

Az.: II/52-1409

## **Auswertung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Abgeordnetenentschädigung**

### **A. Auftrag**

Das Bundesverfassungsgericht hat in den Landesorganstreitverfahren zum rheinland-pfälzischen und thüringer Abgeordnetengesetz (Az.: 2BvH 3 und 4/91) am 21. Juli 2000 seine Entscheidungen verkündet. Der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat dabei die Anträge der Abgeordneten Grützmaker (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) als unzulässig verworfen, hinsichtlich des thüringer Abgeordnetengesetzes Verfassungsverstöße jedoch insoweit festgestellt, als parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und die Ausschussvorsitzenden zusätzliche Entschädigungen erhalten.

Der Vizepräsident des rheinland-pfälzischen Landtags, Abg. Herr Heinz, der den Landtag bei der Urteilsverkündung in Karlsruhe vertreten hat, hat den Wissenschaftlichen Dienst mit der Auswertung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts beauftragt. Dabei solle neben der Darstellung und Analyse der Urteilsgründe auch die Frage erörtert werden, ob sich aus den Entscheidungen über das Abgeordnetengesetz hinausgehende Konsequenzen ergeben.

### **B. Auswertung der Entscheidungen**

#### **I. Entscheidung zum rheinland-pfälzischen Abgeordnetengesetz (2 BvH 4/91)**

##### **1. Die Anträge der Abg. Frau Grützmaker**

Mit Schriftsatz vom 30. August 1991 beantragte die Abgeordnete Friedel Grützmaker im Wege des Organstreitverfahrens beim Bundesverfassungsgericht den Verstoß der §§ 1 a, § 5 Abs. 2, § 6 Abs. 2 und 6, § 10 Abs. 1, § 11, § 12 sowie § 21 Abs. 1 und 2 des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz (AbgG) gegen Artikel 79 Satz 2 und Artikel 97 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (und Vorschriften des GG) festzu-

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.**

stellen. Das Verfahren war seit nahezu 9 Jahren beim BVerfG anhängig, was dazu geführt hat, dass der Landtag wiederholt die Frage einer Novellierung des Abgeordnetengesetzes zurückstellte.

In diesem Landesorganstreitverfahren, welches mit einem Parallelverfahren zum thüringer Abgeordnetengesetz (Az.: 2 BvH 3/91) verbunden wurde, fand am 2. Mai 2000 eine mündliche Verhandlung statt, in deren Mittelpunkt die zusätzlichen Entschädigungen für Fraktionsvorsitzende in Rheinland-Pfalz und für weitere Funktionsträger in Thüringen standen. An dieser mündlichen Verhandlung nahmen für den rheinland-pfälzischen Landtag Präsident Grimm und der Abgeordnete Dr. Gölter (CDU) als Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr teil.

Die Anträge richteten sich gegen einzelne Bestimmungen des Abgeordnetengesetzes<sup>1</sup>:

a) **§ 1 a** AbgG (in der Fassung vom 5. Oktober 1990) verpflichtet den Landtag, sich **Verhaltensregeln** zu geben. Diese Verhaltensregeln müssen unter anderem Bestimmungen über die „Unzulässigkeit der Annahme bestimmter Zuwendungen“ (§ 1 a Abs. 2 Nr. 5 AbgG) treffen. Dabei geht es um Bezüge aus Beraterverträgen, welche Abgeordnete nur deshalb erhalten, um im Parlament bestimmte Interessen zu vertreten (so genanntes „arbeitsloses“ Einkommen, vgl. BVerfGE 40, 296, 318 f.). Der Landtag hat diese Regelung in entsprechender Weise in der GOLT getroffen.

Nach Auffassung der Antragstellerin darf diese Verhaltensregel nicht in Form eines einfachen Parlamentsbeschlusses ergehen, sondern muss im Gesetz selbst geregelt werden.

b) Gemäß **§ 5 Abs. 2** AbgG beträgt die **Entschädigung für den Präsidenten und die Fraktionsvorsitzenden** das zweifache der monatlichen Grundentschädigung (§ 5 Abs. 1). Die doppelte Entschädigung für Fraktionsvorsitzende war nach Auffassung der Antragstellerin verfassungswidrig: Im Diätenurteil aus dem Jahre 1975 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 40, 296) eine Staffelung der Abgeordnetenentschädigung grundsätzlich ausgeschlossen und nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter Ausnahmen zugelassen.

---

<sup>1</sup> Da dieses seit 1991 wiederholt geändert wurde, war einzelnen Anliegen der Antragstellerin im Zeitpunkt der Verkündung des Urteils bereits Rechnung getragen.

c) Nach **§ 6 Abs. 2 Ziffer 1 und 2** AbgG erhalten Abgeordnete monatliche **Unkosten- und Tagegeldpauschalen**, letztere werden für Amtsträger (Minister) um die Hälfte gekürzt. Die Antragstellerin hält diese Kürzung für unzureichend.

Der Landtag hat im Jahre 1993 die Kürzung der Unkostenpauschale (für Bürokosten, Wahlkreisbetreuung etc., vgl. § 6 Abs. 2 Ziff. 1) rückgängig gemacht, „da Leistungen nach dem Ministergesetz nicht für den Aufwand gewährt werden, der durch die allgemeine Unkostenpauschale abgedeckt werden soll“ (Drucksache 12/3757, S. 7). Hierdurch hat sich die von der Antragstellerin angegriffene Rechtslage weiter verschärft. Die Rechtslage bzgl. der Tagegeldpauschale ist unverändert.

d) Gemäß **§ 6 Abs. 6** AbgG erhalten der Präsident und die Vizepräsidenten sowie die Fraktions- und Ausschussvorsitzenden eine **zusätzliche steuerfreie Aufwandsentschädigungen**.

Es handelt sich um folgende monatliche Beträge:

- Präsident und Fraktionsvorsitzende	DM 800,--
- Vizepräsidenten	DM 400,--
- Vorsitzende von Ausschüssen und Kommissionen	DM 450,--

Die Beträge sind seit 1987 unverändert.

Nach Auffassung der Antragstellerin sind diese zusätzlichen Entschädigungen nicht gerechtfertigt, da ihnen kein entsprechender Aufwand gegenüber stehe.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht hat der Abgeordnete Dr. Göltner (CDU) als Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr die Angemessenheit dieser zusätzlichen Aufwandsentschädigungen dargelegt.

e) Gemäß **§ 10 Abs. 1** AbgG (alter Fassung) erhielten Abgeordnete nach ihrem Ausscheiden aus dem Landtag **Übergangsgeld** in Höhe der vollen Entschädigung nach § 5 Abs. 1 Abgeordnetengesetz für die Dauer von höchstens 20 Monaten.

Nach Auffassung der Antragstellerin sind mehr als zwölf Monate Übergangsgeldzahlungen nicht zu rechtfertigen.

Der Landtag hat im Jahre 1993 § 10 AbgG dahingehend geändert, dass das Übergangsgeld **höchstens zwölf Monate gezahlt** wird und **anderweitige Einkommen hierauf angerechnet** werden (§ 10 Abs. 1 Satz 1 und 2 AbgG neuer Fassung).

f) Gemäß **§ 11 und 12** AbgG (alter Fassung) erhielt ein Abgeordneter nach seinem Ausscheiden aus dem Landtag frühestens mit Vollendung des 55. Lebensjahres eine **Altersversorgung**, die nach 20 Mandatsjahren eine Höchstversorgung von 75 % der Abgeordnetenentschädigung (§ 5 AbgG) erreicht.

Nach Auffassung der Antragstellerin setzt diese Altersversorgung zu früh ein und ist insgesamt zu hoch.

Nach der Neuregelung des Abgeordnetengesetzes im Jahre 1993 entsteht der Anspruch auf Altersentschädigung erst nach mindestens zehn (vorher acht) Jahren Mitgliedschaft im Landtag, wodurch die Altersgrenze für das Einsetzen der Versorgung von frühestens 55 auf frühestens 57 Jahre angehoben wurde. Die Höchstversorgung verringerte sich nach 20 Mandatsjahren von 75 auf 68 Prozent (§ 12 AbgG n.F.).

- g) Gemäß **§ 21 Abs. 1 und 2** AbgG findet beim Zusammentreffen der Abgeordnetenentschädigung mit sonstigen Bezügen aus öffentlichen Kassen (Einkommen/Versorgungsansprüche aus einem Amtsverhältnis) eine **Anrechnung** statt.
- aa) Die Antragstellerin rügte, dass eine **Anrechnung von Renten aus öffentlichen Rentenversicherungen auf die Versorgungsbezüge** nicht vorgesehen sei. Eine solche Anrechnung auf Versorgungsbezüge findet nunmehr statt (§ 21 Abs. 4 AbgG n.F.).
- bb) Zudem rügte die Antragstellerin die unzureichende **Anrechnung von Versorgungsbezügen aus einem Ministeramt und aus einer sonstigen Verwendung im öffentlichen Dienst auf die Abgeordnetenentschädigung**.
- Seit einer Neuregelung des § 21 Abs. 1 AbgG im Jahre 1993 wird bei dem Bezug von Amtseinkommen die Abgeordnetenentschädigung um 70 % (vorher 40 %) gekürzt.

## 2. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat auf Grundlage der mündlichen Verhandlung vom 2. Mai 2000 sämtliche Anträge der Abg. Grützmacher mit Urteil vom 21. Juli 2000 als unzulässig verworfen.

Der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht als „subsidiäres Landesverfassungsgericht“ im Verfahren gem. Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Fall GG sei nur dann eröffnet, wenn das Landesrecht den Kreis der für Verfassungsstreitigkeiten Aktivlegitimierten enger ziehe als das Grundgesetz. Seit dem 18. Mai 2000 habe die Antragstellerin - jedenfalls hinsichtlich der unverändert fortgeltenden Bestimmungen des Abgeordnetengesetzes in Rheinland-Pfalz - gemäß Artikel 130 Abs. 1 der Landes-

verfassung die Möglichkeit, eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichtshofs herbeizuführen.<sup>2</sup>

Die Anträge der Abgeordneten Grützmacher hinsichtlich der seit Antragstellung geänderten §§ 6 Abs. 2 Nr. 1, §§ 10 bis 12 sowie § 21 Abs. 1 AbgG wurden ebenfalls als unzulässig verworfen, da mit der Neufassung zu Artikel 130 Abs. 1 LV das objektive Rechtsschutzinteresse an der Feststellung eines Verstoßes gegen die Landesverfassung durch das Bundesverfassungsgericht entfallen sei.<sup>3</sup>

### **Ergebnis**

Die angegriffenen Vorschriften des rheinland-pfälzischen Abgeordnetengesetzes wurden daher vom Bundesverfassungsgericht - mangels Prüfung in der Sache - nicht beanstandet. Sofern die Bestimmungen seit der Antragstellung im Jahre 1991 vom Gesetzgeber novelliert wurden, kann die Antragstellerin auch keine Entscheidung des Landesverfassungsgerichtshofs mehr herbeiführen.

Mit der besonderen Betonung der „Selbständigkeit der Verfassungsbereiche der Länder“, des „föderativen Prinzips“ sowie der vorrangigen Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichtshofs hat das Bundesverfassungsgericht im Verhältnis von Bundes- und Länderorganen eine deutliche Schwerpunktsetzung zu Gunsten der Bundesländer vorgenommen.

## **II. Entscheidung zum thüringer Abgeordnetengesetz (Az.: 2 BvH 3/91)**

In diesem Landesorganstreitverfahren ging es um die Frage, ob Abgeordneten des thüringer Landtags mit besonderen parlamentarischen Funktionen eine Zulage zur Grundentschädigung gezahlt werden darf. Gemäß § 5 des thüringer Abgeordnetengesetzes erhalten nicht nur Fraktionsvorsitzende eine zusätzliche steuerpflichtige und nicht versorgungsfähige Entschädigung in Höhe einer einfachen Grundentschädigung, sondern auch je ein parlamentarischer Geschäftsführer jeder Fraktion (in Höhe von 70 % der Grundentschädigung) sowie stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Ausschussvorsitzende (in Höhe von 40 % der Grundentschädigung).

In seiner Entscheidung betont das Bundesverfassungsgericht zunächst, dass die Schaffung von parlamentarischen Funktionsstellen und deren finanzieller Ausstat-

---

<sup>2</sup> Die zur Begründung angefügten Darlegungen des BVerfG zur *perpetuatio fori* und zum maßgeblichen Zeitpunkt für die Bestimmung der Zulässigkeit für Anträgen vermögen dabei - da sie auf einem Zirkelschluss beruhen - kaum zu überzeugen.

<sup>3</sup> Da hinsichtlich der novellierten Vorschriften eine Anrufung des Landesverfassungsgerichtshofs ausgeschlossen ist, liegt insofern eine Form der Rechtsverweigerung durch überlange Verfahrensdauer vor.

tung der Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten unterfällt. Solche Maßnahmen treffe der Landtag im Rahmen der **Parlamentsautonomie** grundsätzlich in eigener Verantwortung.<sup>4</sup> Diese Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten sei allerdings nicht unbegrenzt. Sie werde durch Artikel 38 Abs. 1 GG eingeschränkt, der für jeden gewählten Abgeordneten die Freiheit der Mandatsausübung als auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes gewährleiste.<sup>5</sup> Hieraus ergebe sich das **Gebot der formalisierten Gleichbehandlung** aller Abgeordneten sowohl hinsichtlich der Mitwirkungsbefugnisse im Rahmen der parlamentarischen Arbeit, als auch bei der Bemessung der Abgeordnetenentschädigung.<sup>6</sup> Artikel 38 Abs. 1 GG verlange, die Abgeordneten in Statusfragen formal gleichzubehandeln, damit **keine Abhängigkeiten oder Hierarchien** über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbaren Maß hinaus entstehen.<sup>7</sup> Der Abgeordnete bewege sich zwar grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zwischen der Freiheit seines Mandats und einer Einordnung in die Fraktionsdisziplin.<sup>8</sup> Dieses Spannungsverhältnis werde jedoch durch die Gewährung von Funktionszulagen weiter verschärft:

„In der parlamentarischen Arbeit können jedoch 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.“<sup>9</sup>

Dabei sei die Einbindung des Abgeordneten in die Parlamentsarbeit und die Einordnung in die Fraktionsdisziplin zwar grundsätzlich hinzunehmen.

„Wird jedoch die Verteilung parlamentarischer Funktionen mit unterschiedlicher Dotierung der Abgeordneten verbunden, so entstehen zusätzliche Abhängigkeiten, die durch die Aufgaben des Abgeordneten innerhalb effektiv organisierter Parlamentsarbeit nicht gerechtfertigt werden, sondern hierzu in Widerspruch treten können: 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.“<sup>10</sup>

<sup>4</sup> S. 17 des amtlichen Umdrucks.

<sup>5</sup> Umdruck S. 20.

<sup>6</sup> Umdruck S. 21.

<sup>7</sup> Umdruck S. 23.

<sup>8</sup> Umdruck S. 23.

<sup>9</sup> Umdruck S. 23.

<sup>10</sup> Umdruck S. 24.

Andererseits betont das Bundesverfassungsgericht die weit gehende Freiheit des Parlaments bei der Gestaltung seiner inneren Ordnung.<sup>11</sup> Das Parlament müsse zeitgemäße Strukturen ausbilden können, welche der Vielzahl, Bandbreite und Komplexität der Gegenstände parlamentarischer Gesetzgebung und Kontrolle Rechnung tragen. Dies spreche dafür, dass Funktionen geschaffen und unter bestimmten Voraussetzungen auch besonders honoriert werden können, mit deren Hilfe die politische Willensbildung koordiniert werden kann.<sup>12</sup> Wollte man auf der anderen Seite der Gefahr einer systematischen Ausdehnung von Funktionszulagen und damit der Schaffung von Abgeordnetenlaufbahnen und Einkommenshierarchien entgegenwirken, so dürften Funktionszulagen zum einen nur in geringer Zahl vorgesehen werden und müssten zum anderen auf besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen begrenzt werden.<sup>13</sup>

Auf Grundlage dieser Maßstäbe kommt das Bundesverfassungsgericht zum Ergebnis, dass die **zusätzliche Entschädigung von Fraktionsvorsitzenden** verfassungsrechtlich **nicht zu beanstanden** ist. Die Posten der Fraktionsvorsitzenden seien in ihrer Anzahl begrenzt und in ihrer politischen Bedeutung in besonderem Maße herausgehoben.<sup>14</sup> Den Landtagen werde die Koordinierung von Europa-, Bundes- und Landesrecht abverlangt, die ohne die organisatorische und steuernde Tätigkeit der Fraktionsvorsitzenden nicht zu leisten wäre.<sup>15</sup> Ferner liege die Einrichtung dieser Funktionsstellen nicht im Belieben des Landtags, könne daher auch nicht beliebig vermehrt werden.<sup>16</sup> Dem gegenüber seien Entschädigungen für stellvertretende Fraktionsvorsitzende, für die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen sowie für die Ausschussvorsitzenden mit dem Verfassungsrecht unvereinbar.<sup>17</sup> Diese Funktionen seien nicht in gleicher Weise wie die des Fraktionsvorsitzenden politisch herausgehoben und in ihrer Zahl begrenzt. So übersteige die Zahl der Ausschüsse deutlich diejenige der Fraktionen und ließen sich vergleichsweise einfach erhöhen. Damit wäre jedoch das Tor geöffnet zu einem differenzierten, Abhängigkeiten erzeugenden oder verstärkenden Entschädigungssystem.<sup>18</sup> Zudem sei nicht erkennbar,

---

<sup>11</sup> Umdruck S. 25.

<sup>12</sup> Umdruck S. 25.

<sup>13</sup> Umdruck S. 26. An dieser Stelle verweist das BVerfG auf die „Gefahr“, durch die breite Streuung von zusätzlich entschädigten Funktionsstellen könnte die Bereitschaft der Parlamente sinken, die reguläre Entschädigung von Zeit zu Zeit den steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen, wodurch die Freiheit des Mandats durch unangemessen niedrige Diäten gefährdet würde.

<sup>14</sup> Umdruck S. 27.

<sup>15</sup> Umdruck S. 28.

<sup>16</sup> Umdruck S. 29.

<sup>17</sup> Umdruck S. 30.

<sup>18</sup> Umdruck S. 31.

dass diese zusätzlichen Entschädigungen mit ihrer Tendenz zur gestaffelten Diät zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Parlaments unabdingbar erforderlich wären.<sup>19</sup>

### **Ergebnis**

Das Bundesverfassungsgericht bestätigt die Gewährung einer zusätzlichen steuerpflichtigen Entschädigungen an die Fraktionsvorsitzenden aus dem Landtagshaushalt, lehnt eine solche zusätzliche Entschädigung für parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen und für Ausschussvorsitzende jedoch als verfassungswidrig ab. Damit finden die Vorschriften des rheinland-pfälzischen Abgeordnetengesetzes in der Sache verfassungsgerichtliche Bestätigung. Außer den Fraktionsvorsitzenden (und den bereits im Urteil aus dem Jahre 1975 bestätigten Zahlungen an den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter) erhalten in Rheinland-Pfalz keine Funktionsträger des Parlaments oder der Fraktionen zusätzliche steuerpflichtige Entschädigungen. Soweit § 6 Abs. 6 AbgG dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten sowie den Fraktions- und Ausschussvorsitzenden eine zusätzliche steuerfreie Aufwandsentschädigung in Höhe von 400,- bis 800,- DM gewährt, ist diese Regelung von der verfassungsgerichtlichen Entscheidung nicht betroffen, da (und so weit) diese Zusatzleistungen keinen Vergütungscharakter haben.

### **III. Stimmen zu den Entscheidungen**

Bei einer Sichtung der Presseartikel zu den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 sticht zunächst ins Auge, dass nahezu sämtliche Stellungnahmen und Kommentierungen der Urteile eine Problematik aufnehmen, die so unmittelbar im Urteil nicht angesprochen ist: die Frage nach der Übertragbarkeit der Entscheidungsgründe auf Funktionszulagen, welche nicht aus dem Landeshaushalt, sondern aus der Fraktionskasse gewährt werden.

Dabei wird jedoch auch zur Kenntnis genommen, dass sich das Gericht nicht explizit zu einer solchen „Umwegfinanzierung der Funktionsträger über die Fraktionskassen“ geäußert hat, weshalb einer „Aufweichung des Urteils Tür und Tor geöffnet“ sei.<sup>20</sup>

Teilweise wird in der Presse darauf hingewiesen, dass Funktionszulagen inzwischen eine „schleichende Diätenerhöhung“ bewirkt hätten, dies sei insbesondere in Bundesländern wie Schleswig-Holstein oder Sachsen-Anhalt problematisch, wo nahezu die Hälfte der Abgeordneten Funktionszulagen erhielten.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Umdruck S. 32.

<sup>20</sup> AZ vom 22. Juli 2000.

<sup>21</sup> Allgemeine Zeitung vom 22. Juli 2000.



Nach Ansicht von **Professor Wieland** (Bielefeld), dem Prozessvertreter von Abg. Frau Grützmaker, schafft jedes System von gestaffelten Diäten Abhängigkeiten. Außerdem stammten die Fraktionsgelder auch aus der Staatskasse, weshalb die Entscheidung Geltung auch für diese Zuwendungsart beanspruche.<sup>22</sup> Insofern verweist er darauf, dass nach dem aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Transparenzgebot Zahlungen von der Fraktion sogar noch problematischer seien als solche, die auf Grundlage eines Gesetzes in bezifferter Höhe aus dem Landeshaushalt fließen. Nach seiner Auffassung haben die Verfassungsrichter in ihrer Entscheidung die Unzulässigkeit von Fraktionszuwendungen ausgesprochen, in dem sie auf das Diätenurteil von 1975 Bezug genommen hätten. Dort heiße es, dass die „einheitliche Entschädigung mit Alimentscharakter“ alle weiteren, „der Höhe nach differenzierten finanziellen Leistungen aus ‚öffentlichen Mitteln‘“, und damit auch aus den Fraktionskassen, ausschließen.<sup>23</sup>

Nach Auffassung von **Professor von Arnim** (Speyer) sind - nach der Urteilsbegründung - auch Zahlungen über den Umweg der Fraktionskassen verfassungswidrig.<sup>24</sup> Der Direktor des Instituts für deutschen und europäisches Parteienrecht, **Prof. Martin Morlok**, ist der Auffassung, dass nach dem Urteil auch die Praxis der Fraktionen im Bundestag gegen den Geist des Urteils verstößt.<sup>25</sup>

Teilweise wird auch Unverständnis gegenüber den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts geäußert: So wird auf die Funktion der Landtage als Arbeitsparlamente verwiesen und festgestellt, dass dieses System ohne Polit-Manager wie Fraktionsvorsitzender, Geschäftsführer oder Ausschussvorsitzende nicht auskommen könne.<sup>26</sup>

Nach Auffassung der **Vizepräsidentin des thüringer Landtags, Dr. Birgit Glau- bert**, ist der Urteilsspruch inkonsequent und geht an der parlamentarischen Wirklichkeit vorbei. Zusätzliche Belastungen ruhten nämlich nicht nur auf den Schultern von Fraktionsvorsitzenden, sondern insbesondere auch auf denen der parlamentarischen Geschäftsführer. Jetzt müsse geprüft werden, ob Inhaber sonstiger herausgehobener Funktionen pauschale Aufwandsentschädigungen aus den Fraktionskassen erhalten könnten, wie das in anderen Parlamenten üblich sei. Hiermit sei allerdings ein Nachteil für die Transparenz verbunden.<sup>27</sup>

Der CDU-Fraktionsvorsitzende im Saarländischen Landtag, **Peter Hans**, bezeichnete das Urteil des Bundesverfassungsgerichts als „nicht zeitgemäß“. Er kündigte an, er

<sup>22</sup> AZ vom 22. Juli 2000.

<sup>23</sup> FAZ vom 25. Juli 2000.

<sup>24</sup> Handelsblatt vom 24. Juli 2000.

<sup>25</sup> Handelsblatt vom 24. Juli 2000.

<sup>26</sup> Mainzer RheinZeitung vom 22. Juli 2000.

<sup>27</sup> Presseerklärung vom 21. Juli 2000.

werde sich dafür einsetzen, dass parlamentarische Geschäftsführer und Ausschussvorsitzende auch weiterhin für ihre Mehrarbeit entschädigt würden. Dies könne beispielsweise aus der Fraktionskasse geschehen.<sup>28</sup>

Weiter wird die Befürchtung thematisiert, dass bei einem Wegfall der Funktionszulagen aus der Fraktionskasse die Bereitschaft innerhalb der Fraktionen zur Übernahme zusätzlicher Aufgaben rapide sinken könnte.<sup>29</sup>

Der **Abg. Bischel** bezweifelt, dass sich künftig noch jemand unter den Abgeordneten finden werde, der sich ohne zusätzliche Bezüge die Arbeit eines parlamentarischen Geschäftsführers aufhalsen lasse. Für diesen Fall sei damit zu rechnen, dass es, wie schon anderswo, einen hauptamtlichen Geschäftsführer geben werde, der dann aber nicht dem Parlament angehören werde.<sup>30</sup>

**Jens Bullerjahn**, parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion in Sachsen-Anhalt: „Ich würde meinen Job nicht machen, wenn ich das gleiche Geld wie alle Abgeordneten bekäme“.<sup>31</sup>

Der parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU Bundestagsfraktion, **Klaeden**, ist der Auffassung, dass eine Entschädigung für zusätzliche Belastungen für Fraktionsarbeit nur fair sei. Seit er parlamentarischer Geschäftsführer sei, habe er keine Zeit mehr, als Anwalt zu arbeiten. Als normaler Abgeordneter ginge das noch eher.<sup>32</sup>

Nach Auffassung der Justiziarin der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Laubach, macht es verfassungsrechtlich einen Unterschied, ob die Zulagen für Abgeordnete mit besonderen Aufgaben vom Parlament oder von der Fraktion gezahlt würden. Der Abgeordnete werde bezahlt als Vertreter des ganzen Volkes. Davon zu unterscheiden sei die Aufgabe der Fraktionen. Sie erhielten Geld, um die parlamentarische Arbeit zu organisieren.<sup>33</sup>

Nach Auffassung der **Bundestagsfraktionen** von SPD und UNION haben die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts keine Konsequenzen für den Bundestag; es ergäbe sich daraus keine Handlungsnotwendigkeit, da die Zulagen im Bundestag nicht aus dem Bundeshaushalt, sondern von den Fraktionen bestritten würden. Insofern wird auf das Selbstorganisationsrecht der Fraktionen verwiesen.<sup>34</sup>

Bundestagsabgeordnete sind nach ihrer Auffassung von der Entscheidung auch deshalb nicht betroffen, da die Verhältnisse im Bund und in den Ländern nicht ver-

---

<sup>28</sup> Meldung DPA vom 21. Juli 2000, 14.00 Uhr.

<sup>29</sup> Die Welt vom 22. Juli 2000.

<sup>30</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Juli 2000.

<sup>31</sup> Handelsblatt vom 24. Juli 2000.

<sup>32</sup> Spiegel Nr. 30/2000, S. 19.

<sup>33</sup> FAZ vom 25. Juli 2000.

<sup>34</sup> FAZ vom 24. Juli 2000.

gleichbar seien. Im Bundestag profitierten deutlich weniger Abgeordnete von Sonderzahlungen als in den Ländern. Auch hätten Bundestagsabgeordnete, die Aufgaben in der Fraktion übernehmen, wesentlich mehr Arbeit zu bewältigen als Landespolitiker mit Sonderfunktionen.<sup>35</sup> Die vom Bundesverfassungsgericht geäußerte Befürchtung, es könne immer neue, mit Zulagen bedachte Posten geschaffen werden, treffe nur zu, wenn diese Sonderzulagen vom Landtag oder vom Bundestag finanziert würden. Anders sei es aber, wenn die Fraktionen die Sonderzulagen zahlten. Dann müssten sie dafür an anderer Stelle Geld einsparen.<sup>36</sup>

Die **SPD-Fraktion Rheinland-Pfalz** begrüßt die durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gewonnene Rechtsklarheit bezüglich der Entschädigung von Fraktionsvorsitzenden und sieht in der Entscheidung eine Stärkung der Landesparlamente und des Landesverfassungsgerichts.

Nach Mitteilung von **Abg. Frau Grützmaker** gibt es zur Klärung der auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts noch offenen Fragen nur zwei Möglichkeiten: Entweder den Gang vor das Verfassungsgericht in Koblenz oder aber die Änderung des rheinland-pfälzischen Abgeordnetengesetzes. Hierüber müsse in der Fraktion beraten werden.<sup>37</sup>

## C. Konsequenzen der Entscheidungen

### I. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Fraktionszuwendungen

Gemessen an den tragenden Urteilsgründen liegt es auf den ersten Blick nahe, auch Zuwendungen an Abgeordnete für die Wahrnehmung besonderer Funktionen, welche aus der Fraktionskasse gezahlt werden, verfassungsrechtlich zu problematisieren. Dies lässt sich damit begründen, dass an den Abgeordnetenstatus anknüpfende Zusatzzahlungen das Entstehen von Hierarchien und Abgeordnetenlaufbahnen fördern. Dies gilt unabhängig von der Frage der Finanzierungsquelle, insbesondere auch für öffentliche Mittel aus der Fraktionskasse.

Gegen diese Auffassung lassen sich jedoch – durchaus gewichtige – Gegenargumente finden. Sie knüpfen unmittelbar an die Entscheidungsgründe des BVerfG an und sind zunächst formaler Natur (vgl. 1.), beruhen aber bei genauerer Analyse auf der besonderen Rechtsnatur und Funktion der Fraktionen (dazu unter 2.):

<sup>35</sup> FAZ vom 25. Juli 2000.

<sup>36</sup> FAZ vom 25. Juli 2000.

<sup>37</sup> Meldung DPA vom 21. Juli 2000, 14.38 Uhr.

## 1. Gegenargumente aus den Entscheidungsgründen

Das Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz geht von der Zulässigkeit von Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen aus. So bestimmt § 4 Abs. 3 Ziffer 2 Buchst. a des Fraktionsgesetzes, dass bei der Rechnungslegung solche Leistungen der Fraktionen an Abgeordnete als Gesamtbetrag aufzuführen sind. Entsprechend wird von der Fraktionen im rheinland-pfälzischen Landtag verfahren. Damit ist freilich zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Regelung noch nichts gesagt.

- Das Bundesverfassungsgericht sagt nichts zu der Frage der Zulässigkeit von Fraktionszuwendungen, obwohl sich dies nach dem Sachstand und auch nach dem Verlauf der mündlichen Verhandlung aufgedrängt hätte. So verweist der Prozessvertreter des Landtags Rheinland-Pfalz, Herr Rechtsanwalt Dr. Mayen, darauf, dass in der mündlichen Verhandlung am 2. Mai 2000 als Alternative zur doppelten Grundentschädigung der Fraktionsvorsitzenden ausdrücklich eine Finanzierung über die Fraktionen genannt wurde. Hierbei sei jedenfalls im Rahmen der mündlichen Verhandlung nicht erkennbar geworden, dass von Seiten des Bundesverfassungsgerichts Bedenken gegen diese Art der Finanzierung bestünden. Den jetzt vorliegenden Entscheidungsgründen seien jedenfalls unmittelbar keine auf die Fraktionsfinanzierung übertragbaren Aussagen zu entnehmen.
- Wenn das Bundesverfassungsgericht sich in den Entscheidungsgründen also nicht zu dieser sich aufdrängenden Frage verhält, so dürfte es sich dabei um ein **bewusstes Schweigen** des Gerichts handeln. Dieses kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass hierüber innerhalb des Spruchkörpers bei ansonsten einstimmiger Entscheidung kein Konsens erzielt werden konnte. Andererseits wäre auch ganz einfach möglich, dass das Verfassungsgericht solche Fraktionszuwendungen für zulässig erachtete und über diese „Hintertür“ nicht öffentlich debattieren wollte. Hätte das Bundesverfassungsgericht solche Zahlungen ausschließen wollen, so hätte es jedenfalls im Rahmen eines obiter dictum auch im vorliegenden Landesorganstreitverfahren hierzu Stellung nehmen können. Das Schweigen des BVerfG lässt sich daher als ‚beredtes Schweigen‘ verstehen.<sup>38</sup>
- In einer ganzen Anzahl von Bundesländern wird nunmehr durch freiwerdende Fraktionsmittel für Fraktionsvorsitzende - diese werden künftig aus dem Landeshaushalt

---

<sup>38</sup> Eine parlamentsfreundliche Tendenz des Bundesverfassungsgerichts ließe sich daraus ablesen, dass weder etwas zu der Frage von Übergangsregelungen, Umsetzungsfristen oder Rückforderungsmaßnahmen hinsichtlich der thüringer parlamentarischen Geschäftsführer und Ausschussvorsitzenden verlautbart wurde.

finanziert - Spielräume für sonstige Fraktionsfunktionsträger geschaffen. Diese Spielräume würden durch die Annahme einer Verfassungswidrigkeit von Fraktionszuwendungen wieder genommen. Damit wäre die Entscheidung des BVerfG in ihren Auswirkungen widersprüchlich.

## 2. Gegenargumente aus der Stellung von Fraktionen

Ausschlaggebend für eine differenzierte Behandlung von Zuwendungen aus dem Parlamentshaushalt auf der einen und solchen aus der Fraktionskasse auf der anderen Seite ist jedoch der Umstand, dass Fraktionen nicht Staatsorgane sind, sondern eigenständige Zusammenschlüsse von Abgeordneten, die dem Staat mit eigenen Rechten gegenüber stehen und Selbstorganisationsfreiheit genießen.

a) Das Bundesverfassungsgericht hat sich in zahlreichen Entscheidungen zum Recht der Fraktionen und zu ihrem rechtlichen Status geäußert. Es hat die Fraktionen etwa als „Teile und ständige Gliederungen einer parlamentarischen Körperschaft“<sup>39</sup>, als „von der Verfassung anerkannte Teile eines Verfassungsorgans“<sup>40</sup> oder als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ und „als Gliederung des Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt“<sup>41</sup> bezeichnet. Hieraus ergibt sich jedoch kein schlüssiges Bild<sup>42</sup>, insbesondere lassen sich Fraktionen nicht als „mittelbare Staatsorgane“ qualifizieren, da es ihnen an der Zuständigkeit zur Wahrnehmung von Kompetenzen der tragenden juristischen Person fehlt: Einzelne Fraktionen handeln nicht für das Gesamtparlament oder an dessen Stelle, sondern aus eigenem Recht und eigenem politischen Willen<sup>43</sup>.

Dieses Bild wird von den landesrechtlichen Bestimmungen bestätigt: Gemäß Artikel 85 a der Landesverfassung können sich Abgeordnete zu Fraktionen zusammenschließen. Diese Fraktionen wirken insbesondere durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit. Gemäß § 1 des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz) sind Fraktionen rechtsfähige Vereinigungen. Sie sind nicht Teil der Landesverwaltung und üben keine öffentliche Gewalt aus (§ 1 Abs. 1 Fraktionsgesetz).

Eine Zuordnung der Fraktionen zum öffentlich-rechtlichen bzw. zum privaten Bereich fällt daher schwer. Nach ihrer Funktion sind sie grundsätzlich dem öffentlichen Recht

<sup>39</sup> BVerfGE 20, 56, 104.

<sup>40</sup> BVerfGE 43, 142, 147.

<sup>41</sup> BVerfGE 70, 324, 362.

<sup>42</sup> So auch Schneider/Zeh, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 37 Rdnr. 51.

<sup>43</sup> Schneider/Zeh, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 37 Rdnr. 52.

zuzurechnen, auf ihre Tätigkeit passt jedoch keine der für juristische Personen des öffentlichen Rechts zur Verfügung stehenden Rechtsformen, die alle zu stark vom Verwaltungsrecht geprägt sind.<sup>44</sup> Der von einem Teil der Rechtslehre und der Rechtsprechung vertretenden Auffassung, Fraktionen seien „Organe des Parlaments“ und daher „mittelbare Staatsorgane“<sup>45</sup> wird mit guten Gründen widersprochen. Zur Rechtsnatur der Fraktionen bleibt daher festzuhalten, dass allein der Umstand, dass Fraktionen öffentliche Aufgaben erfüllen, nicht dafür ausreicht, ihnen die Natur von Körperschaften des öffentlichen Rechts zuzusprechen.<sup>46</sup> Maßgeblich ist vielmehr, dass auch das Handeln der Fraktionen, wie das des einzelnen Abgeordneten - nicht dem Parlament als eigenes zugerechnet werden kann.<sup>47</sup> Vorzugswürdig ist daher die Auffassung, dass Fraktionen grundsätzlich unter das Vereinsrecht der §§ 21 ff. BGB fallen; sie wären Kraft gesetzlicher Bestimmung (§ 1 Abs.1 Fraktionsgesetz) rechtsfähige Vereinigungen des privaten Rechts<sup>48, 49</sup>

Als solche genießen sie Organisationsfreiheit und dürfen durch staatliche Maßnahmen grundsätzlich nicht in der eigenständigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben eingeschränkt werden. Hierzu zählt sicherlich auch die finanzielle Bewertung und Ausstattung von Bediensteten. Diese ist – soweit sie nicht zwingend an den Status von Abgeordneten anknüpft – ohne Belang für die Frage nach der formalisierten Gleichbehandlung von Volksvertretern und mit sonstigen dienstvertraglichen Zuwendungen an Abgeordnete gleichzubehandeln.

Zu diesem zusätzlichen und mit eigenem Gewicht in die verfassungsrechtlichen Überlegungen einzustellenden Kriterium der ‚Freiheit der Selbstorganisation der Fraktionen‘ hat das BVerfG in seiner Entscheidung nichts gesagt – es musste dies angesichts des Streitgegenstandes auch nicht tun. Die nun im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stehende Thematik ‚Fraktionszuwendungen‘ befindet sich dagegen in einem anderen Argumentationszusammenhang, der über denjenigen der Entscheidung des BVerfG zum thüringer Abgeordnetengesetz hinausgeht und nicht von diesem präjudiziert wird.

Hieraus ergeben sich die folgenden Argumente:

- Das Selbstorganisationsrecht der Fraktionen, welches auch vom Bundesverfassungsgericht betont wurde, gibt ihnen einen eigenen Regelungsraum, in welchem

<sup>44</sup> Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 37 Rdnr. 53.

<sup>45</sup> So z.B. BVerfGE 1, 229; vgl. Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 275 ff. m.w.N.

<sup>46</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, S. 276.

<sup>47</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, S. 275.

<sup>48</sup> Achterberg, Parlamentsrecht, S. 278.

<sup>49</sup> Letztlich muss man jedoch feststellen, dass das Staatsorganisationsrecht der modernen parlamentarischen Demokratie sich jeder Zuordnung zu Kategorien des überkommenen Verwaltungsrechts bzw. des Privatrechts entzieht, vgl. Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 37 Rdnr. 54.

sie ihre arbeitsteilige Aufgabenerfüllung nach eigenen Vorstellungen umsetzen können.

- Die Entscheidung des BVerfG befasst sich mit der Vergütung zusätzlicher **parlamentarischer Funktionen** (im Interesse und Nutzen der Gesamtvollsvertretung). Dies ist von Zahlungen der Fraktionen zu unterscheiden, welche diese auf Basis privatrechtlicher Verträge mit Personen zur Verfolgung eigener politischer Interessen und zum eigenen Nutzen vornehmen.
  - Diätanzahlungen stellen **keine Vergütungen** für geleistete Dienste dar, sondern folgen dem Alimentationsprinzip, sind also ‚gegenleistungsfreie‘ Amtsentschädigungen. Diese Qualität teilen auch jene Zulagen, die für die Übernahme parlamentarischer Sonderfunktionen in verfassungsrechtlich bedenkenfreier Weise gewährt werden - eben wegen ihres Parlamentsbezugs als prozentual angehobene Diäten. Demgegenüber erfolgen Fraktionszuwendungen als **Gegenleistung der Fraktion** für in ihrem Interesse geleistete Dienste von Abgeordneten oder sonstigen Dritten; diese Zahlungen haben daher **Vergütungscharakter**.
  - Eine Umwegfinanzierung liegt schon deshalb nicht vor, weil mit den Fraktionszahlungen eine andere Zielrichtung verfolgt wird: Hier geht es nicht um die Dotierung einer für den parlamentarischen Betrieb unverzichtbaren Funktion (Fraktionsvorsitzender), sondern um die Finanzierung von im ureigenen Interessen der Fraktionen liegenden Aufgaben (parlamentarischer Geschäftsführer, Arbeitskreisvorsitzender).
  - Fraktionsgeschäftsführer sind nicht zwingend zugleich Abgeordnete. Dies belegt die Praxis in den kleinen Fraktionen im Landtag Rheinland-Pfalz. Damit scheint es jedoch ausgeschlossen, dass Zuwendungen an einen parlamentarischen Geschäftsführer notwendig den Status der übrigen Abgeordneten betreffen. Vielmehr ist diese Situation vergleichbar mit den Fällen, in denen Abgeordnete für außerparlamentarische „Nebentätigkeiten“ Entlohnungen erhalten. Ob ein Abgeordneter nebenher Geschäftsführer einer Wohnungsbaugesellschaft, seines privaten Betriebes oder einer Landtagsfraktion ist, beeinträchtigt danach den Status der übrigen Abgeordneten nicht. Die Funktion der parlamentarischen Geschäftsführer der beiden großen Fraktionen unterscheidet sich insoweit auch vom gleichnamigen Institut des thüringer Abgeordnetengesetzes.
- b) Selbst wenn man dieser Argumentation zum Rechtsstatus von Fraktionen nicht folgen wollte, so bliebe eine Fortsetzung der Tradition einer Dotierung von Fraktionsfunktionsträgern doch unter folgenden Maßgaben zulässig.

- Bei den Fraktionsgeldern handelt es sich nicht um eine einheitliche öffentliche Kasse, sondern um ein Sammelbecken öffentlicher und privater Zuwendungen, mithin um differenziert einsetzbare Mittel der Fraktionen. Dies gilt in jedem Fall für Fraktionsmittel aus Abgeordnetenbeiträgen (vgl. § 4 Abs. 3 Ziffer 1 Buchst. b und c des Fraktionsgesetzes). Eine öffentliche Zweckbindung hat das BVerfG insoweit ausdrücklich verneint.<sup>50</sup>
- Zuwendungen aus ‚freien Mitteln‘ der Fraktionen, also aus Beiträgen der Fraktionsmitglieder und sonstigen Spenden, sind daher in jedem Falle möglich. So könnte zudem eine Rückkoppelung der übrigen Abgeordneten sichergestellt werden, für (interne) Transparenz gesorgt und einer übermäßigen finanziellen Differenzierung vorgebeugt werden.

Insgesamt stellt die Entscheidung einen untauglichen Versuch dar, Idealismus mit verfassungsrechtlichen Mitteln zu erzwingen. Insofern trägt das Urteil auch pädagogische Züge, die unter Verfassungsorganen nicht angebracht sind.

## II. Weitere Vorschläge

Möglich bleibt hinsichtlich der Dotierung von Funktionsstellen von Parlament oder Fraktionen die ‚Flucht in die Aufwandspauschale‘, welche per Gesetz oder Haushaltsplan steuerfrei gestellt werden könnte. Damit sind jedoch weitere rechtliche Risiken verbunden, soweit die Pauschalen (auch) Vergütungscharakter haben.<sup>51</sup>

Vor einer Entscheidung in dieser Angelegenheit sollte der Konsens mit dem Bundestag und den übrigen Landtagen gesucht werden.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r   D i e n s t

---

<sup>50</sup> BVerfG in NVwZ 1982, 613 f.

<sup>51</sup> Vgl. zum Besoldungsrecht BVerwG, Urteil v. 8. Juli 1994 – 2 C 3.93.