

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

Az.: LVerfG 6/13 e.A.

Verkündet am: 28.08.2013
Mönnich, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Organstreitverfahren

A.,
Mitglied des Landtags Mecklenburg-Vorpommern,
Lennéstraße 1 (Schloss),
19053 Schwerin

- Antragsteller -

Bevollmächtigter:

Rechtsanwalt
Dipl.-Jur. Peter Richter, LL.M.,
Birkenstraße 5,
66121 Saarbrücken

g e g e n

1. SPD-Fraktion im Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Lennéstraße 1 (Schloss),
19053 Schwerin

2. CDU-Fraktion im Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Lennéstraße 1 (Schloss),
19053 Schwerin

3. Fraktion DIE LINKE im Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Lennéstraße 1 (Schloss),
19053 Schwerin

- Antragsgegner -

Bevollmächtigter zu 1. bis 3.:

Prof. Dr. Wolfgang Löwer,
Hobsweg 15,
53125 Bonn

Beigetreten nach § 38 Abs. 1 LVerfGG:

Landtag Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Lennéstraße (Schloss),
19053 Schwerin

Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Wolfgang Zeh,
Marktstraße 10,
72359 Dotternhausen

wegen

Zahlung von Funktionszulagen durch die Fraktionen an Abgeordnete
hier: einstweilige Anordnung

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

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

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

28. August 2013

für Recht erkannt:

Der Widerspruch des Antragstellers vom 14. August 2013 gegen den Beschluss vom 25. Juli 2013, mit dem sein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurückgewiesen worden ist, wird zurückgewiesen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei; Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

A.

I. Der am 14. August 2013 per Telefax und am 21. August 2013 im Original eingegangene Widerspruch richtet sich gegen den Beschluss des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 25. Juli 2013, dem Antragsteller zugestellt am 29. Juli 2013. Mit diesem Beschluss hat das Gericht den Antrag des Antragstellers, der seit Beginn der laufenden 6. Wahlperiode (Konstituierung am 04. Oktober 2011) Abgeordneter des Landtages Mecklenburg-Vorpommern und Mitglied der Fraktion der NPD ist, auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurückgewiesen. Dieser Antrag hatte mit Blick auf das in der Hauptsache anhängige Organstreitverfahren LVerfG 7/13 zum Ziel, den Antragsgegnerinnen im Wege der einstweiligen Anordnung bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren einstweilen zu untersagen, zukünftig finanzielle Zulagen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben innerhalb der Fraktion, insbesondere für stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Arbeitskreisleiter, zu zahlen.

Das Gericht hat darin die Voraussetzungen für ein verfassungsgerichtliches Einschreiten nach § 30 Abs. 1 LVerfGG nicht für gegeben erachtet. Es ist dabei davon ausgegangen, dass sich die im Hauptsacheverfahren (LVerfG 7/13) gestellten Anträge weder als offensichtlich unzulässig noch als offensichtlich unbegründet oder offensichtlich begründet erwiesen, und hat die dann vorzunehmende Abwägung 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, zu Lasten des Antragstellers vorgenommen.

II. Der Antragsteller hält unter Bezugnahme auf seinen verfahrenseinleitenden Schriftsatz den mit Widerspruch angefochtenen Beschluss für rechtsfehlerhaft. Die beantragte einstweilige Anordnung müsse schon deswegen erlassen werden, weil sein Antrag im Hauptsacheverfahren LVerfG 7/13 offensichtlich begründet sei. Weder fehle es – entgegen der Auffassung des Gerichts – an einem unmittelbaren verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen ihm und den Antragsgegnerinnen, noch könne ein Organstreit zur Klärung der aufgeworfenen Frage nur zwischen einem Abgeordneten und dem betreffenden Parlament geführt werden. Das sich aus der von ihm angeführten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung seiner Meinung nach auch in einem Fall wie dem vorliegenden klar ergebende Verbot einer statusrechtlichen Ungleichbehandlung der Abgeordneten in Gestalt von Zulagenzahlungen an andere Abgeordnete als Parlamentspräsidenten, stellvertretende Parlamentspräsidenten und Fraktionsvorsitzende dürfe nicht einfach mittels des Umweges über die Fraktionskassen umgangen werden.

Selbst bei Annahme eines offenen Ausgangs in der Hauptsache wegen fehlender Offensichtlichkeit sei die begehrte einstweilige Anordnung zu erlassen. Entgegen der Auffassung des Gerichts könne ein ihm drohender schwerer Nachteil nicht mit dem bloßen Hinweis verneint werden, dass das beanstandete Verhalten in nahezu allen deutschen Parlamenten praktiziert werde; im Gegenteil gebe die darin liegende permanente Missachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erst recht Anlass, umgehend rechtmäßige Zustände herzustellen. Darauf, ob innerhalb seiner Fraktion entsprechende Zulagen gezahlt würden, komme es nicht an. Seine

Auffassung, dass es auf die Frage der Rückforderung und (Nicht)Rückzahlung zwischenzeitlich weiter geleisteter Zulagen insoweit nicht ankomme – was nach Meinung des Antragstellers die daraus resultierende Ungleichheit der Abgeordneten irreversibel macht –, habe das Gericht nicht begründet.

Ferner verweist er auf ein beim Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht anhängiges Verfahren zu einer vergleichbaren Problematik.

Der Antragsteller beantragt,

den Beschluss vom 25. Juli 2013 aufzuheben und den Antragsgegnerinnen im Wege der einstweiligen Anordnung bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren einstweilen zu untersagen, zukünftig finanzielle Zulagen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben innerhalb der Fraktion, insbesondere für stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Arbeitskreisleiter, zu zahlen.

III. Die Antragsgegnerinnen beantragen,

den Widerspruch abzuweisen.

Das Organstreitverfahren sei unzulässig, weil der Antragsteller weiterhin keine mögliche Verletzung einer versubjektiviert gedachten Kompetenz eines im Organstreit Beteiligtenfähigen durch einen anderen Beteiligtenfähigen innerhalb eines gemeinsamen Verfassungsrechtsverhältnisses dargelegt habe. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern eine durch eine Fraktion gewährte Funktionsvergütung für ein eigenes Fraktionsmitglied ein nicht dieser Fraktion angehörendes Landtagsmitglied in seinen Rechte verletzen könne und dass alle Fraktionen organstreitbewehrt übereinander insoweit ein Wächteramt sollten ausüben dürfen. Immerhin zwei Sachverständigenkommissionen, nämlich die sog. Kissel-Kommission (BT-Drs. 12/5020 S. 11) und die in der 17. Legislaturperiode eingesetzte „Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“ (BT-Drs. 17/12500) seien zu dem gleichen Ergebnis gekommen, wonach derartige fraktionsintern gewährte zusätzliche Zahlungen an die Inhaber herausgehobener Fraktionsfunktionen als Ausfluss des

Selbstorganisationsrechts weder die Freiheit noch die formale Gleichheit der Abgeordneten unzulässig beschränke. Dem seien die Länderparlamente – auch in Mecklenburg-Vorpommern – gefolgt, indem sie in ihren Gesetzen den Fraktionen Raum ließen für derartige Entscheidungen.

Ferner lasse sich das Verhalten der Fraktionen wegen der in § 54 Abs. 2 i.V.m. § 55 Abs. 2 Buchst. a) AbgG M-V enthaltenen Ermächtigung rechtlich nicht ohne Rückgriff auf ein Gesetz prüfen; folglich gehe es letztlich um dessen Verfassungsmäßigkeit. Dieses zuletzt am 14. November 2011 geänderte (GVOBl. M-V S. 1071) Gesetz sei aber als Maßnahme im Organstreitverfahren schon wegen der Versäumung der Frist des § 37 Abs. 3 LVerfGG nicht mehr angreifbar. Dies könne nicht auf dem Umweg über den vorliegenden Versuch, gesetzesgemäße Fraktionsentscheidungen auf den Prüfstand zu stellen, umgangen werden, weil so die Fristvorschrift des § 37 Abs. 3 LVerfGG unterlaufen werde.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers sei sein Antrag in der Hauptsache nicht offensichtlich begründet. Insbesondere erfasse die Bindungswirkung des sog. 2. Diätenurteils (BVerfGE 102, 224) derartige ausschließlich auf fraktionsinternen Entscheidungen beruhende Zahlungen – so auch das Gutachten Steiner mit näherer Begründung – nicht.

Eine einstweilige Anordnung komme auch deswegen nicht in Betracht, weil sie unmittelbar gestaltend in die gewaltenteilige politische Willensbildung eingreifen würde, ohne dass der Antragsteller nachgewiesen hätte, welche konkrete Behinderung er in seiner Tätigkeit als Abgeordneter durch die behauptete abstrakte Statusungleichheit erfahre.

IV. Der dem Verfahren nach § 38 Abs. 1 LVerfGG beigetretene Landtag stellt ebenfalls den Antrag,

den Widerspruch abzuweisen,

hält an seiner Auffassung fest, dass ebenso wie der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auch der Widerspruch erfolglos bleiben müsse, und verweist

hierzu auch auf seine im Hauptsacheverfahren abgegebene Stellungnahme. Der Antragsteller verkenne mit seiner bloßen Behauptung, er habe in der Hauptsache Recht, weshalb er schon jetzt so zu stellen sei, als stehe dies fest, den prozessualen Gehalt dieses Eilverfahrens. Keinesfalls sei die Klage offensichtlich begründet. Das Gericht habe die gebotene Nachteilsabwägung fehlerfrei vorgenommen. Auch die Widerspruchsbegründung enthalte keine Gesichtspunkte, die für einen überwiegenden, bei einem Abwarten bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht hinnehmbaren Nachteil zu Lasten des Antragstellers sprächen; der angebliche Gleichheitsverstoß bleibe unsubstanziert. Sein Hinweis auf das vor dem Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein anhängige Verfahren verkenne, dass dieses gesetzliche Regelungen betreffe, nicht Zahlungen der Fraktionen.

V. Die Landesregierung hat von einer Äußerung abgesehen.

VI. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vortrags der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten des vorliegenden Verfahrens sowie der Akten des beigezogenen Hauptsacheverfahrens LVerfG 7/13 verwiesen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

B.

Der nach § 30 Abs. 3 LVerfGG statthafte Widerspruch des Antragstellers gegen den Beschluss des Gerichts vom 25. Juli 2013 bleibt in der Sache erfolglos.

Auch bei erneuter Sachprüfung der aufgeworfenen Rechtsfragen im Widerspruchsverfahren – das sich nicht auf eine bloße Nachprüfung der Rechtmäßigkeit seiner früheren Entscheidung beschränkt (vgl. Graßhof in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 32 Rn. 241; Berkemann in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. § 32 Rn. 393) – sieht das Landesverfassungsgericht auf der Grundlage seines jetzigen Kenntnisstandes keinen Anlass für eine stattgebende Entscheidung.

Im Verhältnis zu seinem Beschluss vom 25. Juli 2013, auf den zunächst zur Vermeidung von Wiederholungen sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen für den

Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 30 Abs. 1 LVerfGG allgemein als auch hinsichtlich der Bewertung der aufgeworfenen Verfassungsrechtsfragen in vollem Umfang Bezug genommen wird, kommt das Landesverfassungsgericht nach Auswertung der zwischenzeitlich gewechselten Schriftsätze und der mündlichen Verhandlung zu der Einschätzung, dass sich der Antrag des Antragstellers im Organstreitverfahren der Hauptsache als unzulässig erweist.

Der Antragsteller verkennt nach wie vor, dass Ziel des als kontradiktorisches Verfahren ausgestalteten Organstreits nach Art. 53 Nr. 1 LV i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 1, §§ 36 ff. LVerfGG mit seinen besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht eine generelle Verfassungsaufsicht ist. Das Organstreitverfahren dient vielmehr sowohl auf Bundesebene (st. Rspr. des BVerfG, vgl. etwa BVerfGE 126, 55, 67 f.; zuletzt auch BVerfG, Beschl. v. 30. 07.2013 - 2 BvE 2/09 - Vz 2/13 - u. 2 BvE 2/10 - Vz 3/13 -) als auch auf Landesebene nicht dem Individualrechtsschutz, sondern der gegenseitigen Kompetenzabgrenzung von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis und somit der Prüfung, ob ein beklagtes Verfassungsorgan (landes)verfassungsrechtlich abgesicherte Rechtspositionen eines anderen nach Art. 53 Nr. 1 LV Beteiligten beeinträchtigt hat (vgl. LVerfG, Urte. v. 28.10.2010 - LVerfG 5/10 -, LVerfGE 21, 218).

Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens zwischen einem Landtagsabgeordneten und anderen Fraktionen, denen er nicht angehört, ist ein unmittelbares Verfassungsrechtsverhältnis. Dazu hat der Antragsteller weder mit der Begründung seines Widerspruchs noch in der mündlichen Verhandlung hinreichend vorgetragen. Das bloße Vorbringen, dass – da „eine statusrechtliche Ungleichbehandlung zu bewirken dem Parlament nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts streng verboten“ sei – „das Verhalten der Zulagen gewährenden Fraktion ebenso verfassungsgerichtlich justiziabel sein muss wie es eine Zulagenzahlung unmittelbar aus der Staatskasse wäre“, vermag die geforderte Darlegung eines Verfassungsrechtsverhältnisses gerade zwischen den Beteiligten nicht zu ersetzen. Das wie auch immer begründete Bedürfnis nach Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage schafft noch kein Verfassungsrechtsverhältnis. Soweit der Antragsteller Parallelen zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224) bemüht, verkennt er den Unterschied zu der hier zu

beurteilenden Konstellation: Es geht nicht um die Festschreibung von Zulagen durch Gesetz, sondern um die fraktionsinterne Verteilung von Fraktionsmitteln. Es ist aber nicht Sache eines Abgeordneten, die Verteilung von Fraktionsmitteln in anderen Fraktionen überprüfen zu lassen, denn seine eigenen Statusrechte werden dadurch nicht unmittelbar tangiert.

C.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 33 Abs. 1 und § 34 Abs. 2 LVerfGG.

Kohl

Thiele

Bellut

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Brinkmann

Wähler