

Leitsatz zum Beschluss des Staatsgerichtshofs vom 10. Juli 2024

- P.St. 2869 -

Antragsgegenstand eines Verfassungsstreitverfahrens kann gemäß § 42 Abs. 3 StGHG nur eine konkrete Maßnahme oder Unterlassung sein, nicht aber eine von der Landesregierung geübte allgemeine Praxis.



P.St. 2869

Staatsgerichtshof des Landes Hessen

Beschluss

In dem Verfassungsverfahren

der AfD-Fraktion im Hessischen Landtag, vertreten durch deren Vorsitzenden Robert Lambrou, Hessischer Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragstellerin,

- Verfahrensbevollmächtigter:

gegen

die Hessische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragsgegnerin,

an dem sich beteiligt hat:

die Landesrechtsanwaltschaft bei dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen,
Luisenstraße 9-11, 65185 Wiesbaden

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen
in seiner Sitzung vom 10. Juli 2024
gemäß § 24 Abs. 1 StGHG beschlossen:

Die Anträge werden zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben, außergerichtliche Kosten
nicht erstattet.

A

Gegenstand der gegen die Landesregierung gerichteten Verfassungsstreitigkeit ist die von der Antragstellerin behauptete Ausarbeitung von Gesetzentwürfen durch die Landesregierung und die anschließende Überlassung dieser Gesetzentwürfe an die Regierungsfraktionen zur Einbringung in den Hessischen Landtag.

I.

Die Antragstellerin trägt vor, dass der Entwurf für ein Drittes Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften zu 99,9 % von Ministerialbeamten des Hessischen Innenministeriums erstellt worden sei, wodurch auch Anhörungsrechte verkürzt worden seien. Die Antragsgegnerin habe wiederholt Gesetzentwürfe im Bereich der Ministerialverwaltung ausgearbeitet und diese den Regierungsfraktionen im Hessischen Landtag ohne Kostenerstattung zur Einbringung als Fraktionsvorlage überlassen. Sie ist der Auffassung, die Antragsgegnerin habe dadurch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen verstoßen, den sie in Art. 77 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 Hs. 2, Art. 71 und Art. 73 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen - HV - verortet sieht. Dieser Grundsatz stelle eine Schranke für jede unregelmäßige Fraktionsfinanzierung dar. Eine Ungleichbehandlung der Fraktionen hinsichtlich der Zuarbeit durch die Regierungsbürokratie sei nur gerechtfertigt, wenn hierfür ein besonderer Grund vorliege, der

seinerseits durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sei, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten könne. Ein solcher Grund existiere allerdings nicht.

Die Antragstellerin rügt zudem einen Verstoß gegen den Grundsatz der Organtreue. Der Verfassungsgrundsatz der Organtreue bzw. des Interorganrespekts stelle einen Schutz vor unregelmäßigem Verzerrungen des politischen Wettbewerbs dar. Dabei gelte der Grundsatz auch gegenüber Organteilen und verpflichte auch die Regierung. Unter dem Aspekt der Organtreue dürfe eine Fraktion erwarten, dass sie als Teil des Landtags nicht durch unbenannte, heimliche Zuwendungen der Landesregierung benachteiligt werde.

Die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen stelle eine freihändige geldwerte Naturalleistung der Regierung an die Regierungsfaktionen dar, die verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen sei. Eine Rechtfertigung der Besserstellung der Regierungsfaktionen aufgrund der geldwerten Zuarbeit von Regierungsseite könne sich nicht aus dem Oppositionszuschlag nach § 3 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Hessischen Landtag (Hessisches Fraktionsgesetz) - FraktG - ergeben. Für eine Rechtfertigung fehlten rechtliche und rechtstatsächliche Vorbedingungen. Der Oppositionszuschlag sei dafür bestimmt, zusätzlichen Aufwand aufgrund ihrer besonderen Aufgabe der Kontrolle über die Regierung auszugleichen. Der Zuschlag könne nicht als Kompensation für geldwerte Zuarbeit aus der Ministerialbürokratie an die Regierungsfaktionen angesehen werden. Eine Rechtfertigung mittels des Verweises auf den Oppositionszuschlag sei nur denkbar, wenn dies im Rahmen eines „formell-materiellen Gesetzes“ geregelt würde. Schließlich bestehe eine inakzeptable Gefahr der verdeckten Parteienfinanzierung.

Die Antragstellerin hat zunächst beantragt festzustellen, dass die Antragsgegnerin dadurch gegen die Rechte der Antragstellerin aus Art. 77 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 Hs. 2, Art. 73 Abs. 2 HV – Recht auf Gleichbehandlung als Fraktion – und gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue verstoßen hat, dass sie einen Gesetzentwurf in der Ministerialverwaltung ausarbeiten ließ und diesen den Regierungsfaktionen oder einer der Regierungsfaktionen im Hessischen Landtag ohne Kostenerstattung zur eigenen Verwendung – Einbringung als Fraktionsvorlage – überließ. Sie hat

zudem beantragt festzustellen, dass es der Antragsgegnerin verboten ist, in der Ministerialverwaltung ausgearbeitete Gesetzentwürfe einer der Regierungsfractionen im Hessischen Landtag ohne Kostenerstattung zur eigenen Verwendung zu überlassen.

II.

Die Antragsgegnerin ist der Ansicht, die Anträge seien unzulässig.

1. Hinsichtlich des ersten Antrags fehle der Antragstellerin die Antragsbefugnis. Sie habe nicht die Möglichkeit einer Verletzung oder Gefährdung eigener Rechte durch die Antragsgegnerin dargetan.

a) Das von der Antragstellerin angeführte Recht der Fraktionen auf gleichberechtigte Mitwirkung im gesamten Prozess der parlamentarischen Willensbildung sei nicht verletzt. Der Annahme der Antragstellerin, die Antragsgegnerin habe bei ihrer Tätigkeit im parlamentarischen Raum mit der Opposition in derselben Weise zusammenzuarbeiten wie mit den Regierungsfractionen, fehle die verfassungsrechtliche Grundlage. Allerdings sei eine Prüfung am Maßstab des Gleichbehandlungsgrundsatzes auch entbehrlich, da die Antragstellerin nie eine Hilfestellung der Landesregierung bei der Erstellung von Gesetzentwürfen erbeten habe. Da sie eine solche Unterstützungsleistung für sich nicht beanspruche, scheide eine Ungleichbehandlung gegenüber der Regierungsfraction aus. Eine die Antragsbefugnis begründende Verfassungsnorm, die es der Landesregierung untersagen könnte, einer Regierungsfraction für die Erarbeitung von Gesetzentwürfen Formulierungshilfen zur Verfügung zu stellen, sei der Hessischen Verfassung nicht zu entnehmen.

Eine wie auch immer ausgeformte Verpflichtung der Antragsgegnerin zur dauerhaften Gleichbehandlung der Antragstellerin mache die Antragstellerin nicht geltend. Sie konzentriere sich vielmehr auf den von den Regierungsfractionen eingebrachten Gesetzentwurf zum Dritten Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften. Dass sie zu dessen Themenfeld einen eigenen Gesetzentwurf habe einbringen wollen, trage die Antragstellerin jedoch nicht vor.

b) Auch die Berufung auf die Organtreuspflicht der Antragsgegnerin könne der Antragstellerin nicht zur Antragsbefugnis verhelfen. Gegenstand der Organtreu seien Loyalitäts- und Sorgfaltspflichten bei der Wahrnehmung verfassungsrechtlicher Kompetenzen. Um solche akzessorischen Verhaltenspflichten gehe es der Antragstellerin nicht.

Sie bemühe die Organtreue als Grundlage für eine originäre, tatsächlich aber nicht bestehende Unterlassungspflicht der Antragsgegnerin.

2. Der zweite Antrag sei unzulässig, weil zu den in § 42 Abs. 5 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG - genannten Feststellungen keine Verbotsentscheidung gehöre, wie sie die Antragstellerin beantrage.

III.

Auf den Vortrag der Antragsgegnerin hat die Antragstellerin repliziert und klargestellt, dass sich ihr Antrag nicht auf ein Einzelereignis beschränke, sondern auf die „ständigen geldwerten Transfers“ zwischen der Landesregierung und den Regierungsfractionen. Dass der Streitgegenstand nicht auf das Dritte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften beschränkt sei, ergebe sich nicht nur aus dem offenen Wortlaut des Antrags zu 1, sondern auch systematisch zwingend aus dem Antrag zu 2 sowie aus den Begründungserwägungen.

Die Antragstellerin beantragt nunmehr festzustellen:

1. Die Antragsgegnerin hat dadurch gegen die Rechte der Antragstellerin aus Art. 77 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 Hs. 2, Art. 71 und Art. 73 Abs. 2 HV der Verfassung des Landes Hessen – Recht auf Gleichbehandlung als Fraktion – und gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue verstoßen, dass sie wiederholt Gesetzesentwürfe (jedenfalls teilweise) im Bereich der Ministerialverwaltung ausarbeiten ließ und diese den Regierungsfractionen oder einer der Regierungsfractionen im Hessischen Landtag ohne Kostenerstattung zur eigenen Verwendung – Einbringung als Fraktionsvorlage – überließ.
2. Der Antragsgegnerin ist es verboten, in der Ministerialverwaltung ausgearbeitete Gesetzesentwürfe einer der Regierungsfractionen im Hessischen Landtag ohne Kostenerstattung zur eigenen Verwendung zu überlassen.

IV.

Der Hessische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

V.

Die Landesanwältin vertritt die Auffassung, dass der Antrag zu 1 in der ursprünglichen Fassung zulässig, aber unbegründet sei. In seiner neuen Fassung sei der Antrag zu 1 ebenso wie der Antrag zu 2 unzulässig.

1. Der erste Antrag in seiner ursprünglichen Fassung, jedenfalls soweit auf ein konkretes Gesetz abgestellt werde, greife eine rügefähige Maßnahme im Sinne von § 42 Abs. 3 StGHG an.

Hinsichtlich des ersten Antrags in seiner ursprünglichen Form sei die Antragstellerin auch antragsbefugt. Nach ihrem Vortrag erscheine es zumindest nicht ausgeschlossen, dass das Recht der Antragstellerin auf Gleichberechtigung im parlamentarischen Raum durch die Einbringung einer in der Ministerialverwaltung ausgearbeiteten Gesetzesvorlage als Fraktionsvorlage verletzt worden sei. Eine Möglichkeit der Verletzung eigener Rechte könne zumindest darin gesehen werden, dass der Antragstellerin nicht dieselbe Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ministerialverwaltung bei der Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen zukomme und sie daher nicht in gleichem Maße Zugang zu solchen „Hilfstätigkeiten“ habe, sondern sich diese vielmehr „extern erkaufen“ müsse.

2. Der Antrag zu 1 in seiner ursprünglichen Form sei jedoch unbegründet.

a) Die Antragstellerin sei durch die Einbringung des Gesetzentwurfs nicht in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt.

Die unentgeltliche Ausarbeitung des Gesetzes durch die Ministerialverwaltung stelle keine „verdeckte Parteienfinanzierung“ dar. Die Antragstellerin habe keinen Verstoß gegen die Regelungen über die Fraktionsfinanzierung dargelegt. Ein solcher sei auch nicht ersichtlich. Es treffe zwar zu, dass die „Formulierungshilfen“ des Ministeriums einen Geldwert hätten. Allerdings stünden allen Fraktionen Mittel für die Arbeit an Gesetzestexten zu, die auch ihrem Bedarf entsprechen müssten. Nur dies sei Inhalt der formalen Chancengleichheit. Die Antragstellerin könne insoweit nicht geltend machen, sie sei durch die Mitarbeit des Ministeriums benachteiligt worden, zumal sie nicht vortragen habe, dass ihr eine Gesetzesformulierung mit den ihr zugewiesenen Mitteln nicht möglich gewesen sei.

b) Die Inanspruchnahme der Ministerialverwaltung stelle auch keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Organtreue bzw. des Interorganrespekts dar.

Der Grundsatz beruhe auf dem Gedanken, dass die Verfassungsorgane zur Förderung einer andauernden Akzeptanz der Verfassung in der Gesellschaft und Integration aller Staatsgewalt in die verfassungsmäßige Ordnung jedenfalls insoweit zusammenwirken, dass sie einander nicht beschädigten oder den Kompetenzbereich des anderen konterkarierten. Einen solchen Verstoß habe die Antragstellerin nicht substantiiert dargelegt. Es sei auch nicht ersichtlich, dass für die Antragstellerin keine Möglichkeit bestanden habe, sich zu dem Gesetzesvorhaben im Landtag zu äußern oder daran mitzuarbeiten.

3. Im Hinblick auf die Neufassung des Antrags zu 1 vertritt die Landesanwältin die Meinung, dieser nehme auf einen allgemeinen Sachverhalt Bezug und es werde keine konkrete rügefähige Maßnahme benannt. Ein derart allgemeiner Antrag sei nicht zulässig, da es nicht Aufgabe des Staatsgerichtshofs sei, zu abstrakten Fragen Stellung zu nehmen.

4. Der Antrag zu 2 sei unstatthaft, da der Staatsgerichtshof in Verfassungsstreitverfahren nach § 42 Abs. 5 StGHG nur eine Feststellungsbefugnis habe.

B

I.

Die Anträge zu 1 und 2 sind unzulässig.

1. Der Antrag zu 1 ist unzulässig, weil ihm kein konkreter Antragsgegenstand entnommen werden kann.

a) Antragsgegenstand im Verfassungsstreitverfahren kann gemäß § 42 Abs. 3 StGHG nur eine konkrete Maßnahme oder Unterlassung sein, aber keine abstrakte Rechtsfrage. Daher ist durch den Antragsteller die Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners konkret zu bezeichnen, durch die er in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet sein will.

- *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, § 42 Rn. 30; vgl. auch VerfG Brandenburg, Beschluss vom 21.09.2019 - 58/18 -, juris, Rn. 42 m.w.N.; Beschluss vom 20.05.2021 - 5/21 -, juris, Rn. 38 -

Verfassungsstreitverfahren nach Art. 131 Abs. 1 HV in Verbindung mit § 42 StGHG dienen nicht dazu, die Verfassungsmäßigkeit des Handelns der Landesregierung oder eines sonstigen Antragsgegners allgemein, objektiv oder abstrakt zu überprüfen.

- *Falk*, in: BeckOK HessVerf, Art. 131 Rn. 33 (im Erscheinen); *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, § 42 Rn. 25; vgl. VerfG Brandenburg, Beschluss vom 21.09.2019 - 58/18 -, juris, Rn. 42 m.w.N.; Beschluss vom 20.05.2021 - 5/21 -, juris, Rn. 38 -

b) Eine konkrete Maßnahme, die die Antragstellerin in ihren durch die Verfassung übertragenen Rechten verletzt, nennt die Antragstellerin nicht.

aa) Zwar wird zu Beginn in der Antragschrift knapp auf das Dritte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften Bezug genommen. Das Zustandekommen dieses Gesetzes unter Mitwirkung der Landesregierung möchte die Antragstellerin jedoch erkennbar nicht zum Gegenstand des Verfassungsstreitverfahrens machen.

Bereits die Ausführungen im Rahmen der „rechtlichen Erwägungen“ in der Antragschrift lassen einen konkreten Bezug zu einem Gesetzentwurf vermissen. Insbesondere im Rahmen ihrer Replik stellt die Antragstellerin klar, dass es ihr erkennbar um die Überprüfung der Praxis der Antragsgegnerin geht, wiederholt Gesetzentwürfe im Bereich der Ministerialverwaltung ausarbeiten zu lassen und diese den Regierungsfractionen zur eigenen Verwendung zu überlassen, ohne dabei ein konkretes Gesetzesvorhaben zur Überprüfung zu stellen. In diesem Zusammenhang führt sie aus, dass sie ihren Antrag und die Begründung nicht auf ein Einzelereignis beschränkt, sondern auf die Praxis bezieht. Insofern hat sie die Wörter „einen Gesetzesentwurf“ in dem in der Antragschrift gestellten Antrag durch die Wörter „wiederholt Gesetzesentwürfe“ geändert. Der Antragstellerin geht es folglich nicht um die Überprüfung einer konkreten Maßnahme, sondern um die Überprüfung einer allgemeinen Praxis. Dem Antrag zu 1 kommt somit der Charakter einer abstrakten Rechtsfrage zu, deren Beantwortung nicht Gegenstand eines Verfassungsstreitverfahrens sein kann.

bb) Überdies lässt der Hinweis in dem gestellten Antrag und in der Begründung auf ein „wiederholtes“ Vorkommen bereits offen, wie oft sich die gerügte Ausarbeitung von Gesetzentwürfen in der Ministerialverwaltung zugetragen haben soll. Ebenfalls nicht

erkennbar ist, was die Antragstellerin damit meint, dass die von ihr in Bezug genommenen nicht weiter spezifizierten Gesetzentwürfe „jedenfalls teilweise“ in der Ministerialverwaltung ausgearbeitet worden seien.

Auf dieser Grundlage wäre eine Prüfung durch den Staatsgerichtshof mit dem Ziel, einen wiederholten Verstoß gegen Bestimmungen der Hessischen Verfassung festzustellen, nicht möglich, ohne von sich aus weitere Nachforschungen durchzuführen. Es ist aber im Verfassungsverfahren nicht Aufgabe des Staatsgerichtshofs, nach konkreten Maßnahmen oder Unterlassungen zu suchen, um einen Antrag im Verfassungsverfahren zu substantiieren.

- Vgl. VerfG Brandenburg, Beschluss vom 21.09.2019 - 58/18 -, juris, Rn. 42; Beschluss vom 20.05.2021 - 5/21 -, juris, Rn. 38 -

2. Der Antrag zu 2 ist mangels Verfolgung eines zulässigen Rechtsschutzziels unzulässig.

Mit dem Antrag zu 2 begehrt die Antragstellerin die Tenorierung eines Verbots gegenüber der Antragsgegnerin, in der Ministerialverwaltung ausgearbeitete Gesetzentwürfe einer der Regierungsfractionen im Hessischen Landtag ohne Kostenerstattung zur eigenen Verwendung zu überlassen. Nach § 42 Abs. 5 StGHG stellt der Staatsgerichtshof in Verfassungsverfahren fest, ob und inwieweit beanstandete Maßnahmen oder Unterlassungen gegen Bestimmungen der Hessischen Verfassung verstoßen. Dem Staatsgerichtshof steht folglich in Verfassungsverfahren lediglich eine Feststellungsbefugnis zu. Seine Entscheidung erschöpft sich in einem Ausspruch, ob eine beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen die Verfassung verstößt, äußert sich aber nicht über dessen Folgen für die Beteiligten.

- *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, § 42 Rn. 42; vgl. zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG: BVerfG, Beschluss vom 11.12.2018 - 2 BvE 1/18 -, BVerfGE 150, 194 [204] = juris, Rn. 27 –

Auch § 42 Abs. 5 Satz 2 StGHG ermächtigt den Staatsgerichtshof nicht zur Tenorierung eines an die Antragsgegnerin gerichteten verfassungsrechtlichen Verbots. Da dem Staatsgerichtshof in Verfassungsverfahren lediglich eine Feststellungsbefugnis zusteht, verfolgt der beantragte Ausspruch eines Verbots ein unzulässiges Rechtsschutzziel.

II.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 28 StGHG.

Wolf

Sacksofsky

Dauber

Detterbeck

Fachinger

Gasper

Liebermann

Rachor

Richter

Wack

Wunder