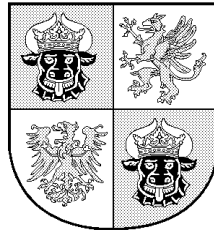


Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 11/04

Beschluss

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

1. des Mitglieds der Bürgerschaft
2. des Kreistagsmitglieds
3. des Kreistagsmitglieds
4. des Kreistagsmitglieds
5. der Kreistagsmitglieds
6. des Kreistagsmitglieds
7. des Kreistagsmitglieds

- Beschwerdeführer -

Prozessbevollmächtigter:

Rechtsanwalt
Ulrich Werner,
Heinrich-Roller-Straße 19,
10405 Berlin

g e g e n

§ 23 Abs. 5 Satz 2 und § 105 Abs. 4 Satz 2 KV M-V
hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern ohne mündliche Verhandlung

am 13. Juli 2004

durch

den Präsidenten Dr. Hückstädt,
den Vizepräsidenten Wolf,
den Richter Häfner,
die Richterin Steding,
den Richter Prof. Dr. Wallerath,
den Richter von der Wense,
den Richter Söhnchen

beschlossen:

Bis zur Entscheidung in der Hauptsache wird einstweilen angeordnet:

Für die Bildung einer Fraktion in Stadtvertretungen mit mehr als 25 Stadtvertretern
genügen 2 Mitglieder.

Für die Bildung einer Fraktion in den Kreistagen genügen 2 Mitglieder.

Das Verfahren ist kostenfrei.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat den Beschwerdeführern ihre notwendigen
Auslagen zu erstatten.

Gründe:

A.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung richtet sich gegen die Anhebung der Fraktionsmindeststärke in Stadtvertretungen und Kreistagen durch das 5. und 6. Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern.

I.

Nach § 23 Abs. 5 KV M-V in der Fassung des 5. Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 26.02.2004 (GVOBl. S. 61) muss eine Fraktion in Städten mit mehr als 25 Stadtvertretern nunmehr aus mindestens 3 und in Städten mit mehr als 37 Stadtvertretern aus mindestens 4 Mitgliedern bestehen. In den Kreistagen muss eine Fraktion nach § 105 Abs. 4 KV M-V künftig aus mindestens 4 Kreistagsmitgliedern bestehen. Nach den zuvor geltenden Regelungen reichten in sämtlichen Gemeindevertretungen wie auch in den Kreistagen jeweils 2 Mitglieder zur Bildung einer Fraktion aus. Die Gesetzesänderung trat am 4. März 2004 in Kraft. Nach Einlegung einer dagegen erhobenen Verfassungsbeschwerde hat der Landtag Mecklenburg-Vorpommern durch das 6. Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 24.05.2004 (GVOBl. S. 179) den Anwendungsbereich der vorstehenden Änderungen auf die Zeit nach den Kommunalwahlen vom 13. Juni 2004 hinausgeschoben.

II.

1. Der Beschwerdeführer zu 1. ist Stadtvertreter in Greifswald, einer Stadt mit 43 Stadtvertretern; die Beschwerdeführer zu 2. bis 7. sind Mitglieder der Kreistage in Parchim, Müritz und Bad Doberan. Sie machen geltend, nach der Anhebung der Fraktionsmindeststärke von ehemals 2 Mitgliedern auf nunmehr 4 Kreistagsmitglieder bzw. Stadtvertreter sei es ihnen verwehrt, sich mit Beginn der neuen Wahlperiode aus eigener Kraft zu einer Fraktion zusammenzuschließen.

a. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde begehren die Beschwerdeführer festzustellen, dass das 5. und das 6. Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern nichtig seien, soweit darin die Mindeststärken für die Fraktionsbildung auf 3 bzw. 4 Mitglieder der

Kommunalvertretungen festgelegt werden.

Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, dass die geänderte Kommunalverfassung gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art.3 Abs.1 GG verstoße, da die Anhebung der Fraktionsmindeststärken zu einer Ungleichbehandlung gegenüber Kommunalvertretern anderer Parteien führe und ohne sachlichen Grund erfolgt sei. Die Anhebung der Fraktionsmindeststärke könne nicht mit der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen begründet werden, da sich die bestehenden gesetzlichen Regelungen in der Vergangenheit bewährt hätten. Darüber hinaus führe die Anhebung der Mindestfraktionsstärke zu einer Ungleichbehandlung zwischen den einzelnen Kommunalvertretungen, da es von deren jeweiliger Größe abhängt, wieviel Prozent der Mitglieder für die Bildung einer Fraktion erforderlich seien. Je nach Anzahl der Kommunalvertreter seien dafür zwischen 7,5 % und 10,3 % der Mitglieder der Kommunalvertretung erforderlich. Für diese Ungleichbehandlung gebe es keinen sachlichen Rechtfertigungsgrund.

b. Mit Schriftsatz vom 22. Juni 2004 beantragten die Beschwerdeführer den Erlass einer einstweiligen Anordnung, wonach die Regelungen in den §§ 23 Abs. 5 Satz 2 und 105 Abs. 4 Satz 2 KV M-V einstweilen mit dem vor In-Kraft-Treten des 5. Änderungsgesetzes KV M-V geltenden Inhalt bestehen bleiben sollen. Danach seien zur Bildung einer Fraktion weiterhin mindestens lediglich 2 Gemeinderats- oder Kreistagsmitglieder erforderlich.

Eine einstweilige Anordnung sei dringend geboten, da es anderenfalls den Beschwerdeführern verwehrt sei, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen. Durch die Erhöhung der Fraktionsmindeststärken würden ihnen wichtige kommunalpolitische Mitwirkungsmöglichkeiten entzogen, da den Fraktionen gegenüber den einzelnen Mitgliedern einer Stadtvertretung oder eines Kreistages besondere Rechte zustünden. Darüber hinaus werde ihnen durch die Versagung der für die Fraktionen gewährten Zuschüsse und Sachmittel die Wahrnehmung ihrer Aufgaben deutlich erschwert bzw. unmöglich gemacht.

2. a) Nach Auffassung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern ist der Antrag überwiegend unzulässig, jedenfalls aber unbegründet. Hinsichtlich § 23 Abs. 5 Satz 2 KV M-V sei der Antrag bereits mangels eigener Betroffenheit der Beschwerdeführer unzulässig, da es sich bei diesen um Mitglieder von Kreistagen handle. § 23 Abs. 5 Satz 2 KV M-V beziehe sich jedoch lediglich auf Gemeindevertretungen, nicht aber auf Kreistage. Aber auch hinsichtlich § 105 Abs. 4 Satz 2 KV M-V sei der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zumindest teilweise unzu-

lässig, da die von den Beschwerdeführern behauptete Ungleichbehandlung gemäß Artikel 3 Abs. 1 GG (i.V. mit Artikel 5 Abs. 3 LV) ganz offensichtlich nicht vorliege.

b. Jedenfalls sei der Antrag unbegründet, da die im Rahmen des § 29 Abs. 1 LVerfGG vorzunehmende Folgenabwägung zu Lasten der Beschwerdeführer ausfalle. Die Folgen für die Beschwerdeführer bei Versagen der begehrten einstweiligen Anordnung seien nur gering, da die wesentlichen Kontroll- und Einflussrechte ohnehin dem einzelnen Gemeindevertreter zustünden oder durch andere Maßnahmen, insbesondere die Bildung einer Zählgemeinschaft aus den Mitgliedern des eigenen Wahlvorschlags oder auch im Verbund mit anderen fraktionslosen Gemeindevertretern, kompensiert werden könnten. Auch die vorübergehende Nichtgewährung finanzieller Zuwendungen aus dem Kreishaushalt stelle keinen schweren Nachteil dar. Eine Übergangszeit von zu erwartenden wenigen Monaten könne praktisch schadlos überbrückt werden. Dem gegenüber würden die negativen Folgen bei Erlass einer einstweiligen Anordnung, falls später die Hauptsache keinen Erfolg hat, schwerer wiegen. Insbesondere entstünde den betroffenen Landkreisen ein erheblicher finanzieller Mehraufwand.

3. Auch die Landesregierung vertritt die Auffassung, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht vorlägen. Den Beschwerdeführern entstünden bei Ablehnung der einstweiligen Anordnung keine schwerwiegenden Nachteile. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die für die politische Beteiligung in den Kommunen wesentlichen Rechte dem einzelnen Gemeindevertreter zustünden und nicht an die Fraktionsmitgliedschaft gebunden seien. Auf der anderen Seite würden den Kommunen jedoch durch die Notwendigkeit, auch die kleinsten Fraktionen mit finanziellen Mitteln auszustatten, finanzielle Nachteile drohen, wenn die einstweilige Anordnung erginge, die Verfassungsbeschwerde aber erfolglos bliebe.

B.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig (I.) und mit dem aus dem Entscheidungstenor ersichtlichen Inhalt auch begründet (II).

I.

1. Das Landesverfassungsgericht entscheidet über Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 29 Abs. 1 LVerfGG, wenn für das geltend gemachte Begehren in dem Hauptsache-

verfahren die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts nach § 11 LVerfGG begründet ist. In dem Hauptsacheverfahren haben die Beschwerdeführer eine Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erhoben, durch ein Landesgesetz unmittelbar in ihren Grundrechten oder staatsbürgerlichen Rechten verletzt zu sein. Für die Entscheidung darüber ist das Landesverfassungsgericht gemäß Art. 53 Abs. 1 Nr. 6 LV, § 11 Abs.1 Nr. 8, § 51 ff. LVerfGG zuständig.

2. Die Beschwerdeführer sind beschwerdebefugt nach § 51 Abs. 1 LVerfGG. Sie machen geltend, unmittelbar durch die angegriffenen Rechtsnormen in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt zu sein. Die Regelungen über die Anhebung der Fraktionsmindeststärke wirken sich unmittelbar auf die Stadtvertreter und Kreistagsmitglieder aus und bedürfen keines Vollzugsaktes. Die Beschwerdeführer sind als gewählte Stadtvertreter und Kreistagsmitglieder selbst und gegenwärtig betroffen, da sie auf Grund der angefochtenen Bestimmungen daran gehindert sind, sich aus eigener Kraft zu Fraktionen zusammenzuschließen. Sie berufen sich u.a. auf einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, der über Art.5 Abs. 3 LV Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Recht ist.

Entgegen der Auffassung des Landtages ist eine Beschwerdebefugnis nicht nur in Bezug auf die angefochtene Neuregelung in § 105 Abs. 4 KV M-V gegeben. Bei dem Beschwerdeführer zu 1. handelt es sich um einen Stadtvertreter, der selbst und unmittelbar durch die Neuregelung des § 23 Abs. 5 KV M-V betroffen ist. Er hat bereits mit Schriftsatz vom 04. Mai 2004 Verfassungsbeschwerde erhoben, der sich die weiteren Beschwerdeführer angeschlossen haben. Für seine Person ist die Verfassungsbeschwerde auch nicht für erledigt erklärt worden (vgl. Schriftsatz vom 22.06.2004).

II.

Der Antrag ist begründet.

1. 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. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Gesetzes vorgebracht werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, der in der Hauptsache gestellte Antrag ist insgesamt unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang

des Hauptsacheverfahrens muss das Landesverfassungsgericht die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die angegriffene Regelung außer Vollzug gesetzt, sie sich aber im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß erweisen würde (LVerfG M-V, Beschluss vom 16.09.2002 - LVerfG 8/02; NordÖR 2002, 452 f.). Dabei ist, wenn die Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes begehrt wird, ein besonders strenger Maßstab anzulegen (BVerfGE 83, 162 (171) m.w.N.). Ein Gesetz darf danach vorläufig nur dann außer Kraft gesetzt werden, wenn die Nachteile, die mit seinem In-Kraft-Treten bei späterer Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit verbunden wären, in Ausmaß und Schwere die Nachteile deutlich überwiegen, die entstehen würden, wenn die angegriffene Regelung vorläufig außer Anwendung gesetzt würde, sie sich aber später als verfassungsgemäß erwiese (BVerfGE 81, 53 (54)).

2. Die Verfassungsbeschwerde ist weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gemäß Art. 5 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG oder Art. 3 Abs. 3 LV erscheint möglich. Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass die Anhebung der Fraktionsmindeststärke die Beschwerdeführer im Verhältnis zu Kommunalvertretern größerer Parteien und Wählergruppierungen ohne hinreichenden Grund benachteiligen könnte. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass andere Bundesländer geringere Anforderungen an die Fraktionsbildung in den Kommunalvertretungen stellen.

Ob ein Verfassungsverstoß vorliegt, bedarf letztlich der Klärung im Hauptsacheverfahren und läßt sich nicht ohne weiteres anhand der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung oder mit Hilfe des rechtswissenschaftlichen Schrifttums eindeutig beantworten.

3. Bei offenem Ausgang des Verfassungsbeschwerdeverfahrens sind die jeweils eintretenden Folgen gegeneinander abzuwägen. Die gebotene Abwägung führt hier im Ergebnis zu einem schweren Nachteil auf seiten der Beschwerdeführer, zu dessen Abwendung die begehrte einstweilige Anordnung dringend geboten ist.

4. Erginge die einstweilige Anordnung nicht und wären die angegriffenen Bestimmungen bis zu einer etwaigen Aufhebung im Hauptsacheverfahren anwendbar, könnten die Beschwerdeführer eine Reihe von den Fraktionen zustehenden Rechten aus der Kommunalverfassung M-V bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht ausüben:

- Recht zur unverzüglichen Einberufung einer Gemeindevertretungs- bzw. Kreistagssitzung, §§ 29 Abs. 2, 107 Abs. 2 KV M-V,
- Anspruch auf Auskunft und Akteneinsicht, §§ 34 Abs. 2 und 4, 112 Abs. 2 und 4 KV M-V,
- Verpflichtung des Bürgermeisters bzw. des Landrates zur Stellungnahme zu einem Tagesordnungspunkt, §§ 29 Abs. 7, 107 Abs. 7 KV M-V,
- Antrag auf Verpflichtung zur namentlichen Abstimmung, §§ 31 Abs. 2, 109 Abs. 2 KV M-V,
- Vorschlagsrecht bei Verhältniswahlen, §§ 32 Abs. 2, 110 Abs. 2 KV M-V,

Außerdem können den Fraktionen nach §§ 23 Abs. 5 Satz 4 und 105 Abs. 4 Satz 4 KV M-V weitere Rechte in den Geschäftsordnungen zuerkannt werden.

Hinzu kommt die finanzielle Unterstützung der Fraktionsarbeit, die auf Grund der Ermächtigung durch § 174 Abs. 1 Nr. 6 KV M-V in § 19 KV-DVO geregelt ist. Auch wenn diese auf die Erfüllung der Aufgaben der Fraktion beschränkt und nach § 19 Abs. 3 KV-DVO für andere Aufgaben unzulässig ist, bedeutet diese finanzielle oder durch Sachmittel geleistete Unterstützung eine spürbare Verbesserung der für die kommunalpolitische Arbeit notwendigen materiellen Basis. Gerade in großen Stadtvertretungen und in Kreistagen ist die Vorbereitung von Sitzungen der Vertretung selbst oder der Ausschüsse oft mit erheblichem Aufwand für die Mitglieder verbunden. Die Erarbeitung eigener Vorlagen und die Prüfung von Beschlussvorlagen anderer Fraktionen oder der Verwaltung kann im Regelfall nicht ohne Aufwand betrieben werden.

5. Zwar sind die einzelnen Fraktionsrechte einschließlich des Anspruchs auf finanzielle Unterstützung jeweils für sich genommen nicht so bedeutsam, dass die Versagung eines einzelnen Rechts einen schweren Nachteil der Beschwerdeführer begründen könnte. Bei der gebotenen Gesamtschau der in der Kommunalverfassung den Fraktionen zugewiesenen Rechte ergibt sich jedoch, dass diese im Vergleich zu den einzelnen Stadtvertretern bzw. Kreistagsmitgliedern erheblich mehr Rechte haben, die eine wesentlich effektivere Mitwirkung in den Kommunal-

vertretungen ermöglichen. Gerade jetzt zu Beginn der neuen Wahlperiode erfolgen in den Kommunalvertretungen wichtige Weichenstellungen. Die Beschwerdeführer, die von der Anhebung der Fraktionsmindeststärke betroffen sind, würden im Verhältnis zu den in Fraktionen organisierten Kommunalvertretern mit deutlich verminderten Einflussmöglichkeiten auf die kommunalpolitische Willensbildung und damit einer deutlich abgeschwächten Position in die neue Wahlperiode hineingehen.

Diese Nachteile lassen sich auch nicht durch den Verweis auf die Möglichkeit der Bildung von Zusammenschlüssen mit anderen fraktionslosen Mitglieder oder Fraktionen ausschließen. Zwar sehen §§ 32 Abs. 2 und 110 Abs. 2 KV M-V den Zusammenschluss von Fraktionen und fraktionslosen Gemeindevertretern bzw. Kreistagsmitgliedern in beliebiger Kombination vor. Dies setzt jedoch naturgemäß die Bereitschaft anderer Fraktionen bzw. anderer Mitglieder voraus, mit den Beschwerdeführern in dieser Hinsicht zu kooperieren. Den Beschwerdeführern geht es aber gerade darum, aus eigener Kraft Fraktionen bilden zu können, ohne auf den guten Willen Dritter angewiesen zu sein.

6. Auf der anderen Seite entstehen den Städten und Landkreisen für den Fall, dass eine einstweilige Anordnung ergeht, die Verfassungsbeschwerde aber erfolglos bleibt, keine Nachteile von annähernd gleichem Gewicht. Es ist nicht ersichtlich, dass die Funktionsfähigkeit der Stadtvertretungen und Kreistage wesentlich beeinträchtigt würde.

Auch die von dem Landtag und der Landesregierung angeführte finanzielle Mehrbelastung der Kreise und Städte im Falle einer vorläufigen Weitergeltung der alten Rechtslage rechtfertigt keine gegenteilige Einschätzung. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass es um einen verhältnismäßig geringen Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache geht. Die Beschwerdeführer und die weiteren durch eine vorläufige Anordnung begünstigten Stadtvertreter und Kreistagsmitglieder haben bei ihren Planungen und Entscheidungen darauf Bedacht zu nehmen, dass die einstweilige Anordnung des Landesverfassungsgerichts lediglich eine vorläufige Regelung trifft.

Zum anderen ist es nicht zwingend, dass die Städte und Landkreise ihre Ausgaben für Fraktionen erhöhen müssen, wenn die Beschwerdeführer und andere von einer vorläufigen Regelung betroffenen Stadtvertreter und Kreistagsmitglieder vorläufig Fraktionen bilden können. Die meisten Landkreise und Städte gewähren einen jährlichen Sockelbetrag je Fraktionsmitglied. In-

soweit wirkt sich das Hinzutreten kleinerer Fraktionen in der Regel kostenneutral aus; denn die Mandatsgewinne der kleineren Parteien und Wählergruppierungen korrespondieren regelmäßig mit entsprechenden Mandatsverlusten der größeren Gruppierungen. Insoweit ist eine Erhöhung der Gesamtaufwendungen für die einzelnen Fraktionsmitglieder nicht erforderlich.

Soweit die Städte und Landkreise daneben auch einen Sockelbetrag für die einzelnen Fraktionen gewähren, ist durch das Hinzutreten weiterer Fraktionen ein zusätzlicher finanzieller Aufwand allerdings nicht auszuschließen. Jedoch ist es vorstellbar, dass Stadtvertretungen und Kreistage eine Deckelung der Ausgaben für die Fraktionen beschließen. Dadurch verringern sich zwar die den einzelnen Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel. Angesichts einer erheblichen Bandbreite der Ausgaben für die Fraktionen in den einzelnen Städten und Landkreisen dürfte dafür aber hinreichender Spielraum vorhanden sein.

7. Der Erlass der einstweiligen Anordnung ist geboten. Im Ergebnis geht die Folgenabwägung zu Gunsten der Beschwerdeführer aus. Die Nachteile, die ihnen im Falle einer Ablehnung der beantragten einstweiligen Anordnung entstünden, wiegen deutlich schwerer als die finanziellen Mehrbelastungen und etwaige funktionelle Beeinträchtigungen der Städte und Landkreise bei Erlass der einstweiligen Anordnung.

8. Die einstweilige Anordnung tritt mit Beendigung des Verfahrens, spätestens nach drei Monaten, außer Kraft. Sie kann wiederholt werden (§ 29 Abs. 5 LVerfGG).

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 32 Abs. 1 LVerfGG, die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen auf § 33 Abs. 2 LVerfGG.

Dr. Hückstädt

Wolf

Häfner

Steding

Prof. Dr. Wallerath

von der Wense

Söhnchen