

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 2/12 e. A.

Beschluss

In dem Organstreitverfahren

1. der NPD-Fraktion im Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Lennéstraße 1
19053 Schwerin
2. des Mitglieds des Landtages
... ,
Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
Lennéstraße 1
19053 Schwerin

- Antragsteller -

Bevollmächtigter:

Rechtsanwalt
Peter Fiedler
Futterstraße 18
66111 Saarbrücken

g e g e n

den Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Lennéstraße 1
19053 Schwerin

- Antragsgegner -

Bevollmächtigter:

Professor Dr. Wolfgang Zeh
Marktstraße 10
72359 Dotternhausen

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

am 29. März 2012

durch
die Präsidentin Kohl,
den Vizepräsidenten Thiele,
den Richter Bellut,
den Richter Prof. Dr. Joecks,
den Richter Nickels,
den Richter Brinkmann und
den Richter Wähler

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird zurückgewiesen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

I.

Antragsteller sind die Fraktion der NPD und ein Abgeordneter dieser Fraktion, der in der laufenden 6. Wahlperiode dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern angehört. Sie wenden sich gegen die Neuregelung im Abgeordnetengesetz, dass an Parlamentarische Geschäftsführer eine zusätzliche Entschädigung in Höhe von 75 vom Hundert der allgemeinen Abgeordnetenentschädigung gezahlt wird.

Diese Regelung wurde mit Art. 1 Nr. 1 Buchst. d des 14. Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern in § 6 Abs. 2 Nr. 4 Abgeordnetengesetz - AbgG M-V - eingefügt. Das Gesetz wurde vom Landtag am 16. November 2011 gegen die Stimmen der Abgeordneten der NPD beschlossen und am 30.

Dezember 2011 im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht (GVOBl. M-V S. 1071). Gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. a dieses Gesetzes ist die Regelung des Art. 1 Nr. 1 Buchst. d rückwirkend zum 01. November 2011 in Kraft getreten.

Die Antragsteller begehren im Rahmen eines am 11. Januar 2012 beim Landesverfassungsgericht anhängig gemachten Organstreitverfahrens (LVerfG 3/12) die Feststellung, dass der Gesetzesbeschluss des Landtags über diese Neuregelung sie in ihren Rechten aus Art. 22 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 LV i.V.m. Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt. Sie berufen sich auf den Grundsatz der Statusgleichheit der Abgeordneten und das Gebot gleicher Entschädigung und weisen auf die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hin (BVerfGE 102, 224; BVerfGE 119, 302).

Am gleichen Tage haben sie einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt mit dem Begehren,

den Vollzug von Art. 1 Nr. 1 Buchst. d des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern (GVOBl. M-V S. 1071) bis zur Entscheidung in der Hauptsache einstweilen auszusetzen.

Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurückzuweisen.

Er ist der Auffassung, der Antrag der Antragstellerin zu 1. sei bereits unzulässig, weil sie keine Verletzung eigener von der Verfassung gewährter Rechte geltend machen könne. Zudem könne hinsichtlich beider Antragsteller eine Verletzung des Abgeordnetenstatus nicht bereits durch den Erlass des Gesetzes, sondern erst durch die Auszahlung der Entschädigungen eintreten, gegen die der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet sei. Im Übrigen sei der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne des § 30 Abs. 1 Landesverfassungsgerichtsgesetz - LVerfGG - dringend geboten.

Die Landesregierung hat von einer Stellungnahme abgesehen.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat in der Sache keinen Erfolg.

Das Landesverfassungsgericht kann 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 (§ 30 Abs. 1 LVerfGG).

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auch im Organstreit zulässig. Zwar kann gemäß § 39 Abs. 1 Satz 1 LVerfGG in der Hauptsache lediglich die Feststellung erreicht werden, dass eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners gegen die Verfassung verstößt. Dies steht dem Erlass einer einstweiligen Anordnung jedoch nicht entgegen. Auch der Vollzug einer gesetzlichen Regelung ist vom Bundesverfassungsgericht bereits mit einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren untersagt worden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.10.2011 – 2 BvE 8/11 -, juris: Sondergremium Euro-Rettungsschirm; BVerfGE 82, 353: Befreiung vom Unterschriftenquorum für die erste gesamtdeutsche Wahl).

Die Voraussetzungen für ein verfassungsgerichtliches Einschreiten sind hier aber nicht erfüllt.

Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 LVerfGG vorliegen, ist wegen der meist weit reichenden 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 Streites in der Hauptsache grundsätzlich nicht zu prüfen, es sei denn, die Anträge erwiesen sich im Hauptsacheverfahren als offensichtlich unzulässig, offensichtlich unbegründet oder offensichtlich begründet (LVerfG M-V, Beschl. v. 29.12.2004 - LVerfG 21/04 -; Beschl. v. 18.10.2006 - LVerfG 19/06 -; Beschl. v. 29.03.2010 - LVerfG 6/10 -). Eine "Offensichtlichkeit" ist stets zu verneinen, wenn schwierige verfassungsrechtliche Fragen zur umfassenden Prüfung stehen.

Insbesondere ist der Antrag des Antragstellers zu 2. in der Hauptsache nicht etwa offensichtlich unzulässig. Er kann eine gesetzliche Regelung über die Ausgestaltung seines verfassungsrechtlichen Status als Abgeordneter im Wege des Organstreits gemäß Art. 53 Nr. 1 LV i.V.m. § 11

Abs. 1 Nr. 1 LVerfGG angreifen (vgl. BVerfGE 64, 301, 312 ff.). Der Landtag ist richtiger Antragsgegner. Der Antrag ist zu Recht darauf gerichtet festzustellen, dass der Landtag durch den entsprechenden Gesetzesbeschluss den Antragsteller in seinen Rechten als Abgeordneter verletzt hat (zu Verfahrenskonstellation und Tenorierung vgl. z.B. BVerfGE 82, 322). Die Antragsbefugnis ergibt sich aus der geltend gemachten verfassungswidrigen Beeinträchtigung der Statusgleichheit der Abgeordneten (vgl. BVerfGE 102, 224). Eine Verweisung auf den Verwaltungsrechtsweg im Hinblick auf die Auszahlung der Entschädigungen kommt nicht in Betracht.

Aus welchen eigenen ihr durch die Landesverfassung übertragenen Rechten die Antragstellerin zu 1. ihre Antragsbefugnis herleiten (offen gelassen in LVerfG, Beschl. v. 24.02.2011 - LVerfG 14/10 -, NordÖR 2011, 173) bzw. ob sie in Wahrnehmung einer Art „Bündelungsfunktion“ die individuellen Rechte der einzelnen ihr angehörenden Abgeordneten geltend machen kann (offen gelassen in LVerfG, Beschl. v. 28.10.2010 - LVerfG 5/10 -, NordÖR 2010, 489, 491 f.), mag hier letztlich offen bleiben.

Stellt man die Zweifel an der Zulässigkeit des Antrags der Antragstellerin zu 1. hintan, ist der Antrag in der Hauptsache weder offensichtlich unbegründet noch offensichtlich begründet. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Jahre 2000 für das Land Thüringen Regelungen über ergänzende Entschädigungen für die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen für mit dem Verfassungsrecht unvereinbar gehalten, weil sie gegen die Freiheit des Mandats und den Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgeordneten verstießen (BVerfGE 102, 224). Es hat jedoch betont, aus den allgemeinen Erwägungen zur verfassungsrechtlichen Stellung der Abgeordneten lasse sich nicht unmittelbar ablesen, unter welchen Voraussetzungen zusätzliche Entschädigungen für parlamentarische Funktionen geschaffen werden dürften; vielmehr ließen sich hinsichtlich der Reichweite und Grenzen der Parlamentsautonomie in Bezug auf Funktionszulagen nur sehr allgemeine Kriterien aufzeigen, die als Leitgesichtspunkte dienen könnten. Welche Folgerungen daraus für das hier zu entscheidende Verfahren zu ziehen sind, gilt es zu prüfen.

Bei offenem Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache hat das Landesverfassungsgericht eine Abwägung vorzunehmen zwischen einerseits den Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag in der Hauptsache aber Erfolg hätte, und andererseits den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen

würde, der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre. Diese Folgenabwägung geht hier zu Lasten der Antragsteller aus.

Im Organstreitverfahren bedeutet der Erlass einer einstweiligen Anordnung einen Eingriff des Gerichts in die Autonomie eines Staatsorgans. Er kommt deshalb allein in Betracht, um das strittige organschaftliche Recht eines Antragstellers vorläufig zu sichern, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache durch Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt werde (BVerfGE 98, 139; Graßhof in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 32 Rn. 55).

Eine vorläufige Sicherung ist im vorliegenden Fall nicht geboten. Eine gewichtige Überspielung der Rechte der Antragsteller durch Schaffung vollendeter Tatsachen droht nicht. Sollte das Landesverfassungsgericht im Hauptsacheverfahren die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelung feststellen, nachdem die Zulagen für Parlamentarische Geschäftsführer in der Zwischenzeit weiter gezahlt wurden, so dürfte der Rückforderung der Zulagen kaum ein Vertrauensschutz entgegen gehalten werden können, weil der hier anhängige Organstreit und die verfassungsrechtliche Problematik der Gewährung von Zulagen den Parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen bekannt sind. Dieser Umstand relativiert auch bereits jetzt eine etwaige unzulässige Beeinträchtigung der Statusgleichheit der Abgeordneten.

Eine Korrektur durch die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts in der Hauptsache wäre zudem in absehbarer Zeit zu erwarten. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass bereits in der Vergangenheit die Parlamentarischen Geschäftsführer der im Landtag vertretenen Fraktionen – bis auf die Antragstellerin zu 1. – finanzielle Zulagen erhalten haben, wenn auch nicht unmittelbar als zusätzliche Abgeordnetenentschädigungen, sondern aus Fraktionsmitteln (vgl. § 55 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a AbgG). Die Fraktionsmittel sind nunmehr entsprechend gekürzt worden. Damit haben sich lediglich die Grundlagen und Modalitäten der Zahlung – und die Auswirkungen auf die Höhe der Altersentschädigung, die aber zeitlich nicht unmittelbar relevant ist – geändert. Weshalb dieser bereits bisher von den Antragstellern für verfassungswidrig gehaltene schon lange andauernde Zustand sich bis zu einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts in der Hauptsache so entscheidend weiter verfestigen sollte (zu diesem zeitlichen Aspekt vgl. BVerfGE 118, 111: Tornado-Einsatz in Afghanistan), dass eine Entscheidung im vorläufigen Verfahren nunmehr dringend geboten wäre, ist nicht ersichtlich.

Der umgekehrt mit der begehrten Untersagung verbundene Eingriff des Landesverfassungsgerichts in die Kompetenzen des Gesetzgebers durch Suspendierung eines Gesetzes wiegt vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsprinzips wesentlich schwerer als eine etwa verbleibende Beeinträchtigung der verfassungsrechtlichen Rechtsposition der Abgeordneten.

Bei dieser Sachlage ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne von § 30 Abs. 1 LVerfGG dringend geboten.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 33 Abs. 1 LVerfGG. Es besteht kein Grund gemäß § 34 Abs. 2 LVerfGG eine Erstattung von Auslagen anzuordnen.

Kohl

Thiele

Bellut

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Brinkmann

Wähler