetzgebung gilt, läge der geltend gemachte Verstoß gegen die Landesverfassung nur vor, wenn auch der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber die ihm für die Intervention in den Verfassungsraum des Landes gezogenen Grenzen überschreitet. Dies aber könnte auch durch das Bundesverfassungsgericht zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt werden. Sollten bis dahin Maßnahmen drohen, für deren Verfassungsmäßigkeit es auf die Verfassungsmäßigkeit der Grundgesetzänderung ankommt, z.B. ein Beschluss eines entsprechenden Haushaltsgesetzes, könnte dem ggf. in gesonderten Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht begegnet werden.

C.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 33 Abs. 1 LVerfGG M-V. Anlass, gemäß § 34 Abs. 2 LVerfGG M-V eine Kostenerstattung für die notwendigen Auslagen anzuordnen, besteht nicht.

Köster-Flachsmeyer

Dr. Lehmann-Wandschneider

Prof. Dr. Classen

Tränkmann

Hanenkamp

von Busse

Schmidt