

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 7/13

Beschluss

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

- Antragsgegnerinnen -

Bevollmächtigter:

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 Fraktionen an Abgeordnete

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

am 24. Oktober 2013

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

beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e :

I.

Der Antragsteller ist seit Beginn der laufenden 6. Wahlperiode (Konstituierung am 04. Oktober 2011) Abgeordneter des Landtages Mecklenburg-Vorpommern und Mitglied der Fraktion der NPD.

Nach § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern – AbgG – vom 20. Dezember 1990 (GVOBl. M-V 1991 S. 3 ff.) in seiner bis zum 31. Oktober 2011 geltenden Fassung erhielten der Landtagspräsident sowie die Fraktionsvorsitzenden 100 vom Hundert und die Vizepräsidenten 50 vom Hundert der Grundentschädigung gemäß § 6 Abs. 1 AbgG als zusätzliche Entschädigung für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen. Nach Art. 1 Nr. 1 c) des am 16. November beschlossenen und am 30. Dezember 2011 verkündeten 14. Änderungsgesetzes (GVOBl. M-V 2011 S. 1071 ff.) erhalten rückwirkend ab 01. November 2011 auch die parlamentarischen Geschäftsführer eine zusätzliche Entschädigung in Höhe von 75 vom Hundert der Grundentschädigung. Unabhängig davon sah – und sieht weiterhin – § 55 AbgG für die Rechenschaftsberichte der Fraktionen schon seit 01. November 2002 (ÄndG vom 21.12.2001, GVOBl. M-V 2001 S. 621) in Absatz 2 Nr. 2 Buchst. a) vor, dass unter den Ausgaben auch aufgeführt wird „die Summe der Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben in der Fraktion“. In der Vergangenheit gewährten – und gewähren weiterhin – einzelne Fraktionen Abgeordneten, die besondere Aufgaben in der Fraktion wahrnehmen, zusätzliche finanzielle Leistungen.

Mit seinem am 21. Mai 2013 eingegangenen Schriftsatz hat der Antragsteller das vorliegende Organstreitverfahren gegen die Antragsgegnerinnen – drei der vier weiteren im Landtag vertretenen Fraktionen – anhängig gemacht und zugleich den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt (LVerfG 6/13 e.A.), weil diese Fraktionen ausweislich der am 22. April 2013 veröffentlichten Fraktions-Rechenschaftsberichte für das Geschäftsjahr 2011 seit Beginn der 6. Legislaturperiode zusätzlich zu den nach dem Abgeordnetengesetz vorgesehenen Entschädigungen finanzielle Zulagen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben innerhalb der Fraktion gezahlt hätten. Im Zeitraum vom 04. Oktober bis 31. Dezember 2011 seien dies bei der Antragsgegnerin zu 1) insgesamt 14.900 Euro, bei der Antragsgegnerin zu 2) insgesamt 10.441,30 Euro und bei der Antragsgegnerin zu 3) insgesamt 3.000 Euro gewesen.

Der Antragsteller hält dies für unzulässig und sieht sich dadurch in seinen verfassungsmäßigen 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. Derartigen Zahlungen fehle schon die Rechtsgrundlage, weil sie nicht in § 6 AbgG vorgesehen seien. Die Fraktionen dürften sich nicht durch Zahlungen aus der Fraktionskasse über die Wertentscheidung des Gesetzgebers hinwegsetzen, Zulagen nur einem ganz bestimmten ausdrücklich genannten Personenkreis zuzugestehen; dies sei eine abschließende Regelung. Die gewährten Zulagen seien aber auch materiell-rechtlich verfassungswidrig, wie sich aus der von ihm angeführten einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebe. Die darin enthaltenen Grundsätze, wonach derartige Zulagen wegen der damit verbundenen Gefahr einer „Hierarchisierung“ der Abgeordneten und der Einrichtung von „Abgeordnetenlaufbahnen“ verboten seien, beanspruchten auch für Mecklenburg-Vorpommern Geltung. Insgesamt erhielten so auf der Grundlage von § 6 und § 55 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a) AbgG rund 35 % der Abgeordneten derartige Zulagen, nämlich derzeit mindestens 25 von 71.

Der Antragsteller beantragt

festzustellen, dass die Antragsgegnerinnen zu 1. bis 3. seine Rechte 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 dadurch verletzt haben, dass sie in der Zeit vom 04. Oktober bis 31. Dezember

2011 finanzielle Zulagen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben innerhalb der Fraktion, insbesondere für stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Arbeitskreisleiter, in im einzelnen benannter Höhe gezahlt haben.

Die Antragsgegnerinnen beantragen,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie halten – unter Verweis auf ihr Vorbringen im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes – den Antrag in der Hauptsache für unzulässig. Dem Antragsteller fehle jedenfalls die Antragsbefugnis nach § 37 Landesverfassungsgerichtsgesetz – LVerfGG –. Eine „allgemeine Verfassungsaufsicht“ sei nicht Aufgabe des Organstreitverfahrens, vielmehr müsse ein „Antragsteller und Antragsgegner umschließendes Verfassungsrechtsverhältnis“ bestehen; ein solches liege hier nicht vor. In seiner sogenannten „Wüppesahl-Entscheidung“ (BVerfGE 80, 188) habe das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Angriffe eines fraktionslosen Abgeordneten gegen den Haushalt 1989 dessen Argument, zu reichlich gewährte Fraktionszuschüsse würden voraussichtlich fraktionszugehörigen Abgeordneten zukommen und damit zweckentfremdet, nicht als geeignet angesehen, eine Verletzung von Rechten des Antragstellers durch den Antragsgegner – den Deutschen Bundestag – annehmen zu lassen. Fraktionszuschüsse seien den Fraktionen zur eigenen Bewirtschaftung zugewiesen; die ordnungsgemäße Verwendung unterliege der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof. Mittelfehlverwendungen seien Sache der Mittelverwendungskontrolle, aber nicht als Statusverletzungen seitens Nichtbegünstigter geltend zu machen. Auch in Mecklenburg-Vorpommern werde die Rechnungslegung sowie Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsprüfung der Fraktionen vom Landesrechnungshof geprüft. Allein in diesen Kontrollzusammenhang gehöre die unzulässige Begünstigung der Abgeordneten dritter Fraktionen. Dieser Kontrollzusammenhang dürfe nicht in ein Organstreitverfahren zwischen einem Abgeordneten der einen Fraktion gegen andere Fraktionen verlagert werden. Weder seien die Fraktionen einander Aufseher über die Rechtmäßigkeit der internen Mittelverteilung, noch schuldeten alle Abgeordneten und alle Fraktionen einander Normbeachtung. Ein solches gemeinsames Verfassungsrechtsband bestehe im

Falle der Gewährung von differenzierten Zulagen durch den Bundestag selbst zwischen diesem und dem einzelnen Abgeordneten als Ausfluss der Parlamentsautonomie und des Gleichbehandlungsanspruchs aus Art. 38 Abs. 1 GG, während die Autonomiewahrnehmung der Parlamentsfraktion nicht fraktionsfremde und fraktionsangehörige Abgeordnete im Sinne eines solchen „gemeinsamen Verfassungsrechtsbandes“ verbinde.

Diese Überlegungen müssten entsprechende Anwendung auf die Situation im Landtag Mecklenburg-Vorpommern finden. Auch unter dem Gedanken der Subsidiarität des Verfassungsprozesses sei der hier anhängig gemachte Organstreit unzulässig, weil dem Antragsteller vorgreifliche Möglichkeiten – etwa ein Herantreten an die Landtagspräsidentin mit dem Ziel, eine Sonderprüfung durch den Landesrechnungshof zu veranlassen – offen stünden, um die von ihm angenommene beanstandenswürdige Mittelverwendung überprüfen zu lassen. Deren Nichteinschreiten könnte dann möglicherweise organstreitfähig sein.

Letztlich lasse sich das Verhalten der Fraktionen wegen der in § 54 Abs. 2 i.V.m. § 55 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a) AbgG 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 Versuch, gesetzesgemäße Fraktionsentscheidungen auf den Prüfstand zu stellen, umgangen werden, weil so diese Fristvorschrift unterlaufen werde.

Unabhängig davon sei der Antrag aber auch unbegründet, denn immerhin zwei Sachverständigenkommissionen, nämlich die sogenannte „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 beschränkten.

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern ist dem Verfahren nach § 38 Abs. 1 LVerfGG beigetreten und beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Auch er verneint das Vorliegen der Voraussetzungen für ein Organstreitverfahren und stellt zunächst in Frage, ob insoweit überhaupt zwischen dem Antragsteller und den Antragsgegnerinnen das erforderliche Verfassungsrechtsverhältnis entstanden sei und bestehe. Im Ergebnis wolle der Antragsteller eine allgemeine Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns erwirken. Auch wende er sich letztlich nicht gegen eine konkrete Maßnahme oder Unterlassung der Antragsgegnerinnen ihm gegenüber, sondern gegen eine aus zahlreichen gesetzgeberischen, geschäftsordnungsrechtlichen und haushaltstechnischen Regelungen zusammengesetzte Organisation der Mandatswahrnehmung im Parlament, wie sie seit Jahrzehnten zu den Arbeitsbedingungen im Landtag gehört habe.

Letztlich richte sich der Angriff des Antragstellers der Sache nach gegen den Gesetzgeber. Dieser habe den Antragsgegnerinnen mit den §§ 54 ff. AbgG eine Kompetenz eingeräumt, die ihrerseits auf einer verfassungsrechtlichen Gewährleistung aufsetze (Art. 22 Abs. 2 LV). Von dieser machten die Antragsgegnerinnen lediglich Gebrauch.

Unabhängig davon sei der Antrag auch unbegründet. Zu Unrecht berufe sich der Antragsteller auf entsprechende verfassungsgerichtliche Rechtsprechung; diese Entscheidungen – wie etwa das „zweite Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 102, 224) – beträfen andere Streitgegenstände, weil sie unmittelbar zu Entschädigungsregelungen in den Abgeordnetengesetzen der betreffenden Länder ergangen seien. Den organisations- und haushaltsrechtlichen Binnenbereich der Fraktionen hätten die Entscheidungen nicht einbezogen; ihnen komme insoweit auch keine rechtliche Bindungswirkung zu, was unter Auswertung der Aussagen einschlägiger Entscheidungen und deren Begründungen sowie des sogenannten „Steiner-Gutachtens“ (Prof. Dr. Udo Steiner, Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gewährung von Zulagen an Mitglieder des Bayerischen

Landtags mit besonderen Funktionen innerhalb einer Fraktion, Februar 2012) näher ausgeführt wird.

Es würde in der politischen Öffentlichkeit der Eindruck erweckt, dass eine jahrzehntelang in allen deutschen Parlamenten praktizierte Vergütung fraktionsinterner Funktionen durch die Fraktion selbst – unabhängig von den Diätenregelungen in den Abgeordnetengesetzen – verfassungswidrig sein könnte. Diese Auffassung von der Verfassungswidrigkeit derartiger Zulagen repräsentiere in der fachlich-publizistischen Debatte hierüber jedoch die Mindermeinung.

Die Landesregierung hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem 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, hat das Gericht mit Beschluss vom 25. Juli 2013 abgelehnt und den seitens des Antragstellers hiergegen erhobenen Widerspruch nach mündlicher Verhandlung mit Urteil vom 28. August 2013 zurückgewiesen (LVerfG 6/13 e.A.).

II.

Der im Rahmen eines Organstreitverfahrens nach Art. 53 Nr. 1 LV i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 1, §§ 36 ff. LVerfGG gestellte Antrag bleibt erfolglos. Die besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen für ein derartiges Organstreitverfahren sind nicht gegeben. Dies hat das Gericht bereits in seinem Urteil vom 28. August 2013 (LVerfG 6/13 e.A.) im Verfahren der einstweiligen Anordnung entschieden.

Die Voraussetzungen für ein unmittelbares Verfassungsrechtsverhältnis zwischen dem Antragsteller als einem Abgeordneten des Landtages Mecklenburg-Vorpommern einerseits und Landtagsfraktionen, denen er nicht angehört, andererseits, wie es ein Organstreitverfahren erfordern würde, liegen bei der hier gegebenen Fallkonstellation erkennbar nicht vor. Wie bereits unter Hinweis auf frühere Rechtsprechung des

Landesverfassungsgerichts in den Entscheidungen zum Eilverfahren ausgeführt wurde, dient das Organstreitverfahren weder auf Bundesebene (st. Rspr. des BVerfG, vgl. etwa BVerfGE 126, 55, 67 f.; zuletzt auch Beschl. v. 30.07.2013 - 2 BvE 2/09 - Vz 2/13 - u. 2 BvE 2/10 - Vz 3/13 -) noch auf Landesebene dem individuellen Rechtsschutz oder der generellen Verfassungsaufsicht eines Verfassungsorgans oder Teilen desselben über andere Verfassungsorgane. Es dient vielmehr (nur) der gegenseitigen Kompetenzabgrenzung von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis und somit auf Landesebene der Prüfung, ob gerade ein nach Art. 53 Nr. 1 LV Beteiligungsfähiger landesverfassungsrechtlich abgesicherte Rechtspositionen eines anderen nach dieser Vorschrift Beteiligten beeinträchtigt hat (vgl. LVerfG, Urt. v. 28.10.2010 - LVerfG 5/10 -, LVerfGE 21, 218).

Dieses Erfordernis eines unmittelbaren Verfassungsrechtsverhältnisses ist hier im Verhältnis des Antragstellers in seiner Eigenschaft als Mitglied des Landtages auf der einen Seite zu den Antragsgegnerinnen als anderen Fraktionen, die unter Berufung auf § 55 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a) AbgG eigenen Fraktionsmitgliedern finanzielle Leistungen für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben in der Fraktion gewähren und deren Summe in ihrem Rechenschaftsbericht auszuweisen haben, auf der anderen Seite nicht erfüllt. Soweit der Antragsteller Parallelen zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224 – „Zweites Diätenurteil“) bemüht, verkennt er den Unterschied zu der hier zu beurteilenden Konstellation: Es geht nicht um die Festschreibung von zusätzlichen Leistungen durch Gesetz, sondern um die fraktionsinterne Verteilung von Fraktionsmitteln; der Antrag ist nicht gegen den Landtag, sondern gegen andere Fraktionen, denen er selbst nicht angehört, gerichtet. 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.

Das wie auch immer begründete Bedürfnis nach Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage allein vermag die Erfüllung der Zulässigkeitsvoraussetzungen einer bestimmten Verfahrensart vor dem Landesverfassungsgericht – hier: das Bestehen eines unmittelbaren Verfassungsrechtsverhältnisses zwischen den Beteiligten – nicht zu ersetzen.

Letztlich will der Antragsteller mit seinem Angriff die Vorschrift des § 55 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a) AbgG zu Fall bringen, weil er diese im Kontext mit § 6 Abs. 2 AbgG als im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Umfang zulässiger erhöhter Abgeordnetenentschädigungen stehend erachtet. Damit richtet sich sein Begehren dem Grunde nach auf Normenkontrolle. Für ein solches abstraktes Normenkontrollverfahren wäre er allein jedoch nicht antragsbefugt (Art. 53 Nr. 2 LV); für die Antragstellung bedarf es mindestens eines Drittels der Mitglieder des Landtages. Eine konkrete Normenkontrolle nach Art. 53 Nr. 5 LV setzte ein anhängiges gerichtliches Verfahren voraus, in dem ein Gericht dem Landesverfassungsgericht vorlegt.

Dass gegebenenfalls nicht jedem einzelnen an der Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage Interessierten auch ein Verfahren zur Verfügung gestellt wird, in dem er diese gewünschte verfassungsrechtliche Klärung herbeiführen kann, ist Folge der enumerativen Zuständigkeiten der Verfassungsgerichte mit ihren jeweils speziellen Ausprägungen und Anforderungen.

III.

Die Entscheidung ergeht einstimmig (§ 20 Satz 1 LVerfGG).

IV.

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

Brinkmann

Nickels

Dr. Schmidt