



Piratenfraktion • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An das Schleswig-Holsteinische  
Landesverfassungsgericht  
Brockdorff-Rantzau-Str. 13  
24837 Schleswig

Piratenfraktion im  
Schleswig-Holsteinischen Landtag  
Postfach 7121  
24171 Kiel  
Tel.: 04 31 - 9 88 13 37  
Fax: 04 31 – 530 04 1601  
[fraktion@piraten.ltsh.de](mailto:fraktion@piraten.ltsh.de)  
<http://fraktion.piratenpartei-sh.de/>  
Twitter [@fraktionSH](#)

**Kiel, 25.10.2012**

**In dem Organstreitverfahren der Abgeordneten**

- 1. Angelika Beer, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel,**
- 2. Wolfgang Dudda, ebenda,**
- 3. Uli König, ebenda,**
- 4. Sven Krumbeck, ebenda,**

**gegen den Schleswig-Holsteinischen Landtag**

**wegen Funktionszulagen**

beantragen wir, festzustellen, dass der Erlass von § 6 Absatz 2 Nummer 5 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig- Holsteinischen Landtages (Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz - SH AbgG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Februar 1991 gegen Artikel 11 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13. Mai 2008 in Verbindung mit Artikel 38 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes verstoßen, soweit danach parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen zusätzliche Entschädigungen erhalten.

**Sachverhalt**

Nach § 6 Abs. 2 SH AbgG erhalten Parlamentspräsident und Fraktionsvorsitzende zusätzlich zu der allgemeinen Diät von über 7.000 Euro monatlich eine 72%-ige Zulage darauf. Die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen erhalten eine 45%-ige Zulage auf die Grundentschädigung, die Vizepräsidenten eine 13%-ige Zulage.

**Bankverbindung:**  
Konto: 2 036 749 100  
Bankleitzahl: 43 060 967  
GLS Bank



## **Sachverhalt**

Nach § 6 Abs. 2 SH AbgG erhalten Parlamentspräsident und Fraktionsvorsitzende zusätzlich zu der allgemeinen Diät von über 7.000 Euro monatlich eine 72%-ige Zulage darauf. Die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen erhalten eine 45%-ige Zulage auf die Grundentschädigung, die Vizepräsidenten eine 13%-ige Zulage.

Wir wurden am 6. Mai 2012 als Abgeordnete in den Schleswig-Holsteinischen Landtag gewählt und sind Mitglieder der Piratenfraktion. Wir zählen nicht zum Kreis der durch Funktionszulagen gemäß § 6 Abs. 2 SH AbgG begünstigten Abgeordneten. Dabei sind wir - anders als einige zulagenbegünstigte Abgeordnete - in mehreren Ausschüssen und Gremien gleichzeitig Mitglied und betreuen räumlich große Teile Schleswig-Holsteins:

- Angelika Beer ist Mitglied im Europaausschuss sowie im Umwelt- und Agrarausschuss, im Parlamentsforum Südliche Ostsee, in der Ostseeparlamentarierkonferenz, im Beirat Niederdeutsch, im Friesen-Gremium und im Nordschleswig-Gremium. Geografisch deckt sie für die Piratenfraktion die Gebiete Neumünster, Segeberg und Pinneberg ab.
- Wolfgang Dudda ist stellvertretender Vorsitzender des Sozialausschusses und Mitglied im Innen- und Rechtsausschuss sowie im Wahlkreisausschuss und im BINGO-Lotto-Vergaberat. Geografisch deckt er für die Piratenfraktion die Regionen Kiel, Plön und Eutin ab.
- Uli König ist Vorsitzender des Petitionsausschusses sowie Mitglied in der Parlamentarischen Kontrollkommission, im Datenschutzgremium des Landtags und in der IuK-Kommission des Landtags. Geografisch deckt er für die Piratenfraktion die Regionen Lübeck, Stormarn und Lauenburg ab.
- Sven Krumbek ist Mitglied des Bildungsausschusses, im Landesjugendhilfeausschuss und im Kuratorium für politische Bildungsarbeit. Geografisch betreut er für die Piratenfraktion die Regionen Flensburg und Schleswig.

In den Zulagen für parlamentarische Geschäftsführer sehen wir eine Verletzung unseres Anspruchs auf (auch finanzielle) Gleichbehandlung aller Abgeordneter und auf freie Mandatsausübung.

## **Zulässigkeit des Antrags**

Wegen der Zulässigkeit des Antrags wird auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 102, 224 (230 ff.) Bezug genommen. Der



Antrag ist binnen sechs Monaten nach unserer Wahl und damit fristgerecht eingereicht worden (§ 36 Abs. 3 LVerfGG).

## **Begründung**

§ 6 Absatz 2 Nummer 5 des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes verstößt gegen Artikel 11 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung in Verbindung mit Artikel 38 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes, soweit danach parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen zusätzliche Entschädigungen erhalten.

Die genannten Verfassungsbestimmungen gewährleisten für uns Abgeordnete sowohl die Freiheit in der Ausübung unseres Mandates als auch die Gleichheit in unserem Status als Vertreter des ganzen Volkes. Um eine diesen Anforderungen entsprechende, von sachfremden Einflüssen freie politische Willensbildung zu gewährleisten, sind mit Zulagen bedachte Funktionsstellen - wenn überhaupt - allenfalls bei wenigen politisch besonders herausgehobene parlamentarischen Funktionen verfassungskonform; die Funktion des parlamentarischen Geschäftsführers gehört dazu nicht.

In der parlamentarischen Arbeit können zusätzliche Entschädigungen für einzelne Abgeordnete die Entscheidungsfreiheit aller Abgeordneten beeinträchtigen, wenn durch solche Zulagen die Gefahr entsteht, dass das parlamentarische Handeln am Leitbild einer „Abgeordnetenlaufbahn“ und dem Erreichen einer höheren Einkommensstufe ausgerichtet wird. Durch Funktionszulagen verstärkt sich die Abhängigkeit der die entsprechende Funktion anstrebenden Abgeordneten von der politischen Gruppe, der sie angehören. Innerparlamentarische Einkommenshierarchien lassen es erstrebenswert erscheinen, parlamentarische Funktionen aus ökonomischen Gründen, unabhängig von individuellen politischen Intentionen und Kompetenzen, zu übernehmen, auszuüben und gegenüber Konkurrenten zu behaupten. Es gilt, der Gefahr zu begegnen, dass durch Funktionszulagen "Abgeordnetenlaufbahnen" und Einkommenshierarchien geschaffen werden, die der Freiheit des Mandats abträglich sind und die Bereitschaft der Abgeordneten beeinträchtigen, ohne Rücksicht auf eigene wirtschaftliche Vorteile die jeweils beste Lösung für das Gemeinwohl anzustreben. Funktionszulagen dürfen deswegen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum einen nur in geringer Zahl vorgesehen werden und sind zum anderen auf besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen zu begrenzen.

Nach dem zweiten Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 102, 224) sind zusätzliche Entschädigungen für parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen verfassungswidrig. Sie verstoßen gegen die Freiheit



des Mandats und den Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgeordneten. Die Funktion des parlamentarischen Geschäftsführers ist nicht in gleicher Weise wie die des Parlamentspräsidenten oder des Fraktionsvorsitzenden politisch herausgehoben. Zwar ist auch die Funktion des parlamentarischen Geschäftsführers für den parlamentarischen Betrieb im Schleswig-Holsteinischen Landtag bedeutsam. Doch stellt sie keine politische Spitzenstellung dar, die von vornherein nur für sehr wenige Abgeordnete in Betracht kommt.

Gründe, die trotz dieser unterschiedlichen Gewichtung der Bedeutung der parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen im Vergleich zum Parlamentspräsidenten und zu Fraktionsvorsitzenden und trotz der beschriebenen Gefahrenlage für die Statusgleichheit und -freiheit für die Funktionszulage sprechen könnten, sind nicht ersichtlich. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass diese zusätzliche Entschädigung mit ihrer Tendenz zur gestaffelten Diät zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Parlaments unabdingbar erforderlich wäre. Auch ohne die Funktionszulage für parlamentarische Geschäftsführer bleibt der Landtag zweifellos leistungsfähig. Immerhin hat er ursprünglich auch ohne solche Zulagen funktioniert, die erst 1978 eingeführt worden sind. Auch im Thüringer Landtag beispielsweise zahlt offenbar nur noch die FDP- und die CDU-Fraktion eine Zulage an ihre parlamentarischen Geschäftsführer, die übrigen Geschäftsführer sind auch ohne Zulage arbeitsfähig. Dabei erhalten diese zulagenfreien parlamentarischen Geschäftsführer in Thüringen – einschließlich Aufwandspauschalen – gut 6.000 Euro an Entschädigung monatlich, während die parlamentarischen Geschäftsführer in Schleswig-Holstein auch ohne Zulage rund 7.300 Euro monatlich erhalten. Dass diese Entschädigungen für Abgeordnete, die parlamentarische Geschäftsführer sind, unangemessen gering wären, wird niemand behaupten wollen.

An dem verfassungsrechtlichen Maßstab der Funktionsfähigkeit des Parlaments gemessen, ist die vom Landtag vorgebrachte Argumentation der zusätzlichen Arbeitsbelastung parlamentarischer Geschäftsführer von vornherein unerheblich. Eine unterschiedliche Arbeitsbelastung rechtfertigt - am strengen Gleichbehandlungsgebot gemessen - nicht unterschiedlich hohe Diäten (BVerfGE 40, 296, 318).

Im Übrigen stellen wir in Abrede, dass Parlamentarische Geschäftsführer notwendigerweise eine höhere Arbeitsbelastung treffe als andere Abgeordnete. Engagierte Abgeordnete ohne Fraktionsfunktion können durchaus länger arbeiten als Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer, etwa wenn sie in vielen Ausschüssen oder Gremien aktiv sind oder im Wahlkreis besonders engagiert. Umgekehrt können Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische



Geschäftsführer von Ausschussarbeit und Gremienmitgliedschaften entlastet werden, so dass ihre Arbeitsbelastung insgesamt nicht überdurchschnittlich hoch ist. Der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU Herr Arp beispielsweise ist in keinem Ausschuss als ordentliches Mitglied tätig. Gleiches gilt für die Fraktionsvorsitzenden Herr Callsen und Herr Dr. Stegner. Herr Dr. Stegner hat auch keinen Wahlkreis zu betreuen, in dem er direkt gewählt worden wäre.

Unzutreffend ist die Meinung des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags (Anlage 1), (speziell) die Parlamentarischen Geschäftsführungen des Schleswig-Holsteinischen Landtages erfüllten die Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Wahrnehmung einer herausgehobenen politisch-parlamentarischen Funktion anhand der Fraktionsvorsitzenden entwickelt habe. Die Unabhängige Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung hat ausdrücklich festgestellt, „dass sich hinsichtlich der Tätigkeit der Fraktionsgeschäftsführer relevante Unterschiede zwischen den einzelnen Parlamenten kaum werden feststellen lassen“ (LT-Drs. 15/1500, 36), dass Parlamentarische Geschäftsführer in Schleswig-Holstein also dieselben Aufgaben haben wie Parlamentarische Geschäftsführer in Thüringen, über die das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden hatte. Der Schleswig-Holsteinische Landtag hatte alle seine Argumente bezüglich der Stellung und Tätigkeit Parlamentarischer Geschäftsführer bereits in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vorbringen lassen (Anlage 2, Seite 26 f.). Das Bundesverfassungsgericht hat die Zulagen in voller Kenntnis der Tätigkeit der parlamentarischen Geschäftsführer für verfassungswidrig erklärt.

Mit guten Argumenten angreifbar ist sicherlich die Unterscheidung des Bundesverfassungsgerichts zwischen zulässigen Funktionszulagen für Fraktionsvorsitzende einerseits und unzulässigen Funktionszulagen für parlamentarische Geschäftsführer und Ausschussvorsitzende andererseits. Hält man diese Unterscheidung nicht für gerechtfertigt, führt dies aber nur dazu, dass auch die an Fraktionsvorsitzende gezahlte Zulagen verfassungswidrig sind (so auch BVerfGE 40, 296, 318). Auch sie sind zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Landtags nicht unabdingbar erforderlich.

Der Landtag beruft sich zur Verteidigung seiner Rechtsposition ferner auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27. November 2007 (BVerfGE 119, 302). Nach diesem Beschluss habe der Landtag durch Gesetz vom 20. Juni 2006 dem ursprünglichen Begehren des Antragstellers, verfassungsgemäße Zustände herzustellen, entsprochen (Abs. 16). Durch dieses Gesetz sei die Zahl der Funktionsträger, die eine Zulage erhalten, auf wenige politisch besonders hervorgehobene parlamentarische Funktionen beschränkt



worden (Abs. 20), wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem zweiten Diätenurteil gefordert habe.

Aus den folgenden Gründen greift diese Argumentation nicht durch:

Erstens ist schon unklar, ob das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss vom 27. November 2007 tatsächlich zum Ausdruck bringen wollte, das Gesetz vom 20. Juni 2006 habe verfassungsgemäße Zustände hergestellt. Denn der Beschluss rekurriert ausdrücklich auf das zweite Diätenurteil (Abs. 21), mit dem Zulagen für Parlamentarische Geschäftsführer für verfassungswidrig erklärt worden sind.

Zweitens stellen die vom Landtag in Bezug genommenen Ausführungen im Beschluss vom 27. November 2007 die Entscheidung nicht tragende obiter dicta dar. Mit dem Beschluss ist ein Organstreitantrag bezüglich des schleswig-holsteinischen Abgeordnetengesetzes als verfristet verworfen worden. Soweit daneben die Übereinstimmung eines Aufhebungsgesetzes mit der Verfassung überprüft werden sollte, fehle dem Antrag das Rechtsschutzbedürfnis und das Feststellungsinteresse, weil zeitlich nach Beschluss des Aufhebungsgesetzes ein im wesentlichen gleiches Gesetz wieder in Kraft gesetzt worden sei. Für all diese Zulässigkeitsfragen war es ohne Bedeutung, ob die Funktionszulagen verfassungskonform waren oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht musste dies nicht entscheiden.

Drittens könnte der Beschluss vom 27. November 2007, interpretierte man ihn wie der Landtag, inhaltlich nicht überzeugen. Die lapidare Aussage, Zulagen seien in Schleswig-Holstein „auf wenige politisch besonders hervorgehobene parlamentarische Funktionen“ beschränkt worden (Abs. 20), ist mit keinem Wort begründet worden. Dabei widerspricht diese Wertung diametral den eingehend begründeten Ausführungen im zweiten Diätenurteil, wonach unter anderem die Funktion des Parlamentarischen Geschäftsführers keine „politisch besonders hervorgehobene parlamentarische Funktion“ wie die des Parlamentspräsidenten oder des Fraktionsvorsitzenden darstellt.

Auch zahlenmäßig kann im schleswig-holsteinischen Landtag von „wenigen [...] Funktionen“, für die eine Zulage vorgesehen ist, keine Rede sein. Von 69 Landtagsabgeordneten erhalten gegenwärtig 14 Funktionszulagen, was über 20% der Abgeordneten entspricht! Erhält jeder fünfte Abgeordnete eine Zulage, werden erkennbar nicht mehr nur Abgeordnete in einer „politischen Spitzenstellung“ dotiert, die „von vornherein nur für sehr wenige Abgeordnete in Betracht“ käme. 20% der Abgeordneten sind nicht „sehr wenige“.



Selbst die vom Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags eingesetzte Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung hat seinerzeit klargestellt: „Der Vorschlag, auch den Parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen eine Funktionszulage zu gewähren, ist nach Überzeugung der Kommission nur dann mit den vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 21. Juli 2000 aufgestellten Grundsätzen vereinbar, wenn neben dem Parlamentspräsidenten, den Fraktionsvorsitzenden und den Parlamentarischen Geschäftsführern keine weiteren Abgeordneten Funktionszulagen erhalten.“ (LT-Drs. 15/1500, 41). Anders als von der Kommission vorgeschlagen (LT-Drs. 15/1500, 43) hat der Landtag aber zusätzlich zu diesen Zulagen noch solche für die Vizepräsidenten des Parlaments vorgesehen. Die Zulagenregelung ist daher selbst dann verfassungswidrig, wenn man die Auffassung der Benda-Kommission zugrunde legen wollte.

Nachdem das zweite Diätenurteil des Bundesverfassungsgericht die Grenzen des ersten Urteils (BVerfGE 40, 296, 318) bereits einmal ausgedehnt hat, sollte das Hohe Gericht eine erneute Überschreitung dieser Grenzen nicht tolerieren, wenn nicht die Verfassung ihre maßstabsbildende Funktion verlieren soll und der Gesetzgeber die Achtung vor der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Eine erneute Rechtsprechungsänderung würde den Gesetzgeber in zukünftigen Fällen geradezu einladen, Verfassungsgrenzen zu missachten in der Hoffnung auf eine sukzessive Rechtsprechungsänderung.

Anders als der Wissenschaftliche Dienst des schleswig-holsteinischen Landtags suggeriert, hat das Bundesverfassungsgericht Zulagen für parlamentarische Geschäftsführer auch keineswegs nur dann für verfassungswidrig erklärt, wenn zugleich (kumulativ) Zulagen an stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Ausschussvorsitzende vorgesehen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat keinen Zweifel daran gelassen, dass keine dieser Funktionen besonders dotiert werden darf.

Zu den übrigen vom Landtag vorgebrachten Argumenten ist zu sagen, dass der Schleswig-Holsteinische Landtag alle seine Argumente bereits in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht auf 30 Seiten umfangreich hatte vorbringen lassen (Anlage 2). Das Bundesverfassungsgericht ist all diesen Argumenten zurecht nicht gefolgt (BVerfGE 102, 224). Der Bericht der sogenannten Benda-Kommission (LT-Drs. 15/1500) hat keine neuen Erkenntnisse erbracht.



Angelika Beer

Wolfgang Dudda

Uli König

Sven Krumbeck

**Anlagen**

Anlage 1: Kopie des Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes

Anlage 2: Schreiben an das Bundesverfassungsgericht vom 28.02.1992