



Piratenfraktion • Postfach 7121 • 24171 Kiel

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

Piratenfraktion im  
Schleswig-Holsteinischen Landtag

Geschäftsstelle:  
Tel.: 04 31 - 9 88 1337  
Fax: 04 31 - 530 04 1601  
fraktion@piraten.ltsh.de

Besuchsadresse:  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Postadresse:  
Postfach 7121  
24171 Kiel

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.

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 rekuriert 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“.

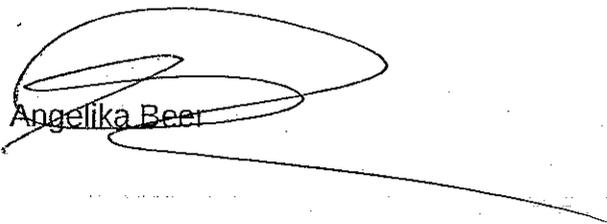


Selbst die vom Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags eingesetzte Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung hat seinerzeit klargestellt: „Der Vorschlag, auch den Parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen eine Funktionszulage zu gewähren, ist nach Überzeugung 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.

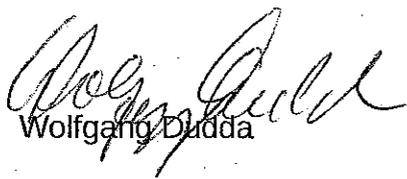
Nachdem das zweite Diätenurteil des Bundesverfassungsgericht die Grenzen des ersten Urteils (BVerfGE 40, 296, 318) bereits einmal ausgedehnt hat, sollte das Hohe Gericht eine erneute Überschreitung dieser Grenzen nicht tolerieren, wenn nicht die Verfassung ihre maßstabbildende Funktion verlieren soll 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.

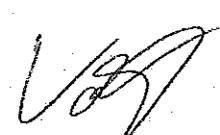
Zu den übrigen vom Landtag vorgebrachten Argumenten ist zu sagen, dass der Schleswig-Holsteinische Landtag alle seine Argumente bereits in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht auf 30 Seiten umfangreich hatte vorbringen lassen (Anlage 2). Das Bundesverfassungsgericht ist all diesen Argumenten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



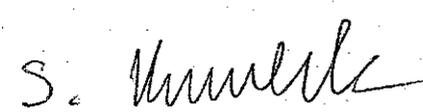
Angelika Beer



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

**Der Präsident des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

**Wissenschaftlicher Dienst**

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An den  
Vorsitzenden der Fraktion der PIRATEN  
Herrn Dr. Patrick Breyer, MdL

im Hause

**Ihr Zeichen:**

**Ihre Nachricht vom: 6. Juni 2012**

**Mein Zeichen: L 2 – 7/18**

**Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter:**

**Dr. Thomas Schürmann**

**Telefon (0431) 988-1100**

**Telefax (0431) 988-1250**

**thomas.schuermann@landtag.ltsh.de**

**17. Oktober 2012**

## **Funktionszulagen für Parlamentarische Geschäftsführungen**

Sehr geehrter Herr Dr. Breyer,

unter dem 6. Juni 2012 haben Sie uns um Stellungnahme gebeten, ob § 6 Abs. 2 Nr. 5 des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes, nach dem die Parlamentarischen Geschäftsführerinnen oder die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen eine zusätzliche Entschädigung für die Ausübung ihrer besonderen parlamentarischen Funktion erhalten, verfassungswidrig sei. Sie verweisen auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (2 BvH 3/91), mit dem das Gericht in dem Erlass einiger Regelungen des Thüringischen Abgeordnetengesetzes einen Verstoß gegen die Vorläufige Landessatzung für das Land Thüringen in Verbindung mit dem Grundgesetz erkannt hat, soweit danach Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und die Ausschussvorsitzenden zusätzliche Entschädigungen erhielten.

Zu der Prüffrage nehmen wir wie folgt Stellung:

## I. Gesetzliche Regelungen und Zulagenpraxis in Schleswig-Holstein im Vergleich mit anderen Parlamenten

### 1. Schleswig-Holstein

Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz – SH AbgG)<sup>1</sup> regelt in seinem § 6 die Entschädigung der Abgeordneten. Nach Absatz 2 der Bestimmung erhalten – über die in Absatz 1 geregelte Grundentschädigung hinaus – als zusätzliche Entschädigung für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen

1. die Präsidentin oder der Präsident 72 v. H.,
2. die Vizepräsidentinnen und/oder Vizepräsidenten 13 v. H.,
3. die Fraktionsvorsitzenden 72 v. H.,
4. eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter der dänischen Minderheit, wenn die Stärke einer Fraktion nicht erreicht wird, 45 v. H. und
5. die Parlamentarischen Geschäftsführerinnen oder die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen 45 v. H.

der Grundentschädigung gem. Absatz 1. Diese zusätzlichen Entschädigungen dürfen gem. Absatz 4 je Fraktion nur an **eine** Fraktionsvorsitzende oder **einen** Fraktionsvorsitzenden und **eine** Parlamentarische Geschäftsführerin oder **einen** Parlamentarischen Geschäftsführer gezahlt werden.

Nach Absatz 6 sind über die genannten zusätzlichen Entschädigungen hinausgehende Zahlungen für besondere parlamentarische Funktionen **aus Mitteln der Fraktionen unzulässig**.

Die Bestimmung des Empfängerkreises der zusätzlichen Entschädigungen geht zurück auf die vom Schleswig-Holsteinischen Landtag am 1. Juni 2006 beschlossene Diätenstrukturreform<sup>2</sup>, die – neben weiteren Zielen – auch eine deutliche Reduzierung der Zahl der Funktionszulagen verfolgt und herbeigeführt hat. Die zusätzlichen Entschädigungen für die Ausschussvorsitzenden, die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und die Vorsitzenden der Fraktionsarbeitskreise wurden gestrichen und dadurch eine Verringerung der Funktionszulagenempfänger von seinerzeit 45 auf 12

<sup>1</sup> I.d.F.d.B. v. 13. Februar 1991 (GVOBl. S. 100, ber. 1992, S. 225), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Januar 2012 (GVOBl. S. 153, 258).

<sup>2</sup> Gesetz zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes vom 20. Juni 2006 (GVOBl. S. 128, ber. GVOBl. S. 204).

herbeigeführt.<sup>3</sup> Hiermit sollte erklärtermaßen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die eingeschränkte Zulässigkeit von Funktionszulagen Rechnung getragen werden, wobei der Landtag auf die Empfehlungen der Unabhängigen Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung unter Leitung des früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts *Benda* (sog. *Benda-Kommission*)<sup>4</sup> zurückgriff.<sup>5</sup>

## 2. Andere Parlamente

Die Gesetzeslage und die Zulagenpraxis sind im Bund und in den anderen Ländern nicht einheitlich.<sup>6</sup> Nur in zwei weiteren Ländern – Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern – ist die Höhe der Funktionszulagen für Parlamentarische Geschäftsführer wie in Schleswig-Holstein im Abgeordnetengesetz geregelt.<sup>7</sup> Im Bund und in den meisten Ländern gibt es keine speziellen gesetzlichen Regelungen für Zulagen an Parlamentarische Geschäftsführer. Dort folgt die Gewährung im Rahmen der Selbstbewirtschaftung der Fraktionskostenzuschüsse durch die Fraktionen, die somit die jeweilige Höhe der Zulagen wie auch den Kreis der begünstigten Funktionsträger festlegen, der über Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer oft weit hinausgeht und in der Praxis beispielsweise stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Ausschussvorsitzende und Sprecher fraktionsinterner Arbeitskreise umfasst. Zulagen für besondere parlamentarische Funktionen von Abgeordneten werden dort lediglich in denjenigen Bestimmungen der Fraktionsgesetze bzw. der Abschnitte der Abgeordnetengesetze über die Fraktionskostenzuschüsse erwähnt, die den Inhalt der Rechenschaftsberichte regeln.<sup>8</sup>

Zusammengefasst ist die Zulagenpraxis in Schleswig-Holstein im Vergleich zum Bundestag und anderen Landesparlamenten gekennzeichnet durch eine vergleichsweise eng umgrenzte Zahl der begünstigten parlamentarischen Funktionsträger (Präsident,

---

<sup>3</sup> Vgl. die Erläuterungen von Landtagspräsident *Kayenburg* lt. Plenarprotokoll 16/29 v. 4. Mai 2006, S. 2052.

<sup>4</sup> Bekanntmachung des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages v. 19. Dezember 2001, Drs. 15/1500.

<sup>5</sup> S. die Erläuterungen von Landtagspräsident *Kayenburg*, Plenarprotokoll 16/29, S. 2052 f.

<sup>6</sup> Aktueller Überblick bei *von Arnim*, *Der Verfassungsbruch*, 2011, S. 80 ff.

<sup>7</sup> § 5 Abs. 2 AbgG BW, § 6 Abs. 2 AbgG MV.

<sup>8</sup> Für den Bund beispielsweise in § 52 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a AbgG. In der Regel wird darin allerdings nur die Angabe des Gesamtbetrags aller Zulagen verlangt; lediglich in Niedersachsen sind nach § 33 a des Fraktionsgesetzes die jährlichen Beträge für die einzelnen Funktionen in der Rechnungslegung getrennt auszuweisen.

Vizepräsidenten, je ein Fraktionsvorsitzender und Parlamentarischer Geschäftsführer pro Fraktion sowie ein Abgeordneter des SSW bei Nichterreichen der Fraktionsstärke), durch transparente Regelung im Abgeordnetengesetz und durch das Verbot weitergehender Zahlungen aus Fraktionsmitteln. Deshalb nehmen selbst scharfe Kritiker der Zulagenpraxis der deutschen Parlamente den Schleswig-Holsteinischen Landtag von ihrer Missbilligung aus: „Das einzige Parlament, das den Transparenzanforderungen wirklich voll genügt, ist Schleswig-Holstein. Die Kritik an der Ignorierung der Rechtsprechung durch den Bundestag und die Landtage richtet sich allerdings nicht in erster Linie gegen Parlamente, die nach sorgfältiger Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung äußerstenfalls auch einem Parlamentarischen Geschäftsführer pro Fraktion eine Zulage gewähren. In Schleswig-Holstein wird einem Parlamentarischen Geschäftsführer pro Fraktion eine Zulage gewährt.“<sup>9</sup>

## II. Stand der Rechtsprechung zu den Funktionszulagen

### 1. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in drei Entscheidungen mit der Thematik der Funktionszulagen befasst.

#### a) 1. Diätenurteil vom 5. November 1975 (2 BvR 193/74)<sup>10</sup>

Das sog. 1. Diätenurteil hatte eine Verfassungsbeschwerde gegen Regelungen zum Status und zur finanziellen Ausstattung der Abgeordneten des Saarländischen Landtages zum Gegenstand. Aus der Erkenntnis, dass die Demokratie des Grundgesetzes eine grundsätzlich privilegienfeindliche Demokratie ist, entwickelt das Gericht für die Entschädigung der Abgeordneten einen formalisierten Gleichheitssatz: Der Sachbereich der Wahlen sei demokratisch-egalitär ausgestaltet, jedermann solle seine staatsbürgerlichen Rechte in formal möglichst gleicher Weise ausüben können. Das gelte nicht nur für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts im engeren Sinne, sondern auch für die Ausübung des Mandats. Alle Mitglieder des Parlaments seien einander formal gleichgestellt. Deshalb stehe auch jedem Abgeordneten eine

<sup>9</sup> *Von Arnim*, Verfassungsbruch, S. 52, 66. Auch das ARD-Fernsehmagazin REPORT MAINZ kritisiert in seiner Sendung vom 20. September 2010 nicht die Zulagen an Parlamentarische Geschäftsführer und gelangt zu dem „Ergebnis: Nur Schleswig-Holstein und Thüringen handeln im Sinne des Urteils.“, Text der Sendung abgedruckt bei *von Arnim*, Verfassungsbruch, Anl. 1, S. 121.

<sup>10</sup> BVerfGE 40, 296 ff.

gleich hoch bemessene Entschädigung zu, unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer, ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch seien. Alle weiteren, der Höhe nach differenzierten, individuellen oder pauschalierten finanziellen Leistungen an einzelne Abgeordnete aus öffentlichen Mitteln scheiden danach aus, wenn sie nicht einen Ausgleich für sachlich begründeten, besonderen mit dem Mandat verbundenen finanziellen Aufwand darstellen. Dies erfasse auch gestaffelte Diäten für Abgeordnete mit besonderen parlamentarischen Funktionen. Eine Ausnahme vom formalisierten Gleichheitssatz im Sinne eines zwingenden Grundes wird vom Gericht nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter anerkannt, weil sie an der Spitze eines obersten Verfassungsorgans stehen.<sup>11</sup>

In einem Sondervotum hat sich der Richter *Seuffert* gegen die Anwendung des formalisierten Gleichheitssatzes auf die besonderen Funktionsvergütungen ausgesprochen, da diese nicht aus dem Mandat fließen, sondern ihre Grundlage durch eigene Wahl- oder Beststellungsakte des Parlaments erhalten. Die Ämter und Funktionen seien mit Verpflichtungen gegenüber dem Parlament zur Anwesenheit in den Sitzungen und Erledigung von Amtsgeschäften verbunden, können mit Aufträgen versehen werden und seien mit Verantwortung belastet. Sondervergütungen hierfür seien deshalb nicht in das Gebot egalitär gleicher Abgeordnetenentschädigungen einzubeziehen.<sup>12</sup>

b) 2. Diätenurteil vom 21. Juli 2000 (2 BvH 3/91)<sup>13</sup>

Das 2. Diätenurteil betraf ein Landesorganstreitverfahren über die Frage, ob Abgeordneten des Thüringer Landtags mit besonderen parlamentarischen Funktionen eine Zulage zur Grundentschädigung gezahlt werden darf. Das Bundesverfassungsgericht war im Rahmen seiner subsidiären Ersatzzuständigkeit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG, § 13 Nr. 8 BVerfGG zur Entscheidung berufen. Das damalige Thüringer Abgeordnetengesetz sah zusätzliche Entschädigungen nicht nur für den Landtagspräsidenten und seine Stellvertreter, sondern auch für die Fraktionsvorsitzenden, die Parlamentarischen Geschäftsführer und die Ausschussvorsitzenden in gestaffelter Höhe vor. Das Gericht hat darauf erkannt, dass der Erlass der entsprechenden Regelungen des Abgeordnetengesetzes gegen die Vorläufige Landessatzung für das Land Thüringen in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes versto-

<sup>11</sup> BVerfGE 40, 296, 317 f.

<sup>12</sup> BVerfGE 40, 296, 340.

<sup>13</sup> BVerfGE 102, 224 ff.

Ben habe, soweit danach Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und die Ausschussvorsitzenden zusätzliche Entschädigungen erhalten.

Zur Begründung führt das Gericht zunächst aus, dass die Schaffung von parlamentarischen Funktionsstellen und die gesetzliche Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit solchen besonderen Funktionen eine Maßnahme im Rahmen der Parlamentsautonomie sei, die der Landtag grundsätzlich in eigener Verantwortung treffe. Um auf die zunehmende Komplexität der Regelungsbedürfnisse zu reagieren, müsse das Parlament Strategien arbeitsteiligen Zusammenwirkens und der Koordination der politischen Willensbildung entwickeln, wolle es seine Arbeitsfähigkeit nicht einbüßen. Zu diesem Binnenbereich parlamentarischer Organisation rechne auch die Schaffung besonders zu entschädigender Funktionsstellen.<sup>14</sup> Die Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten werde allerdings – soweit die Funktionszulagen in Rede stehen – durch Gleichheit und Freiheit des Mandats eingeschränkt. Das auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG fußende Freiheitsgebot des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verlange die formale Gleichbehandlung der Abgeordneten in Statusfragen, um Abhängigkeiten und Hierarchien über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinaus zu vermeiden.<sup>15</sup>

Zwar spreche die Ausbildung zeitgemäßer Parlamentsstrukturen dafür, dass Funktionen geschaffen und unter bestimmten Voraussetzungen auch besonders honoriert werden können, mit deren Hilfe die politische Willensbildung koordiniert wird. Es sei jedoch der Gefahr zu begegnen, dass durch die systematische Ausdehnung von 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. Deshalb könnten Funktionszulagen zum einen **nur in geringer Zahl** vorgesehen werden und seien zum anderen auf **besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen** zu begrenzen. Eine breite Streuung von zusätzlich entschädigten Funktionsstellen hindere zudem die Bereitschaft gerade der einflussreichen, mit Funktionszulagen ausgestatteten Abgeordneten, die reguläre Entschädigung von Zeit zu Zeit den steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen, so dass die Entschädigung allmählich die Grenze

---

<sup>14</sup> BVerfGE 102, 224, 235 ff., unter Berufung auf das Sondervotum von *Seuffert*, BVerfGE 40, 296, 340.

<sup>15</sup> BVerfGE 102, 224, 239.

der Angemessenheit unterschreiten und dadurch die Freiheit des Mandats gefährdet werden könne.<sup>16</sup>

Bei der Anwendung dieser Maßstäbe verneint das Bundesverfassungsgericht eine Rechtsverletzung – insoweit über die 1. Diätenentscheidung hinausgehend –, soweit neben Parlamentspräsident und Vizepräsidenten die Fraktionsvorsitzenden eine Zusatzentschädigung erhalten. Deren Anzahl sei begrenzt und die Position in ihrer politischen Bedeutung in besonderem Maße als „Schaltstelle der Macht im Parlament“ herausgehoben.<sup>17</sup> Hingegen seien die Regelungen über ergänzende Entschädigungen für die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, für die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen und für die Ausschussvorsitzenden mit dem Verfassungsrecht unvereinbar. Diese Funktionen seien nicht in gleicher Weise wie die des Fraktionsvorsitzenden politisch herausgehoben und in ihrer Zahl begrenzt. Stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer würden lediglich den Fraktionsvorsitzenden bei dessen parlamentarischer Tätigkeit unterstützen mit einer auf Teilbereiche der Fraktionsarbeit beschränkten Verantwortung. Auch stehe die Anzahl der insoweit in Rede stehenden Funktionen weitgehend im Belieben von Landtag und Fraktionen.<sup>18</sup>

c) *Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27. November 2007  
(2 BvK 1/03)*<sup>19</sup>

Die Entscheidung ist in einem Verfassungsorganstreit innerhalb Schleswig-Holsteins ergangen, den das Bundesverfassungsgericht gem. Art. 99 GG, § 13 Nr. 10 BVerfGG zu entscheiden hatte. Der Antragsteller bemängelte, dass es der Landtag im Jahre 2003 unterließ, ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Abgeordnetenentschädigung zum Abschluss zu bringen, mit dem u. a. die Beschränkung der Funktionszulagen geregelt werden sollte. Bei der Prüfung der Zulässigkeit des Antrags trifft das Gericht zwei Feststellungen zu der zwischenzeitlich mit der Diätenstrukturreform im Jahre 2007 in Kraft getretenen Neuregelung der Funktionszulagen: Mit dem Gesetz zur Änderung der Abgeordnetenentschädigung vom Juni 2006 habe der Landtag die Entschädigungsregelungen geändert und damit dem ursprünglichen Begehren des

---

<sup>16</sup> BVerfGE 102, 224, 240; bestätigende Bezugnahme hierauf in BVerfGE 118, 277, 329, 339 f.

<sup>17</sup> BVerfGE 102, 224, 242 ff.

<sup>18</sup> BVerfGE 102, 224, 244 ff.

<sup>19</sup> BVerfGE 119, 302 ff.

Antragstellers, verfassungsgemäße Zustände herzustellen, entsprochen.<sup>20</sup> Mit der Neuregelung sei die Zahl der Funktionsträger, die eine Zulage erhalten, beschränkt worden auf wenige politisch besonders hervorgehobene parlamentarische Funktionen. Abschließend weist das Gericht darauf hin, dass die wesentlichen verfassungsrechtlichen Maßstäbe geklärt seien.<sup>21</sup> Das Gericht habe in seiner Entscheidung vom 21. Juli 2000 allgemeine Maßstäbe zu der Frage aufgestellt, für welche Ämter Funktionszulagen vorgesehen werden könnten, ohne dass die Freiheit des Mandats und der Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgeordneten verletzt werde.<sup>22</sup>

## 2. Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte

Noch vor dem 2. Diätenurteil hat das **Hamburgische Verfassungsgericht** die Zulässigkeit von Funktionszulagen in der Hamburger Bürgerschaft für Fraktionsvorsitzende, stellvertretende Fraktionsvorsitzende sowie Gruppensprecher geprüft und bejaht.<sup>23</sup> Zur Begründung beruft sich das Gericht in erster Linie auf den Charakter der Hamburger Bürgerschaft als Teilzeitparlament und eine damit zusammenhängende besondere Verfassungslage in Hamburg, die sich von der Regelung auf Bundesebene wesentlich unterscheidet. Nach Art. 13 Abs. 2 Satz 1 HVerf ist die Vereinbarkeit des Abgeordnetenmandates mit einer Berufstätigkeit des Abgeordneten zu gewährleisten. Da die genannten parlamentarischen Funktionsträger aufgrund der mit ihrer zusätzlichen Aufgabe verbundenen besonderen Inanspruchnahme einer in der Verfassung gewährleisteten Berufstätigkeit nicht nachgehen könnten, sei ein finanzieller Ausgleich geboten, um den Anspruch dieser Abgeordneten auf ein insgesamt angemessenes, die Unabhängigkeit sicherndes Entgelt zu erfüllen.<sup>24</sup>

Der **Thüringer Verfassungsgerichtshof** hat mit Entscheidung vom 14. Juli 2003<sup>25</sup> die Zulässigkeit besonderer *Aufwandspauschalen* für Parlamentarische Geschäftsführer und Ausschussvorsitzende geprüft und bejaht, soweit diese sich am tatsächlichen finanziellen Mehraufwand durch die Ausübung der besonderen parlamentarischen Funktion orientieren. In Abgrenzung hiervon äußert sich der Gerichtshof auch zur Zulässigkeit *zusätzlicher Entschädigungen* für die Wahrnehmung besonderer parlamen-

---

<sup>20</sup> BVerfGE 119, 302, 308.

<sup>21</sup> BVerfGE 119, 302, 309. Zur Frage der Bindungswirkung bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen unten IV.

<sup>22</sup> BVerfGE 119, 302, 309.

<sup>23</sup> Urteil v. 11. Juli 1997 – 1/96 –, zitiert nach Juris.

<sup>24</sup> HVerfG, aaO, RN 59 ff.

<sup>25</sup> NVwZ-RR 2003, 793.

tarischer Funktionen.<sup>26</sup> Dabei folgt er dem 2. Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts und hält die Aufgaben der Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen und der Ausschussvorsitzenden für nicht bedeutsam genug, als dass sie eine Ausnahme vom mandatsbedingten Gleichbehandlungsgebot rechtfertigen könnten.<sup>27</sup> Diese Wertung überrascht nicht, da die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Thüringischen Abgeordnetenrecht ergangen ist, auch wenn der Thüringer Verfassungsgerichtshof eine Bindung an diese Entscheidung aus § 31 Abs. 1 BVerfGG ausdrücklich ablehnt.<sup>28</sup>

Der **Staatsgerichtshof Bremen** hat in seiner Entscheidung vom 5. November 2004 (St 3/03)<sup>29</sup> die Zulässigkeit der Gewährung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln auch an stellvertretende Fraktionsvorsitzende gebilligt. Zur Begründung macht er – ähnlich wie das Hamburgische Verfassungsgericht – geltend, dass sich die Bremische Bürgerschaft im Rahmen der Verfassungsautonomie der Länder zulässigerweise als Teilzeitparlament organisiert habe. Weil die komplexen, von den Fraktionen als dem maßgeblichen politischen Gliederungselement des Parlaments zu erfüllenden Aufgaben professionell und sachgerecht nicht von einer einzigen Person, dem Fraktionsvorsitzenden, bewältigt werden können, bedürfe dieser der Unterstützung, wie sie gerade durch stellvertretende Fraktionsvorsitzende geleistet werde. Die mit der Übernahme dieser Funktion erzwungene Vernachlässigung der Einkommensquelle aus beruflicher Arbeit rechtfertige die Zahlung der ausgleichenden Funktionszulage.<sup>30</sup>

Der **Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg** hat mit Urteil vom 9. März 2009 Anträge einiger Landtagsabgeordneter gegen die damalige Zulagenpraxis aus Fraktionsmitteln im Landtag als verfristet zurückgewiesen. Bei der Verkündung des Urteils wies das Gericht allerdings darauf hin, dass jedenfalls bei einer künftigen Regelung zu prüfen sei, in welchem Umfang dann noch Funktionszulagen zulässig seien und ob dies weiterhin der individuellen Handhabung der einzelnen Fraktion überlassen bleiben könne. Möglicherweise verfassungsrechtlich geboten sei dann ei-

---

<sup>26</sup> Diese *Funktionszulagen* unterscheiden sich vom *Auslagenersatz* durch Aufwandspauschalen dadurch, dass sie keinen *Vermögensaufwand* ausgleichen sollen, sondern den *persönlichen* und *zeitlichen Einsatz* sowie die gesteigerte Verantwortung und Pflichten, die mit der Ausübung der zusätzlichen Funktion verbunden sind, vgl. BVerfGE 40, 296, 318; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2003, 793, 795.

<sup>27</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2003, 793, 794.

<sup>28</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2003, 793, 794.

<sup>29</sup> BremStGH, NVwZ 2005, 929 ff.

<sup>30</sup> BremStGH, NVwZ 2005, 929, 931 f.

ne transparente gesetzliche Regelung und eine deutliche Reduzierung des Kreises der in Betracht kommenden Funktionen.<sup>31</sup>

Das **Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern** hat mit Beschluss vom 29. März 2012 in einem Organstreitverfahren gegen die Neuregelung im Abgeordnetengesetz, nach der an Parlamentarische Geschäftsführer eine zusätzliche Entschädigung in Höhe von 75 % der allgemeinen Abgeordnetenentschädigung gezahlt wird, einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach einer Interessen- und Folgenabwägung zurückgewiesen.<sup>32</sup> Im Rahmen der beschränkten Prüfung der Erfolgsaussichten des Streites in der Hauptsache sieht das Landesverfassungsgericht in dem 2. Diätenurteil keinen Anlass, den Antrag als offensichtlich begründet zu bewerten, obwohl das Bundesverfassungsgericht ergänzende Entschädigungen für die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen verworfen hatte. Das Landesverfassungsgericht sieht sich hierdurch nicht gebunden, sondern verweist auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, dass hinsichtlich der Reichweite und Grenzen der Parlamentsautonomie in Bezug auf Funktionszulagen nur sehr allgemeine Kriterien und Leitgesichtspunkte aufgezeigt werden könnten. Die Folgerungen hieraus für den Ausgang des Hauptsacheverfahrens seien offen.

Demnach hat – soweit ersichtlich – bislang kein Landesverfassungsgericht die Zulagenpraxis eines Landtages als verfassungswidrig verworfen. In den Stadtstaaten werden sie mit dem Charakter als Teilzeitparlament gerechtfertigt. Im Übrigen waren einschlägige Anträge im Rahmen eines Verfassungsorganstreits verfristet, lediglich in Mecklenburg-Vorpommern steht derzeit eine Entscheidung in der Hauptsache an.

### III. Meinungsstand im Schrifttum

Das 2. Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts ist im Schrifttum überwiegend ablehnend aufgenommen worden.<sup>33</sup> Die Kritik gilt in erster Linie der als widersprüchlich

---

<sup>31</sup> StGH Baden-Württemberg vom 9. März 2009 – GR 1/08 – zitiert nach Juris.

Mittlerweile hat der Landtag mit Wirkung ab 1. Mai 2011 explizit eine Vollalimentation der Abgeordneten eingeführt und im Abgeordnetengesetz Amtszulagen für den Landtagspräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden, die Vizepräsidenten und einen Parlamentarischen Geschäftsführer je Fraktion festgelegt, Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg vom 29. Juli 2010 (GBl. S. 576).

<sup>32</sup> LVerfG-MV 2/12 e. A., zitiert nach [www.landesverfassungsgericht-mv.de](http://www.landesverfassungsgericht-mv.de).

<sup>33</sup> Etwa von *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 48 RN 47; *Brockner/Messer*, NVwZ 2005, S. 895 ff.; *Hölscheidt*, DVBl. 2000 1734 ff.; *ders.*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 618 ff.; *Jutzi*, NJ 2000, S. 590 f.; *Klein*, in:

empfundenen Argumentationslinie der Entscheidung, die von dem eingangs beschworenen weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Ergebnis wenig übrig lasse, ferner der Einschränkung der Parlamentsautonomie durch den „egalitären Rigorismus“ eines aus der Wahlrechtsgleichheit abgeleiteten formalisierten Gleichheitssatzes, einer auf Vermutungen anstelle empirischer Erkenntnisse gestützten Bewertung von Gefährdungen des freien Mandats und schließlich einer Fehlgewichtung besonderer parlamentarischer Funktionen wie der des Parlamentarischen Geschäftsführers.

#### IV. Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG

Nach § 31 Abs. 1 BVerfGG binden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. Nach einer verbreiteten Auffassung folgt daraus die Bindung der Verfassungsorgane und Behörden auch anderer Länder als Thüringen an das Zulagenurteil vom 21. Juli 2000.<sup>34</sup> Ausnahmen werden für solche Parlamente anerkannt, deren Charakter - etwa als Teilzeitparlament - einen wesentlich anderen Sachverhalt ergibt.<sup>35</sup> Dies trifft hier allerdings nicht zu: Der Schleswig-Holsteinische Landtag ist - wie der Thüringer Landtag - ein Vollzeitparlament. Der Gesetzgeber hat das Abgeordnetenmandat als Vollzeitmandat ausgestaltet und die Höhe der Diäten entsprechend im Sinne einer Vollalimentation festgelegt.<sup>36</sup> Die für die Teilzeitparlamente in Hamburg und Bremen geltenden Besonderheiten finden daher keine Anwendung. Auch die

---

Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Art. 48 RN 170 ff.; *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Art. 48 RN 20; *ders.*, ZParl. 2000, 787 ff.; *Rau*, JuS 2001, 755 ff.; *Schmahl*, AöR Bd. 130 (2005), 131 ff.; *Welti*, DÖV 2001, 705 ff.; ferner *Steiner*, Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gewährung von Zulagen an Mitglieder des Bayerischen Landtags mit besonderen Funktionen innerhalb einer Fraktion, erstattet im Auftrag des Bayerischen Landtags, 2012; *Zeh*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Vergütung für Funktionsträger in Parlamentsfraktionen, Gutachtliche Stellungnahme erstattet im Auftrag des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern.

Zustimmung zum Urteil dagegen bei *von Arnim*, Verfassungsbruch, S. 64; *von Arnim/Drysch*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Drittbearb.), Art. 48 RN 181 ff.; *Hellermann*, ZG 2001, 177; *P. Kirchhof*, Zur Zulässigkeit parlaments- und fraktionsautonomer Funktionszulagen, Gutachtliche Stellungnahme vorgelegt im Auftrag des Landtags von Baden-Württemberg, 2001; *Röper*, ZParl. 34 (2003), 419 ff.; *H.-P. Schneider*, in: FS 50 Jahre BVerfG, Bd. 2, 2001, S. 627, 646; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Art. 48 RN 24 f.

<sup>34</sup> *Von Arnim*, Verfassungsbruch, S. 63 f.; *von Arnim/Drysch*, BK, Art. 48 RN 183; *P. Kirchhof*, Gutachten, S. 11 ff.; *Rau*, JuS 2001, S. 755, 759; *Röper*, DÖV 2002, 655. Auch die Benda-Kommission ist inzident von einer solchen Bindung ausgegangen, Bekanntmachung des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Drs. 15/1500, S. 32 ff.

<sup>35</sup> S.o. unter II.2 BremStGH, NVwZ 2005, 929 ff. sowie Hamburgisches VerfG v. 11.07.1997, wo jeweils die Zulagen für parlamentarische Funktionsträger als Ausgleich für Erwerbseinbußen durch die Wahrnehmung des parlamentarischen Amtes gerechtfertigt wurden.

<sup>36</sup> *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 11 RN 58.

Größe der Landtage in Thüringen und Schleswig-Holstein unterscheidet sich nicht wesentlich: Den aktuell 69 Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages stehen knapp 90 Abgeordnete des Thüringer Landtages (seit der 1. Wahlperiode) gegenüber. Dieser Unterschied ist zu gering, um von einer wesentlichen Sachverhaltsabweichung sprechen zu können.<sup>37</sup>

Nicht einheitlich ist das Verständnis zur gegenständlichen Reichweite einer solchen Bindung: Die Spannweite reicht von einer schematischen Übertragung des Tenors oder von Teilen daraus („soweit danach Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und die Ausschussvorsitzenden zusätzliche Entschädigungen erhalten“) auf vergleichbare Regelungen – sog. Parallelnormen – anderer Gesetzgeber<sup>38</sup> bis zu einer lediglich reduzierten Bindung an allgemeine Maßstäbe und prägende Leitgedanken des Urteils.<sup>39</sup>

Die Gegenmeinung lehnt eine Bindungswirkung des im thüringischen Rechtsraum ergangenen 2. Diätenurteils für die Verfassungsräume anderer Länder ab.<sup>40</sup>

#### 1. Bindungswirkung und föderales Prinzip

Gegen eine Bindung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG sprechen im vorliegenden Fall beachtliche Argumente, die im Wesentlichen auf der Eigenständigkeit der Verfassungsbereiche des Bundes und der einzelnen Länder beruhen:

Wenn das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner Ersatzzuständigkeit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Var. GG für eine verfassungsrechtliche Streitigkeit innerhalb eines Landes handelt, dann geschieht dies „der Sache nach als subsidiäres Landes-

---

<sup>37</sup> So auch *Hölscheidt*, DVBl. 2000, 1734, 1741, der bei den Landtagen einen anderen Maßstab anlegen will, wenn die Zahl der Abgeordneten die Zahl von 200 übersteigt; erst recht so für den Deutschen Bundestag, mit einer nochmals erheblich größeren Abgeordnetenzahl. Auch die *Benda*-Kommission war der Auffassung, dass die parlamentarischen Strukturen des Thüringischen Landtages insgesamt mit denen anderer Landtage und auch dem Landtag von Schleswig-Holstein übereinstimmen, LT-Drs. 15/1500, S. 34.

<sup>38</sup> *P. Kirchhof*, Gutachten, S. 17; *von Arnim*, Verfassungsbruch, S. 67.

<sup>39</sup> So die *Benda*-Kommission in ihren Empfehlungen, Drs. 15/1500, S. 35.

<sup>40</sup> *Steiner*, Gutachten, S. 20 ff.; *von Münch/Trute*, GG, § 48 Nr. 25; *Schmahl*, AöR 130 (2005), 114, 118 f; *Welti*, DÖV 2001, S. 705, 710. Der Thüringer VerfGH hat in seinem Urteil vom 14. Juli 2003 ausgeführt, dass das 2. Diätenurteil, das das Bundesverfassungsgericht in seiner Ersatzzuständigkeit als Landesverfassungsgericht für Thüringen getroffen hat, den Verfassungsgerichtshof nicht binden könne, weil dieser sonst seiner Aufgabe, die Landesverfassung letztverbindlich auszulegen und zur Geltung zu bringen, nicht nachkommen könne, NVwZ-RR 2003, 793 f.

verfassungsgericht“.<sup>41</sup> Prüfmaßstab für das Bundesverfassungsgericht ist in diesem Fall das Landesverfassungsrecht.<sup>42</sup> In diesem Sinne bestimmt § 72 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG zum Inhalt der Entscheidung in einer Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes, dass das Bundesverfassungsgericht feststellt, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung „gegen eine Bestimmung der Landesverfassung“ verstößt. Da das Bundesverfassungsgericht im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Var. GG gewissermaßen nur als Vertreter des Landesverfassungsgerichts tätig wird, kann die Bindungswirkung einer in diesem Verfahren getroffenen Entscheidung nicht über die Bindungswirkung einer landesverfassungsgerichtlichen Entscheidung hinausgehen.<sup>43</sup> Deren Entscheidungswirkungen können – unstreitig – über den Rechtskreis des jeweiligen Landes nicht hinausgreifen,<sup>44</sup> so dass auch die Wirkung einer in Ersatzzuständigkeit getroffenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht in die Verfassungsräume anderer Länder hineinreichen kann.

Diese Schlussfolgerung bleibt auch dann bestehen, wenn das Bundesverfassungsgericht – wie im 2. Diätenurteil – als Prüfungsmaßstab ergänzend auf Bundesverfassungsrecht zurückgreift,<sup>45</sup> denn die Bestimmungen des Grundgesetzes zur Wahlrechtsgleichheit und zur Mandatsfreiheit der Abgeordneten in Art. 38 Abs. 1 GG, auf die das Bundesverfassungsgericht mittels des Homogenitätsgebotes aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG zurückgreift, dienen lediglich dazu, den Inhalt der maßgeblichen landesverfassungsrechtlichen Vorschrift (§ 2 Abs. 1 Satz 2 der Vorläufigen Landdessatzung für das Land Thüringen vom 7. November 1990) zu konkretisieren. Prüfungsmaßstab bleibt das Verfassungsrecht des Landes.<sup>46</sup>

Die Urteilsgründe mögen zwar vom Bundesverfassungsgericht so allgemein formuliert sein, dass sie die Vermutung nahe legen, sie wollten auf alle deutschen Parlamente

---

<sup>41</sup> BVerfGE 99, 1, 17; 102, 245, 250; *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93 RN 159.

<sup>42</sup> BVerfGE 102, 245, 253; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 93 RN 144; *Rau*, JuS, 2001, 755, 756; *Umbach/Dollinger*, in: *Umbach/Clemens/Dollinger*, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 71 RN 41; *Steiner*, Gutachten, S. 13, 21.

<sup>43</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2003, 793, 794.

<sup>44</sup> *Heusch*, in: *Umbach/Clemens/Dollinger*, BVerfGG, § 31 RN 9.

<sup>45</sup> Das Gericht will den verfassungsrechtlichen Maßstab für die Überprüfung des Thüringer Abgeordnetengesetzes „in erster Linie der Vorläufigen Landdessatzung für das Land Thüringen ..., in zweiter Linie dem Grundgesetz“ entnehmen, BVerfGE 102, 224, 234.

<sup>46</sup> *Steiner*, Gutachten, S. 13 f., 21; *Rau*, JuS 2001, 755, 756; vgl. auch *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 93 RN 163. Anderer Ansicht *P. Kirchhof*, Gutachten, S. 17, nach dem das BVerfG einen Verstoß der einschlägigen Bestimmungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes gegen das Grundgesetz tenoriert habe.

ausstrahlen.<sup>47</sup> Allein der Wille, eine allgemeingültige Grundsatzentscheidung zu treffen, vermag eine rechtliche Bindungswirkung aber nicht zu erzeugen.<sup>48</sup> Vielmehr gebietet die Eigenständigkeit der Verfassungsbereiche der Länder eine Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts. Die Auslegung und Fortentwicklung des Landesverfassungsrechts ist prinzipiell Aufgabe der Landesverfassungsgerichtsbarkeit,<sup>49</sup> die nicht über § 31 Abs. 1 BVerfGG in Abhängigkeit gebracht werden darf.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht selbst in seinem Beschluss vom 27. November 2007 zur Diätenstrukturreform in Schleswig-Holstein<sup>50</sup> zwar davon spricht, dass es in seiner 2. Diätenentscheidung vom 21. Juli 2000 „Vorgaben“ gemacht und „allgemeine Maßstäbe“ aufgestellt habe, ohne dass jedoch § 31 BVerfGG zitiert wird, was aber nahe gelegen hätte, wenn das Gericht diese Bestimmung für anwendbar hielte.

Wenn eine Bindung des schleswig-holsteinischen Verfassungsraumes durch das 2. Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts mit den hier genannten Argumenten abgelehnt wird, ist die Zulässigkeit der Funktionszulagen für Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag anhand der schleswig-holsteinischen Landesverfassung unter Berücksichtigung der Autorität und in fachlicher Auseinandersetzung mit den Argumenten des Bundesverfassungsgerichts, aber ohne rechtliche Bindung an diese zu beurteilen.

## 2. Umfang einer – etwaigen - Bindung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG

Wenn entgegen den zuvor unter 1. dargestellten Überlegungen eine Bindungswirkung des 2. Diätenurteils nach § 31 Abs. 1 BVerfGG in die Verfassungsräume der anderen Bundesländer hinein im Grundsatz bejaht wird, stellt sich die Frage nach deren Reichweite.

---

<sup>47</sup> *Kretschmer*, ZParl 2000, 787; in dem Beschluss vom 27. November 2007 spricht das Gericht davon, das 2. Diätenurteil vom 21. Juli 2000 habe „allgemeine Maßstäbe“ aufgestellt, für welche Ämter Funktionszulagen vorgesehen werden können, BVerfGE 119, 302, 309.

<sup>48</sup> *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 6. Aufl. 2011, § 31 RN 22, 34.

<sup>49</sup> BVerfGE 102, 245, 253: In diesem Parallelverfahren zum 2. Diätenurteil, dessen Gegenstand die verfassungsrechtliche Zulässigkeit rheinland-pfälzischer Regelungen über die Entschädigung von Abgeordneten, darunter auch Funktionszulagen, war, hat das Bundesverfassungsgericht seine Zuständigkeit als subsidiäres Landesverfassungsgericht mit Rücksicht auf die Selbstständigkeit der Verfassungsbereiche der Länder nach Schaffung einer landesverfassungsgerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeit im Laufe des Verfahrens verneint. S. ferner ThürVerfGH, NVwZ-RR 2003, 793, 794; *Steiner*, Gutachten, S. 29 f.; *Heusch*, in: *Umbach/Clemens/Dollinger*, BVerfGG, § 31 RN 65.

<sup>50</sup> BVerfGE 119, 302.

Gegenstand der Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG ist die konkrete Entscheidung. Das ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die streitgegenständliche Frage, im Organstreit über die Vereinbarkeit der Maßnahme oder Unterlassung eines Verfassungsorgans mit den Rechten eines anderen Verfassungsorgans.<sup>51</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts binden der Tenor und die tragenden Gründe der Entscheidung.<sup>52</sup>

Die Entscheidungsformel des 2. Diätenurteils befasst sich allerdings lediglich mit den streitgegenständlichen Regelungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes, während es hier um die Beurteilung einer Regelung des schleswig-holsteinischen Abgeordnetenrechts geht. Dies hat zu der Überlegung geführt, einen Teil der Urteilsformel von dem konkreten Streitgegenstand – dem Thüringer Abgeordnetengesetz – zu lösen und auf alle Vorschriften anderer Landesgesetzgeber zu beziehen, „soweit danach Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und die Ausschussvorsitzenden zusätzliche Entschädigungen erhalten“.<sup>53</sup> Ob dieser Versuch, die Entscheidungsformel über den konkreten Streitgegenstand hinaus zu verallgemeinern, methodisch überhaupt tragfähig ist, mag hier dahingestellt bleiben, denn für die Beurteilung von § 6 des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes entfaltet sie keine Bindungswirkung: Im Urteilstenor hat sich das Bundesverfassungsgericht gegen ein Regelwerk ausgesprochen, das Parlamentarischen Geschäftsführungen, stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden **und** den Ausschussvorsitzenden Funktionszulagen gewährte (Hervorhebung durch Verfasser). Es handelt sich demnach um eine *kumulative* Aufzählung der Funktionen. Der Wortlaut der Entscheidungsformel beschränkt den Vorwurf der Verfassungsverletzung auf eine Regelung, die über den Parlamentspräsidenten, die Vizepräsidenten und die Fraktionsgeschäftsführer hinaus **drei weitere Funktionsgruppen** (Parlamentarische Geschäftsführer, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Ausschussvorsitzende) kumulativ begünstigt. Das aber ist im schleswig-holsteinischen Abgeordnetenrecht gerade nicht vorgesehen. Lediglich **ein** Parlamentarischer Geschäftsführer **pro Fraktion** erhält eine Zulage, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Ausschussvorsitzende werden nicht bedacht, weitergehende Zahlungen aus Fraktionsmitteln vielmehr in § 6 Abs. 6 AbgG

<sup>51</sup> Heusch, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, § 31 RN 57.

<sup>52</sup> BVerfGE 1, 14, 37; 24, 289, 297; 40, 88, 93; zustimmend Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 31 RN 96 ff.; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art. 94 RN 54; Heusch, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, § 31 RN 58 f., mit Nachweisen auch auf die Gegenmeinung, die die Bindungswirkung auf die Entscheidungsformel beschränken will.

<sup>53</sup> So P. Kirchhof, Gutachten, S. 17; zustimmend von Arnim, Verfassungsbruch, S. 67 ff.

explizit untersagt. Ob auch eine solche reduzierte Ausweitung zusätzlich vergüteter Funktionsstellen durch eine bindende Wirkung des 2. Diätenurteils als Verfassungsverstoß einzuordnen wäre, kann deshalb nur durch Auslegung der tragenden Entscheidungsgründe geklärt werden.

## V. Die Vereinbarkeit einer zusätzlichen Entschädigung für die Ausübung der besonderen parlamentarischen Funktion des Parlamentarischen Geschäftsführers mit der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein

### 1. Parlamentsautonomie

Ausgangspunkt der Prüfung ist die **Parlamentsautonomie**, die dem Landtag einen verfassungsfesten Kernbereich eigenverantwortlicher und weisungsfreier EntschlieBungs- und Handlungsfreiheit garantiert.<sup>54</sup> Neben den in der Landesverfassung aufgeführten Rechten wie der Geschäftsordnungsautonomie (vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 2), dem Selbstversammlungsrecht (vgl. Art. 13 Abs. 4), der Wahl eigener Organe (vgl. Art. 14 Abs. 1), dem Enquete-Recht (vgl. Art. 18), der Immunität der Abgeordneten (vgl. Art. 24 Abs. 2) und dem Hausrecht und der Polizeigewalt (vgl. Art. 14 Abs. 3) zählen zu den Regelungsgegenständen des Selbstorganisationsrechts des Parlaments auch die Bildung und die Rechte von Fraktionen.<sup>55</sup> Die Fraktionen, die auf einer in Ausübung des freien Mandats getroffenen Entscheidung der Abgeordneten beruhen,<sup>56</sup> sind „politisches Gliederungsprinzip“ für die Arbeit des Parlaments, notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung.<sup>57</sup> Sie steuern und erleichtern die parlamentarische Arbeit, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Sie fassen auf diese Weise unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen.<sup>58</sup> Kraft seiner Autonomie darf das Parlament – dieses gilt zugleich für seine Gliederungen, die Fraktionen – auf die zunehmende Komplexität der Regelungsbedürfnisse durch den Ausbau der parlamentarischen Organisationsstrukturen reagieren und in

<sup>54</sup> Caspar/Ewer/Nolte/Waack, LV, Art. 14 RN 2.

<sup>55</sup> BVerfGE 102, 224, 236; Caspar/Ewer/Nolte/Waack, LV Art. 14 RN 2.

<sup>56</sup> BVerfGE 80, 188, 220.

<sup>57</sup> Caspar/Ewer/Nolte/Waack, LV Art. 14 RN 12.

<sup>58</sup> BVerfGE 80, 188, 231.

diesem Zusammenhang auch besonders zu entschädigende Funktionsstellen schaffen.<sup>59</sup>

## 2. Beschränkung der Autonomie

Die Parlamentsautonomie als Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten besteht allerdings **nicht schrankenlos**.<sup>60</sup>

a) Hinsichtlich der Funktionszulagen bildet nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine Grenze der Grundsatz der **Mandatsgleichheit**. Das Gericht erweitert das in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG<sup>61</sup> verankerte Prinzip der formalen Wahlrechtsgleichheit über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts im engeren Sinne hinaus auf die Ausübung des Mandats durch die gewählten Abgeordneten.<sup>62</sup> Aus diesem den Status des Abgeordneten bestimmenden formalen (egalitären) Gleichheitssatz folge das Gebot gleicher Entschädigung, das nur aus zwingenden Gründen durchbrochen werden dürfe und damit die Zulässigkeit von Funktionszulagen weitgehend ausschließe.<sup>63</sup>

Bei dieser im 1. Diätenurteil entwickelten Argumentationskette gerät allerdings aus dem Blick, dass die Zusatzentschädigungen ihre Grundlage gerade nicht im Abgeordnetenmandat selbst, sondern – wie das Bundesverfassungsgericht im 2. Diätenurteil bestätigt - in besonderen Wahl- und Bestellungsakten des Parlaments haben.<sup>64</sup> Ist die Sondervergütung für einzelne Träger besonderer parlamentarischer Funktionen nicht dem Mandat, dem Status des Abgeordneten, sondern der inneren Organisation des Parlaments zugeordnet, so ist sie auch nicht in das Gebot der formal gleichen Behandlung aller Abgeordneten einzubeziehen.<sup>65</sup> Damit entfällt zugleich die Notwendigkeit, für die Einrichtung von Funktionszulagen als Abweichung von der Gleichheit der Abgeordneten einen zwingenden Grund zu fordern. Die verfassungsrechtlich geschützte Parlamentsautonomie legt vielmehr eine umgekehrte Verteilung der Argumentationslast nahe: Der Eingriff in die Parlamentsautonomie durch eine restriktive

---

<sup>59</sup> BVerfGE 102, 224, 236 f.

<sup>60</sup> BVerfGE 102, 224, 237.

<sup>61</sup> Entsprechend Art. 3 Abs. 1 LV.

<sup>62</sup> BVerfGE 40, 296, 315 f.; 102, 224, 237 f.

<sup>63</sup> BVerfGE 40, 296, 318.

<sup>64</sup> BVerfGE 102, 224, 237, unter Bezugnahme auf das Sondervotum *Seuffert* zum 1. Diätenurteil – BVerfGE 40, 296, 340.

<sup>65</sup> So schon *Seuffert*, Sondervotum, BVerfGE 40, 296, 340. Zustimmend *Schmahl*, AöR 130 (2005), 114, 129 f., 134; *Rau*, JuS 2001, 755, 758; *Steiner*, Gutachten, S. 33.

Kontrolle parlaments- oder fraktionsautonom gewährter Funktionszulagen bedürfte einer Rechtfertigung.<sup>66</sup> Wer eine besondere Aufgabe im Parlament oder der Fraktion übernommen hat, ist in deren Wahrnehmung nicht so frei wie bei der Wahrnehmung des reinen Abgeordnetenmandates. Es bestehen Verpflichtungen gegenüber Parlament und Fraktion zur Anwesenheit in Sitzungen und zur Erledigung von Amtsgeschäften, Aufträge sind auszuführen und mit Verantwortungen belastet, für die der Amtsinhaber einzustehen hat.<sup>67</sup> Funktionszulagen können hierfür ein nachvollziehbarer Ausgleich sein. Ferner können sie Nachteile ausgleichen, die sich für einen Abgeordneten mit parlamentarischer Sonderfunktion ergeben, wenn dieser aufgrund der zusätzlichen Belastungen seine Präsenz in seinem Wahlkreis verringern muss.<sup>68</sup>

Aus der Mandatsgleichheit lässt sich demnach kaum ein unmittelbarer Einwand gegen die Gewährung von Funktionszulagen gewinnen. Im 2. Diätenurteil sieht das Bundesverfassungsgericht denn auch die formelle Gleichheit der Abgeordneten als ein – dienendes - *Instrument zur Gewährleistung der Freiheit des Mandats*, die damit zum zentralen Argumentationsstrang wird.<sup>69</sup>

b) Das Bundesverfassungsgericht sieht die Gefahr, dass durch eine systematische Ausdehnung von Funktionszulagen „Abgeordnetenlaufbahnen“ und Einkommenshierarchien geschaffen werden, die der **Freiheit des Mandats** (Art. 11 Abs. 1 LV SH) abträglich sind und die Bereitschaft der Abgeordneten beeinträchtigen, ohne Rücksicht auf eigene wirtschaftliche Vorteile die jeweils beste Lösung für das Gemeinwohl anzustreben. Deshalb dürften Funktionszulagen nur in geringer Zahl vorgesehen werden und müssten auf besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen begrenzt werden. Die zahlenmäßig begrenzten Spitzenpositionen im Parlament nämlich würden vorzugsweise aus politischen und weniger aus finanziellen Erwägungen angestrebt. Eine breite Streuung der besonders zu entschädigenden Funktionsstellen könne zudem die Bereitschaft der mit Funktionszulagen ausgestatteten Abgeordneten mindern, die regulären Entschädigungen der Abgeordneten

---

<sup>66</sup> Brocker/Messer, NVwZ 2005, 895, 896; Kretschmer, ZParl. 2000, 787, 793; Hölscheidt, DVBl. 2000, 1734, 1738.

<sup>67</sup> S. Seuffert, Sondervotum, BVerfGE 40, 296, 340.

<sup>68</sup> Welti, DÖV 2001, 705, 708; Schmahl, AöR 130 (2005), 114, 139; Linck, ZParl. 1976, 54, 59 f.

<sup>69</sup> BVerfGE 102, 224, 239.

den steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen, so dass die Entschädigung allmählich die Grenze der Angemessenheit zu unterschreiten drohe.<sup>70</sup>

Tragende Entscheidungsgründe<sup>71</sup> sind danach vor allem die folgenden beiden Kriterien, die eine zulässige Funktionszulage aufweisen muss:

- Funktionszulagen dürfen **nur in geringer Zahl** vorgesehen werden und
- sie sind auf **besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen** zu begrenzen.<sup>72</sup>

aa) Damit stellt sich zum einen die Frage, ob die Zahl der Funktionszulagen im Schleswig-Holsteinischen Landtag unter Einbeziehung der zusätzlichen Entschädigungen für je einen Parlamentarischen Geschäftsführer pro Fraktion noch als „**gering**“ verstanden werden kann.

Von den 14 Funktionszulagen, die derzeit an Abgeordnete des Schleswig-Holsteinischen Landtages gezahlt werden, entfallen entsprechend der Anzahl der Fraktionen fünf auf Parlamentarische Geschäftsführer.<sup>73</sup> Verglichen mit der Zulagenpraxis vor der Diätenstrukturreform 2006, als etwa zwei Drittel der Abgeordneten Zulagen erhielten, ist diese Zahl verhältnismäßig gering. Soweit das Bundesverfassungsgericht für die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen und Ausschussvorsitzenden feststellt, dass diese Funktionen nicht in ihrer Zahl begrenzt seien,<sup>74</sup> gilt diese Bewertung für die genannten parlamentarischen Funktionen insgesamt und betrifft nicht speziell die Parlamentarischen Geschäftsführer. Die Einschätzung des Gerichts, die Anzahl der in Rede stehenden

---

<sup>70</sup> BVerfGE 102, 224, 241 f. Dieser Befürchtung wird im Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetz allerdings nicht zuletzt durch das in § 28 Abs. 1 geregelte Verfahren der Anpassung der Diäten an die allgemeine Einkommensentwicklung begegnet.

<sup>71</sup> Als tragend für eine Entscheidung werden jene Rechtssätze angesehen, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass das konkrete Entscheidungsergebnis nach dem in der Entscheidung zum Ausdruck gekommenen Gedankengang entfiel, *Heusch*, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, § 31 RN 61.

<sup>72</sup> BVerfGE 102, 224, 241.

<sup>73</sup> Die zusätzliche Entschädigung nach § 6 Abs. 2 Nr. 4 AbgG in Höhe von 45 % der Grundentschädigung für eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten der dänischen Minderheit, wenn die Stärke einer Fraktion nicht erreicht wird, ist Ausdruck des Schutzes und der Förderung der nationalen dänischen Minderheit nach Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV, vergleichbar der Ausnahme von der 5 %-Sperrklausel in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG oder der Zuerkennung der Rechte einer Fraktion an den oder die Abgeordnete(n) der dänischen Minderheit gem. § 1 Abs. 2 FraktionsG und bildet eine landesverfassungsrechtliche Besonderheit in Schleswig-Holstein ab.

<sup>74</sup> BVerfGE 102, 224, 244.

Funktionen stehe weitgehend im Belieben von Landtag und Fraktionen,<sup>75</sup> trifft jedenfalls auf die Parlamentarischen Geschäftsführungen in Schleswig-Holstein nicht zu. Deren Zulagenberechtigung ist durch § 6 Abs. 4 AbgG ausdrücklich auf **einen** Parlamentarischen Geschäftsführer je Fraktion beschränkt. Die Zahl der Fraktionen wiederum ist **nicht beliebig vermehrbar**, sondern Ausdruck der Wahlentscheidung der Bürger und damit vom Souverän vorgegeben.

Die kritischen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu einer Zulagenpraxis, die kumulativ stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, Parlamentarischen Geschäftsführern und Ausschussvorsitzenden Funktionszulagen gewährt, lassen sich deshalb nicht auf die Regelung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes übertragen, die bewusst auf eine Begrenzung der Zahl der Zulagenempfänger abzielt. Es erscheint daher gerechtfertigt, für den Schleswig-Holsteinischen Landtag von einer „geringen Zahl“ von Funktionszulagen im Sinne der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu sprechen.

bb) Weitere Voraussetzung ist, dass Parlamentarische Geschäftsführer eine **herausgehobene politisch-parlamentarische Funktion** bekleiden. Das Bundesverfassungsgericht sieht im 2. Diätenurteil diese herausgehobene Position im Vergleich mit den Fraktionsvorsitzenden nicht gegeben.<sup>76</sup> Das Gericht begründet die herausragende Position der Fraktionsvorsitzenden mit ihrer verantwortlichen Rolle bei der Vorbereitung und Koordination der politischen Willensbildung in der eigenen Fraktion und im Rahmen der interfraktionellen Zusammenarbeit; die Fraktionsvorsitzenden hätten miteinander die Abläufe im Landtag und dessen Initiativen abzustimmen, so dass der Fraktionsvorsitz heute als die Schaltstelle der Macht im Parlament gelte.<sup>77</sup> Aufgabe der Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen sei dagegen lediglich die Unterstützung des Fraktionsvorsitzenden bei dessen parlamentarischer Tätigkeit; ihre Aufgaben und Verantwortung beschränken sich regelmäßig auf Teilbereiche der Fraktionsarbeit.<sup>78</sup>

Gewiss hat der Fraktionsvorsitzende nicht nur durch seine rechtliche Position an der Spitze der Fraktion, sondern auch durch seine Rolle als Wortführer in der parlamentarischen Debatte eine auch in der öffentlichen Wahrnehmung besonders herausgehob-

---

<sup>75</sup> BVerfGE 102, 224, 244.

<sup>76</sup> BVerfGE 102, 224, 244.

<sup>77</sup> BVerfGE 102, 224, 243.

<sup>78</sup> BVerfGE 102, 224, 244.

bene Position. Der Vorsitzende der stärksten die Regierung nicht tragenden Fraktion ist als Oppositionsführer in der Landesverfassung Schleswig-Holstein ausdrücklich verankert (Art. 12 Abs. 2) und die Geschäftsordnung des Landtages gibt ihm in § 52 Abs. 4 das Recht, nach der Rede des Ministerpräsidenten das Wort zu ergreifen. In der Praxis des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind es die Fraktionsvorsitzenden, die vorrangig an den Sitzungen des Ältestenrates teilnehmen, und nicht, wie etwa im Deutschen Bundestag, die Parlamentarischen Geschäftsführer. Gleichwohl obliegen speziell die Tätigkeiten, die das Bundesverfassungsgericht zur Begründung der hervorgehobenen Stellung der Fraktionsvorsitzenden anführt, in der Praxis des Schleswig-Holsteinischen Landtages in erster Linie den Parlamentarischen Geschäftsführungen. Diese Funktionsträger verfügen im besonderen Maße im formellen wie im informellen Willensbildungsprozess der Fraktionen und des Gesamtparlaments über eine außerordentliche Fülle an Aufgaben und Kompetenzen, indem sie die Fraktionsgremien vorbereiten und die Fraktionsarbeit koordinieren. Darüber hinaus sind sie nach den Geschäftsordnungen der Fraktionen häufig auch Personal- und Finanzchefs ihrer Fraktionen. Zusammen mit den Kolleginnen und Kollegen aus den anderen Fraktionen nehmen sie Einfluss auf die Tagesordnung und den Debattenverlauf und bestimmen damit weitgehend den Geschäftsgang des Parlaments. Ferner kommt auch den Parlamentarischen Geschäftsführern eine wichtige Schaltstellenfunktion zwischen der eigenen Fraktion, der Regierung, der Partei und den Verbänden zu.<sup>79</sup>

Im Rahmen der Arbeiten der *Benda*-Kommission wurde der Aufgabenzuschnitt eines Parlamentarischen Geschäftsführers im Schleswig-Holsteinischen Landtag im Einzelnen wie folgt skizziert:

- Organisation und Koordination der gesamten Arbeit der Fraktion, mit und zwischen den einzelnen Arbeitskreisen der Fraktion
- Koordination und inhaltliche Abstimmung der Fraktionsarbeit mit der Landespartei
- Zu diesem Zweck Teilnahme an den Gremiensitzungen von Landespartei und Fraktion

---

<sup>79</sup> *Benda*-Kommission, LT-Drs. 15/1500, S. 31. Über die herausragenden Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten und die daraus resultierende Bedeutung der Parlamentarischen Geschäftsführer für die innerparlamentarische Willensbildung besteht auch bei grundsätzlichen Kritikern der Zulagenpraxis der deutschen Parlamente Einigkeit, s. etwa von *Arnim*, *Verfassungsbruch*, S. 66; vgl. ferner *Kretschmer*, ZParl. 2000, 787, 789 f.; *Hölscheidt*, DVBl. 2000, 1734, 1739. Detaillierte Beschreibung der Aufgaben der Parlamentarischen Geschäftsführer im Deutschen Bundestag bei *Petersen*, *Manager des Parlaments*, 2000.

- Notwendige Koordination und Abstimmung mit der Bundestagsfraktion sowie die Koordination und Absprache mit den Fraktionen der anderen 15 Landtage einschließlich der Teilnahme an den regelmäßigen Tagungen der Parlamentarischen Geschäftsführer und der Fraktionsvorsitzenden auf Bundesebene
- Vorbereitung und Ablaufplanung der Plenarsitzungen des Landtages innerhalb der Fraktion
- Während des Plenums in Zusammenarbeit mit den anderen Parlamentarischen Geschäftsführern Steuerung des Ablaufs
- Die umfassende Abstimmung zwischen Landtagsverwaltung und Fraktion bei Veranstaltungen
- Vorbereitung des Haushaltsplans 01 mit der Landtagsverwaltung und den anderen Parlamentarischen Geschäftsführungen
- Organisatorische und/oder inhaltliche Vorbereitung und Durchführung einer Vielzahl von einzelnen Fraktionsaktivitäten wie Informationsreisen, Veranstaltungen, Tagungen, Foren
- Verantwortung und Steuerung des Fraktionshaushaltes
- Langfristige Investitionsplanung für die technische und sonstige Ausstattung der Fraktion
- Dienstvorgesetzter der Fraktionsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter einschließlich aller Ausschreibungen, Einstellungsgespräche und Arbeitsverträge
- Verhandlungen und regelmäßige Diskussionen mit dem Betriebsrat
- Ständige Diskussionen mit anderen MdL über Reise- und sonstige Genehmigungen

Ferner für die Parlamentarischen Geschäftsführungen der Regierungsfaktionen

- Koordination und inhaltliche Abstimmung mit der Landesregierung bzw. den einzelnen Ministerien
- Koordination und inhaltliche Abstimmung mit dem Koalitionspartner und seinen Gremien
- Ständige Mitgliedschaft in einem Koalitionsausschuss.

Der Überblick zeigt, dass sich die Aufgaben und die Verantwortung der Parlamentarischen Geschäftsführungen jedenfalls im Schleswig-Holsteinischen Landtag keineswegs nur auf Teilbereiche der Fraktionsarbeit beschränken, sondern diese eine ebenso umfassende wie zentrale Schlüsselstellung in der Organisation und der politischen Arbeit von Fraktion und Parlament mit erheblichen politischen Einwirkungsmöglichkeiten einnehmen.

cc) Die Parlamentarischen Geschäftsführungen des Schleswig-Holsteinischen Landtages erfüllen demnach die Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Wahrnehmung einer herausgehobenen politisch-parlamentarischen Funktion anhand der Fraktionsvorsitzenden entwickelt hat. Das Gericht selbst hat dies in seinem **Beschluss vom 27. November 2007** zum schleswig-holsteinischen Abgeordnetenrecht **bestätigt**. Es führt darin aus, dass mit den Änderungen durch die Diätenstrukturreform vom 20. Juni 2006 „die Zahl der Funktionsträger, die eine Zulage erhalten, auf wenige politisch besonders hervorgehobene parlamentarische Funktionen“ beschränkt wurde.<sup>80</sup> Das Gericht bestätigt damit, dass die beiden tragenden Entscheidungsgründe aus dem 2. Diätenurteil – nämlich der herausgehobene Charakter der Funktionsstellen wie auch ihre geringe Zahl – mit der schleswig-holsteinischen Diätenstrukturreform verwirklicht sind, ohne daran Anstoß zu nehmen, dass diese für Parlamentarische Geschäftsführer eine Funktionszulage vorsieht.

### 3. Ergebnis

Es kann demnach dahinstehen, ob dem 2. Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG zugesprochen wird oder nicht. Auch unter Zugrundelegung der strengen Kriterien des Bundesverfassungsgerichts für die Rechtfertigung von Funktionszulagen begegnen die im Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetz vorgesehenen zusätzlichen Entschädigungen an je einen Parlamentarischen Geschäftsführer je Fraktion nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 27. November 2007 festgestellt, dass die Diätenstrukturreform vom 20. Juni 2006 die Entschädigungsregelung geändert und damit „dem ursprünglichen Begehren des Antragstellers, verfassungsgemäße Zustände herzustellen, entsprochen“ habe.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> BVerfGE 119, 302, 309.

<sup>81</sup> BVerfGE 119, 302, 308. Diese gewissermaßen authentische Interpretation der 2. Diätenentscheidung am Beispiel des neuen schleswig-holsteinischen Diätenrechts wäre allerdings für das im Jahre 2008 eingerichtete Landesverfassungsgericht rechtlich nicht bindend.

## V. Zusammenfassung

- Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem 2. Diätenurteil vom 21. Juli 2000 in Ersatzzuständigkeit als Landesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG, § 13 Nr. 8 BVerfGG den Erlass von Regelungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes als verfassungswidrig beurteilt, soweit danach Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und die Ausschussvorsitzenden zusätzliche Entschädigungen erhalten.
- Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat mit der Diätenstrukturreform 2006 die zuvor große Zahl an Funktionszulagen drastisch reduziert und solche Zulagen für die Ausübung besonderer hervorgehobener Funktionen in Parlament und Fraktion auf den Landtagspräsidenten, zwei Vizepräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden sowie – in sorgfältiger Auseinandersetzung mit dem 2. Diätenurteil – auf je einen Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen beschränkt.
- Ob das 2. Diätenurteil, das das Bundesverfassungsgericht der Sache nach als Thüringer Landesverfassungsgericht getroffen hat, Bindungswirkung für die Verfassungsorgane des Landes Schleswig-Holstein entfaltet, ist zweifelhaft. Dagegen spricht die Eigenständigkeit der Verfassungsbereiche des Bundes und der einzelnen Länder.
- Die Frage kann im Ergebnis dahinstehen. Denn die Regelung über Funktionszulagen für Parlamentarische Geschäftsführer nach dem Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetz ist auch in Anwendung der tragenden Gründe des 2. Diätenurteils als zulässig zu bewerten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 27. November 2007 zur Neuregelung durch die Diätenstrukturreform festgestellt, dass damit die Zahl der Funktionsträger, die eine Zulage erhalten, beschränkt wurde auf wenige politisch besonders hervorgehobene parlamentarische Funktionen. Dies ist exakt die Formulierung, die im 2. Diätenurteil als Voraussetzung für die Zulässigkeit besonders entschädigter Funktionsstellen genannt wird.
- Nach allem ist, auch unter Anwendung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach unserer Einschätzung die Regelung besonderer Entschä-

digungen in § 6 des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes verfassungskonform.

Für weitere Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Thomas Schürmann



Hannover, den 28. Februar 1992

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Zweiter Senat  
Schloßbezirk 3  
7500 Karlsruhe 1

In den verfassungsgerichtlichen Verfahren

I. auf Antrag

1. [REDACTED]

2. [REDACTED]

- Antragsteller -

- Bevollmächtigte: [REDACTED]

gegen

den Landtag Thüringen, vertreten durch den Präsidenten,  
Johann-Sebastian-Bach-Straße 1, D-99029 Erfurt

- Antragsgegner -

- Bevollmächtigte: [REDACTED]

wegen

Feststellung eines Verstoßes von § 5 des Gesetzes über  
die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer  
Landtages (Thüringer Abgeordnetengesetz) vom 30. Januar  
1991 gegen Art. 3, 38 Abs. 1, 48 Abs. 3 GG sowie gegen  
§ 2 Abs. 1, 9 Abs. 4 der Vorläufigen Landessatzung für  
das Land Thüringen

II. auf Antrag des

- Antragstellerin -

- Bevollmächtigter:

gegen

den Landtag Rheinland-Pfalz, vertreten durch den  
Präsidenten, Deutschhausplatz 12, 6500 Mainz

- Antragsgegner -

- Bevollmächtigter:

wegen

Feststellung eines Verstoßes von §§ 1 a, 5 Abs. 2, 6  
Abs. 2 Nr.1 und 2, 6 Abs. 6, 10 Abs. 1, 11, 12 sowie  
21 Abs. 1 und 2 des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz  
vom 21. Juli 1978 (GVBl. S. 587), zuletzt geändert durch  
das Neunte Landesgesetz zur Änderung des Abgeordneten-  
gesetzes Rheinland-Pfalz vom 5. Oktober 1990 (GVBl. S.  
295) gegen Art. 79 Satz 2 und 97 der Verfassung für  
Rheinland-Pfalz i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 48 Abs. 1,  
38 Abs. 1 Satz 2 GG und dem formalisierten Gleichheits-  
satz

- 2 BvE 4/91 -

nehme ich für den Schleswig-Holsteinischen Landtag wie folgt  
Stellung:

#### A. Zur Zulässigkeit

Die Anträge sind unzulässig. Im Verfahren nach Art. 93 Abs.1  
Nr.4 GG in Verb. mit § 13 Nr.3, 71 und 72 BVerfGG müssen die  
Antragsteller gemäß § 71 Abs. 1 Nr.3 BVerfGG geltend machen,  
durch den Streitgegenstand in ihren Rechten oder Zuständig-  
keiten unmittelbar berührt zu werden. Das ist hier nicht der  
Fall (I.). Außerdem müssen die Anträge nach §§ 71 Abs. 2, 64

Abs. 3 BVerfGG binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden (II.). An der letztgenannten Voraussetzung fehlt es jedenfalls im Verfahren zu II. gegen den Landtag Rheinland-Pfalz.

## I.

In den anhängigen Verfahren wird vor allem über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von sog. "Funktionszulagen" gestritten, wie sie entgegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 (BVerfGE 40, 296, 318) von den Abgeordnetengesetzen einiger Länder - darunter auch Schleswig-Holstein

vgl. § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz -SH AbgG-) in der Fassung vom 13. Februar 1991 (GVBl. S. 100) -

für besondere "parlamentarische Ämter" (z.B. für Ausschuß- oder Fraktionsvorsitzende und deren Stellvertreter sowie für parlamentarische Geschäftsführer) vorgesehen werden. In bezug auf diesen Streitgegenstand müssen die Antragsteller "in ihren Rechten oder Zuständigkeiten unmittelbar berührt", also in jenem prozessrechtlichen Sinne "betroffen" sein. Anderenfalls fehlt den Antragstellern die in § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG vorgeschriebene besondere Antragsbefugnis.

So BVerfGE 60, 119 (124 ff.).

In Abweichung von den Organstreitigkeiten auf der Ebene des Bundes nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG wird mithin für den sog. Binnenländerstreit aufgrund von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG eine unmittelbare Berührung "eigener" Rechte oder Zuständigkeiten der jeweiligen Antragsteller oder Antragsgegner verlangt.

Die Antragsteller berufen sich zwar auf ihren in den Landesverfassungen sowie in Art. 38 Abs. 1 GG in Verb. mit Art. 48 Abs. 3 GG verankerten verfassungsrechtlichen Status und behaupten, durch die Gewährung von Funktionszulagen an Inhaber besonderer parlamentarischer Ämter in ihrem Recht auf forma-

le "Gleichstellung" aller Mandatsträger innerhalb des Parlaments verletzt zu sein, weil jene Amtsinhaber mit gestaffelten Diäten entgegen dem Grundsatz der für alle Abgeordneten gleich hoch zu bemessenden Entschädigung ihnen gegenüber ungerechtfertigt bevorzugt würden. Dabei übersehen die Antragsteller jedoch, daß die sog. Funktionszulagen keineswegs mit der Mandatsstellung selbst verknüpft sind und ihre Rechtfertigung auch nicht aus Art. 38 Abs. 1 GG oder aus Art. 48 Abs. 3 GG beziehen, vielmehr der Sache nach Sonderentschädigungen oder besser: Sondervergütungen darstellen, die (wie im einzelnen noch darzulegen sein wird) ihre verfassungsrechtliche Grundlage im Selbstorganisationsrecht des Parlaments finden, das sich beispielsweise für den Deutschen Bundestag aus Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG (Geschäftsordnungsautonomie) ergibt.

Vgl. für Thüringen § 3 der "Vorläufigen Landessatzung" vom 7. November 1990 (GBl. S. 1), für Rheinland-Pfalz Art. 85 Abs. 1 LV.

Dieses parlamentarische "Selbstorganisationsrecht" betrifft freilich nur Rechte und Zuständigkeiten der Volksvertretungen insgesamt, nicht aber einzelner Abgeordneter.

Die Antragsteller behaupten indes nicht, selbst irgendwelche parlamentarischen Ämter angestrebt oder übernommen zu haben, bei denen ihnen die Landtage von Verfassungs wegen gebotene Sondervergütungen vorenthalten oder verbotene Zahlungen zu Unrecht gewähren. Nur dann nämlich wären sie im Sinne von § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG unmittelbar in eigenen Rechten betroffen. Zwar findet die Selbstorganisationsbefugnis des Parlaments in den Statusrechten der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, zu denen auch der formal gleich hohe Entschädigungsanspruch aus Art. 48 Abs. 3 GG gehört,

- so BVerfGE 64, 301 (313 m.w.Nachw.) -

seine verfassungsrechtliche Grenze. Umgekehrt dürfen aber im Rahmen der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG jene Rechte des einzelnen Abgeordneten sehr wohl ausgestaltet und insofern auch eingeschränkt werden, wenn sie ihm nur grundsätzlich nicht verloren gehen.

Vgl. dazu BVerfGE 80, 188 (217 ff., 219): "Richtmaß für die Ausgestaltung der Organisation und des Ge-

schäftsgang muß das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten bleiben".

Daß durch die Zahlung von "Sondervergütungen" an Inhaber bestimmter parlamentarischer Ämter der gleiche Entschädigungsanspruch von Abgeordneten beeinträchtigt oder gar entzogen würde, kann jedoch schwerlich behauptet werden. Es handelt sich hier nämlich um ganz verschiedene Tatbestände, die zudem auf völlig getrennten verfassungsrechtlichen Ebenen und in jeweils anderen Normzusammenhängen geregelt sind. Der für alle Abgeordneten gleiche Entschädigungsanspruch aus Art. 48 Abs. 3 in Verb. mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (Art. 11 Abs. 3 in Verb. mit Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - SH LV -) und dem formalisierten Gleichheitssatz vermittelt daher kein Abwehrrecht einzelner Abgeordneter gegen die Zahlung von Vergütungen für die Übernahme besonderer Ämter, die von den Parlamenten oder ihren Gliederungen im Rahmen ihrer Satzungsautonomie eingerichtet worden sind.

Deshalb ist die Behauptung der Antragsteller, durch die Gewährung von Funktionszulagen an einzelne Mandatsträger würde ihre formal gleiche Rechtsstellung in bezug auf den Entschädigungsanspruch verletzt, schon dem Grunde nach nicht schlüssig. Die Antragsteller haben keinen Sachverhalt vorgebracht, der die Folgerung zuließe, daß in ihre eigenen Statusrechte unmittelbar eingegriffen würde. Dies wäre nur der Fall, wenn sie etwa angesichts begrenzter Mittel im Hinblick auf jene Sondervergütungen bei der Festsetzung ihrer eigenen Diäten einen Abschlag hinnehmen müßten. Davon kann jedoch im Ergebnis keine Rede sein. Da die Antragsteller somit von den angefochtenen Regelungen, welche die Landtage aufgrund ihres Selbstorganisationsrechts getroffen haben, nicht unmittelbar in ihren eigenen Rechten und Zuständigkeiten berührt werden, fehlt ihnen in den anhängigen Verfahren bereits die Antragsbefugnis.

## II.

Der Antrag im Verfahren zu II. ist schließlich auch deshalb unzulässig, weil er nicht fristgerecht eingereicht worden ist. Für den Binnenländerstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG sieht § 71 Abs. 2 in Verb. mit § 64 Abs. 3 BVerfGG eine Frist

von sechs Monaten vor, nachdem der Antragstellerin die beanstandete Maßnahme bekannt geworden ist. Bei Gesetzen beginnt diese Frist regelmäßig mit deren Verkündung.

So statt anderer BVerfGE 27, 294 (297).

Da die letzte Änderung des Abgeordnetengesetzes von Rheinland-Pfalz vom 5. Oktober 1990 am 12. Oktober 1990 verkündet wurde, lief die Antragsfrist des § 64 Abs.3 BVerfGG, die als Ausschlußfrist ein unüberwindliches Verfahrenshindernis darstellt, spätestens am 12. April 1991 ab. Der Antrag im Verfahren zu II. datiert jedoch vom 30. August 1991, ist also verfristet.

Dagegen wendet die Antragstellerin ein, sie sei erst vom Zeitpunkt der Erlangung des Abgeordnetenstatus, also mit der Annahme ihrer Wahl, von den angegriffenen gesetzlichen Regelungen aktuell rechtlich betroffen gewesen. Sie glaubt, sich dabei auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stützen zu können, die für das Bekanntwerden des parlamentarischen Geschäftsordnungsrechts nicht auf den Erlaß der Norm abstellt, sondern an den Zeitpunkt anknüpft, zu dem sich die rechtlichen Voraussetzungen, von denen die Anwendung der Norm abhängt, in der Person des Antragstellers eingetreten sind.

Vgl. BVerfGE 80, 188 (209).

Das mag für Geschäftsordnungsnormen gelten, da sie als parlamentarisches Binnenrecht keinerlei Vorwirkungen außerhalb des Parlaments in bezug auf Personen zu entfalten vermögen, die noch nicht Abgeordnete sind. Auf gesetzliche Bestimmungen, insbesondere auf die Diätenregelungen in einem Abgeordnetengesetz, trifft dies jedoch nicht zu. Durch sie ist ein Antragsteller bereits als "potentieller Kandidat" für einen Sitz im Rheinland-Pfälzischen Landtag jeweils selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen, so daß die Antragstellerin zumindest vom Zeitpunkt der Kandidatenaufstellung durch das zuständige Gremium ihrer Partei an bis zur Annahme ihrer Wahl gegen das Abgeordnetengesetz hätte Verfassungsbeschwerden erheben können.

So unmißverständlich BVerfGE 40, 296 (308 f.).

Sie wäre also auf diese Weise keineswegs rechtsschutzlos geblieben, so daß kein besonderer Grund dafür ersichtlich ist, die Ausschlußfrist des § 64 Abs. 3 BVerfGG erst vom Zeitpunkt der Annahme des Mandats an beginnen zu lassen. Denn durch diese Frist wäre ihr als "potentieller Kandidatin" - anders als in dem zu Fragen der Geschäftsordnung entschiedenen Fall - der Zugang zum Bundesverfassungsgericht keineswegs versperrt gewesen. Es ist daher auch unter Rechtsschutzaspekten keinerlei zwingendes Bedürfnis ersichtlich, die Frist entgegen dem eindeutigen Wortlaut des § 64 Abs. 3 BVerfGG über den Zeitraum von sechs Monaten hinaus zu verlängern und hier auf eine angeblich erst später eintretende "aktuelle rechtliche Betroffenheit" abzustellen, die als Voraussetzung einer in diesem Fall zulässigen Verfassungsbeschwerde schon vorher gegeben war. Ob der mithin auch aus Fristgründen unzulässige Antrag im Verfahren zu II. jetzt noch in eine Verfassungsbeschwerde umgedeutet werden kann, soll hier dahingestellt bleiben.

#### B. Zur Begründetheit

Die Einwände der Antragsteller gegen die sog. Funktionszulagen sind unbegründet. Denn diese berühren den Abgeordnetenstatus nicht und haben insbesondere auch keinen direkten Bezug zur formal "gleich hoch" zu bemessenden Abgeordnetenentschädigung. Sie verstoßen damit nicht gegen die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen (vgl. Art. 11 Abs. 1 und 3 SH LV) sowie gegen Art. 38 Abs. 1, 48 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem formalisierten Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Vielmehr stellen sie der Sache nach Sondervergütungen dar, die als "Entgelt" für die Wahrnehmung bestimmter parlamentarischer Ämter gewährt werden, welche von den Volksvertretungen zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben im Rahmen ihres "Selbstorganisationsrechts" eingerichtet worden sind (I.).

Wie wenig solche "Funktionszulagen" mit der Gleichheit des Abgeordnetenstatus zu tun haben oder ihr gar widersprechen, sondern Amtsentgelte darstellen, zeigt die Regelung in Schleswig-Holstein: Dort werden die § 6 Abs. 2 SH AbGG vorgesehene Zulagen nur

für die Dauer der Wahrnehmung des konkreten Amtes gezahlt und bei der Bemessung der Altersentschädigung nicht berücksichtigt (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 1 SH AbgG). Nähere Einzelheiten hierzu enthält der als Anlage beigefügte "Bericht der Landtagspräsidentin gemäß § 28 des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes (SH AbgG) über die Angemessenheit der Entschädigung der Abgeordneten" vom 13. April 1989 (Drucksache 12/300, S.V) sowie insbesondere die ihm anliegende "Stellungnahme des Sachverständigenremiums gemäß § 28 des Abgeordnetengesetzes", S.10-16, und nicht zuletzt deren Beratungen im Schleswig-Holsteinischen Landtag (vgl. die Plenarprotokolle 12/25 der 25. Sitzung vom 27. April 1989, S. 1340-1349, und 12/56 der 56. Sitzung vom 12. Juni 1990, S. 3352-3418), auf die hiermit ausdrücklich Bezug genommen wird.

Dabei geht es in den anhängigen Verfahren vor allem um bestimmte Ämter in den Ausschüssen und Fraktionen des Parlaments als dessen notwendige Untergliederungen (II.), um Ämter also, die - wie die Ausschuß- oder Fraktionsvorsitzenden (und deren Stellvertreter) sowie die parlamentarischen Geschäftsführer - für einen geordneten parlamentarischen Geschäftsgang unentbehrlich sind (III.). Bei ihnen sind zugleich zwingende Gründe vorhanden, um im verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise von der Regel der formal gleich hohen Abgeordnetenentschädigung abzuweichen und insoweit die Abgeordnetengleichheit (Art. 38 Abs. 1, 48 Abs. 3 GG; Art. 11 Abs. 1 und 3 SH LV) beschränken zu können (IV.).

## I.

Die Sondervergütungen finden daher ihre verfassungsrechtliche Grundlage in der Organisationsgewalt des Parlaments, die ihm - wie jedem obersten Verfassungsorgan - zur Regelung seiner inneren Angelegenheiten zusteht und die sich über die Geschäftsordnungsautonomie (vgl. Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG; Art. 14 Abs. 1 Satz 2 SH LV) hinaus auch auf die innerparlamentarische Ämterordnung erstreckt. Die Maßstäbe dafür, ob und welche parlamentarischen Ämter eingerichtet werden müssen und wie deren Wahrnehmung zu vergüten ist, richten sich also nicht nach dem Abgeordnetenstatus und den hierfür geltenden Normen, sondern allein nach den Funktionserfordernissen eines effektiven, sachgerechten, kontrollfähigen und

transparenten parlamentarischen Verfahrens, kurz: nach den konkreten Arbeitsbedürfnissen eines modernen Parlamentsbetriebs.

1. Bei der Regelung ihrer inneren Angelegenheiten verfügen die Parlamente in Bund und Ländern über ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit. Das gilt insbesondere für Entscheidungen über Fragen der Geschäftsordnung.

Vgl. dazu grundlegend BVerfGE 80, 188 (218 f.): "Die Geschäftsordnung dient der Erfüllung der Aufgaben des Bundestages. Sie zu erlassen und zu gestalten, kommt dem Bundestag selbst als eine ihm von der Verfassung verliehene autonome Befugnis zu (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG). Das Recht des Parlaments, seine Angelegenheiten zu regeln, erstreckt sich traditionell auf die Bereiche 'Geschäftsgang' und 'Disziplin' (BVerfGE 44, 308 [315 f.]). Dazu gehört auch die Befugnis, sich selbst zu organisieren und sich dadurch zur Erfüllung seiner Aufgaben in den Stand zu setzen. So entscheidet der Bundestag in der Geschäftsordnung beispielsweise über den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens, soweit es nicht in der Verfassung selbst geregelt ist (vgl. BVerfGE 1, 144 [151 f.]), und im Zusammenhang damit über Funktion, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Ausschüsse, über die Wahrnehmung von Initiativ-, Informations- und Kontrollrechten, über die Bildung und Rechte von Fraktionen und die Ausübung des parlamentarischen Rederechts" (Herv.d.Verf.).

Die Gliederung der Volksvertretungen in Ausschüsse und Fraktionen sowie deren Binnenstruktur und "Ämterordnung" gehören also inzwischen zu den geradezu "klassischen" Materien des parlamentarischen Geschäftsordnungsrechts.

2. Aufgrund ihres "Selbstorganisationsrechts" im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie können die Parlamente zur Erfüllung bestimmter Planungs-, Lenkungs- und Koordinierungsaufgaben, die im Hinblick auf die unterschiedlichen Sachgebiete und politischen Richtungen, mit denen die Volksvertretungen zu tun haben, permanent wahrzunehmen sind, bestimmte ständige Ämter einrichten, in die einzelne Abgeordnete vom Gesamtparlament oder seinen Untergliederungen gewählt oder berufen werden. Auch das Bundesverfassungsgerichts hat inzwischen die Existenz und Notwendigkeit von solchen "parlamentarischen Ämtern" anerkannt.

- vgl. BVerfGE 80, 188 (221) -

und damit auch deren prinzipielle Verfassungsmäßigkeit implizit bestätigt.

Für Ämter in den Ausschüssen (Ausschußvorsitzende oder deren Stellvertreter) wirft die Berufung auf das Selbstorganisationsrecht des Parlaments keine weiteren Probleme auf, da die Ausschüsse Untergliederungen des Gesamtparlaments sind, die im vollen Umfang seiner Geschäftsordnungsautonomie unterliegen. Anders jedoch bei den Fraktionsämtern (Fraktionsvorsitzende und deren Stellvertreter, Parlamentarische Geschäftsführer): Zwar stellen auch die Fraktionen (politische) Untergliederungen des Gesamtparlaments dar; sie sind aber zugleich auch die "Parteien im Parlament", leiten ihre Institutionalisierung nicht nur aus Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG her, sondern vor allem aus Art. 21 Abs. 1 GG und verfügen ebenfalls bei der Gestaltung ihrer inneren Ordnung über eine begrenzte Satzungs Gewalt, die sich auch auf das Ämterwesen und die entsprechenden Funktionsträger bezieht. Soweit freilich die Einrichtung eines bestimmten Fraktionsamtes im Interesse der Arbeitsfähigkeit des Gesamtparlaments liegt, ist dieses nicht gehindert, im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie ein solches Amt generell vorzusehen. Ob die Fraktionen dieses Amt wiederum in ihren Satzungen regeln und die entsprechende Stelle auch tatsächlich besetzen, bleibt ihrer freien Entscheidung überlassen. Insofern wird die Satzungs hoheit der Fraktionen durch gesamtparlamentarische Organisationsmaßnahmen letztlich nicht beeinträchtigt.

3. Für die Wahrnehmung der mit solchen parlamentarischen Ämtern verbundenen Zusatzaufgaben kann das Parlament in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise auch bestimmte "Sondervergütungen" vorsehen, die den jeweiligen Amtsinhabern als Entgelt für die daraus resultierenden, außerhalb des Mandats liegenden Dauerbelastungen gewährt werden. Denn in soweit stehen die Inhaber parlamentarischer Ämter anders als der einfache Abgeordnete, der dem Parlament rechtlich "keine Dienste" schuldet,

- so BVerfGE 76, 265 (341) -

in einem besonderen öffentlichen Amtsverhältnis zur gesamten Volksvertretung, aus dem sich im Unterschied zum allgemeinen Abgeordnetenstatus spezielle Rechte und Pflichten ergeben.

Während sich z.B. der einfache Abgeordnete bei seinem gesamten Verhalten im Parlament auf das "freie Mandat" (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG; Art. 11 Abs. 1 Satz 2 SH LV) berufen kann, sind die Inhaber besonderer parlamentarischer Ämter bei der Wahrnehmung dieser Funktionen an die Entscheidungen der Gremien gebunden, deren Entscheidungen sie nach Geschäftsordnungs- oder Satzungsrecht sie auszuführen haben. Dies hat nichts mit "Fraktions-" oder "Ausschußdisziplin" zu tun, sondern ist schlicht eine Folge der Tatsache, daß die Funktionsfähigkeit der Parlamente wesentlich davon abhängt, ob bestimmte Organisations- und Verfahrensregelungen die Bündelung und Koordination vielfach entgegengesetzter Bestrebungen und Interessen auf den unterschiedlichsten Gebieten der Politik wirkungsvoll zu gewährleisten vermögen und einen geordneten Geschäftsgang sicherstellen.

Ähnlich bereits Seuffert in seinem Minderheitsvotum zu BVerfGE 40, 296 (340 f.): "Die gedachten Vergütungen fließen aber nicht aus dem Mandat, sondern haben ihre Grundlage durch eigene Wahl- oder Beststellungsakte des Parlaments. Diejenigen, die Ämter oder Funktionen im Parlament übernommen haben, sind in deren Wahrnehmung nicht so frei, wie sie es bei der Ausübung ihres Mandats selbst sind. Sie haben Verpflichtungen gegenüber dem Parlament zur Anwesenheit in Sitzungen und zur Erledigung von Amtsgeschäften; sie können vom Parlament mit Aufträgen versehen werden, die sie auszuführen haben, und mit Verantwortung belastet werden, für die sie einzustehen haben. Diese Verpflichtungen können durchaus als rechtliche qualifiziert werden. ...; die Tätigkeit in diesen Ämtern, die Verpflichtungen daraus und mithin auch die Vergütung stehen ganz außerhalb des Abgeordnetenmandats".

So gesehen handeln ein Ausschuß- oder Fraktionsvorsitzender bei der Umsetzung von Ausschuß- und Fraktionsbeschlüssen nicht etwa in Ausübung ihres (freien) Mandats, sondern in Wahrnehmung eines bestimmten parlamentarischen Amtsauftrags, aufgrund dessen sie beispielsweise auch verpflichtet sind, in den Gremien, für die sie tätig werden, ständig aktiv zu sein. Nichts anderes gilt für die parlamentarischen Geschäftsführer, die im wesentlichen ebenfalls Fraktionsbeschlüsse auszuführen und den konkreten Arbeitsablauf im Parlament zu steuern bzw. zu koordinieren haben. Damit "schuldigen" jene Funktionsträger dem Parlament zwar gleichfalls keine "Dienste" im Sinne abhängiger Beschäftigung, aber kon-

krete Tätigkeiten, die sich aus ihrem speziellen öffentlichen Amtsauftrag ergeben. All das hat mit den eigentlichen Statusrechten des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2, 48 Abs. 3 GG (Art. 11 Abs. 1 und 3 SH LV), über die jene Amtsinhaber zusätzlich verfügen, praktisch nur sehr entfernt etwas zu tun und kann von daher auch nicht in Frage gestellt werden.

Unbedenklich erscheint auch, daß die Sondervergütungen, die jener Personenkreis als Entgelt für die Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben aufgrund eines besonderen parlamentarischen Amtsverhältnisses erhält, meist in Anlehnung an den Entschädigungsanspruch (z.B. aus Art. 48 Abs. 3 GG) bemessen und als ein numerisches Vielfaches der Grunddiäten ausgewiesen werden. Der Gesetzgeber hätte durchaus auch eine andere Berechnungsart wählen oder die Beträge in absoluten Zahlen festsetzen können. Mit der gegenwärtigen Methode fördert er immerhin das Mißverständnis (dem offenbar auch das Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 5. November 1975 aufgesessen ist), als handele es sich bei den Sondervergütungen lediglich um "gestaffelte Diäten".

Vgl. BVerfGE 40, 296 (318).

Von Verfassungs wegen ist dem Gesetzgeber jedoch für diese Sondervergütungen keine bestimmte Bemessungsart zwingend vorgeschrieben. Es kann daher beim bisherigen Verfahren der Anknüpfung an die Grunddiäten bleiben, wenn man sich nur stets der Tatsache bewußt bleibt, daß die Sondervergütungen aus einem völlig anderen Rechtsgrund gewährt werden als die Abgeordnetenentschädigung, nämlich nicht im Rahmen von Art. 48 Abs. 3 GG (oder den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen; vgl. Art. 11 Abs. 3 SH LV)), sondern kraft eigener Organisationsgewalt der Parlamente nach Maßgabe ihrer Geschäftsordnungsautonomie (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG; Art. 14 Abs. 1 Satz 2 SH LV).

4. Schließlich ist für die Verfassungsmäßigkeit der Sondervergünstigungen auch nicht von Bedeutung, ob sie in dem das Parlament betreffenden Einzelplan des Haushalts selbst oder in einem separaten Gesetz, hier: dem Abgeordnetengesetz, geregelt sind. Ausgehend von einem materiellen Geschäftsordnungsbegriff, der alle Vorschriften umfaßt, die das Parla-

ment im Rahmen seiner Selbstorganisationsbefugnis erläßt, braucht nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG nicht das gesamte innere Parlamentsrecht in die eigentliche Bundestagsgeschäftsordnung aufgenommen zu werden. Das gilt nicht nur in bezug auf die Sondervergütungen für bestimmte parlamentarische Ämter, sondern auch für andere Materien, wie z.B. die Ausgestaltung des Petitionswesen in einem besonderen Befugnisgesetz, des Rechts der Untersuchungsausschüsse ebenfalls in einem entsprechenden Verfahrensgesetz oder der Wahlprüfung im Wahlprüfungsgesetz. In diesem Sinne enthält z.B. auch das Abgeordnetengesetz des Bundes oder des Landes Schleswig-Holstein Vorschriften, die der Sache nach zum Recht der Parlamentsorganisation gehören, so z.B. - außer den Sondervergütungen in § 6 Abs. 2 SH AbgG - Bestimmungen zum Schutz der Unabhängigkeit des Mandats in Form sog. "Verhaltensregeln" (vgl. § 44 a BT AbgG, § 47 a SH AbgG). Auch diese Bestimmungen finden - ähnlich wie bei den Sondervergütungen - ihre verfassungsrechtliche Grundlage in der Geschäftsordnungsaunomie des Parlaments, die sich hier in einem förmlichen Gesetz niedergeschlagen hat.

5. Trotz des weiten Handlungsspielraums, über den die Parlamente bei der Ausgestaltung ihrer inneren Ordnung verfügen,

- vgl. BVerfGE 80, 188 (220): "Allgemein läßt sich sagen, daß das Parlament bei der Entscheidung darüber, welcher Regeln es zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, einen weiten Gestaltungsspielraum hat". -

ist ihr Selbstorganisationsrecht jedoch von der Verfassung nicht unbegrenzt gewährleistet. Es findet seine Schranke zum einen am objektiven Verfassungsrecht, insbesondere am Willkür-, Mißbrauchs- und Übermaßverbot, zum anderen an den Statusrechten der einzelnen Abgeordneten, die zwar ihrerseits um der Repräsentationsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit des Parlament willen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt, den Abgeordneten aber grundsätzlich nicht entzogen werden dürfen. Vor allem darf "das Recht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundestages mitzuwirken und seine besonderen Erfahrungen und Kenntnisse darin einzubringen, dabei nicht in Frage gestellt werden".

Dies ist indes bei der Gewährung von Sondervergütungen für die Wahrnehmung bestimmter Parlamentsaufgaben schon auf den ersten Blick nicht der Fall. Kein Abgeordneter wird auch nur im geringsten dadurch beeinträchtigt oder gehindert, seine Statusrechte auszuüben, daß einzelne Mandatsträger als Inhaber besonderer parlamentarischer Ämter hierfür ein zusätzliches Entgelt erhalten.

Dennoch bedarf die Einrichtung solcher Ämter, zumal wenn ihre Übernahme mit einer Sondervergütung honoriert wird, einer spezifischen Rechtfertigung, die vor dem Hintergrund des Anspruch auf eine formal gleich hoch zu bemessende Entschädigung für alle Abgeordneten Bestand hat. Es muß sich um Ämter handeln, deren effektive und dauerhafte Wahrnehmung für die Repräsentationsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit des Parlaments unverzichtbar ist, von denen also ein "geordneter" Geschäftsgang und Verfahrensablauf hinsichtlich der gesamten parlamentarischen Arbeit maßgeblich abhängt. Dabei ist nicht nur das konkrete Amt selbst von Bedeutung (dazu unter III.). Vielmehr kommt es in erster Linie entscheidend auf das jeweilige Parlamentsgremium an, dem das betreffende Amt zugeordnet ist. Vor allem dieses Gremium selbst muß, wie im folgenden näher dargelegt werden soll, für die Repräsentativität und Funktionsfähigkeit des modernen Parlamentsbetriebs unentbehrlich sein.

## II.

Die in den vorliegenden Verfahren angegriffenen Sondervergütungen bezieht sich sämtlich auf parlamentarische Ämter, die in irgendeiner Weise den Parlamentsausschüssen oder den Parlamentsfraktionen zugeordnet sind. Deshalb ist zunächst zu prüfen, welche Bedeutung der "Gliederung" des Parlaments zum einen in Ausschüsse (1.), zum anderen in Fraktionen (2.) für die Repräsentationsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit der Volksvertretungen zukommt.

1. Der Bundestag und mit ihm auch die deutschen Landesparlamente werden, was das Verhältnis von öffentlicher Darstel-

lung und nichtöffentlicher Herstellung des politischen Willens angeht, im allgemeinen als "Mischformen" betrachtet, in denen sich die Merkmale eines "Redeparlaments" einerseits und eines "Arbeitsparlaments" andererseits die Waage halten. In dieser Art von Volksvertretungen wird ein wesentlicher Teil der Parlamentsarbeit traditionell außerhalb des Plenums geleistet. Dies beruht nicht nur auf dem Umstand, daß die Schwerfälligkeit von Plenarsitzungen legislative Detailarbeit nur in sehr begrenztem Umfang erlaubt, sondern vor allem auf der zunehmenden Komplexität der Lebensverhältnisse in einer modernen Industriegesellschaft und dem daraus resultierenden Zwang zur parlamentsinternen Arbeitsteilung.

So bereits BVerfGE 44, 308 (317); ähnlich BVerfGE 80, 188 (221).

Die Parlamentsgeschäftsordnungen tragen diesem faktischen Zwang zur Arbeitsteilung im parlamentarischen Bereich insbesondere dadurch Rechnung, daß sie die Einrichtung von Ausschüssen vorsehen (vgl. § 60 ff. BTGO, § 9 ff. SH LTGO). Bei ihnen vollzieht sich ein wesentlicher Teil der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im Parlament. Zwar sind die Empfehlungen der Ausschüsse für das Plenum nicht verbindlich, formen aber dessen Entscheidungen der Sache nach maßgeblich vor. "Damit kommt der Institution der Ausschüsse unter dem Gesichtspunkt der Repräsentation des Volkes durch das Parlament erhebliches Gewicht zu".

BVerfGE 44, 308 (318).

Damit nehmen die Ausschüsse nicht nur einen Gutteil des parlamentarischen Entscheidungsprozesses entlastend vorweg. Auch ein wesentliches Stück der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wird durch sie wahrgenommen (vgl. Art. 43 Abs. 1 GG, § 62 Abs. 1 Satz 3 BTGO; Art. 17, 21 Abs. 1 SH LV, § 14 Abs. 1 Satz 2 SH LTGO). Durch diese Aufgabenstellung sind sie in die Repräsentation des Volkes einbezogen. "Deshalb muß grundsätzlich jeder Ausschuß ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln".

BVerfGE 80, 188 (222).

Wenn aber jeder Ausschuß aus den genannten Gründen schon von Verfassungs wegen stets eine Art "Plenum im Kleinen" darstellen muß, dann läßt sich der Ausschußvorsitzende bereits insoweit, gerade auch was seine konkreten Befugnisse angeht, durchaus mit dem Parlamentspräsidenten und seinen Stellvertretern vergleichen, die schon immer eine Sondervergütung erhalten haben, deren Verfassungsmäßigkeit jedoch niemals in Frage gestellt, sondern im Gegenteil vom Bundesverfassungsgericht in seinem "Diäten-Urteil"

- BVerfGE 40, 296 (318) -

sogar ausdrücklich bekräftigt worden ist, weil sie "an der Spitze eines obersten Verfassungsorgans" stünden.

Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt: Ausschüsse sind zwar immer nur vorbereitende Beschlüßorgane. Nach § 54 Abs. 1 BTGG obliegt ihnen aber die nicht nur die Vorbereitung der Plenarbeschlüsse, sondern der gesamten "Verhandlungen" des Bundestages.

Für den Schleswig-Holsteinischen Landtag findet sich eine entsprechende Regelung sogar in der Landesverfassung (vgl. Art. 17 Abs. 1 SH LV).

Das ist substantiell mehr als eine bloße Vorbereitung von Entscheidungen. Wie die von der Ausschußarbeit maßgeblich geprägten "Zweiten Lesungen" der Gesetzentwürfe und des Budgetentwurfs zeigen, dienen die Ausschußberatungen mit der Vorbereitung der Verhandlungen zugleich dem Handeln des Gesamtparlaments in all seinen Funktionen, liegen also auch im Interesse der Volksvertretung als ganzer.

Ähnlich BVerfGE 70, 324 (370).

So gesehen nimmt auch der Ausschußvorsitzende, dem die Vorbereitung der Ausschußsitzungen, die Erledigung der dem Ausschuß überwiesenen Angelegenheiten und nicht zuletzt die Durchführung der Ausschußbeschlüsse obliegt (vgl. § 59 Abs. 1 BTGG), Aufgaben wahr, die letztlich dem Gesamtparlament zugute kommen und seine Arbeitsfähigkeit generell zu steigern vermögen.

Schließlich sind die Ausschüsse nach § 62 Abs. 1 Satz 1 BTGO und § 14 Abs. 3 Satz 1 SH LTGO zur "baldigen Erledigung" der ihnen erteilten Aufträge verpflichtet. Sie müssen also binnen angemessener Frist an das Plenum berichten und dürfen sich dieser bindenden Rechtspflicht nicht entziehen.

So BVerfGE 1, 144 (154).

Damit kommt der Beschleunigung der Beratungen und dem fristgerechten Abschluß der Ausschußarbeit für den gesamten Fortgang eines Gesetzgebungsverfahrens entscheidende Bedeutung zu. Dies zu bewerkstelligen, ist wiederum in erster Linie Sache des Ausschußvorsitzenden.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß nicht nur die Ausschüsse selbst als fachliche Untergliederungen des Parlaments für seine Repräsentationsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit unentbehrlich sind, sondern darin auch die Ausschußvorsitzenden notwendige Aufgaben erfüllen, auf die im Interesse eines effektiven, termingerechten und zügigen Gesetzgebungsverfahrens unter keinen Umständen verzichtet werden kann. Schon aus diesem Grunde erscheint es gerechtfertigt, für das parlamentarische Amt des Ausschußvorsitzenden eine Sondervergütung vorzusehen.

2. Neben den Ausschüssen sind, um die parlamentarische Arbeit zu organisieren und zu koordinieren, als weitere Handlungs- und Wirkungseinheiten der Volksvertretungen die Fraktionen tätig.

So bereits BVerfGE 2, 143 (160); 347 (365); selther std. Rspr.

Sie werden deshalb vielfach als auch "notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens" bezeichnet, die mit der Institutionalisierung der politischen Parteien durch Art. 21 GG zugleich ebenfalls von Verfassungs wegen anerkannt sind und "den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissen Grade zu steuern und damit zu erleichtern haben".

BVerfGE 10, 4 (14); 20, 56 104; 43, 142 (147 f.); 80, 188 (219 f.).

Als Teile eines Verfassungsorgans und ständige Gliederungen des Parlaments sind die Fraktionen - anders als die Parteien - dem Bereich der organisierten Staatlichkeit eingefügt und durch die Verfassungen und Geschäftsordnungen mit eigenen Rechten und Befugnissen ausgestattet.

BVerfGE 20, 56 (104 f.); 43, 142 (147); 70, 324 (350 f.);

Das rechtfertigt letztlich auch die Gewährung von Fraktionszuschüssen, d.h. die Finanzierung ihrer gesamten Tätigkeit innerhalb des Parlaments aus öffentlichen Mitteln.

Tatsächlich findet ein erheblicher, vielleicht sogar überwiegender Teil der Meinungs- und Willensbildung der Abgeordneten und dadurch des Parlaments als ganzen bei den Fraktionen statt. In ihren Vollversammlungen und den regelmäßig für alle Fraktionsmitglieder offenen Arbeitskreisen wird parallel zu den Beratungen der Bundestagsausschüsse jede Parlamentsvorlage erörtert, politisch bewertet und das Entscheidungsverhalten vorbesprochen. Damit ermöglichen die Fraktionen - anders als dies im Plenum oder in den Ausschüssen geschieht - jedem einzelnen Abgeordneten, zumal wenn er sich sonst an der Parlamentsarbeit außerhalb des Plenums nicht beteiligen kann, seine politischen Vorstellungen zur Geltung zu bringen und an allen Gegenständen der parlamentarischen Beschlußfassung indirekt mitzuarbeiten. Deshalb sind die Fraktionen nicht nur "notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens", sondern darüber hinaus auch "maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung".

BVerfGE 44, 308 (318); 70, 324 (350 f.)

In der Staatspraxis ist die Bedeutung der Fraktionen als politischer Schaltzentralen und Drehscheiben des gesamten parlamentarischen Geschehens kaum zu überschätzen und für die jeweils vorzubereitende Entscheidung des Parlaments im Hinblick auf deren Integrations- und Koordinationsfunktion um so höher zu bewerten, als jede Fraktion in der Regel eine einheitliche Meinungsbildung anzustreben pflegt, wofür die gemeinsamen politischen Grundvorstellungen ihrer Mitglieder in der Regel eine günstige Voraussetzung bilden. "Damit erweist sich die vorbereitende Tätigkeit der Fraktionen unge-

achtet der Tatsache, daß ihre Mitglieder bei der Abstimmung im Plenum an Fraktionsbeschlüsse rechtlich nicht gebunden sind, als ein tragendes Element der parlamentarischen Willensbildung. Ihre Arbeit erreicht grundsätzlich alle Abgeordneten des Parlaments und gibt ihnen Gelegenheit, ihre repräsentative Funktion außerhalb des Plenums zu erfüllen".

BVerfGE 44, 308 (318).

In den Parlamentsfraktionen vollzieht sich jedoch nicht nur ein erheblicher Teil der Meinungs- und Willensbildung der einzelnen Abgeordneten und dadurch des Parlaments im ganzen. Die Fraktionen nehmen auch entscheidenden Einfluß auf den technischen Ablauf der täglichen Parlamentsarbeit, die sie planen, lenken und anleiten. Sie besetzen die Ausschüsse und benennen deren Vorsitzenden (§ 12 BTGG; § 13 Abs. 2 und 5 SH LTGO). Von ihnen stammen die meisten Initiativen und Vorlagen. Ihrem Informationsbedürfnis entsprechend wird in der Regel das parlamentarische Fragerecht in Anspruch genommen. Nicht zuletzt beherrschen sie auch die Parlamentsdebatten, legen die Rednerfolge fest und verfügen über die Redezeiten. Mit Recht hat daher das Bundesverfassungsgericht die Fraktionen - im Unterschied zur fachlichen Orientierung der Ausschüsse - als das "politische Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestages" schlechthin bezeichnet.

BVerfGE 80, 188 (219).

So gesehen ist im modernen Parteienstaat eine effektive parlamentarische Repräsentation und Willensbildung ohne die Fraktionen und ihr Arbeitspotential einfach nicht mehr vorstellbar.

Hinzu kommt schließlich, daß die Fraktionen als mit eigenen Rechten ausgestattete Teile eines Verfassungsorgans befugt sind, bei Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht nur ihr Anliegen wahrzunehmen, sondern in Prozeßstand-schaft auch Rechte des Gesamtparlaments gegenüber anderen Verfassungsorganen (z.B. der Regierung) geltend zu machen.

Seit BVerfGE 1, 347 (359) std. Rspr.

Diese verfassungsprozessuale Möglichkeit der Fraktionen, für das Parlament im ganzen zu handeln, hat vor allem im parlamentarischen System, bei dem Regierung und Mehrheitsfraktionen nicht selten eine "politische Handlungseinheit" bilden, für den Minderheitsschutz wesentliche Bedeutung. Oft genügt schon die Androhung eines solchen Organstreitverfahrens, um die Regierungsmehrheit zur Rücksichtnahme auf die Rechte des Gesamtparlaments zu veranlassen. Dieses Beispiel belegt erneut, daß die Fraktionen nicht nur der verlängerte Arm ihrer Parteien im Parlament sind, sondern wichtige Funktionen im Interesse der gesamten Volksvertretung wahrnehmen und insoweit originär repräsentativen Charakter besitzen.

Aus diesem Grunde können die Parlamente im Rahmen ihrer Organisationsgewalt auch bestimmte Fraktionsämter vorsehen und für deren Wahrnehmung eine Sondervergütung in Aussicht stellen. Es muß sich dabei jedoch um Ämter handeln, deren Aufgabenstellung über die interne Fraktionsarbeit hinausreicht und - ähnlich wie bei den Ausschüssen - für die Repräsentationsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit des Gesamtparlaments wichtig ist. Daher kommen hier letztlich nur Fraktionsämter mit interfraktionellen Leitungs-, Lenkungs- und Koordinationsfunktionen in Betracht (z.B. Fraktionsvorsitzende und deren Stellvertreter, Parlamentarische Geschäftsführer).

Schließlich ist zu beachten, daß die Parlamente kraft ihrer Geschäftsordnungsautonomie solche Fraktionsämter zwar rechtlich vorsehen können, ihre tatsächliche Einrichtung und Besetzung aber den Fraktionen selbst überlassen bleiben muß, die insoweit über eine eigene Satzungs Gewalt verfügen. Werden den Inhabern solcher Fraktionsämter Sondervergütungen in Aussicht gestellt, muß dem damit verbundenen Anreiz zur Ämterfülle und Ämterinflation entgegengewirkt werden. Daher obliegt es dem Gesamtparlament, die vergüteten Fraktionsämter nicht nur auf fraktionsübergreifende Steuerungsfunktionen zu reduzieren, sondern auch zahlenmäßig zu begrenzen. Dies geschieht am besten dadurch, daß entweder - wie in § 6 Abs. 3 SH AbgG - für die einzelnen Ämter pro Fraktion eine feste Anzahl vorgesehen oder von einem bestimmten Verhältnis zur Größe der Fraktion ausgegangen wird. Den Fraktionen selbst bleibt es dann überlassen, ihre innere Organisation diesen Vorgaben anzupassen, aber auch unbenommen, weitere Ämter einzurichten, die ehrenamtlich ausgeübt werden.

### III.

Daraus folgt, daß aufgrund des Selbstorganisationsrechts der Volksvertretungen nur diejenigen parlamentarischen Ämter eingerichtet und entsprechende Tätigkeiten besonders vergütet werden dürfen, die um der Repräsentationsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit des Gesamtparlaments willen unentbehrlich sind. Dies ist - abgesehen von den Leistungsorganen des Parlaments (Präsident, Vizepräsidenten) - nach den obigen Ausführungen nur bei Ämtern der Fall, die in die Arbeit der Ausschüsse oder der Fraktionen einbezogen sind, wobei den Fraktionsämtern über den "fraktionsinternen" Aufgabenbereich hinaus zugleich eine überfraktionelle Bedeutung für den Parlamentsbetrieb insgesamt zukommen muß. Dies ist nunmehr anhand der "Parlamentspraxis" für jene parlamentarischen Ämter im einzelnen nachzuweisen, deren Inhaber die in den anhängigen Verfahren umstrittenen Sondervergütungen erhalten.

1. Zu den herausragenden Positionen bei der Ausschussarbeit im Parlament gehört ohne Zweifel das Amt des Ausschußvorsitzenden. Ähnlich wie der Präsident für den Bundestag als ganzen ist er für den gesamten Tätigkeitsbereich seines Ausschusses verantwortlich. Alle politischen Vorstöße und Initiativen, die von den Fraktionen oder einzelnen Abgeordneten kommen und in das jeweilige Sachgebiet des Ausschusses fallen, werden durch den Ausschußvorsitzenden kanalisiert und koordiniert. Dabei steht ihm ein Ausschußsekretariat zur Seite, das er zwar nicht selbst leitet, aber für seine Zwecke einsetzen kann. Sobald dem Ausschuß eine Vorlage überwiesen wird, obliegt es dem Vorsitzenden, mit den Fraktionen Rücksprache zu nehmen und einen oder mehrere Ausschußmitglieder mit der Berichterstattung zu betrauen. Nicht zuletzt hat er auch den ersten Zugriff auf bestimmte politische Themen im Rahmen des Selbstbefassungsrechts der Ausschüsse (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 2 SH LTGO).

Als institutionalisierte Form dieser Rückkopplung und Zusammenarbeit mit den Fraktionen hat sich z.B. in der Praxis des Bundestages das sog. Obleutegespräch herausgebildet. Zu diesem lädt der Ausschußvorsitzende regelmäßig die Stimmführer (Obleute) der Fraktionen im Ausschuß, das entsprechende Mitglied einer kleineren Fraktion und deren Stellvertreter ein.

Vgl. dazu Peter Dach, Das Ausschußverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, S.1103 ff. (1118 f.).

Die Obbleutebesprechung hat für den Ausschuß dieselbe Bedeutung wie der Ältestenrat für das Plenum. Hier werden die Geschäfte des Ausschusses erörtert sowie der Zeitplan und der Ablauf seiner Beratungen vereinbart. Zugleich ist dies der Ort, wo die Wünsche der Fraktionen für die Ausschußarbeit angemeldet werden. Bei größeren Ausschüssen fungiert das Obbleutegespräch sogar als echtes ausschußinternes kollegiales Leitungsgremium.

Angesichts der Fülle von Organisationsaufgaben, die ein Ausschußvorsitzender regelmäßig wahrzunehmen hat, bildet die Vorbereitung, Leitung und Auswertung der eigentlichen Ausschußsitzungen selbst nur die sichtbare "Spitze des Eisbergs".

So mit Recht Dach, Das Ausschußverfahren, aaO., S.1117.

Da sich bei komplizierten Materien die Ausschußarbeit nicht selten in die Länge ziehen und manchmal sogar über mehrere Jahre hinweg erstrecken kann, werden an die Sitzungsleitung hohe Anforderungen gestellt. Der Ausschußvorsitzende muß den gesamten Sach- und Streitstand stets parat und insbesondere die dazugehörigen Akten jederzeit verfügbar haben. Zugleich ist er gehalten darauf hinzuwirken, daß der Ausschuß seine Aufgaben in angemessener Zeit erledigt. In diesem Zielkonflikt muß er die Fähigkeit zur Kompromißfindung besitzen oder ausbilden und möglichst akzeptable Beschlußvorschläge unterbreiten. Schließlich obliegen ihm die Beurkundung der Beschlüsse, die Führung des Protokolls und nicht zuletzt die Aufrechterhaltung der äußeren Sitzungsordnung, wobei ihm nach § 59 Abs. 3 und 4 BTGO (§ 21 SH LTGO) sämtliche Maßnahmen und Sanktionen zu Gebote stehen, über die auch der amtierende Präsident im Plenum verfügt.

Neben dieser Sitzungstätigkeit vertritt der Ausschußvorsitzende die Interessen des Ausschusses im Hause, insbesondere gegenüber dem Präsidenten, ebenso wie außerhalb des Parlaments, namentlich gegenüber den anderen Verfassungsorganen und der interessierten Öffentlichkeit wie Verbänden, Medien

und Wissenschaft. Im großen und ganzen ist daher die Tätigkeit des Ausschußvorsitzenden in der Praxis mit der des Parlamentspräsidenten funktionell durchaus vergleichbar, auch wenn sie vom Umfang und von der Ausrichtung her nur auf ein bestimmtes Sachgebiet beschränkt ist. Von der schlichten Ausübung des Mandats hebt sie sich hingegen deutlich ab und trägt stark administrative Züge. Da ohne das Amt des Ausschußvorsitzenden jede effektive Ausschußarbeit unmöglich wäre und mithin der gesamte Parlamentsbetrieb dadurch in Mitleidenschaft gezogen würde, erscheint schon aus diesem Grunde für Ausschußvorsitzende in Anbetracht ihrer vielfältigen Aufgabenstellung und hervorgehobenen Bedeutung eine Sondervergütung gerechtfertigt.

2. Im Zentrum der politischen Parlamentsarbeit stehen freilich nicht die Ausschuß-, sondern die Fraktionsvorsitzenden. Sie sind die höchsten Repräsentanten der "Parteien im Parlament" und die politisch maßgeblichen Leitfiguren des parlamentarischen Geschehens, häufig einflußreicher als die meisten Minister und manchmal sogar dem Regierungschef selbst überlegen.

So auch Gerald Kretschmer, Fraktionen - Parteien im Parlament, Heidelberg 1984, S.105: "Fraktionsvorsitzende besitzen ein enormes politisches Gewicht, das denen von Regierungsmitgliedern vergleichbar, wenn nicht gar überlegen ist".

So haben die Fraktionsvorsitzenden der Parlamentsmehrheit - vor allem bei Koalitionen - entscheidenden Einfluß auf die gesamte Regierungspolitik. Sie sind am Abschluß der Koalitionsvereinbarung beteiligt und nehmen regelmäßig an allen Koalitionsgesprächen teil. Auf diese Weise werden sie zum wichtigsten Bindeglied zwischen der Regierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit. Als Vorsitzende der stärksten Minderheitsfraktion haben sie das Amt des "Oppositionsführers" inne, das namentlich in Schleswig-Holstein eine besondere Tradition hat,

- vgl. dazu H.-P. Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1974, S.273 ff., sowie Art. 12 Abs. 2 SH LV: "Die oder der Vorsitzende der stärksten die Regierung nicht tragenden Fraktion ist die Oppositionsführerin oder der Oppositionsführer" -

und verkörpern damit in ihrer Person gleichsam den künftigen Regierungschef "im Wartestand". Im übrigen stehen die Fraktionsvorsitzenden nicht nur (je nach Parteizugehörigkeit) in einem besonderen Verhältnis zur Regierung, sondern nehmen auch innerhalb des Parlaments zentrale Leitungsfunktionen wahr, sind in der Regel Mitglieder des Ältestenrates und stehen auch untereinander in engem, ständigen Kontakt, um Verfahrensabsprachen zu treffen, Konflikte zu begrenzen oder die unterschiedlichen politischen Bestrebungen und Initiativen aufeinander abzustimmen.

Den Fraktionssatzungen entsprechend "repräsentiert" der Vorsitzende vor allem die Gesamtfraktion nach innen und außen, ist also Hauptvertreter der Fraktion im Plenum und gegenüber der Öffentlichkeit. Er koordiniert die laufende Fraktionsarbeit, beruft ein und leitet die Sitzungen der Fraktionsvollversammlung und des Vorstandes, bestimmt ihre Tagesordnung und führt die Fraktion im Parlamentsplenum. Jede Fraktionssitzung beginnt in der Regel mit einem Bericht der Fraktionsvorsitzenden über die Tätigkeit des Fraktionsvorstandes einschließlich der parlamentarischen Geschäftsführer. Meist wird innerhalb des Vorstandes noch zwischen einem geschäftsführenden und einem erweiterten Vorstand unterschieden. Nicht zuletzt stellt der Fraktionsvorsitzende das Personal der Fraktion ein und übt die Aufsicht darüber aus. Zugleich trägt er die letzte Verantwortung für einen geordneten Vollzug des Fraktionshaushalts.

Nach außen hin gibt der Vorsitzende im Namen der Fraktion Erklärungen ab, vertritt die Interessen der Fraktion gegenüber der Öffentlichkeit und informiert die Medien über die Fraktionspolitik. Damit sind seine Wirkungsmöglichkeiten jedoch noch keineswegs erschöpft. Meist spielt er zugleich eine führende Rolle in seiner Partei, ist also mindestens Mitglied des (geschäftsführenden) Parteivorstands. Schließlich nimmt er - zusammen mit seinen der gleichen Partei angehörenden Kollegen in Bund und Ländern - an den regelmäßig tagenden Fraktionsvorsitzenden-Konferenzen teil, auf denen die Parlamentsinitiativen der betreffenden Partei koordiniert und nicht selten weittragende politische Richtungsentscheidungen getroffen werden. Von diesen vielfältigen Aufgaben und Verpflichtungen her ist es gewiß nicht übertrieben, das

Amt des Fraktionsvorsitzenden mit dem des Vorstandssprechers eines Unternehmens zu vergleichen.

Um so notwendiger und sachgerechter erscheint daher auch in diesem Fall die Gewährung einer Sondervergütung aus dem Parlamentshaushalt. Denn der Fraktionsvorsitzende ist keineswegs nur "Diener" seiner Fraktion. Er nimmt zu einem erheblichen Teil Aufgaben wahr, die zugleich auch der Effizienz und Leistungsfähigkeit des Gesamtparlaments dienen. Das Parlament im ganzen hat ein fundamentales Interesse daran, seine Arbeit so zu organisieren und personell abzusichern, daß die Entscheidungskraft erhöht, die Problemverarbeitungskapazität gesteigert und Reibungsverluste möglichst vermieden werden. Dazu tragen in erheblichem Umfang die Fraktionsvorstände und an ihrer Spitze die Fraktionsvorsitzenden bei. Es wäre deshalb nicht zu verstehen, warum es einem Land wie Schleswig-Holstein verwehrt sein sollte, sich bei der Ausgestaltung seines parlamentarischen Regierungssystems für das "Westminster-Modell" zu entscheiden und - wie in England - seinem Oppositionsführer ein Entgelt in der Höhe von Ministerbezügen zu gewähren.

3. Was für die Fraktionsvorsitzenden gilt, trifft grundsätzlich auch auf ihre Stellvertreter, also auf den gesamten geschäftsführenden Fraktionsvorstand zu. Die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden entlasten nicht nur den Vorsitzenden selbst in all seinen Tätigkeiten und Funktionen; sie sind in der Regel darüber hinaus für größere Sachbereiche zuständig (z.B. Außen- und Verteidigungspolitik, Innen- und Rechtspolitik, Haushalts- und Finanzwesen) und koordinieren auf ihren Gebieten die Aktivitäten der Fraktionsarbeitskreise. Außerdem gehören die Stellvertreter nicht selten zugleich dem Ältestenrat an und nehmen hier an der Planung und Lenkung des Arbeitsablaufs für das Gesamtparlament teil.

Indes ist auch ihr Wirken nicht auf das Parlament beschränkt. So bilden die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden dank der Tatsache, daß auch sie - ähnlich wie der Vorsitzende selbst - meist hohe Parteiämter innehaben, ein wichtiges "Scharnier" zum politischen Vor- und Umfeld der Fraktion, pflegen den ständigen Kontakt mit den ihnen politisch nahestehenden gesellschaftlichen Gruppen und sorgen nicht zuletzt dafür, daß die Ziele und Beschlüsse ihrer po-

litischen Partei in Entscheidungen und Gesetzgebungsakte des Parlaments umgesetzt werden. Auf diese Weise steigern auch sie die Repräsentativität und Funktionstüchtigkeit des Gesamtparlaments, so daß es angemessen erscheint, ihnen ebenfalls eine Sondervergütung aus dem Parlamentsetat zukommen zu lassen. Allerdings sollte ihre Zahl pro Fraktion und/oder Fraktionsmitglied im Abgeordnetengesetz begrenzt werden, um zu verhindern, daß daraus einzelne Fraktionen durch übermäßige Aufblähung ihres Führungsapparats einen un gerechtfertigten Vorteil ziehen (so etwa § 6 Abs. 3 SH AbgG).

4. Schließlich sind für ein derartiges Zusatzentgelt jedenfalls noch die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen in Betracht zu ziehen, die in kleineren Fraktionen oder Parlamenten zumeist mit den Fraktionsgeschäftsführern identisch sind und noch nicht einmal unbedingt Abgeordnete zu sein brauchen. Im parlamentarischen Alltag sind sie für den gesamten laufenden Geschäftsbetrieb der Fraktion zuständig. Sie entscheiden in Abstimmung mit dem Fraktionsvorstand realiter über die Sitzungsfolge und die Gestaltung der Tagesordnung des Parlaments. Die Handhabung und Auslegung der Parlamentsgeschäftsordnung in Plenar-, Ausschuß- und Fraktionsberatungen wird von ihnen dominiert. Sie entscheiden über das Ob und Wie der Behandlung eines Problems im inner- und interfraktionellen Betriebsablauf. "Haben die Fraktionsgeschäftsführer eine Angelegenheit im Ältestenrat zum Beschluß geführt, gilt für den einzelnen Abgeordneten, oft sogar für eine ganze Fraktionsvollversammlung, ein disziplinierendes 'causa finita'".

Hildegard Hamm-Brücher, Abgeordnete und Fraktion,  
in: Schnelder/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, S. 673 ff. (688).

Aufgrund dieser ihrer Gestaltungsmacht und Kompetenzvielfalt sind die parlamentarischen Geschäftsführer nicht nur für den Fraktionsvorsitzenden und seine Stellvertreter, sondern auch für die Gesamtfraktion, ja sogar für das Parlament im ganzen von kaum zu unterschätzender Bedeutung. Intern entlasten sie den Fraktionsvorstand bei der Führung der laufenden Geschäfte. "Sie sind die eigentlichen 'Manager' der Fraktion, die ohne Zweifel erheblichen Einfluß auf die Gestaltung des parlamentarischen Verfahrens nehmen".

So Schönberger, Die Rechtsstellung der Parlamentsfraktionen, 1990, S.72 ff.

Außerhalb der Fraktion sorgen die parlamentarischen Geschäftsführer für eine möglichst rationelle und zweckmäßige Erledigung aller parlamentarischen Aufgaben, planen und lenken vor allem im Ältestenrat oder in vergleichbaren Leitungsgremien die Parlamentsarbeit in den Sitzungswochen, bereiten die Plenarberatungen technisch vor und halten in allen Personal- und Haushaltsfragen nicht zuletzt engen Kontakt mit der Parlamentsverwaltung. So sind "mit der allmählichen Konsolidierung eines Drei-Fraktionen-Parlaments seit Mitte der fünfziger Jahre ... Absprachen der Fraktionsgeschäftsführer das entscheidende Steuerungsmittel des parlamentarischen Verfahrens geworden".

J. Pietzker, Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, S.333 ff. (342).

Allein unter diesen, die Funktionsfähigkeit des Gesamtparlaments betreffenden Gesichtspunkt lassen sich letztlich auch für eine begrenzte Anzahl von parlamentarischen Geschäftsführern Sondervergütungen vertreten, die nicht aus Fraktionsmitteln, sondern unmittelbar aus dem Parlamentsbudget gezahlt werden.

#### IV.

Soweit nach den vorstehenden Ausführungen die Gewährung von Sondervergütungen für bestimmte unverzichtbare parlamentarische Ämter, bei deren Einrichtung die Volksvertretungen im Rahmen ihres aus der "Geschäftsordnungsautonomie" fließenden Selbstorganisationsrechts über einen weiten politischen Gestaltungsspielraum verfügen, noch einer zusätzlichen Rechtfertigung bedarf, weil man der Auffassung sein könnte, daß durch die Sondervergütungen der Anspruch des einzelnen Abgeordneten auf eine formal gleich hoch zu bemessende Entschädigung modifiziert wird, ist abschließend auf folgende zwingende Gründe hinzuweisen:

1. Die Bereitstellung von zusätzlichen, die Grunddiäten ergänzenden Mitteln aus dem Parlamentshaushalt zwecks Abgeltung einer erhöhten Arbeitsbelastung und zeitlichen Inanspruchnahme von Inhabern bestimmter parlamentarischer Dauerämter ist bereits ein Gebot der materiellen Gerechtigkeit (Art. 3 Abs. 1 GG). Zwar "schuldet" der Abgeordnete aus dem Mandat allein keine "Dienste". Wenn er aber bestimmte parlamentarische Sonderämter übernimmt, geht er damit Verpflichtungen gegenüber dem Gesamtparlament ein, die nicht allein im Mandat wurzeln und deshalb in bezug auf deren Honorierung auch nicht in erster Linie an den für das Mandat geltenden Grundsätzen gemessen werden dürfen. Gerade weil sich das Berufsbild des Abgeordneten von dem des Beamten in grundlegender Weise unterscheidet, muß die Übernahme von Zusatzaufgaben im Interesse des Gesamtparlaments auch vom Parlament besonders entgolten werden. Da die Mandatszeit und Mandatsausübung für den einzelnen Abgeordneten in der Regel "einen atypischen Abschnitt außerhalb seiner bisherigen und künftigen beruflichen Laufbahn" bilden, genauer: "eine vorübergehende, mindestens teilweise Unterbrechung seines Berufslebens" darstellen, ist er vielfach bemüht, "seinem Beruf auch neben dem Mandat - wenngleich unvermeidlich in nurmehr eingeschränktem Umfang - " nachzugehen.

So mit Recht BVerfGE 76, 256 (342).

Dies ist dem Inhaber eines der oben genannten parlamentarischen Ämter jedoch schlechterdings unmöglich. Ausschuß- und Fraktionsvorsitzende oder parlamentarische Geschäftsführer sind so weitgehend in den parlamentarischen Arbeitsprozeß eingebunden, daß sich jede berufliche Tätigkeit außerhalb des Parlaments von vornherein verbietet. Deshalb ist es nur recht und billig, wenn dieser nicht unerhebliche Nachteil durch entsprechende Sondervergütungen wenigstens finanziell annähernd ausgeglichen wird.

2. Damit ist zugleich das Problem der "Unabhängigkeit" des Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) angesprochen, dem die angemessene Entschädigung dienen soll (so Art. 48 Abs. 3 GG). Würden nämlich die Zusatzbelastungen in jenen Ämtern nicht hinreichend vergütet, bestünde die Gefahr, daß gerade Abgeordnete in solchen hervorgehobenen Positionen darauf angewiesen wären, gewisse Einkommensunterschiede gegenüber ihren

Funktions"freien" Kollegen durch eine verstärkte, nicht sehr zeitaufwendige, dafür aber umso lukrativere Interessenwahrnehmung aufgrund sog. Beraterverträge zu kompensieren. Eine solche Entwicklung würde jedoch dem Grundgedanken des freien Mandats insbesondere bei prominenten Inhabern wichtiger parlamentarischer Ämter geradezu zuwiderlaufen. So gesehen dienen die Sondervergütungen nicht zuletzt auch dem Schutz der Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Mandatsausübung in Fällen hervorgehobener Positionen, die meist auch im Licht der Öffentlichkeit stehen und deshalb bereits vor jedem Anschein der Vermischung von öffentlichen und privaten Belangen bewahrt werden müssen.

3. Darüber hinaus dient die offene Ausweisung von Sondervergütungen für bestimmte Parlamentsämter in den Abgeordnetengesetzen auch dem Transparenzgebot, das bezüglich der Diäten in der Notwendigkeit besteht, "jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung in Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden".

So BVerfGE 40, 296 (316 f.).

In der Vergangenheit konnte nicht immer mit Sicherheit ausgeschlossen werden, daß statt der seit dem "Diäten-Urteil" von 1975 für unzulässig gehaltenen Funktionszulagen in Abweichung von dieser Rechtsprechung die betreffenden Zusatzvergütungen aus den Fraktions- oder Parteikassen geflossen sind. Dies hat erheblichen Unsicherheiten auf dem Gebiet der Fraktionsfinanzierung geführt, die dem allgemeinen Ansehen des Parlaments nicht besonders zuträglich sind. Daher sollten auch aus Gründen der Finanzklarheit und -wahrheit die erforderlichen Sondervergütungen ebenso wie die Abgeordnetenentschädigung selbst der öffentlichen Diskussion, Kritik und Kontrolle zugeführt werden.

4. Ein letzter Aspekt in diesem Zusammenhang ist bisher wenig erörtert worden, obwohl er sogar an die Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems rührt. Was sich im "Diäten-Urteil" des Bundesverfassungsgerichts wie das Hohe Lied auf den freien und gleichen Abgeordneten ausnimmt, der als Vertreter des ganzen Volkes nichts als sein Mandat besitzt und daraus auch eine für alle gleich hohe Entschädigung be-

zieht, wirkt sich im Endeffekt als Abwertung des Parlaments, zumindest gegenüber der Regierung, aus. Denn ganz unabhängig davon, ob man für herausragende Parlamentsämter überhaupt noch geeignete Persönlichkeiten findet, wenn man von ihnen unentgeltliche Dienste verlangt, kann das Parlament unter solchen Bedingungen mit der Regierung überhaupt nicht mehr Schritt halten. Jeder Personalaustausch zwischen Regierung und Parlament, so wünschenswert er unter dem Aspekt eines Macht- und Informationsgleichgewichts zwischen beiden Verfassungsorganen wäre, wird dadurch von vornherein unmöglich gemacht. Zudem ginge jeder Anreiz verloren, sich innerhalb des Parlaments für bestimmte "Führungspositionen" zu qualifizieren, so daß auch insoweit die Volksvertretung gegenüber der Regierung ins Hintertreffen geriete. Was vielleicht auf einen "Mönchsorden" zutreffen mag, paßt jedenfalls nicht für moderne Parlamente.

Im Ergebnis hat das Bundesverfassungsgericht also mit seinem Verdikt vom 05. November 1975 im Hinblick auf die Funktionszulagen der parlamentarischen Demokratie einen "Bärendienst" erwiesen. Dies sollte erkannt und korrigiert werden. Der Schleswig-Holsteinische Landtag ist deshalb der Ansicht, daß die vorliegenden Anträge abgelehnt werden müssen.

(Prof. )