

Hannover, den 28. Februar 1992

An das
Bundesverfassungsgericht
Zweiter Senat
Schloßbezirk 3

7500 Karlsruhe 1

In den verfassungsgerichtlichen Verfahren

I. auf Antrag

1. [REDACTED]

2. [REDACTED]

- Antragsteller -

- Bevollmächtigte: [REDACTED]

gegen

den Landtag Thüringen, vertreten durch den Präsidenten,
Johann-Sebastian-Bach-Straße 1, O-5020 Erfurt

- Antragsgegner -

- Bevollmächtigter: [REDACTED]

wegen

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

- 2 BvH 3/91 -

II. auf Antrag des [REDACTED]

- Antragstellerin -

- Bevollmächtigter: [REDACTED]

gegen

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

- Antragsgegner -

- Bevollmächtigter: [REDACTED]

wegen

Feststellung eines Verstoßes von §§ 1 a, 5 Abs. 2, 6
Abs. 2 Nr.1 und 2, 6 Abs. 6, 10 Abs. 1, 11, 12 sowie
21 Abs. 1 und 2 des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz
vom 21. Juli 1978 (GVBl. S. 587), zuletzt geändert durch
das Neunte Landesgesetz zur Änderung des Abgeordneten-
gesetzes Rheinland-Pfalz vom 5. Oktober 1990 (GVBl. S.
295) gegen Art. 79 Satz 2 und 97 der Verfassung für
Rheinland-Pfalz i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 48 Abs. 3,
38 Abs. 1 Satz 2 GG und dem formalisierten Gleichheits-
satz

- 2 BvH 4/91 -

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

A. Zur Zulässigkeit

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

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

I.

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

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

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

So BVerfGE 60, 319 (324 ff.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

schäftsgangs muß das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten bleiben".

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

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

II.

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

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

So statt anderer BVerfGE 27, 294 (297).

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

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

Vgl. BVerfGE 80, 188 (209).

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

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

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

B. Zur Begründetheit

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

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

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

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

I.

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

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

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

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

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

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

- vgl. BVerfGE 80, 188 (221) -

und damit auch deren prinzipielle Verfassungsmäßigkeit implizit bestätigt.

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

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

- so BVerfGE 76, 265 (341) -

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

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

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

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

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

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

Vgl. BVerfGE 40, 296 (318).

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

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

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

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

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

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

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

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

II.

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

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

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

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

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

BVerfGE 44, 308 (318).

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

BVerfGE 80, 188 (222).

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

- BVerfGE 40, 296 (318) -

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

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

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

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

Ähnlich BVerfGE 70, 324 (370).

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

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

So BVerfGE 1, 144 (154).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BVerfGE 44, 308 (318).

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

BVerfGE 80, 188 (219).

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

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

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

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

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

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

III.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hildegard Hamm-Brücher, Abgeordneter und Fraktion,
in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlaments-
praxis, Berlin 1989, S.673 ff. (688).

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

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

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

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

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

IV.

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

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

So mit Recht BVerfGE 76, 256 (342).

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

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

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

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


So BVerfGE 40, 296 (316 f.).

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

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

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

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

(Prof. )