

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 6/14

Beschluss

In dem Organstreitverfahren

1. Michael Andrejewski,
Mitglied des Landtages Mecklenburg-Vorpommern,
Lennéstraße 1 (Schloss),
19053 Schwerin

2. Tino Müller,
Mitglied des Landtages Mecklenburg-Vorpommern,
Lennéstraße 1 (Schloss),
19053 Schwerin

3. David Petereit,
Mitglied des Landtages 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

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

- Antragsgegner -

Bevollmächtigter:

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

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

am 29. Januar 2015

durch

die Präsidentin Kohl,
den Vizepräsidenten Thiele,
den Richter Bellut,
den Richter Prof. Dr. Joecks,
den Richter Nickels,
den Richter Wähner und
den Richter Rüsck

beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e:

I.

Die Antragsteller gehören in der laufenden 6. Wahlperiode als Abgeordnete dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern an und sind Mitglieder der Fraktion der NPD. Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die Antragsteller dadurch in ihren verfassungsrechtlichen Rechten als Abgeordnete verletzt werden, dass der Antragsgegner den von ihrer Fraktion eingebrachten Gesetzentwurf mit dem Ziel des Verbotes der Zahlung von Funktionszulagen aus Mitteln der Fraktionen abgelehnt hat.

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 Buchst. 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 sieht § 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 „die Summe der Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben in der Fraktion“ aufgeführt wird. Bereits seit längerem gewähren einzelne Fraktionen mit Ausnahme derjenigen der NPD Abgeordneten, die besondere Aufgaben in der Fraktion beispielsweise als deren stellvertretende Vorsitzende oder Arbeitskreisleiter wahrnehmen, zusätzliche finanzielle Leistungen. Insgesamt erhalten so auf der Grundlage von § 6 und § 55 Abs. 2 Nr. 2

Buchst. a) AbgG rund 35 % der Abgeordneten derartige Funktionszulagen, nämlich derzeit mindestens 25 von 71.

Die Fraktion der NPD brachte als Drucksache 6/2838 einen Gesetzentwurf ein, nach welchem § 6 AbgG dahingehend ergänzt werden sollte, dass über die zusätzlichen Entschädigungen für den Landtagspräsidenten, die Vizepräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden hinausgehende Zahlungen für besondere parlamentarische Funktionen aus Mitteln der Fraktionen unzulässig seien. Der Antragsgegner lehnte nach erster Lesung in seiner Sitzung vom 09. April 2014 eine Überweisung des Entwurfes an den Europa- und Rechtsausschuss und nach zweiter Lesung in der Sitzung vom 02. Juli 2014 den Gesetzentwurf als solchen ab.

Mit ihrem am 10. Juli 2014 eingegangenen Schriftsatz haben die Antragsteller wegen der beiden ablehnenden Beschlüsse ein Organstreitverfahren gegen den Antragsgegner anhängig gemacht.

Die Antragsteller sind der Auffassung, die Ablehnung des Gesetzentwurfs nach einer inhaltlichen Befassung stehe dem Erlass eines Gesetzes gleich, das eine zusätzliche Zulagengewährung aus Fraktionsmitteln ausdrücklich erlaube. Die Ablehnungsbeschlüsse stellen daher eine rechtserhebliche und im Organstreitverfahren angreifbare Maßnahme dar. Die Antragsbefugnis ergebe sich daraus, dass die Zahlung von Funktionszulagen den Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten tangiere.

Zahlungen für die Wahrnehmung besonderer parlamentarischer Aufgaben aus Fraktionsmitteln 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 nicht entgegen der gesetzlich getroffenen Wertentscheidung unterlaufen werden dürfe.

Die gewährten Zulagen seien aber auch materiell-rechtlich verfassungswidrig, wie sich aus der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebe. Sie verletzen die Antragsteller in ihrem Recht auf Statusgleichheit der Abgeordneten, 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. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze, wonach derartige Zulagen wegen der damit verbundenen Gefahr einer „Hierarchisierung“ der Abgeordneten und der Einrichtung von „Abgeordnetenlaufbahnen“ verboten bzw. auf einen überschaubaren Personenkreis zu beschränken seien, beanspruchten allgemein und auch für Mecklenburg-Vorpommern Geltung. Eine Zahlung weiterer Funktionszulagen aus den überwiegend ebenfalls öffentlich finanzierten Mitteln der Fraktionen unter Verweis auf deren Finanzautonomie stelle sich vor diesem Hintergrund als eine unzulässige Umgehungs konstruktion dar, die eine beliebige Vermehrung der Zulagenempfänger erlaube. Sie verstoße zudem gegen das Transparenzgebot, weil anders als bei einer gesetzlichen Regelung für die Allgemeinheit nicht nachvollziehbar sei, welche Funktionsträger Zahlungen in welcher Höhe erhielten. Insbesondere § 55 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a) AbgG selbst sei wegen Verstoßes gegen die zuvor genannten Grundsätze verfassungswidrig und nichtig.

Die Antragsteller beantragen

festzustellen, dass die Beschlüsse des Antragsgegners in den Plenarsitzungen vom 09. April 2014 und 02. Juli 2014 betreffend die Ablehnung des Gesetzentwurfes der NPD-Landtagsfraktion auf Drucksache 6/2838 das Recht der Antragsteller auf Statusgleichheit der Abgeordneten (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) verletzen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er hält den Antrag bereits für unzulässig, weil es einen Rechtsanspruch von Fraktionen oder Abgeordneten auf mehrheitliche Zustimmung des Parlamentes zu ihren Gesetzesvorschlägen nicht gebe. Wenn die Antragsteller das Abgeordnetengesetz mit seinem derzeitigen Inhalt für verfassungswidrig hielten, wäre dies gegebenenfalls im Rahmen einer Normenkontrolle geltend zu machen. Fehle das dafür erforderliche Antragsquorum, lasse sich eine verfassungsgerichtliche Prüfung nicht statt dessen im Rahmen eines Organstreitverfahrens erreichen, das insbesondere keine Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns zum Gegenstand habe.

Davon abgesehen sei der Antrag offensichtlich unbegründet. Die nach § 6 AbgG gewährten erhöhten Diäten einerseits und die von den Fraktionen gewährten Funktionszulagen andererseits seien in ihren rechtlich verschiedenen Formen jeweils zulässig, erstere als Hervorhebung und entsprechende Vergütung von besonderen Aufgaben, die für das Parlament als Ganzes unverzichtbar seien, letztere als Element der Selbstverwaltung der Fraktionen im Rahmen von Haushaltsrecht und Abgeordnetengesetz. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes habe sich allein mit Regelungen über erhöhte Entschädigungen in den Abgeordnetengesetzen befasst und anerkannt, dass das Grundgesetz den Ländern bereits hierfür eigenständige Verfassungsbereiche gewähre. Zuletzt habe eine unabhängige Diätenkommission des Bundestages eine Zulagenzahlung der hier fraglichen Art für verfassungskonform erachtet. Letztlich fehle es an ausreichenden empirischen Erkenntnissen über die Arbeitsweise heutiger Parlamente und Fraktionen, aufgrund derer sich eine Gefahr einer Hierarchisierung und von Abgeordnetenlaufbahnen wegen der Zahlung von Funktionszulagen nachvollziehen lasse.

Die Landesregierung hat von einer Stellungnahme abgesehen.

II.

Der im Rahmen eines Organstreitverfahrens nach Art. 53 Nr. 1 LV i. V. m. § 11 Abs. 1 Nr. 1, §§ 36 ff. des Landesverfassungsgerichtsgesetzes – LVerfGG – gestellte Antrag bleibt erfolglos, weil er unzulässig ist.

1. Ein Antrag im Organstreitverfahren ist nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend machen kann, dass er durch eine Maßnahme 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).

Zu beachten 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 um ein kontradiktorisches Verfahren, dessen Gegenstand die Frage ist, ob das beanstandete Verhalten des beklagten Verfassungsorgans grundgesetzliche (hier: landesverfassungsrechtliche) Rechtspositionen gerade des Klägers beeinträchtigt, nicht aber um ein objektives Verfahren prinzipialer oder authentischer Verfassungsinterpretation (vgl. Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein, BVerfGG, § 64 Rn. 10). Es dient vielmehr (nur) der gegenseitigen Kompetenzabgrenzung von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis. Eine generelle Verfassungsaufsicht ist nicht Ziel

des Organstreits (LVerfG M-V, Urt. v. 28.10.2010 - LVerfG 5/10 -, LVerfGE 21, 218, 228).

2. Die Möglichkeit einer Verletzung eigener Rechte der Antragsteller durch den Antragsgegner aufgrund seiner Beschlüsse vom 09. April 2014 und vom 02. Juli 2014 in diesem Sinne ist nicht ersichtlich.

Ohne Erfolg machen die Antragsteller die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 22 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 LV geltend, weil durch Gewährung von Funktionszulagen an Abgeordnete anderer Parlamentsfraktionen aus Fraktionsmitteln gegen den formalen Gleichheitssatz verstoßen werde.

In dem insoweit zur Begründung von den Antragstellern in Bezug genommenen so genannten "Zweiten Diäten-Urteil" des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 102, 224 ff.) wurde eine Verletzung der Rechte der dortigen Antragsteller, die nicht zu den im Thüringer Abgeordnetengesetz vorgesehenen Empfängern einer Funktionszulage gehörten, im Ergebnis 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.

Hier kann offen bleiben, ob überhaupt und bejahendenfalls inwieweit die Grundsätze dieses Urteils zur Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen durch Gesetz auch für Mecklenburg-Vorpommern bindend sind und auf die Beurteilung entsprechender Zahlungen durch eine Fraktion aus deren Mitteln an ihre Mitglieder übertragbar wären.

Dieser vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundsatz der formellen Gleichheit der Abgeordneten ist kein Selbstzweck, sondern soll die Freiheit des Mandats gewährleisten.

Die Antragsteller sind Mitglieder der Fraktion der NPD, die ihren Abgeordneten aus eigenen Mitteln keine zusätzlichen Zahlungen für die Wahrnehmung besonderer parlamentarischer Aufgaben gewährt. Sie gehören damit nicht zu den möglichen Empfängern derartiger Zulagen. Deswegen ist es von vornherein ausgeschlossen, dass sich ein nach dem zuvor Gesagten möglicher Wettbewerb um ein fraktionsintern zu besetzendes Amt mit einer besonders dotierten Funktion nachteilig auf die Freiheit gerade ihrer Mandatsausübung auswirkt. Denn einem solchen Wettbewerb unterliegen gegebenenfalls allein die Mitglieder der anderen Landtagsfraktionen. Es ist nicht Sache eines Abgeordneten, die Verteilung von Fraktionsmitteln in anderen Fraktionen überprüfen zu lassen, denn seine eigenen Statusrechte werden dadurch nicht unmittelbar tangiert (so bereits in anderem Zusammenhang LVerfG M-V, Beschl. v. 28.08.2013 - LVerfG 6/13 e. A. -, S. 9 des amtlichen Umdrucks). Eine Rechtsverletzung der Antragsteller ergäbe sich immer nur bei Auswirkungen eines Gleichheitsverstößes auf ihre Mandatsfreiheit. Diese ist wie ausgeführt nicht zu erkennen. Nicht ausreichend für eine Antragsbefugnis der Antragsteller ist demgegenüber, dass die angegriffene Maßnahme in einer Gesamtbetrachtung ihrer typischen Auswirkungen auf die Rechtsträger diese beschwere oder dass und wie eben die den anderen Fraktionen angehörenden Abgeordneten als im Verhältnis zu den Antragstellern andere Rechtsträger in dem geltend gemachten Recht verletzt sein können (vgl. zum Ganzen auch LVerfG M-V, Beschl. v. 31.01.2013 - LVerfG 3/12 -, S. 7 f. des amtlichen Umdrucks).

III.

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

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

Wähler

Rüsch