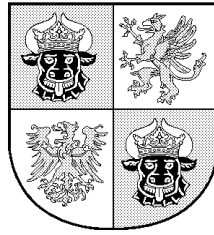


Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 8/02

Beschluß

In dem Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung

des Mitglieds des Landtages
Mecklenburg-Vorpommern

- Antragsteller -

Prozeßbevollmächtigte:

Rechtsanwälte
Loeper, Maltzahn, Wallmeier,
Windbergsweg 12,
17033 Neubrandenburg

g e g e n

die Fraktion der SPD im Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Parlamentarischen Geschäftsführer
Reinhard Dankert,
Lennéstraße 1,
19053 Schwerin

- Antragsgegnerin -

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern ohne mündliche Verhandlung

am 16. September 2002

durch

den Präsidenten Dr. Hückstädt,
die Richterin Steding,
den Richter Söhnchen,
den Richter Essen,
den Richter Dr. Wiesner,
die Richterin Köhn und
den Richter Christiansen

beschlossen:

Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung wird zurückgewiesen.

Das Verfahren ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

Der Antragsteller streitet mit der Antragsgegnerin um seine Zugehörigkeit zur SPD-Fraktion des Landtages.

Der Antragsteller kandidiert zur Landtagswahl am 22. September 2002 als Einzelbewerber. Einer unter Hinweis auf § 20 der Schiedsordnung der SPD geäußerten Aufforderung des Kreisverbandes ... der SPD vom 15. Juli 2002, die Kandidatur aufzugeben, da eine Aufrechterhaltung der Kandidatur als Austritt aus der SPD gelte, kam der Antragsteller nicht nach. Mit Schreiben vom 24. Juli 2002 setzte er den Kreisverband darüber in Kenntnis, für einen Austritt aus der Partei keine Veranlassung zu sehen. Daraufhin teilte ihm der Kreisverband unter dem 09. August 2002 mit, er nehme zur Kenntnis, daß der Antragsteller wegen seiner Kandidatur gegen die von der Parteibasis demokratisch zustande gekommene Nominierung nach den Bestimmungen des Organisationsstatuts der SPD (§ 6 Abs. 1) aus der Partei ausgetreten sei. Die Antragsgegnerin setzte den Antragsteller mit Schreiben vom 13. August 2002 darüber in Kenntnis, daß er nach Mitteilung über den Verlust seiner Parteimitgliedschaft durch den Kreisverband nach den

Bestimmungen der Geschäftsordnung der SPD-Landtagsfraktion auch nicht mehr Mitglied der SPD-Fraktion im Landtag Mecklenburg-Vorpommern sein könne; ihm stünden keinerlei Dienstleistungen oder sonstige Fraktionsmittel mehr zur Verfügung, er habe den von der Fraktion bereitgestellten Büroraum binnen einer Frist von 10 Tagen zu räumen sowie die Schlüssel zu den Fraktionsräumen unverzüglich an die Geschäftsstelle der SPD-Landtagsfraktion auszuhändigen.

Der Antragsteller hat bei dem Verwaltungsgericht Schwerin in einem Eilrechtsschutzverfahren begehrt, festzustellen, daß er weiterhin Mitglied der Antragsgegnerin sei, sowie die Antragsgegnerin zu verpflichten, ihm Zugang zu den Fraktionsräumen zu gewähren und ihm ein Büro und die nötigen Schlüssel zur Verfügung zu stellen. Das Verwaltungsgericht hat die Anträge im wesentlichen mit der Begründung abgelehnt, für einen Erfolg im einstweiligen Rechtsschutzverfahren erforderliche unzumutbare und irreparable Nachteile für die parlamentarischen Rechte des Antragstellers nicht feststellen zu können. Zuvor hatte die Antragsgegnerin unter anderem erklärt, dem Antragsteller Zugang zu seinem angestammten Abgeordnetenbüro und den Fraktionssitzungen bis zum Ende der 3. Wahlperiode und ihm unter Beachtung der üblichen Verfahren Fraktionsdienstleistungen zu gewähren.

Der Antragsteller hat nunmehr bei dem Landesverfassungsgericht den Erlaß einer einstweiligen Anordnung beantragt. Er vertritt die Auffassung, der Fraktionsausschluß sei verfahrensfehlerhaft zustande gekommen und beruhe auf der irrtümlichen, mit dem Ziel der Umgehung eines förmlichen Parteiausschlußverfahrens gebildeten Annahme, er habe die Mitgliedschaft in der Partei bereits aufgrund seiner Kandidatur zur Landtagswahl als Einzelbewerber eingebüßt. Dadurch sei er in der Ausübung seines freien Mandats gemäß Art. 22 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV) verletzt. Er sei nämlich gehindert, an der gesamten Fraktionsarbeit, die zu den Grundlagen parlamentarischer Arbeit gehöre, teilnehmen zu können. Die Teilnahme an Fraktionssitzungen betreffe nur einen Teil der Statusrechte eines Fraktionszugehörigen. Er sei von der Ausschlußarbeit ausgeschlossen und erleide Einbußen im Hinblick auf Große Anfragen und namentliche Abstimmungen, die lediglich von Fraktionen oder 15 Abgeordneten initiiert werden könnten. Gleiches gelte für das Gesetzesinitiativrecht nach der Geschäftsordnung des Landtages. Dem einzelnen Abgeordneten stünden wesentlich weniger Ressourcen, wie zum Beispiel Geldmittel, Büroausstattung u.a. zur Verfügung. Da er mit dem Verlust seiner Fraktionszugehörigkeit nicht mehr Ausschlußmitglied sei, werde er über die Ausschlußtermine nicht mehr in Kenntnis gesetzt. Er sei zugleich vom Kommunikations- und Informationssystem der Fraktion ausgeschlossen, könne keine Aktenvorlage veranlassen, keine

Regierungs- und Ministerienvertreter anhören und keine Anfragen an das Parlament stellen. Ihm sei es verwehrt, sämtliche Räumlichkeiten der Fraktion zu betreten, und er habe nur eingeschränkten Zugang zu den Faxgeräten der Fraktion. Ihm stehe keine Sekretärin sowie kein Referent mehr zur Verfügung, er erhalte keine Werbemittel, könne die Pressestelle nicht nutzen und keine Pressemitteilungen absetzen.

Mit dem am 06. September 2002 beim Landesverfassungsgericht eingegangenen Antrag begehrt der Antragsteller,

der Antragsgegnerin aufzugeben, ihn bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache mit allen Rechten und Pflichten eines Fraktionsmitgliedes zur Fraktionsarbeit in der Fraktion der SPD im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern zuzulassen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie hält die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts nicht für gegeben. Die Frage der Fraktionszugehörigkeit sei keine verfassungsrechtliche Frage, sondern durch innerorganschaftliches Recht der Fraktion geprägt, für das die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gegeben sei. Insoweit habe der Antragsteller den vorgesehenen Rechtsweg nicht ausgeschöpft. Die beantragte einstweilige Anordnung sei auch deshalb unzulässig, weil die begehrte Feststellung die Hauptsache vorwegnehme. Außerdem setze der Erlaß einer einstweiligen Anordnung voraus, daß ein Hauptsacheverfahren überhaupt noch anhängig gemacht und durch Entscheidung beendet werden könne. Daran fehle es hier angesichts der Kürze der bis zum Ende des Legislaturperiode verbleibenden Zeit. Der Antragsteller versuche zudem unzulässigerweise, die Frage seiner Parteizugehörigkeit über ein Umwegverfahren über die Fraktion klären zu lassen. Der Antrag sei außerdem deshalb unzulässig, weil er auf eine Feststellung gerichtet sei, die über die spätestens am 22. Oktober 2002 endende Legislaturperiode hinausgehe. Der Antrag sei auch unbegründet, da der nach § 29 Abs. 1 des Landesverfassungsgerichtsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassungsgerichtsgesetz - LVerfGG) vorausgesetzte schwere Nachteil nicht zu erkennen sei. Dem Antragsteller seien bereits im Laufe des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bis zum Ende der 3. Legislaturperiode alle Rechte eingeräumt worden, die Fraktionsmitgliedern zustünden. Er könne, soweit überhaupt noch eine Landtagssitzung stattfinde, im Rahmen einer

Fraktionssitzung Anträge auf namentliche Abstimmung stellen und dort auch auf die Einbringung von Gesetzentwürfen gerichtete Anträge stellen. Eine Einbuße an Geldmitteln, die für Abgeordnete sowie Fraktionen in den Vorschriften des Abgeordnetengesetzes geregelt seien, erleide er nicht. Der Zugang zu seinem Abgeordnetenbüro innerhalb der SPD-Fraktion sei bis zum Ende der Wahlperiode gewährleistet. Weitere Fraktionsräume könne er nutzen. Der Antragsteller erhalte als Mitglied des Petitionsausschusses, an dessen Sitzungen er teilnehme, von weiteren Ausschußterminen über den Ausschußvorsitzenden Kenntnis, der die Einladungen versende. Das Recht zur Einsicht in Akten des Landtages bestehe für jeden Abgeordneten unabhängig von seiner Fraktionszugehörigkeit. Das Recht, Regierungs- sowie Ministerienvertreter anzuhören, stehe nicht dem einzelnen Abgeordneten, sondern dem Ausschuß selbst zu und werde über Mehrheitsentscheidungen im Ausschuß ausgeübt. Auch das Recht, Kleine und Große Anfragen zu stellen, sei dem Antragsteller nicht verwehrt. Er könne jederzeit in die Gremien der SPD-Fraktion einen Antrag für eine Große Anfrage einbringen. Telefax sowie weitere elektronische Kommunikations- und Informationsmittel stünden ihm weiterhin zur Verfügung. Durch den Verlust der Fraktionszugehörigkeit bedingte Einschränkungen der Akteneinsichtsmöglichkeiten bestünden nicht. Schließlich stünden Abgeordneten der Fraktion mit Ausnahme des Fraktionsvorsitzenden keine persönliche Sekretärin und kein Referent zur Verfügung.

Dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern und der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden.

B.

Der Antrag ist zulässig (I.), aber nicht begründet (II.).

I.

1. Die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts zur Entscheidung über den vorliegenden Antrag ist gegeben. Das Gericht entscheidet über Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 29 Abs. 1 LVerfGG, wenn für das geltend gemachte Begehren in einem bereits anhängigen oder noch anhängig zu machenden Hauptsacheverfahren, dem der Erlass der einstweiligen Anordnung dient, die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts nach § 11 LVerfGG begründet wäre. Die Rechtsnatur des Begehrens einer in diesem Sinne akzessorischen einstweiligen Anordnung ist notwendig dieselbe wie die Rechtsnatur des Begehrens in der

Hauptsache (vgl. BVerfGE 42, 103, 119). Der Antragsteller könnte seinen auf (uneingeschränkte) Zulassung zur Fraktionsarbeit der SPD-Fraktion gerichteten Antrag im Wege des Organstreitverfahrens gem. Art. 53 Abs. 1 Nr. 1 LV, § 11 Abs. 1 Nr. 1, § 35 ff LVerfGG geltend machen. Danach entscheidet das Landesverfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung aus Anlaß einer Streitigkeit über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Der Antragsteller macht dementsprechend geltend, durch den von der Antragsgegnerin angenommenen Verlust seiner Fraktionsmitgliedschaft in seiner Rechtsstellung als Landtagsabgeordneter nach Art. 22 LV beeinträchtigt zu sein. Er hat sich gem. § 36 Abs. 2 LVerfGG ausdrücklich darauf berufen, durch die Maßnahmen der Antragsgegnerin in der Ausübung seines freien Mandats nach Art 22 Abs. 2 LV verletzt zu sein.

Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin ist für das streitige Begehren nicht der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Die für den Rechtsweg sowie die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts erhebliche Frage nach der Rechtsnatur der Streitigkeit bestimmt sich - ohne Rücksicht auf die Vorstellungen der Beteiligten - nach dem Charakter des Rechtsverhältnisses, in dem die geltend gemachten Ansprüche wurzeln. Dieses ist hier verfassungsrechtlicher Natur. Die hinter dem Begehren des Antragstellers stehende Frage nach seiner weiteren Fraktionszugehörigkeit beurteilt sich nach den einschlägigen Vorschriften der Geschäftsordnungen des Landtages sowie der Fraktion der SPD im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern. Die Fraktionen sind nach Art. 25 Abs. 2 LV selbständige und unabhängige Gliederungen des Landtages. Sie wirken mit eigenen Rechten und Pflichten bei der parlamentarischen Willensbildung mit. Sie sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens (vgl. BVerfGE 70, 324, 350). Die Binnenrechtsregelungen dieser Einrichtungen, namentlich die Geschäftsordnungen der Fraktionen, sind demzufolge - materielles - Verfassungsrecht (vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage, 1026; Jekewitz in Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 37, Rn. 55; s. dazu auch Achterberg, Parlamentsrecht, 14, 15).

2. Antragsgegner und Antragsteller sind im Rahmen eines Organstreitverfahrens beteiligtenfähig nach § 11 Abs. 1 Nr. 1, § 35 LVerfGG. Beide sind Beteiligte, die durch die Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Das folgt für den Antragsteller als Abgeordneter des Landtages aus Art. 22 Abs. 1 und 2 LV, für die Landtagsfraktionen aus Art. 25 Abs. 2 LV (vgl. dazu LVerfG M-V, Urteil vom 11. Juli 1996 - LVerfG 1/96 -, LVerfGE 5, 203, 216).

3. Der Antragsteller ist schließlich antragsbefugt nach § 36 Abs. 1 LVerfGG. Voraussetzung ist danach, daß er geltend machen kann, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Landesverfassung übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Die Verletzung oder Gefährdung durch die Maßnahme muß zumindest möglich erscheinen (LVerfG M-V, a. a. O., 217). Davon ist hier auszugehen. Eine Beeinträchtigung des Antragstellers in seiner Stellung als Landtagsabgeordneter durch den seitens der Antragsgegnerin angenommenen Verlust seiner Fraktionszugehörigkeit ist nicht auszuschließen. Es ist nicht zu übersehen, daß die Wirkungsmöglichkeiten des Abgeordneten durch den Verlust seiner Fraktionszugehörigkeit eine Einbuße erfahren. Das Parlament ist fraktionell gegliedert (Art. 25 Abs. 2 LV) und wird in seiner Tätigkeit maßgeblich durch die Fraktionen bestimmt. In den Parlamentsfraktionen vollzieht sich ein erheblicher Teil der Meinungs- und Willensbildung der Abgeordneten und dadurch des Parlaments im Ganzen (BVerfGE 43, 142, 149). Insbesondere die Arbeit der Parlamentsausschüsse und damit einhergehend die in der Beratung von Gesetzentwürfen, Erarbeitung von Änderungsvorschlägen oder der Ausübung der Regierungskontrolle bestehende materielle Arbeit des Parlaments wird entscheidend durch die Fraktionen bestimmt. Dem in die Fraktion eingebundenen Abgeordneten fließen zahlreiche, auch schon politisch aufgearbeitete Informationen zu, die er für seine eigene politische Arbeit zu nutzen vermag und sich ohne diese Hilfestellung nur mühsam verschaffen könnte (BVerfGE 80, 188, 232; vgl. zur Antragsbefugnis bei Verlust der Fraktionszugehörigkeit auch LVerfG Brandenburg, LVerfGE 4, 190, 195; im übrigen zum Vorstehenden: Grimm in Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 6, Rn. 24 ff.; die Eröffnung des Organstreitverfahrens bei Fraktionsausschluß bejahend ders., a. a. O., Rn. 28).

II.

Der Antrag ist nicht begründet. Nach § 29 Abs. 1 LVerfGG kann das Landesverfassungsgericht einen Zustand durch einstweilige Anordnung regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Die Voraussetzungen für ein verfassungsgerichtliches Einschreiten sind nicht erfüllt.

Bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 29 Abs. 1 LVerfGG ist wegen der meist weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren

auslöst, ein strenger Maßstab anzulegen. Dabei sind bei der Beurteilung der Frage, ob von einem schweren Nachteil auszugehen ist, die Erfolgsaussichten des Streitiges in der Hauptsache grundsätzlich nicht zu prüfen, es sei denn, das Begehren erweise sich bereits ohne vertiefte Prüfung als offensichtlich unbegründet. Ist das - wie hier - nicht anzunehmen, ist eine Abwägung der Folgen vorzunehmen, die sich ergäben, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, das Verfahren in der Hauptsache aber Erfolg hätte, gegen diejenigen Nachteile, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag in der Hauptsache aber ohne Erfolg bliebe. Die nachteiligen Folgen, die ohne die einstweilige Anordnung für den Fall des Ob-siegens in der Hauptsache zu vergegenwärtigen sind, müssen die für den Fall des Erlasses der Anordnung bei Erfolglosigkeit in der Hauptsache eintretenden Folgen deutlich überwiegen.

Die nach diesem Maßstab vorzunehmende Prüfung führt nicht zu einem schweren Nachteil auf Seiten des Antragstellers, zu dessen Abwendung die begehrte einstweilige Anordnung dringend geboten wäre. Abgesehen davon, daß der Antragsteller mit einem erst noch einzuleitenden Hauptsacheverfahren bis zur Beendigung der 3. Wahlperiode aller Voraussicht nach in der Sache keinen Erfolg (mehr) haben könnte, sind die sich für ihn als Abgeordneten durch den von der Antragsgegnerin angenommenen Verlust seiner Fraktionszugehörigkeit einstellenden Einbußen i. S. d. § 29 Abs. 1 LVerfGG nicht als ausreichend schwerwiegend zu bewerten. Dies ergibt sich bereits maßgeblich daraus, daß die von dem Antragsteller geltend gemachten Nachteile im Hinblick auf seine Abgeordnetentätigkeit wegen der bevorstehenden Beendigung der Wahlperiode lediglich noch für den Zeitraum weniger Wochen eintreten könnten. Entscheidend hinzu tritt der Umstand, daß die Antragsgegnerin dem Antragsteller im Laufe des vorangegangenen verwaltungsgerichtlichen sowie des verfassungsgerichtlichen Verfahrens Arbeits- und Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt hat, die die mit dem von der Antragsgegnerin angenommenen Verlust der Fraktionszugehörigkeit einhergehenden Einbußen weitgehend kompensieren.

Die Antragsgegnerin hat im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Schwerin erklärt und im vorliegenden Verfahren bekräftigt, daß sie dem Antragsteller bis zum Ende der 3. Wahlperiode vorbehaltlich einer Entscheidung in der Hauptsache alle Rechte einräumt, die Fraktionsmitgliedern zustehen. Er kann daher an Fraktionssitzungen sowie der dortigen Sacharbeit weiterhin teilnehmen und an den der Fraktion zur Verfügung stehenden Ressourcen weiterhin partizipieren. Er behält sein angestammtes Abgeordnetenbüro innerhalb der SPD-Fraktion und hat - unter Einhaltung des üblichen Verfahrens - Zugang zu weiteren Fraktionsräumen. Er bleibt weiter Mitglied des Petitionsausschusses und hat auch an der 76. Sitzung des Petitionsausschusses am

9. September 2002 teilgenommen; Informationsmöglichkeiten hinsichtlich der Arbeit und Zusammenkunft weiterer Ausschüsse gehen ihm nicht verloren. Damit stehen ihm in wesentlichen Teilen auch weiterhin die dem fraktionsangehörigen Abgeordneten zur Verfügung stehenden Möglichkeiten wirkungsvoller Teilnahme an der Parlamentsarbeit offen, soweit diese in der verbleibenden Zeit der 3. Wahlperiode (etwa im Hinblick auf Ausschußsitzungen) überhaupt noch stattfindet. Daß ihm zumindest wieder sein Büro zur Verfügung gestellt worden ist und ihm die Teilnahme an Fraktionssitzungen gewährt wurde, hat der Antragsteller bereits in seinem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung bestätigt.

Die von dem Antragsteller geäußerten Bedenken fußen demgegenüber, soweit sie nach den Zusagen der Antragsgegnerin überhaupt noch berechtigt sind, nicht auf konkreten Umständen, sondern sind allein abstrakter Art. Wenn der Antragsteller etwa darauf verweist, nunmehr Große Anfragen, namentliche Abstimmungen oder Gesetzesinitiativen nur noch in eingeschränktem Umfang initiieren oder keine Befragungen von Regierungsvertretern vornehmen zu können, so bleibt durchweg offen, ob es sich dabei um tatsächlich in Aussicht genommene Vorhaben handelt, deren Durchführung durch den von der Antragsgegnerin angenommenen Verlust der Fraktionszugehörigkeit vereitelt werden könnte. Für die dem Gericht obliegende Folgenabwägung kann es jedoch, insbesondere angesichts der nur noch kurz währenden 3. Wahlperiode, nicht ohne Auswirkungen bleiben, wenn nur abstrakt mögliche Beschränkungen in Rede stehen, konkrete Nachteile demgegenüber derzeit nicht vorgetragen und nicht ersichtlich sind.

Kann nach alledem bereits kein schwerer Nachteil auf Seiten des Antragstellers festgestellt werden, so fehlt es auch an der weiteren Voraussetzung des § 29 Abs. 1 LVerfGG für den Erlaß einer einstweiligen Anordnung, ihrem dringenden Gebotensein zum gemeinen Wohl.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 32 Abs. 1 LVerfGG. Es besteht kein Grund, gemäß § 33 Abs. 2 LVerfGG Erstattung von Auslagen anzuordnen.

Dr. Hückstädt

Steding

Söhnchen

Essen

Dr. Wiesner

Köhn

Christiansen