

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/309

Der Präsident des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die  
Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses  
Frau Barbara Ostmeier, MdL

An den  
Vorsitzenden des Finanzausschusses  
Herrn Thomas Rother, MdL

im Hause

**Ihr Zeichen:**  
**Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 2 – zu 7/18**  
**Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:**  
**Dr. Thomas Schürmann**

**Telefon (0431) 988-1100**  
**Telefax (0431) 988-1250**  
**thomas.schuermann@landtag.ltsh.de**

**1. November 2012**

**Funktionszulagen für Parlamentarische Geschäftsführungen**  
**Hier: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen**  
**Landtages vom 17. Oktober 2012**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,  
sehr geehrter Herr Rother,

das beigefügte Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages vom  
17. Oktober 2012, das im Auftrag der Fraktion der Piraten erstellt wurde und auf  
Wunsch der Fraktion veröffentlicht werden soll, übermittle ich Ihnen zur Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen  
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Thomas Schürmann

**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 Landdessatzung 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.

ßen 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 unterscheide. 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 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/Hopfauf, 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 – unstrittig – 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 Entschließungs- 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 Wahlgleichheit 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. Zustimmung *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 herausgehobene

---

<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