

Leitsätze

zu dem Urteil des Zweiten Senats

vom 21. Juli 2000

- 2 BvH 3/91 -

- 1. Die gesetzliche Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen ist eine Maßnahme im Rahmen der Parlamentsautonomie, die der Landtag grundsätzlich in eigener Verantwortung trifft.**
- 2. Die Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten wird - soweit Funktionszulagen in Rede stehen - durch Art. 38 Abs. 1 GG eingeschränkt. Das auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG fußende Freiheitsgebot des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, die Abgeordneten in Statusfragen formal gleich zu behandeln, damit keine Abhängigkeiten oder Hierarchien über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinaus entstehen.**
- 3. Um eine der Freiheit des Mandats und der Statusgleichheit der Abgeordneten entsprechende, von sachfremden Einflüssen freie politische Willensbildung zu gewährleisten, ist die Zahl der mit Zulagen bedachten Funktionsstellen auf wenige politisch besonders herausgehobene parlamentarische Funktionen zu beschränken.**



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
den Antrag**

festzustellen,

§ 5 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz) vom 7. Februar 1991 verstößt gegen Art. 3 Grundgesetz, § 2 Abs. 1 und § 9 Abs. 4 der Vorläufigen Landdessatzung für das Land Thüringen, Art. 38 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 3 Grundgesetz, soweit

1. nach Abs. 2 Nummer 1 die Fraktionsvorsitzenden eine zusätzliche steuerpflichtige Entschädigung in Höhe der einfachen Grundentschädigung nach Abs. 1 erhalten,
2. nach Abs. 2 Nummer 2 je ein parlamentarischer Geschäftsführer jeder Fraktion eine zusätzliche steuerpflichtige Entschädigung in Höhe von 70 vom Hundert der Grundentschädigung nach Abs. 1 erhält,
3. nach Abs. 2 Nummer 3 bei Fraktionen mit mehr als 20 Mitgliedern je zwei stellvertretende Fraktionsvorsitzende und bei den übrigen Fraktionen je ein stellvertretender Fraktionsvorsitzender und die Ausschussvorsitzenden eine zusätzliche steuerpflichtige Entschädigung nach Abs. 1 in Höhe von 40 vom Hundert erhalten,

Antragsteller: 1. Herr B... , ehemals Mitglied des Thüringer Landtags,

2. Herr G... , ehemals Mitglied des Thüringer Landtags,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Till Müller-Heidelberg und Kollegen,
Veronastraße 10, Bingen -

Antragsgegner: der Thüringer Landtag, vertreten durch die Präsidentin,
Arnstädter Straße 51, Erfurt,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Hans-Peter Schneider,
Rominteweg 1, Hannover -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 2. Mai 2000 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Der Erlass von § 5 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz) vom 7. Februar 1991 hat gegen § 2 Absatz 1 Satz 2 der Vorläufigen Landdessatzung für das Land Thüringen vom 7. November 1990 in Verbindung mit Artikel 38 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes verstoßen, soweit danach parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und die Ausschussvorsitzenden zusätzliche Entschädigungen erhalten.

Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Gründe:

A.

In dem Landesorganstreitverfahren geht es um die Frage, ob Abgeordneten des Thüringer Landtags mit besonderen parlamentarischen Funktionen eine Zulage zur Grundentschädigung gezahlt werden darf. 1

I.

1. Die Vorläufige Landdessatzung für das Land Thüringen vom 7. November 1990, die bis zum Inkrafttreten der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 galt, gab dem staatlichen Leben in Thüringen, wie es in der Präambel hieß, für die Übergangszeit eine vorläufige Ordnung. Sie bestimmte unter anderem: 2

§ 2

3

(1) Der Landtag besteht aus den vom Volk gewählten Abgeordneten. Sie sind Vertreter des Volkes, nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden. 4

(...) 5

§ 3 6

Der Landtag gibt sich binnen Jahresfrist eine Geschäftsordnung. 7

§ 9 8

(...) 9

(4) Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung; das Nähere regelt ein Gesetz. 10

2. Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz - ThürAbgG -) wurde als gemeinsamer Antrag der Fraktionen der CDU, SPD, LL-PDS und F.D.P. am 20. Dezember 1990 in den Thüringer Landtag eingebracht, gegen die Stimmen der Fraktion "Neues Forum/Grüne/Demokratie jetzt" am 30. Januar 1991 verabschiedet, am 7. Februar 1991 durch den Landtagspräsidenten verkündet und im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen vom 13. Februar 1991 veröffentlicht (ThürGVBl S. 27). Die ursprüngliche Fassung des § 5 ThürAbgG, die noch zur Zeit der Antragstellung im vorliegenden Verfahren galt, lautete: 11

§ 5 12

Grundentschädigung 13

(1) Ein Mitglied des Landtags erhält eine steuerpflichtige monatliche Grundentschädigung von 3.500 Deutsche Mark, welche dreizehnmal im Jahr gezahlt wird. 14

(2) Eine zusätzliche steuerpflichtige und nicht versorgungsfähige Entschädigung erhalten 15

1. der Präsident des Landtags und die Fraktionsvorsitzenden in Höhe einer einfachen Grundentschädigung nach Absatz 1, 16

2. die Vizepräsidenten und je ein parlamentarischer Geschäftsführer jeder Fraktion in Höhe von 70 vom Hundert der Grundentschädigung nach Absatz 1, 17

3. bei den Fraktionen mit mehr als 20 Mitgliedern je zwei stellvertretende Fraktionsvorsitzende, bei den übrigen Fraktionen je ein stellvertretender Fraktionsvorsitzender und die Ausschußvorsitzenden in Höhe von 40 vom Hundert der Grundentschädigung nach Absatz 1. 18

Auch diese zusätzliche Entschädigung wird dreizehnmal im Jahr gezahlt. 19

II.

1. Die Antragsteller wurden am 14. Oktober 1990 als Abgeordnete in den Thüringer 20

Landtag gewählt und waren Mitglieder der Fraktion "Neues Forum/Grüne/Demokratie jetzt". Sie zählten nicht zum Kreis der durch Funktionszulagen gemäß § 5 Abs. 2 ThürAbgG begünstigten Abgeordneten und schieden mit Ablauf der ersten Wahlperiode aus dem Thüringer Landtag aus.

2. Am 8. Juli 1991 haben die Antragsteller den vorliegenden Antrag gestellt. Sie halten ihn für statthaft, da es zur Zeit der Antragstellung, noch vor der Errichtung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, keinen anderen Rechtsweg gegeben habe. Die von ihnen angegriffene Regelung der Abgeordnetenentschädigung betreffe ihren verfassungsmäßigen Abgeordnetenstatus und verletze § 2 Abs. 1 und § 9 Abs. 4 der Vorläufigen Landdessatzung für das Land Thüringen sowie Art. 3 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 3 GG.

21

In § 9 Abs. 4 der Vorläufigen Landdessatzung sei ihnen eine angemessene Entschädigung garantiert worden. Angemessen sei nur eine formal gleiche Entschädigung. Die Zahlung von Zusatzentschädigungen an andere Abgeordnete verletze sie in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung, missachte zugleich das grundsätzliche Zulagenverbot im Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 40, 296 ff.) und bewirke eine ungerechtfertigte Privilegierung von etwa einem Drittel der Thüringer Landtagsabgeordneten. Die besonderen parlamentarischen Funktionen ließen sich nicht von der Abgeordnetenstellung trennen, sondern seien spezifische Ausprägungen der Mandatswahrnehmung. Die Zusatzentschädigungen wären nur zu rechtfertigen, wenn sich für die damit bedachten Funktionen keine Kandidaten fänden; davon könne allerdings keine Rede sein. Die Mehrarbeit der Funktionsträger sei hingegen kein rechtfertigender Grund. Auch das Verhältnis der Funktionszulagen untereinander sei verfassungswidrig, namentlich die Gleichstellung der Fraktionsvorsitzenden mit dem Parlamentspräsidenten und der parlamentarischen Geschäftsführer mit den Parlamentsvizepräsidenten. Das Amt eines parlamentarischen Geschäftsführers sei ohnehin nicht zwingend notwendig und könnte von kleineren Fraktionen allein wegen der Dotierung eingerichtet werden. Der Vorsitz in einem Ausschuss sei kein parlamentarisch herausgehobenes Amt. Die dreizehmalige Auszahlung der Funktionszulagen verschärfe die Ungleichbehandlung und führe eine dem Abgeordnetenstatus fremde, an der Alimentation der Beamten orientierte Treueprämie oder Gratifikation für geleistete Dienste ein.

22

III.

Der Antragsgegner hält den Antrag für unzulässig. Den Antragstellern fehle die Antragsbefugnis, weil die Funktionszulagen mit dem verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten nicht verknüpft seien. Die Zulagen seien nicht Teil der Abgeordnetenentschädigung. Deren normative Anknüpfung an die Grundentschädigung sei nichts weiter als ein Modus der Berechnung. Die mit einer Vergütung bedachten besonderen Funktionen beruhten vielmehr auf dem Selbstorganisationsrecht des Thüringer Landtags, auf Wahl- und Beststellungsakten im Parlament. Die Einführung von Zulagen stehe dem Landtag innerhalb der allein objektivrechtlichen Grenzen der Willkür

23

frei.

Der Antrag sei auch unbegründet. Das gelte selbst dann, wenn man für die Funktionszulagen einen zwingenden Grund verlange. Anders als die einfachen Abgeordneten ohne rechtliche Dienstpflcht stünden die Funktionsträger in besonderen öffentlichen Amtsverhältnissen mit speziellen Rechten und Pflichten. Fraktionsvorsitzende leiteten notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens. Sie steuerten mit ihren Stellvertretern und den parlamentarischen Geschäftsführern auf maßgebliche Weise den Ablauf der Parlamentsarbeit. Ausschussvorsitzende seien die Präsidenten eines verkleinerten Abbilds des Plenums. Sie moderierten, koordinierten und repräsentierten die für die Kontrolle der Landesregierung faktisch entscheidenden Ausschüsse. Die in § 5 Abs. 2 ThürAbgG mit Zulagen bedachten Ämter seien für die Funktionsfähigkeit des Thüringer Landtags unentbehrlich. Die Sondervergütungen trügen ihrer Bedeutung für das Parlament Rechnung, honorierten die häufige Anwesenheit der Funktionsträger am Sitz des Landtags, kompensierten die aus der Abwesenheit im Wahlkreis folgenden verminderten Chancen zur Wiederwahl und seien ein notwendiger Anreiz für geeignete Parlamentarier, ein mit Mehrarbeit verbundenes Amt auf sich zu nehmen. Letztlich trügen die Zulagen dazu bei, dass alle Bevölkerungsschichten durch Abgeordnete im Landtag repräsentiert seien.

24

IV.

Der Bundestag, mehrere Landtage und Rechnungshöfe haben Stellung genommen.

25

1. Der Bundestag hält Funktionszulagen für verfassungsgemäß. Es handle sich nicht um gestaffelte Diäten, die nach dem bundeseinheitlich geltenden Gebot formaler Gleichheit verboten seien. Vielmehr werde mit den Zulagen eine außerordentliche Verantwortung und Inanspruchnahme honoriert. Es falle in die Autonomie der Parlamente, diejenigen Funktionen und Funktionsträger zu bestimmen, denen eine Zulage gewährt werden solle. Strikte Gleichheit sei im Verhältnis der Fraktionen untereinander geboten, im Übrigen seien die Gesetze nur auf Willkür zu prüfen. Davon abgesehen gebe es zwingende Gründe für Zulagen an Fraktionsvorsitzende und ihre Vertreter, an die parlamentsangehörigen Fraktionsgeschäftsführer und die Ausschussvorsitzenden.

26

2. Die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg meint, dass die Gewährung von Rechtsschutz im subsidiären Landesorganstreit aus Rücksicht auf die Verfassungsautonomie der Länder im Zusammenhang mit den Homogenitätsanforderungen aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG stehen müsse. Die Zusatzentschädigungen für bestimmte Abgeordnete folgten aus den jeweiligen Parlamentsstrukturen und unterschieden im Unterschied zur Statusgleichheit der Abgeordneten nicht dem Homogenitätsgebot. Die Landesgesetzgeber hätten insoweit einen Gestaltungsspielraum zur Einführung von Funktionszulagen. Dieser sei bei den in Rede stehenden Zulagen nicht verlassen worden.

27

3. Der Landtag von Sachsen-Anhalt meint zu den von ihm eingeführten Funktionszulagen, sie genügten dem Transparenzgebot und trügen der überdurchschnittlichen Belastung der Funktionsträger Rechnung. Deren zusätzliche Entschädigung sei im Interesse der Arbeitsfähigkeit des Parlaments zwingend erforderlich. In Sachsen-Anhalt würden Zulagen weder inflationär verteilt noch kumulativ gezahlt. 28

4. Die Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Landtags deckt sich mit dem Vorbringen des Antragsgegners. 29

5. Der Bundesrechnungshof verweist auf die Konferenz der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, die am 11. Juni 1991 zu den Leistungen an Funktionsträger der Fraktionen die folgenden Leitsätze beschlossen hat: 30

Es gibt beachtliche Gründe, entsprechend der geltenden Staatspraxis Funktionsträgern in den Fraktionen besondere Vergütungen aus öffentlichen Mitteln zu gewähren. Dies ist in einigen Ländern gesetzlich geregelt. 31

Im Interesse der Transparenz haushaltswirksamer Entscheidungen ist es angebracht, auch dort, wo bislang noch nicht geschehen, hierüber eine Regelung durch Gesetz herbeizuführen. 32

V.

Im Bundestag und in allen Länderparlamenten erhalten der Präsident und seine Stellvertreter Zulagen. In mehreren Ländern erhalten auch Ausschussvorsitzende, Fraktionsvorsitzende und ihre Stellvertreter, parlamentarische Geschäftsführer und Arbeitskreisvorsitzende der Fraktionen Zulagen (vgl. die Übersicht in: BTDrucks 12/5020, Anlage 16; Stand vom 19. Mai 1993). 33

B.

Der Antrag im Landesorganstreitverfahren ist unzulässig, soweit die dreizehnmalige Zahlung von Funktionszulagen pro Jahr gerügt wird, im Übrigen zulässig. 34

1. Das Bundesverfassungsgericht ist im vorliegenden Fall gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Fall GG, § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG zuständig. Das subsidiäre Landesorganstreitverfahren gewährleistet einen lückenlosen Rechtsschutz für die am Verfassungsleben eines Landes Beteiligten gegen alle Verletzungen ihrer eigenen Rechte aus der Landesverfassung (vgl. BVerfGE 93, 195 <202>). Die Verletzung kann auch im Erlass eines Gesetzes bestehen (vgl. BVerfGE 99, 332 <336 f.>). Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts entfällt allerdings, wenn und sobald das Landesrecht für die Streitbeteiligten einen eigenen Rechtsweg zur Entscheidung der konkreten landesverfassungsrechtlichen Streitigkeit bereithält (vgl. BVerfGE 90, 43 <45>). Daran fehlt es hier. Die durch die Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 und das Gesetz über den Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 28. Juni 1994 für Thüringer Landtagsabgeordnete geschaffene Möglichkeit, einen Organstreit vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof zu führen, hat für die konkrete Streitigkeit keinen vorrangigen Rechtsweg eröffnet. Denn die Antragsteller hätten nicht die An- 35

tragsfrist von sechs Monaten nach Bekanntwerden der beanstandeten Maßnahme (§ 39 Abs. 3 ThürVerfGHG) einhalten können. Eine Übergangsvorschrift, die dem Thüringer Verfassungsgerichtshof die Entscheidung über einen Fall wie diesen ermöglicht, fehlt.

2. Die Antragsteller sind im Landesorganstreitverfahren parteifähig (§ 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG). Sie wurden als Mitglieder des Thüringer Landtags, eines obersten Landesorgans, bereits durch §§ 2, 9 der Vorläufigen Landessatzung für das Land Thüringen mit eigenen Rechten ausgestattet. Sie haben ihre Parteifähigkeit nicht mit dem Ausscheiden aus dem Thüringer Landtag verloren. Maßgeblich für die Parteifähigkeit von Abgeordneten im Organstreit ist ihr Status zu dem Zeitpunkt, zu dem sie den Verfassungsstreit anhängig gemacht haben (vgl. BVerfGE 4, 144 <152>).

36

3. Die Antragsteller haben hinreichend geltend gemacht, durch den Streitgegenstand in ihren Rechten oder Zuständigkeiten unmittelbar berührt zu sein (§ 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG). Die Antragsbefugnis im Organstreit ist gegeben, wenn Antragsteller schlüssig behaupten, dass sie und der Antragsgegner an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind und dass der Antragsgegner hieraus erwachsende eigene verfassungsmäßige Rechte und Zuständigkeiten der Antragsteller durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. BVerfGE 93, 195 <203>). Schlüssig ist die Behauptung, wenn die Rechtsverletzung nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint (vgl. BVerfGE 93, 195 <204>). Das trifft auf das Vorbringen der Antragsteller zu. Sie wären als Abgeordnete ohne zusätzlich dotierte Funktion verfassungswidrig in ihrem Status beeinträchtigt, wenn die Vorläufige Landessatzung eine Verfassung ist, die Zusatzentschädigungen verbietet. Das liegt angesichts der vom Senat im Diäten-Urteil geäußerten Auffassung nicht fern, der zufolge Funktionszulagen als Teil der Abgeordnetenentschädigung zu begreifen und dem formalen Gleichheitssatz unterworfen sind (vgl. BVerfGE 40, 296 <318>).

37

4. a) Das Rechtsschutzinteresse an einer Entscheidung in der Sache ist auch nach dem Ausscheiden der Antragsteller aus dem Thüringer Landtag nicht entfallen, soweit die Funktionszulagen in Rede stehen.

38

Im Grundsatz gilt allerdings, dass ein objektives Interesse an der Klärung einer Streitfrage des Landesverfassungsrechts durch das Bundesverfassungsgericht nicht besteht, wenn das subjektive Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller fortgefallen ist. Denn in dem föderativ gestalteten Bundesstaat des Grundgesetzes stehen die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder grundsätzlich selbstständig nebeneinander. Entsprechendes gilt für die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder. Daraus folgt, dass die Landesverfassungsgerichtsbarkeit nicht in größere Abhängigkeit gebracht werden darf, als es nach dem Bundesverfassungsrecht unvermeidbar ist (vgl. BVerfGE 96, 231 <242>). Besondere Zurückhaltung ist bei der subsidiären Landesorganstreitigkeit angezeigt, weil dem Verfassungsgericht des Bundes durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Fall GG die Entscheidungszuständigkeit in denjenigen

39

Fällen eingeräumt wird, die nach der Landesverfassung dem Verfassungsgericht des Landes vorenthalten sind. Dies lässt sich nur mit dem Gedanken rechtfertigen, dass nach der grundgesetzlichen Ordnung auch in den - durch das Grundgesetz mitverfassten - Ländern Rechtsschutz für Verfassungsorgane und -organteile notwendig ist, soweit diese zur Wahrnehmung ihrer Funktion des Schutzes bedürfen (vgl. BVerfGE 60, 319 <326>; 91, 246 <250>).

Im vorliegenden Fall bleibt das Bundesverfassungsgericht ausnahmsweise zur Entscheidung in der Sache berufen. Das Diäten-Urteil hat mit seinen Ausführungen zur grundsätzlichen Verfassungswidrigkeit von Funktionszulagen vielfach den Eindruck vermittelt, dieses Verdikt gelte verbindlich für den Bund und alle Länder. Nach diesem Rechtsstandpunkt wäre ein Landesverfassungsgericht ohnehin gehalten, nach Art. 100 Abs. 3 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es Funktionszulagen in einem größeren Umfang für verfassungsgemäß hielte als der Senat in seinem Diäten-Urteil. Eine erneute Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Sache bleibt daher geboten.

40

b) Das Rechtsschutzinteresse ist hingegen entfallen, soweit die Antragsteller auch noch nach dem Ausscheiden aus dem Thüringer Landtag die dreizehnmalige Zahlung der Funktionszulagen pro Jahr gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 ThürAbgG a.F. rügen. Die Norm ist durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes vom 28. Februar 1995 (ThürGVBl S. 109) abgeändert worden. Nunmehr wird die Zusatzentschädigung nur noch zwölfmal im Jahr gezahlt. Für ein gleichwohl fortbestehendes Interesse an der Klärung einer landesverfassungsrechtlichen Frage ist nichts ersichtlich.

41

C.

Der Antrag hat in der Sache zum Teil Erfolg. Die in § 5 Abs. 2 Satz 1 ThürAbgG angeordneten Zahlungen von zusätzlichen Entschädigungen für stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen und die Vorsitzenden der Ausschüsse verstoßen gegen § 2 Abs. 1 der Vorläufigen Landessatzung für das Land Thüringen in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG. Die ebenfalls angegriffene Anordnung der Zahlung von zusätzlichen Entschädigungen an Fraktionsvorsitzende hält dagegen der verfassungsrechtlichen Überprüfung stand.

42

I.

1. Der verfassungsrechtliche Maßstab für die Überprüfung des Antrags ist in erster Linie der Vorläufigen Landessatzung für das Land Thüringen vom 7. November 1990 zu entnehmen, in zweiter Linie dem Grundgesetz.

43

a) Die Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 bildet nicht den Maßstab, weil sie am maßgeblichen Tag des Erlasses von § 5 Abs. 2 Satz 1 ThürAbgG noch nicht in Kraft getreten war. Der Antrag im Landesorganstreitverfahren richtet sich gegen eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners (vgl. § 71

44

Abs. 2 i.V.m. § 64 Abs. 3 BVerfGG), bei einem Streit um die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes also gegen den Erlass der Norm und nicht etwa gegen die Norm als solche. Anzuknüpfen ist an den Tag, an dem der Landtag das Gesetz beschlossen hat (vgl. BVerfGE 99, 332 <336 f.>), hier der 30. Januar 1991.

b) Die Vorläufige Landessatzung für das Land Thüringen, die am Tag des angegriffenen Gesetzesbeschlusses galt, ist eine Landesverfassung im Sinne der §§ 71 Abs. 1 Nr. 3, 72 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG. Ihr besonderer, über einem einfachen Gesetz stehender Rang ergibt sich aus ihrer Präambel sowie aus der in § 17 der Vorläufigen Landessatzung angeordneten erschwerten Abänderbarkeit und erhöhten Bestandskraft ihrer Normen. 45

c) Regelt das Landesverfassungsrecht den Status und die Entschädigung von Landtagsabgeordneten, ergibt sich aus dem Grundgesetz grundsätzlich kein zusätzlicher verfassungsrechtlicher Maßstab. Denn das Grundgesetz gewährleistet den Ländern, soweit es für deren Verfassungen keine ausdrücklichen Vorgaben enthält, eigenständige Verfassungsbereiche (vgl. BVerfGE 96, 345 <368 f.>; 99, 1 <11>). Die Bedeutung der parlamentsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes und der zu ihnen ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschränkt sich darauf, den nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu gewährleistenden Grundsätzen der verfassungsmäßigen Ordnung in den Ländern in Bezug auf das Landesparlament Konturen zu geben. Die Bestimmungen über den Status der Bundestagsabgeordneten und die Stellung des Bundestags sind dabei nicht in ihren konkreten Ausgestaltungen, sondern nur in ihren essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätzen für die Verfasstheit der Länder von Bedeutung (vgl. BVerfGE 90, 60 <84 f.>). Im Übrigen steht es den Ländern frei, den Status und die Fragen der finanziellen Ausstattung der Landtagsabgeordneten abweichend von den Art. 38 ff. GG zu regeln. 46

2. Die Schaffung von parlamentarischen Funktionsstellen und deren finanzielle Ausstattung unterfallen der Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten. 47

a) Die Vorläufige Landessatzung für das Land Thüringen bestimmte die Stellung des Landtags und dessen Aufgaben ebenso wie das Grundgesetz für den Bundestag. Danach war der Landtag als Repräsentationsorgan des Landesvolkes für alle grundlegenden politischen Entscheidungen, insbesondere für die Gesetzgebung und die Kontrolle der Landesregierung verantwortlich. Aus dieser hervorgehobenen verfassungsrechtlichen Stellung folgt eine im sachlichen Umfang weit reichende Parlamentsautonomie (vgl. die den Landtag betreffenden Regelungen der §§ 2 bis 9 der Vorläufigen Landessatzung). 48

b) Die gesetzliche Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen ist eine Maßnahme im Rahmen der Parlamentsautonomie, die der Landtag grundsätzlich in eigener Verantwortung trifft. 49

aa) Die dem Landtag als Verfassungsorgan zustehende Autonomie erstreckt sich nicht nur auf Angelegenheiten der Geschäftsordnung im Sinne des § 3 der Vorläufigen Landdessatzung für das Land Thüringen und Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG. Autonomie bezeichnet die allgemeine Befugnis des Parlaments, seine eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln (Pietzcker, in: Schneider/Zeh <Hrsg.>, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 334). Diese Befugnis fand ihren Hauptanwendungsbereich zwar ursprünglich in Fragen der Geschäftsordnung. Das Recht des Parlaments, seine inneren Angelegenheiten zu regeln, erstreckt sich daher traditionell auf die Bereiche "Geschäftsgang" und "Disziplin". Doch gehört dazu auch die Befugnis, sich selbst zu organisieren und sich dadurch in Stand zu setzen, seine Aufgaben zu erfüllen (vgl. BVerfGE 80, 188 <219>).

bb) Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassungen haben die überkommenen Grundsätze der Parlamentsautonomie umfassend und einheitlich geregelt. Die aus ihr fließenden wesentlichen, beispielhaft im Grundgesetz aufgeführten Rechte, wie die Geschäftsordnungsautonomie (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG), das Selbstversammlungsrecht (Art. 39 Abs. 3 GG), die Wahl eigener Organe (Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG), das Enqueterecht (Art. 44 Abs. 1 GG), die Immunität der Abgeordneten (Art. 46 GG) sowie Hausrecht und Polizeigewalt (Art. 40 Abs. 2 GG), bilden den Kern der verfassungsrechtlich begründeten Parlamentsautonomie.

Das Bundesverfassungsgericht zählt zu den Regelungsgegenständen des Selbstorganisationsrechts die Abläufe des Gesetzgebungsverfahrens, soweit es nicht in der Verfassung selbst geregelt ist, sowie die Funktion, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Ausschüsse, die Wahrnehmung von Initiativ-, Informations- und Kontrollrechten, die Bildung und die Rechte von Fraktionen und die Ausübung des parlamentarischen Rederechts (BVerfGE 80, 188 <219>).

cc) Dieser Katalog zählt die Regelungsgegenstände und Instrumente der Parlamentsautonomie nicht erschöpfend auf. Denn auch dieses Recht muß im Hinblick auf die jeweiligen politischen Verhältnisse konkretisiert werden, um eine Anpassung an veränderte Arbeitsbedingungen zu ermöglichen. So kann die Parlamentsautonomie eine gegenüber früheren Verfassungsepochen gewandelte Aktualität durch den Umstand gewinnen, dass nicht mehr wie in der klassischen Lehre Parlament und Regierung einander gegenüberstehen, sondern die Grenze quer durch das Plenum verläuft: Regierung und die sie unterstützende Parlamentsmehrheit bilden gegenüber der Opposition politisch eine Einheit. Auch auf die zunehmende Komplexität der Regelungsbedürfnisse muss das Parlament im Rahmen des Selbstorganisationsrechts reagieren. Das moderne Parlament muss daher Strategien des arbeitsteiligen Zusammenwirkens und der Koordination der politischen Willensbildung entwickeln, will es seine Arbeitsfähigkeit nicht einbüßen.

dd) Kraft seiner Autonomie darf das Parlament auf diese neuen politischen Arbeitsbedingungen nicht nur durch den Ausbau von parlamentarischen Organisationsstrukturen reagieren. Auch die Schaffung besonders zu entschädigender Funktionsstellen

ist dem Binnenbereich parlamentarischer Organisation zuzurechnen. Die für diese eingeräumten Zusatzentschädigungen haben ihre Grundlage nicht in dem Mandat, sondern in besonderen Wahl- und Beststellungsakten des Parlaments (Sondervotum Seuffert - BVerfGE 40, 296 <340>).

3. Die Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten ist allerdings nicht unbegrenzt. Sie wird - soweit die Funktionszulagen in Rede stehen - durch Art. 38 Abs. 1 GG eingeschränkt. In beiden Sätzen dieser Vorschrift ist das Prinzip der repräsentativen Demokratie verankert. Es gewährleistet für jeden der nach den Grundsätzen des Satzes 1 gewählten Abgeordneten sowohl die Freiheit in der Ausübung seines Mandates als auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes (a). Um eine diesen Anforderungen entsprechende, von sachfremden Einflüssen freie politische Willensbildung zu gewährleisten, ist die Zahl der mit Zulagen bedachten Funktionsstellen auf wenige politisch besonders herausgehobene parlamentarische Funktionen zu beschränken (b).

55

a) Die vom Volk ausgehende und in der Wahl ausgeübte Staatsgewalt wird vom Parlament als Ganzes im Sinne der Gesamtheit seiner Mitglieder wahrgenommen. Die genannten Grundlagen der repräsentativen Demokratie wirken auch auf das parlamentarische Entscheidungsverfahren ein, indem sie grundsätzlich die Mitwirkung aller Abgeordneten bei der Willensbildung des Parlaments erfordern und bei der Schaffung der äußeren Bedingungen, unter denen die Parlamentsbeschlüsse zustande kommen, Berücksichtigung verlangen (vgl. BVerfGE 44, 308 <315 f.>). Dies setzt zum einen die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten im Rahmen der parlamentarischen Arbeit voraus (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>). Der Senat hat in dem Diäten-Urteil das Gebot der formalisierten Gleichbehandlung zum anderen auf die Bemessung der Abgeordnetenentschädigung erstreckt. Er hat dies aus dem in den Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG zum Ausdruck gelangten Prinzip abgeleitet, wonach jedermann 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. Denn das Grundgesetz kenne keine für den Status des Abgeordneten erheblichen besonderen, in seiner Person liegenden Umstände, die es rechtfertigten, innerhalb des Status zu differenzieren. Aus diesem Recht auf gleiche Teilhabe im Prozess der politischen Willensbildung folge auch das Gebot der gleichen Entschädigung. Denn nur dann könnten die Abgeordneten praktisch als Vertreter des ganzen Volkes gelten, wenn Vertreter aus allen Schichten des Volkes Abgeordnete sein können (vgl. BVerfGE 40, 296 <317 f.> und insoweit übereinstimmend BayVerfGH 35, 148 <158 f.>).

56

In seiner jüngeren - allerdings nicht die Abgeordnetenentschädigung betreffenden - Rechtsprechung hat der Senat Fragen der Stellung der Abgeordneten im Parlament nicht mehr im Rückgriff auf den aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleiteten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit beantwortet. Dessen Anwendung, so der Senat in seinem Urteil vom 16. Juli 1991, "ist auf Wahlen beschränkt". Demgegenüber habe der parla-

57

mentsbezogene Grundsatz, wonach alle Mitglieder des Parlaments einander gleichgestellt seien, seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfGE 84, 304 <325>). Der in dieser Norm gewährleistete repräsentative Status der Abgeordneten umfasse das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozeß der parlamentarischen Willensbildung (so mit Bezug auf die Abgeordneten des Bundestags BVerfGE 96, 264 <278>).

Der Senat gibt, soweit die Entschädigung der Abgeordneten in Rede steht, die isolierte Bezugnahme auf jeweils einen der beiden Sätze des Art. 38 Abs. 1 GG auf. Denn diese stehen im Hinblick auf das durch sie konkretisierte Prinzip der repräsentativen Demokratie in einem unauflösbaren, sich wechselseitig bedingenden Zusammenhang. So setzt sich insbesondere die Gleichheit der Wahl in der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten fort. Beide besonderen Gleichheitssätze stützen den Repräsentationsgedanken aus unterschiedlichen Richtungen.

58

Die Gleichheit aller Staatsbürger in der freien Ausübung ihres Wahlrechts findet im Parlament ihren Ausdruck in dem freien Mandat. Denn nur die rechtlich freie Entscheidung fördert das Denken in Alternativen, öffnet die Aufmerksamkeit für die Vielfalt der Interessen und ermöglicht deren Ausgleich. Das freie Mandat "schließt die Rückkopplung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewußt ein" und schafft durch den Zwang zur Rechtfertigung Verantwortlichkeit (Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh <Hrsg.>, a.a.O., S. 185). Dieses letztlich auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG fußende Freiheitsgebot des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, die Abgeordneten in Statusfragen formal gleich zu behandeln, damit keine Abhängigkeiten oder Hierarchien über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinaus entstehen.

59

b) Die formelle Gleichheit der Abgeordneten sowie die angemessene Entschädigung gemäß § 9 Abs. 4 Vorläufige Landdessatzung und Art. 48 Abs. 3 GG sollen die Freiheit des Mandats gewährleisten. Die der Bedeutung des Amtes angemessene Entschädigung soll dem Abgeordneten ermöglichen, als Vertreter des ganzen Volkes frei von wirtschaftlichen Zwängen zu wirken (vgl. BVerfGE 40, 296 <315 f.>). 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 (vgl. H. Meyer, Das fehlfinanzierte Parlament, in: Huber/Möble/Stock <Hrsg.>, Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 62 ff.).

60

Der Abgeordnete bewegt sich zwar in einem Spannungsverhältnis zwischen der Freiheit seines Mandats und einer Einordnung in die Fraktionsdisziplin. Das politische Eingebundensein des Abgeordneten in Partei und Fraktionen im Bund und in den Ländern ist jedoch verfassungsrechtlich zulässig; denn das Grundgesetz weist den Parteien eine besondere Rolle im Prozess der politischen Willensbildung zu (Art. 21 Abs. 1 GG). Die von den Abgeordneten einer Partei gebildeten Fraktionen neh-

61

men in diesem Prozess Koordinierungsaufgaben wahr, die angesichts der Vielzahl und Vielschichtigkeit der im Parlament zu behandelnden Regelungsbedürfnisse für die parlamentarische Arbeit unabdingbar sind. Wenn der einzelne Abgeordnete im Parlament politisch Einfluss ausüben will, bedarf er der Unterstützung seiner Fraktion (dazu näher Schüttemeyer, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 - 1997, 1998, S. 24, 27, 38 f.; Sontheimer/Bleek, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 1999, S. 290).

Daraus folgende Abhängigkeiten des einzelnen Abgeordneten von Fraktionsbeschlüssen sind im Rahmen funktioneller Differenzierung der Parlamentsarbeit auch mit Blick auf Art. 21 Abs. 1 GG hinzunehmende. 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.

62

4. Aus den vorangehenden maßstäblichen Erwägungen lässt sich nicht unmittelbar ablesen, unter welchen Voraussetzungen zusätzliche Entschädigungen für parlamentarische Funktionen geschaffen werden dürfen, ohne die Statusgleichheit der Abgeordneten und die Freiheit des Mandats zu beeinträchtigen. Regelungen über die innere Ordnung des Parlaments bedürfen der Flexibilität, um eine Anpassung an die veränderte Verfassungswirklichkeit zu ermöglichen. In der Gestaltung hat das Parlament schon im Hinblick auf seine besonderen Arbeitsbedingungen (etwa als Vollzeit- oder Teilzeitparlament) weitgehende Freiheit. Dabei muss in Kauf genommen werden, dass sich solche Regeln unter Umständen ungleichmäßig auswirken (vgl. BVerfGE 10, 4 <19 f.>). Hinsichtlich der Reichweite und Grenzen der Parlamentsautonomie in Bezug auf Funktionszulagen lassen sich daher nur sehr allgemeine Kriterien aufzeigen, die als Leitgesichtspunkte dienen können.

63

a) Vornan muss das Parlament zeitgemäße Strukturen ausbilden können, die der Vielzahl, Bandbreite und Komplexität der Gegenstände parlamentarischer Gesetzgebung und Kontrolle Rechnung tragen. Demgemäß setzt das Gelingen einer wirksamen und rationalen parlamentarischen Arbeit besondere Qualifikationen demokratischer Führung, vor allem besondere Sach- und Verfahrenskunde sowie Fähigkeiten der Information, Kommunikation und des Vermittelns voraus. Dies spricht dafür, dass Funktionen geschaffen und unter bestimmten Voraussetzungen auch besonders honoriert werden können, mit deren Hilfe die politische Willensbildung koordiniert werden kann.

64

b) Auf der anderen Seite ist der Gefahr zu begegnen, dass durch die systematische Ausdehnung von Funktionszulagen "Abgeordnetenlaufbahnen" und Einkommens-

65

hierarchien 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 können darum zum einen nur in geringer Zahl vorgesehen werden und sind zum anderen auf besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen zu begrenzen.

Durch eine Vielzahl von besonders zu entschädigenden Funktionsstellen verstärkt sich die Abhängigkeit des einzelnen Abgeordneten von der politischen Gruppe, der er angehört. Bei den zahlenmäßig begrenzten Spitzenpositionen im Parlament dagegen ist die Gefahr eines solchen den Prinzipien der Gleichheit und der Freiheit aller Abgeordneten grundsätzlich zuwiderlaufenden Mechanismus eher gering zu veranschlagen; denn solche Ämter werden vorzugsweise aus politischen und weniger aus finanziellen Erwägungen angestrebt. Wird einer nur geringen Anzahl von Funktionsträgern eine zusätzliche Entschädigung gewährt, so ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass sich der einzelne Abgeordnete bei der Ausübung seines Mandats an sachfremden Gesichtspunkten wie an zusätzlichen Einkommenschancen orientiert. Hingegen könnte eine breite Streuung der besonders zu entschädigenden Funktionsstellen die Bereitschaft gerade der einflussreichen, mit Funktionszulagen ausgestatteten Abgeordneten mindern, die reguläre Entschädigung von Zeit zu Zeit den steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen; auch dadurch, dass die Entschädigung im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklung allmählich die Grenze der Angemessenheit unterschreitet, wird die Freiheit des Mandats gefährdet.

66

II.

Nach diesem Maßstab sind die Rechte der Antragsteller durch den Erlass der angegriffenen Regelungen nicht verletzt, soweit die Fraktionsvorsitzenden eine steuerpflichtige Zusatzentschädigung erhalten (1.). Hingegen sind die Rechte der Antragsteller verletzt, soweit stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen und den Ausschussvorsitzenden Funktionszulagen gewährt werden (2.).

67

1. Der Landtag handelt innerhalb seines ihm verfassungsrechtlich zustehenden Rechts zur Selbstorganisation und überschreitet nicht seinen Gestaltungsspielraum, wenn er in seinem Binnenbereich die Funktionsstellen für Fraktionsvorsitzende schafft und sie mit einer zusätzlichen Abgeordnetenentschädigung bedenkt, die nicht von dem Gedanken des Aufwendersatzes geleitet ist (im Ergebnis anders insoweit BVerfGE 40, 296 <318>). Die Posten der Fraktionsvorsitzenden sind in der Anzahl begrenzt und in ihrer politischen Bedeutung in besonderem Maße herausgehoben.

68

a) Die politische Bedeutung der Fraktionsvorsitzenden folgt aus der Stellung der Fraktionen als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens. Das Bundesverfassungsgericht hat sie als maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung bezeichnet. Sie sind als Gliederungen des Bundestags der organisierten Staatlichkeit

69

eingefügt (vgl. BVerfGE 20, 56 <104> und 80, 188 <231>). Die Fraktionen als zentrale Organisationseinheiten des Parlaments, die unterschiedliche Vorstellungen und Ziele bündeln, garantieren die parlamentarische Handlungsfähigkeit. Auch ein Landtag kommt heute, um seine Aufgaben bewältigen zu können, nicht ohne eine Gliederung in Fraktionen aus (vgl. Schüttemeyer, a.a.O., S. 24, 27, 38 f.). Die Länderparlamente haben den Herausforderungen des ökonomischen und technologischen Wandels sowie der Tatsache gerecht zu werden, dass immer mehr Entscheidungen unter den Bedingungen der Ungewissheit zu treffen sind. Den Landtagen wird heute die Koordinierung von Europa-, Bundes- und Landesrecht abverlangt, die ohne die organisatorische und steuernde Tätigkeit der Fraktionsvorstände nicht zu leisten wäre. Auch die Fraktionen in den Landtagen haben Organisationsstrukturen und Arbeitsformen entwickelt, die es möglich machen, den zunehmend spezialisierte Sachkenntnisse erfordernden Entscheidungs- und Kontrollaufgaben gerecht zu werden sowie die parlamentarische Arbeit zu straffen und zu rationalisieren.

b) Das arbeitsteilige Zusammenwirken der Abgeordneten in der Fraktion sowie das Aufeinanderabstimmen von Sach- und Überzeugungsarbeit im Parlament steuern und verantworten die Fraktionsvorsitzenden in besonderem Maße. Ihre Vorbereitung und Koordination der politischen Willensbildung trägt zur Arbeitsfähigkeit der Volksvertretung entscheidend bei. Vor allem die Fraktionsvorsitzenden haben nicht nur auf die Geschlossenheit der Fraktion hinzuwirken, durch politische Vermittlung Kompromisse zu finden und parlamentarische Mehrheiten zu suchen. Neben der innerfraktionellen sind sie auch für die interfraktionelle Zusammenarbeit verantwortlich, sie haben miteinander die Abläufe im Landtag und dessen Initiativen abzustimmen.

70

Der Fraktionsvorsitz gilt heute als die Schaltstelle der Macht im Parlament. Die Vorsitzenden der Fraktionen, die die Regierung tragen, übernehmen dabei Vermittlungs- und Koordinierungsaufgaben zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit, während die Vorsitzenden der Oppositionsfraktionen in besonderer Weise die Alternative zur Regierung und damit Handlungsoptionen und künftige Wahlmöglichkeiten repräsentieren. Von ihrem Wirken hängen in besonderer Weise das parlamentarische Leben und die öffentliche Wirkung des Parlaments als obersten Organs demokratischer Willensbildung ab (vgl. Schüttemeyer, a.a.O., S. 11 und 60 ff.).

71

c) Die Funktionszulage lediglich für Fraktionsvorsitzende führt nicht zu einer "Abgeordnetenlaufbahn" und Einkommenshierarchie innerhalb des Landtags, die mit der Freiheit und Gleichheit des Abgeordnetenmandats unvereinbar wäre. Die Anzahl der Fraktionsvorsitzenden ist begrenzt. Im Thüringer Landtag sind es gegenwärtig drei. Die Einrichtung dieser Funktionsstellen liegt nicht im Belieben des Landtags. Die Abgeordnetengleichheit wird durch die finanzielle Differenzierung zu Gunsten der Fraktionsvorsitzenden nur geringfügig beeinträchtigt. Die Repräsentation des Volkes durch jeden Abgeordneten sowie die Entschließungsfreiheit jedes Abgeordneten bleiben unberührt.

72

d) Die Höhe der den Fraktionsvorsitzenden gewährten Zusatzentschädigung steht

73

nicht außer Verhältnis zur Grundentschädigung. Unbedenklich ist auch, dass die Zulage für die Fraktionsvorsitzenden ebenso hoch ist wie die für den Parlamentspräsidenten. Beiden Funktionen ist die besonders herausgehobene Bedeutung im parlamentarischen Betrieb gleichermaßen eigen.

2. Die Regelungen über ergänzende Entschädigungen für die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, für die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen und für die Ausschussvorsitzenden sind hingegen mit dem Verfassungsrecht unvereinbar. Sie verstoßen gegen die Freiheit des Mandats und den Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgeordneten. Diese Funktionen sind nicht in gleicher Weise wie die des Fraktionsvorsitzenden politisch herausgehoben und in ihrer Zahl begrenzt.

74

Zwar sind auch diese Funktionen für den parlamentarischen Betrieb im Thüringer Landtag bedeutsam. Gleichwohl handelt es sich nicht um in gleicher Weise herausgehobene Funktionen wie die des Fraktionsvorsitzenden. Stellvertretende Fraktionsvorsitzende und parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen unterstützen den Fraktionsvorsitzenden bei dessen parlamentarischer Tätigkeit. Ihre Aufgaben und Verantwortung beschränken sich in der Regel auf Teilbereiche der Fraktionsarbeit. Ausschussvorsitzende üben eine im Wesentlichen koordinierende Funktion in einem verkleinerten Abbild des Landtags aus. Zwar kommt dem Ausschussvorsitz durchaus politische Bedeutung zu. Doch fehlt es auch bei ihm an einer politischen Spitzenstellung, die von vornherein nur für sehr wenige Abgeordnete als Chance in Betracht kommt. Die Zahl der Ausschüsse übersteigt deutlich diejenige der Fraktionen und lässt sich zudem vergleichsweise einfach erhöhen, wie überhaupt die Anzahl der hier in Rede stehenden Funktionen weitgehend im Belieben von Landtag und Fraktionen steht. Die Schlussfolgerung, dass die Aussicht auf eine Erhöhung der Entschädigung keine ausschlaggebende oder doch bedeutsame Rolle für die Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats zu spielen vermag, lässt sich hier nicht mit der erforderlichen Sicherheit ziehen. Mit der Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen an stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen und Ausschussvorsitzende wäre das Tor geöffnet zu einem differenzierten, Abhängigkeiten erzeugenden oder verstärkenden Entschädigungssystem, das der Senat bereits im Urteil vom 5. November 1975 als unvereinbar mit dem Grundsatz der Abgeordnetengleichheit angesehen hat (vgl. BVerfGE 40, 296 <318>).

75

Gründe, die trotz dieser anderen Gewichtung der Bedeutung der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen und Ausschussvorsitzenden und trotz der beschriebenen Gefahrenlage für die Statusgleichheit und -freiheit für die weiteren thüringischen Funktionszulagen sprechen könnten, sind nicht ersichtlich. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass diese zusätzlichen Entschädigungen mit ihrer Tendenz zur gestaffelten Diät zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Parlaments unabdingbar erforderlich wären.

76

D.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

77

Limbach	Sommer	Jentsch
Hassemer	Broß	Osterloh
	Di Fabio	

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juli 2000 - 2 BvH 3/91

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juli 2000 - 2 BvH 3/91 - Rn. (1 - 77), http://www.bverfg.de/e/hs20000721_2bvh000391.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2000:hs20000721.2bvh000391