

# Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 3/12

## 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  
A.,  
Landtag Mecklenburg-Vorpommern,  
Lennéstraße 1,  
19053 Schwerin

- Antragsteller -

Bevollmächtigter:

Rechtsanwalt  
Peter Fiedler,  
Futterstraße 18,  
66111 Saarbrücken

Beigetreten:

Mitglied des Landtages  
B.,  
Landtag Mecklenburg-Vorpommern,  
Lennéstraße 1,  
19053 Schwerin

g e g e n

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

- Antragsgegner -

Bevollmächtigter:

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

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

am 31. Januar 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 Wähler

beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

Das Verfahren ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

### **G r ü n d e :**

#### **I.**

Am 11. Januar 2012 haben die Antragstellerin zu 1), die Fraktion der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) im Landtag Mecklenburg-Vorpommern, und der Antragsteller zu 2) als deren Vorsitzender ein Organstreitverfahren gegen den Landtag Mecklenburg-Vorpommern anhängig gemacht. Sie machen geltend, durch einen Gesetzesbeschluss des Antragsgegners bezüglich der Zahlung einer zusätzlichen Entschädigung an parlamentarische Geschäftsführer für die Ausübung dieser besonderen parlamentarischen Funktion in ihren verfassungsrechtlichen Rechten verletzt zu werden.

Am 21. November 2012 ist auf Seiten der Antragsteller der Abgeordnete B., der der Antragstellerin zu 1) angehört und keine zusätzlich dotierte Parlamentsfunktion ausübt, dem Verfahren beigetreten.

Nach § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern - AbgG M-V - 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 M-V als zusätzliche Entschädigung für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen. Am 16. November 2011 beschloss der Antragsgegner gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der NPD das 14. Änderungsgesetz zum Abgeordnetengesetz M-V, nach dessen Art. 1 Nr. 1c) nunmehr auch die parlamentarischen Geschäftsführer eine zusätzliche Entschädigung in Höhe von 75 vom Hundert der Grundentschädigung erhalten sollten; das Änderungsgesetz wurde am 30. Dezember 2011 verkündet (GVOBl. M-V S. 1071 ff.) und trat rückwirkend zum 1. November 2011 in Kraft.

Die Antragsteller sind der Auffassung, ihre Antragsbefugnis ergebe sich daraus, dass die in dem 14. Änderungsgesetz zum Abgeordnetengesetz M-V vorgesehenen Zahlungen von Funktionszulagen an parlamentarische Geschäftsführer den Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten tangierten. Insbesondere erhalte der Antragsteller zu 2) als Fraktionsvorsitzender zwar selbst bereits eine zusätzliche Entschädigung. Er könne aber jedenfalls eine Zulagengewährung an einen Abgeordneten, der von Verfassungs wegen keine Zulage erhalten dürfe, als eine durch den Gleichheitssatz verbotene Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem rügen.

Der Antrag sei insofern auch begründet. Aus dem Prinzip, nach dem jedermann seine staatsbürgerlichen Rechte im Rahmen des aktiven und passiven Wahlrechts im engeren Sinne wie auch in Ausübung des Mandates in formal gleicher Weise ausüben können solle, folge auch das Gebot der gleichen Entschädigung der Abgeordneten. Diese seien in Statusfragen formal gleich zu behandeln, damit keine Abhängigkeiten oder Hierarchien über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes unabdingbare Maß hinaus entstünden. Die Zahl der mit Zulagen bedachten Funktionsstellen sei daher auf wenige politisch besonders herausgehobene parlamentarische Funktionen zu beschränken. Nach diesen Maßstäben verstoße die Zahlung von

Funktionszulagen an parlamentarische Geschäftsführer gegen die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und verletze die Antragsteller in ihren organschaftlichen Rechten. Dies ergebe sich mit Bindungswirkung für den Landesgesetzgeber aus dem so genannten "Zweiten Diäten-Urteil" des Bundesverfassungsgerichtes vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224), nach welchem Funktionszulagen außer für die Angehörigen des Parlamentspräsidiums nur noch für Fraktionsvorsitzende zulässig seien.

Die Antragsteller beantragen

festzustellen, dass der Gesetzesbeschluss des Antragsgegners vom 16. November 2011 betreffend die Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern (GVOBl. M-V S. 1071 ff.) die Rechte der Antragsteller aus Art. 22 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes insoweit verletzt, als gemäß Art. 1 Nummer 1 Buchstabe c) des beschlossenen Änderungsgesetzes an parlamentarische Geschäftsführer eine zusätzliche Abgeordnetenentschädigung in Höhe von 75 vom Hundert der Grundentschädigung nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern gezahlt wird.

Der Beigetretene beantragt,

gleichlautend zu dem Antrag der Antragsteller festzustellen, dass der Antragsgegner durch den gerügten Gesetzesbeschluss auch ihn in seinen Rechten verletzt.

Zur Begründung nimmt der Beigetretene vollumfänglich auf das Vorbringen der Antragsteller Bezug.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Der Antragsgegner ist der Ansicht, der Landtag Mecklenburg-Vorpommern sei im Rahmen des autonomen Parlamentsrechtes verfassungsrechtlich befugt, mit der Aufnahme von zusätzlichen Entschädigungsleistungen an parlamentarische Geschäftsführer in die

Abgeordnetenentschädigung die Unverzichtbarkeit von deren Aufgaben für das Funktionieren des Parlamentes gesetzlich zu institutionalisieren und anzuerkennen. Die parlamentarischen Geschäftsführer übten im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern ein Amt aus, das über diese seit langem für alle Parlamente außerordentlich wichtige und unabdingbare Funktion rechtlich noch hinausweise. Ihre Existenz und Aufgabenstellung sei aufgrund der Vorgaben in Art. 25, Art. 26 und Art. 30 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - LV - sowie in §§ 5 ff. der Geschäftsordnung des Landtages - GO LT - nicht allein in die interne organisatorische Verfügungsbefugnis der Fraktionen gestellt. Soweit letztere nach den genannten Vorschriften zu den entscheidenden Funktionsträgern der repräsentativen Demokratie gehörten, nähmen die parlamentarischen Geschäftsführer beispielsweise durch ihre Tätigkeit im Ältestenrat als dem wichtigsten parlamentarischen Leitungsorgan von der Landesverfassung vorgesehene und erwartete Aufgaben wahr. Es handele sich damit um ein landesverfassungsrechtlich fundiertes sowie geschäftsordnungsrechtlich ausgestaltetes Amt und eine politisch besonders herausgehobene parlamentarische Funktion.

Auch nach Aufnahme der parlamentarischen Geschäftsführer in den Kreis der Empfänger einer zusätzlichen Entschädigung nach dem Abgeordnetengesetz M-V blieben diese im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern weiterhin auf die Inhaber weniger besonderer Funktionen beschränkt.

Die Zusatzvergütung nach dem Abgeordnetengesetz M-V bewirke mangels der Einräumung besonderer Rechte etwa zu Weisungen, Personalentscheidungen oder Finanzdispositionen zudem rechtlich keine Überordnung dieser Funktionsinhaber über die anderen Mitglieder des Landtages oder umgekehrt eine Unterordnung jener unter diese. Im Einklang damit werde die Funktion des parlamentarischen Geschäftsführers nicht von oben oder von außen besetzt, etwa durch den Fraktionsvorsitzenden wie einen Dienstvorgesetzten, sondern das Amt werde vielmehr durch eine Wahl als Mehrheitsentscheidung seitens der Fraktionsmitglieder vergeben, also durch diejenigen, die durch die Befugnisse dieses Funktionsträgers in ihrer Entscheidungsfreiheit gefährdet sein sollten.

Die Landesregierung hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Den gleichzeitig gestellten Antrag der Antragsteller auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Begehren, den Vollzug des hier angegriffenen Gesetzesbeschlusses bis zur

Entscheidung in der Hauptsache einstweilen auszusetzen, hat das Gericht mit Beschluss vom 29. März 2012 zurückgewiesen (LVerfG 2/12 e. A.), weil bei einem – zugunsten der Antragsteller angenommenen – offenen Ausgang des Hauptsacheverfahrens die vorzunehmende Folgenabwägung zu Lasten der Antragsteller ausfalle.

## II.

Die im Rahmen eines Organstreitverfahrens nach Art. 53 Nr. 1 LV i. V. m. § 11 Abs. 1 Nr. 1, §§ 36 ff. des Landesverfassungsgerichtsgesetzes – LVerfGG – gestellten Anträge bleiben erfolglos. Sie sind jedenfalls mangels Darlegung der gemäß § 37 Abs. 1 LVerfGG erforderlichen Antragsbefugnis der Antragsteller unzulässig.

1. Ein Antrag im Organstreitverfahren ist nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend machen kann, dass er durch eine Maßnahme – dies kann auch ein Gesetzesbeschluss sein (vgl. z. B. BVerfGE 82, 322, 335) – oder eine Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Dazu gehört, dass tatsächliche Behauptungen substantiiert vorgetragen werden, die – ihre Richtigkeit unterstellt – eine Rechts- oder Pflichtverletzung oder eine unmittelbare Rechts- oder Pflichtengefährdung durch ein Verhalten des Antragsgegners jedenfalls möglich erscheinen lassen (LVerfG M-V, Urt. v. 16.12.2004 - LVerfG 5/04 -, LVerfGE 15, 327, 332; Urt. v. 14.12.2000 - LVerfG 4/99 -, LVerfGE 11, 306, 314).

Maßgeblich ist dabei, dass die Organklage der Abgrenzung von Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis dient, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. zur Bundesebene BVerfGE 118, 244, 257; 105, 151, 193; 68, 1, 69 ff.). Es handelt sich nicht um ein objektives Verfahren prinzipaler oder authentischer Verfassungsinterpretation, sondern um ein kontradiktorisches Verfahren, dessen Gegenstand die Frage ist, ob das beanstandete Verhalten des beklagten Verfassungsorgans grundgesetzliche (hier: landesverfassungsrechtliche) Rechtspositionen des Klägers beeinträchtigt (vgl. Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein, BVerfGG, § 64 Rn. 10). Eine generelle Verfassungsaufsicht ist nicht Ziel des Organstreits (LVerfG M-V, Urt. v. 28.10.2010 - LVerfG 5/10 -, LVerfGE 21, 218, 228).

2. Weder hinsichtlich der Antragstellerin zu 1) noch hinsichtlich des Antragstellers zu 2) ist eine

Verletzung in eigenen Rechten als jedenfalls möglich im gebotenen Umfang hinreichend dargelegt.

a) Die Antragstellerin zu 1) als Fraktion ist zur Geltendmachung von Rechten befugt, wenn diese ihr von Verfassungen wegen zugewiesen sind (vgl. BVerfGE 70, 324, 351). Die Verletzung eines solchen Rechtes ist aber weder dargetan noch erkennbar. Soweit die Antragsteller für das Bestehen einer Antragsbefugnis auf eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten abstellen und als verletzte Verfassungsnormen Art. 22 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 Satz 2 LV heranziehen, sind nicht organschaftliche Rechte der Fraktion, sondern solche von Abgeordneten Regelungsgegenstand.

Nach der Formulierung des § 37 Abs. 1 LVerfGG besteht daneben zwar die Möglichkeit, dass durch einen Antragsteller Rechte des Organs, dem er angehört, im Wege der Prozessstandschaft geltend gemacht werden. Die Antragstellerin zu 1) verfolgt aber in dem vorliegenden Verfahren nicht Rechte des Landtages als Gesamtparlament. Vielmehr richtet sich der gestellte Antrag ausdrücklich auf die Feststellung einer Verletzung lediglich von Rechten "der Antragsteller". Dementsprechend wird auch nach Hinweis der Vorsitzenden vom 5. November 2012 an keiner Stelle der Antragsbegründung geltend gemacht, dass oder welche Rechte des Landtages insgesamt durch eine Staffelung der Abgeordnetenentschädigung unmittelbar verletzt oder auch nur gefährdet sein könnten.

b) Der Antragsteller zu 2) wiederum ist zwar Abgeordneter, als Fraktionsvorsitzender der Antragstellerin zu 1) ist er jedoch bereits selbst Empfänger einer zusätzlichen Abgeordnetenentschädigung. Die Antragsbegründung verhält sich angesichts des letztgenannten Umstandes nicht dazu, inwiefern die Schaffung einer Funktionszulage auch für parlamentarische Geschäftsführer gerade den Antragsteller zu 2) in seinen Rechten verletzen würde. Die Ausführungen der Antragsteller erschöpfen sich vielmehr statt dessen in einem Verweis auf das so genannte "Zweite Diäten-Urteil" des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 102, 224 ff.) sowie einer pauschalen Wiedergabe seiner Begründung.

Der jener Entscheidung zugrundeliegende Sachverhalt unterscheidet sich von der konkreten Situation des Antragstellers zu 2) aber gerade dadurch, dass dort die Antragsteller Abgeordnete ohne zusätzlich dotierte Funktion waren. Darauf wird die Antragsbefugnis in jenem Verfahren ausdrücklich gestützt, und es wird eine Verletzung der Rechte der Antragsteller im Ergebnis der

Entscheidung daraus abgeleitet, dass in der parlamentarischen Arbeit zusätzliche Entschädigungen für einzelne Abgeordnete entgegen dem Grundsatz der formalen Gleichbehandlung die Entscheidungsfreiheit aller Abgeordneten beeinträchtigen könnten. Denn durch solche Zulagen entstehe die Gefahr, dass sich das parlamentarische Handeln am Erreichen einer höheren Einkommensstufe ausrichte.

Da der Antragsteller zu 2) als Fraktionsvorsitzender bereits die für einen Abgeordneten höchste mögliche Einkommensstufe mit einer zusätzlichen Entschädigung von 100 vom Hundert erreicht hat, hätte er vor diesem Hintergrund dartun müssen, dass und in welcher Weise sich ein nach dem zuvor Gesagten unterstellter Wettbewerb um das Amt des parlamentarischen Geschäftsführers als weiterer besonders dotierter Parlamentsfunktion nachteilig auf die Freiheit gerade seiner Mandatsausübung auswirkte. Nicht ausreichend ist dagegen die hier bei genauer Betrachtung allenfalls erfolgte Darlegung, dass die angegriffene Maßnahme in einer Gesamtbetrachtung ihrer typischen Auswirkungen auf die Rechtsträger diese beschwere oder dass und wie andere Rechtsträger als der Antragsteller zu 2) in dem geltend gemachten Recht verletzt sein können (vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 20.12.2012 - LVerfG 13/11 -, S. 19 zur kommunalen Verfassungsbeschwerde).

Soll die formelle Gleichheit der Abgeordneten letztlich die Freiheit des Mandats gewährleisten, ergibt sich im Übrigen auch nichts anderes daraus, dass der formale Gleichheitssatz neben einer Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem auch eine Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem verbietet. Denn eine Rechtsverletzung des Antragstellers zu 2) ergäbe sich eben immer nur bei Auswirkungen eines Gleichheitsverstößes auf seine Mandatsfreiheit. Diese ist wie ausgeführt nicht dargetan.

3. Aufgrund der Unzulässigkeit des Antrages der Antragsteller war über denjenigen des Beigetretenen nicht mehr zu entscheiden. Wird der Antrag des Hauptbeteiligten als unzulässig verworfen, so erledigt sich damit der Beitritt, weil sein Anknüpfungspunkt wegfällt.

Der Beitritt als solcher mag nicht der Frist des § 37 Abs. 3 LVerfGG unterliegen, wonach der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden muss (vgl. offenbar differenzierend BVerfGE 92, 203, 229). Allerdings wird der Beigetretene nicht selbst Streitpartei, weil er den Verfahrensgegenstand nicht in subjektiver Hinsicht bestimmt. Er darf prozessgestaltend nur zur



Unterstützung der beitriffsbegünstigten Hauptpartei tätig werden und seine Rechtsstellung ist zu derjenigen der von ihm unterstützten Hauptbeteiligten akzessorisch (vgl. Bethge, a. a. O., § 65 Rn. 3 m. w. N.).

Als eigenständiger Antrag wiederum hätte er die Frist des § 37 Abs. 2 LVerfGG nicht gewahrt.

### III.

Das Landesverfassungsgericht ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und trifft sie daher durch Beschluss nach § 20 Satz 1 LVerfGG, weil der Antrag unzulässig ist.

### IV.

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

Kohl

Thiele

Bellut

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Brinkmann

Wähler