

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 6/15 e.A.

Beschluss

In dem Verfahren

1. Axel Peters,
Direktor des Amtsgerichts Ribnitz-Damgarten und
Vorsitzender des Richterbundes Mecklenburg-Vorpommern,
Gerhard-Hauptmann-Straße 6,
18435 Stralsund
2. Dr. Axel Schöwe,
Rechtsanwalt und Vorsitzender „Pro Justiz
Mecklenburg-Vorpommern e.V.“,
Lübecker Straße 111-113,
19059 Schwerin
3. Klaus Nicolai,
Rechtsanwalt und stellvertretender Vorsitzender „Pro Justiz
Mecklenburg-Vorpommern e.V.“
Strelitzer Chaussee 255,
17235 Neustrelitz

- Antragsteller -

Bevollmächtigte:

Rechtsanwältin
Anne Homann-Triebs,
Lübecker Straße 111,
19059 Schwerin

g e g e n

1. Justizministerin des
Landes Mecklenburg-Vorpommern
Uta-Maria Kuder,
Puschkinstraße 19-21,
19055 Schwerin
2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch den Ministerpräsidenten Erwin Sellering,
Schlossstraße 2-4,
19053 Schwerin
3. Ministerpräsident des
Landes Mecklenburg-Vorpommern
Erwin Sellering,
Schlossstraße 2-4,
19053 Schwerin

wegen

Äußerungen im Vorfeld des Volksentscheids zur Gerichtsstrukturreform
am 06. September 2015

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

am 01. September 2015

durch

die Präsidentin Kohl,
den Vizepräsidenten Thiele,
den Richter Prof. Dr. Joecks,
den Richter Nickels,
den Richter Brinkmann,
den Richter Wähner und
den Richter Dr. Kronisch

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

I.

Mit ihrem am 27. August 2015 eingegangenen Antrag haben die Antragsteller beim Landesverfassungsgericht um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Sie sind die Initiatoren und Vertreter im Sinne des § 2 Abs. 4 Volksabstimmungsgesetz - VaG M-V -, die einen auf Rückabwicklung der vom Landtag im Jahr 2013 beschlossenen Gerichtsstrukturreform (Gerichtsstrukturneueordnungsgesetz v. 11.11.2013, GVOBl. M-V S. 609) gerichteten Gesetzentwurf vorgelegt haben. Dieser ist Gegenstand des am 06. September 2015 terminierten Volksentscheids (Amtsbl. M-V 2015, S. 302).

1. Die Antragsteller wollen erreichen, dass das Gericht die Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, die auf der Internetseite der Landesregierung veröffentlichte Pressemitteilung Nr. 65/15 der Antragsgegnerin zu 1., die seit dem 25. August 2015 dort unter der Überschrift

„NEIN zur Aufhebung der Gerichtsstrukturreform

Justizministerin Uta-Maria Kuder (CDU) stellte erneut klar:

Gerichtsstrukturreform ist kurz vor dem Ende der Umsetzung, um die Justiz zukunftsfähig zu machen“

mit dem Text

„Mit einem klaren NEIN beim Volksentscheid verhindern die Menschen in unserem Land, das die Justiz auf den Stand von 1998 zurückgeworfen wird.

ganze Meldung lesen...“

angekündigt und über einen Link in vollständiger Fassung abzurufen ist, von den Internetseiten der Landesregierung zu entfernen. Ferner soll den Antragsgegnern vorläufig untersagt werden, in bestimmter Weise in der Öffentlichkeit zu empfehlen, zu äußern oder anzudeuten oder in elektronischer Form zu verbreiten, dass die Bevölkerung beim Volksentscheid am 06. September 2015 mit „NEIN“ abstimmen soll.

Die Antragsteller sind der Auffassung, dass ihr Begehren als Streitigkeit über die

Durchführung eines Volksentscheids im Sinne des Art. 53 Nr. 3 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern - LV - anzusehen sei, über die auf ihren Antrag hin zu entscheiden das Landesverfassungsgericht nach § 11 Abs. 1 Nr. 7, § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 LVerfGG berufen sei. Die Antragsgegner hätten durch die Pressemitteilung Nr. 65/15 der Justizministerin (Antragsgegnerin zu 1.), die zugleich als Mitglied der Landesregierung (Antragsgegnerin zu 2.) in deren Namen handele, und als für die Internetseite der Landesregierung Verantwortlicher (Antragsgegner zu 3.) das Gebot der Neutralität bei Abstimmungen und Wahlen verletzt. Es sei Staatsorganen – also auch Ministern – in amtlicher Funktion verwehrt, über das sich aus ihrer Aufgabenwahrnehmung als solche unvermeidbare Maß hinaus durch besondere Maßnahmen auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen und Abstimmungen einzuwirken. Sie hätten allen zu dienen und sich neutral zu verhalten, der Rahmen zulässiger Informations- und Öffentlichkeitsarbeit dürfe nicht verlassen werden. Der Grundsatz des unmittelbar für Wahlen geltenden Neutralitätsgebots des Staates finde inhaltlich auch bei Abstimmungen und Bürgerentscheiden in Form des Sachlichkeitsgebots Anwendung. Das Volksabstimmungsgesetz bestimme mit der Regelung in § 19 Abs. 1 Satz 2 die Möglichkeiten zur Darlegung der Auffassung der Landesregierung zu dem Gegenstand des Volksentscheids abschließend.

Zwar sei der Antragsgegnerin zu 1. wohl die Befugnis zu einer grundsätzlichen Stellungnahme zur Gerichtstrukturreform bzw. zum Gesetzentwurf des Volksbegehrens gegen diese zuzubilligen. Jedoch habe sie die Grenze der gebotenen Neutralität und Sachlichkeit dadurch überschritten, dass sie unter Nutzung der für ihr Regierungsamt zur Verfügung stehenden persönlichen und sachlichen Ausstattung in Form des Pressesprechers des Ministeriums und der Internetplattform der Landesregierung gezielt ein bestimmtes Abstimmungsverhalten beworben habe, wie das plakativ verwendete „NEIN“ belege. Dies hätten die Medien auch entsprechend aufgenommen. Die Pressemitteilung sei zudem inhaltlich falsch, wenn der Eindruck erweckt werde, es gebe Amtsgerichte mit nur zwei Richterplanstellen und bei Annahme des Gesetzentwurfs werde die Justiz auf den Zustand von 1998 zurückgeworfen; tatsächlich würde lediglich der Zustand vor dem 06. Oktober 2014 wiederhergestellt. Beides sei wegen der zwischenzeitlich eingetretenen strukturellen Veränderungen überhaupt nicht miteinander vergleichbar. Von Bedeutung sei in diesem Zusammenhang, dass die Landesregierung ansonsten mit Ausnahme der gesetzlich

vorgeschriebenen Veröffentlichung im Amtsblatt gerade keinerlei Informationen über den Volksentscheid veröffentlicht habe; sie habe weder auf das Stattfinden des Volksentscheids hingewiesen noch gar über die verschiedenen Abstimmungsvarianten informiert. Informationen fänden sich ausschließlich auf der Internetseite der Landeswahlleiterin auf den Seiten des Statistischen Amtes.

Die Sache sei mit Blick auf die unmittelbar bevorstehende Abstimmung am 06. September 2015 eilbedürftig. Die Entscheidung im Hauptsacheverfahren käme zu spät und es bestehe Wiederholungsgefahr. Es sei zu befürchten, dass die Landesregierung bis zum Abstimmungstag weitere vergleichbare bzw. inhaltlich falsche Pressemitteilungen veröffentliche – wie dies z.B. auch mit der Pressemitteilung Nr. 66/15 vom 31. August 2015 in Bezug auf das Amtsgericht Wolgast geschehen sei – und Erklärungen abgebe, die auf ein bestimmtes Abstimmungsverhalten hinwirken sollten.

Die Antragsteller beantragen, im Wege der einstweiligen Anordnung zu beschließen:

1. Die Antragsgegner werden vorläufig verpflichtet, die Pressemitteilung des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 25. August 2015 – Nr. 65/15 – sowie sämtliche Hinweise und Verlinkungen auf diese Pressemitteilung von den Internetseiten der Landesregierung zu entfernen.
2. Den Antragsgegnern wird vorläufig untersagt, in der Öffentlichkeit, insbesondere durch Pressemitteilungen, Interviews, sonstige schriftliche oder mündliche Beiträge und Äußerungen zu empfehlen, zu äußern oder anzudeuten oder in elektronischer Form zu verbreiten, dass die Bevölkerung beim Volksentscheid am 06. September 2015 mit „NEIN“ abstimmen soll.

2. Die Antragsgegnerin zu 1. beantragt für die Antragsgegner,

den Antrag zurückzuweisen.

Im Volksgesetzgebungsverfahren gelte nicht das Neutralitätsgebot, sondern es trete das Sachlichkeitsgebot an dessen Stelle, wie bereits der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin entschieden habe (Beschl. v. 27.10.2008 - 86/08 -, juris); dies gelte auch

für das Volksbegehren und die Durchführung des Volksentscheids nach Art. 60 LV i.V.m. den Vorschriften des Volksabstimmungsgesetzes. Auch hier verlange schon die rechtliche Ausgestaltung des Verfahrens bis zur Durchführung des Volksentscheids vom Landtag und der Landesregierung, sich mit dem Volksbegehren inhaltlich auseinanderzusetzen, einen eigenen Standpunkt zu beziehen und diesen öffentlich zu vertreten. Mit § 19 Abs. 1 Satz 2 VaG M-V mache der Landesgesetzgeber deutlich, dass deren das Sachlichkeitsgebot wahrende Beteiligung am Meinungsbildungsprozess zulässig und legitim sei. Von dieser Möglichkeit hätten Landtag und Landesregierung Gebrauch gemacht.

Der Antrag zu 2. müsse bereits daran scheitern, dass ein Neutralitätsgebot gerade nicht gelte. Die Pressemitteilung der Antragsgegnerin zu 1. vom 25. August 2015 verletze offensichtlich nicht das Gebot der Sachlichkeit. Nach den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen (siehe etwa BayVerfGH, Entsch. v. 19.01.1994 – Vf. 89-III-92, Vf. 92-III-92 -, juris) sei der Inhalt der Pressemitteilung nicht geeignet, die Entscheidungsfreiheit der Abstimmenden in unzulässiger Weise zu beeinflussen, sondern trage vielmehr zur (weiteren) Aufklärung über die Folgen des Stimmverhaltens der Bürger bei. Der von Antragstellerseite dieser Pressemitteilung und der vom 30. August 2015 zugeschriebene Aussagegehalt bewege sich im Bereich der Spekulation. Von einer bewusst unrichtigen Darstellung der Verhältnisse, die bei den Abstimmungsberechtigten einen falschen Eindruck erweckten, könne keine Rede sein.

3. Auf telefonische Nachfrage des Gerichts noch am Tage des Antragseingangs, ob sich die Antragsteller vor Antragstellung beim Landesverfassungsgericht auch schon unmittelbar an die Antragsgegner gewendet und dort um Abhilfe nachgesucht hätten, hat deren Prozessbevollmächtigte mit Schriftsatz vom 28. August 2015 an die Antragsgegner gerichtete Schreiben vom gleichen Tage vorgelegt, in denen sie namens der Antragsteller jene unter Fristsetzung bis 14.00 Uhr des gleichen Tages auffordert, die Pressemitteilung Nr. 65/15 des Justizministeriums einschließlich sämtlicher Hinweise und Verlinkungen darauf sowie alle weiteren, von der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern veranlassten bzw. ihr zuzuordnenden Aussagen und Stellungnahmen mit dem wörtlichen oder sinngemäßen Inhalt „*mit einem klaren Nein beim Volksentscheid verhindern die Menschen in unserem Land, dass die Justiz auf den Stand von 1998 zurückgeworfen wird*“, die im Internet als

Aussage der Landesregierung eingestellt sind oder über Verlinkungen geführt werden, von der Internetseite der Landesregierung zu entfernen. Ferner sollten sich die Antragsgegner unverzüglich schriftlich verpflichten, es zu unterlassen, in der Öffentlichkeit, insbesondere durch Pressemitteilungen, Interviews, sonstige schriftliche oder mündliche Beiträge und Äußerungen zu empfehlen, zu äußern oder anzudeuten, dass die Bevölkerung beim Volksentscheid am 06. September 2015 mit „Nein“ abstimmen soll oder derartige Beiträge und Äußerungen in elektronischer Form zu verbreiten.

II.

Das Landesverfassungsgericht sieht nach Prüfung des anhängig gemachten Begehrens keinen Anlass für den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 30 Abs. 1 LVerfGG mit dem beantragten Inhalt.

Nach dieser Vorschrift kann das Landesverfassungsgericht 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.

Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 LVerfGG vorliegen, ist nach ständiger Rechtsprechung wegen der meist weit reichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ein strenger Maßstab anzulegen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Verfassungsgericht in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans eingreifen müsste (vgl. etwa BVerfGE 134, 138, 140; VerfGH Rh-Pf, Beschl. v. 21.05.2014 - VGH A 39/14 -, juris RN 11; HessStGH, Urt. v. 09.03.2011 - P.St. 2320 e.A. -, juris, Rn 91 ff. speziell zur Volksgesetzgebung).

Die Erfolgsaussichten des Streits in der Hauptsache sind dabei nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichts – wie auch der anderer Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts – in der Regel nicht zu prüfen, es sei denn, die Anträge erwiesen sich im Hauptsacheverfahren als unzulässig, offensichtlich unbegründet oder offensichtlich begründet (LVerfG M-V, Beschl. v. 25.07.2013 -

LVerfG 6/13 a.A. -, m.w.N). Ansonsten ist regelmäßig eine Folgenabwägung maßgeblich.

Zwar kann eine einstweilige Regelung durch das Verfassungsgericht auch schon beantragt – und gegebenenfalls erlassen – werden, solange ein Hauptsacheverfahren noch nicht anhängig ist. Die Formulierung „im Streitfall“ in § 30 Abs. 1 LVerfGG erfordert aber jedenfalls, dass sich das geltend gemachte konkrete Begehren grundsätzlich einem der Entscheidungskompetenz des Landesverfassungsgerichts unterfallenden Streitverhältnis zuordnen lässt und in dessen Rahmen eine vorläufige Regelung überhaupt in Betracht kommen kann. Zusätzlich wären eventuelle Besonderheiten der jeweiligen Verfahrensart aus dem Zuständigkeitskatalog des Art. 53 LV zu beachten.

Gemessen an diesen Anforderungen kommt der Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung hier nicht in Betracht.

Die Antragsteller selbst haben nicht andeutungsweise umschrieben, was eigentlich der „Streitfall“ in der Hauptsache sein soll, in dessen Rahmen die – von ihnen als kontradiktorisches Verfahren eingeleitete – einstweilige Anordnung ergehen soll.

1. Mit Blick auf die einschlägigen rechtlichen Regelungen des Landesrechts und die Besonderheiten der Rechtsmaterie, dem ihr Begehren zugeordnet ist (Volksentscheid auf der Grundlage des Art. 60 Abs. 3 bis 5 LV i.V.m. §§ 18 ff. VaG M-V), bestehen bereits ganz erhebliche Zweifel daran, dass das vorliegend von den Antragstellern erstrebte Rechtsschutzziel im Verfahren der einstweiligen Anordnung überhaupt erreicht werden könnte. Nicht jede denkbare rechtliche Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichsten Beteiligten, die sich im Um- und Vorfeld einer Abstimmung im Wege des Volksentscheids ergeben kann, ist eine Streitigkeit „über die Durchführung“ eines Volksentscheids im eigentlichen Sinne des Art. 53 Nr. 3 LV und begründet damit die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts. Vielmehr dürfte diese Voraussetzung nur erfüllt sein, wenn ein Streit entweder die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens bzw. Volksentscheids oder dessen Rechtsgültigkeit betrifft. Wendet sich der Antragsteller lediglich gegen die von ihm für unzulässig gehaltene begleitende Öffentlichkeitsarbeit des Antragsgegners

während des laufenden Volksbegehrens, hat dies in der Regel mit der verfassungsgemäßen Durchführung des Volksbegehrens unmittelbar nichts zu tun. Der Vorgang liegt außerhalb des eigentlichen Verfahrens zur Durchführung (nach Auffassung des VG München, Beschl. v. 18.02.3000 - M 29 E 00.592 -, juris Rn 12 ist dann der Verwaltungsrechtsweg im Sinne des § 40 Abs. 1 VwGO gegeben).

Das Landesverfassungsgericht hat bisher zur Auslegung der Regelung seiner Kompetenzen in Zusammenhang mit der Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden nach Art. 53 Nr. 3 LV noch nicht Stellung nehmen müssen. Insbesondere ein Verfahren der Anfechtung einer Entscheidung des Landtages nach § 24 Abs. 2 Satz 2 VaG M-V über einen Einspruch gegen die Feststellung des Ergebnisses des Volksentscheids durch den Landeswahlausschuss (§ 22 Abs. 1 VaG M-V) entsprechend § 51 Abs. 3, § 11 Abs. 1 Nr. 7 LVerfGG i.V.m. Art. 53 Nr. 3 LV zur Feststellung der Ungültigkeit einer Abstimmung war bisher nicht anhängig. Nach § 51 Abs. 3 Satz 2 LVerfGG erklärt das Landesverfassungsgericht die Abstimmung nur insoweit für ungültig, als das Ergebnis des Volksentscheides dadurch beeinflusst sein kann, dass

1. bei der Vorbereitung oder Durchführung des Volksentscheides zwingende Vorschriften des Volksabstimmungsgesetzes oder der Stimmordnung unbeachtet geblieben sind oder unrichtig angewendet worden sind oder
2. in bezug auf den Volksentscheid vollendete Vergehen im Sinne der §§ 107, 107 a, 107 b, 107 c, 108, 108 a oder 108 b in Verbindung mit § 108 d oder im Sinne des § 240 Strafgesetzbuch begangen worden sind.

Schon diese Regelung zeigt, dass keinesfalls jeder Rechtsverstoß bei Durchführung der Volksabstimmung geeignet ist, deren Ergebnis in Frage zu stellen. Erst recht gilt dies für Verhaltensweisen, deren Qualifizierung als Rechtsverstoß im o.g. Sinne von einer wertenden Betrachtung abhängt. Ein solcher Fall ist hier gegeben. Ob Äußerungen der Justizministerin, des Ministerpräsidenten oder der Landesregierung das im Volksgesetzgebungsverfahren an die Stelle des in Wahlverfahren geltenden Neutralitätsgebots tretende Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebot verletzen (vgl. hierzu BayVerfGH, Entsch. v. 19.01.1994 - Vf. 89-III-92, Vf. 92-III-92 -, juris Rn 83 ff., insbes. 89 ff.; BremStGH, Entsch. v. 29.07.1996 - St 3/95 -, NVwZ 1997, 264, 266), hängt vom Inhalt der getroffene Aussagen, den konkreten Umständen ihrer Verbreitung und der

Beurteilung ihrer Auswirkungen ab. Ferner wären die „zwingenden Vorschriften“ des Volksabstimmungsgesetzes zu definieren. Entgegen der Auffassung der Antragsteller erachtet das Gericht die Vorschrift des § 19 Abs. 1 Satz 2 VaG M-V, wonach die Landesregierung und der Landtag mit der Bekanntmachung (Satz 1) „in bündiger und sachlicher Form ihre Auffassung zu dem Gesetzentwurf darlegen können“, jedenfalls nicht als abschließend in dem Sinne, dass sie diesen Verfassungsorganen nach der Bekanntmachung dauerhaft jegliche weitere inhaltliche Äußerungen auch dann verwehrt, wenn dem Sachlichkeitsgebot Genüge getan ist (so auch BayVerfGH, a.a.O., Rn 95 zu Art. 40 Satz 2 und Art. 74 BV).

Nach alledem sähe es das Gericht angesichts der strengen Voraussetzungen, die § 51 Abs. 3 Satz 2 LVerfGG für eine Ungültigerklärung der Abstimmung aufstellt, aus grundsätzlichen Erwägungen als bedenklich an, schon während des laufenden Abstimmungsverfahrens ein bestimmtes Verhalten von Beteiligten durch Erlass einer einstweiligen Anordnung zu unterbinden (vgl. zur Rechtslage in Berlin VerfGH Berlin, Beschl. v. 08.09.2011 - 77 A/11 -, juris Rn 16). Etwas anderes könnte allenfalls bei Verstößen von ganz außerordentlichem Gewicht erwogen werden. Solche sind hier aber weder vorgetragen noch sonst erkennbar.

2. Im Übrigen erscheint bereits fraglich, ob im Erfolgsfalle die in Antrag 1. geforderte Maßnahme (Entfernung der Pressemitteilung Nr. 65/15 nebst Hinweisen und Verlinkungen darauf auf Internetseiten der Landesregierung) angesichts der Verbreitung in den Medien, die die Pressemitteilung gefunden hat, und der Wirkungsmechanismen des Internet (Suchmaschinen) geeignet wäre, den aus Sicht der Antragsteller gegebenen Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot und dessen Wirkungen ungeschehen zu machen.

Das im Antrag zu 2. formulierte Unterlassungsbegehren erweist sich schon als zu unbestimmt. Ihm fehlt ein vollstreckungsfähiger Aussagegehalt. Ob die Grenzen einer zulässigen Einwirkung auf die Meinungsbildung überschritten sind, hängt jeweils von einer wertenden Betrachtung im Einzelfall ab, die immer erst nach Bekanntwerden einer entsprechenden Äußerung vorgenommen werden könnte. Im Übrigen wird mit der Antragsformulierung nur die ohnehin geltende Rechtslage, nämlich die Bindung der Landesregierung und ihrer Mitglieder bei der Mitwirkung an der Meinungsbildung an

das Sachlichkeitsgebot beschrieben, die ein sachliches Werben durchaus zulässt. Würde eine einstweilige Anordnung mit dem beantragten Inhalt erlassen, würde formal gleichsam eine Art dauerhafter „begleitender Rechtskontrolle“ durch das Landesverfassungsgericht für die restliche Zeit des Abstimmungsvorgangs institutionalisiert, ohne dass jedoch ersichtlich wäre, wie diese Kontrolle im Ergebnis anders als durch eine spätere Prüfung im Einspruchs- und gegebenenfalls Überprüfungsverfahren nach § 24 VaG M-V bzw. Art. 53 Nr. 3 LV i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 7, § 51 LVerfGG vorgenommen werden könnte.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 33 Abs. 1 LVerfGG. Anlass, gemäß § 34 Abs. 2 LVerfGG eine Kostenerstattung anzuordnen, besteht nicht.

Kohl

Thiele

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Brinkmann

Wähler

Dr. Kronisch