

Gleichheit hat Vorrang?

Anmerkungen zur Zulässigkeit von Funktionszulagen für parlamentarische Funktionsträger anlässlich des Bundesverfassungsgerichtsurteils – 2 BvH 3/91 vom 21. Juli 2000¹

Markus Schmidt, Hagen / Michael Weberink, Hagen*

I. Einleitung

Das BVerfG hatte sich erneut mit der Bezahlung der Abgeordneten zu beschäftigen, wobei diesmal nicht das leidige Thema der Höhe der Abgeordnetenentschädigung zur Entscheidung anstand, sondern die Funktionszulagen für parlamentarische Funktionsträger beurteilt wurden.

Sogenannte Funktionszulagen werden sowohl in den Landtagen als auch im Bundestag für Abgeordnete mit besonderen Funktionen im Parlament und den Fraktionen (zumeist interfraktionellen Aufgabenbereichen), wie den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter², den Fraktionsvorsitzenden, den Parlamentarischen Geschäftsführern und Ausschussvorsitzenden ausgezahlt.³ Durchschnittlich erhält somit ca. ein Drittel der Abgeordneten eines Parlaments eine Funktionszulage,⁴ in einigen Parlamenten sogar bis zu zwei Drittel.⁵

Zur Debatte standen in der hier zu behandelnden Entscheidung wieder die Regelungen des Freistaates Thüringen, welche damit innerhalb kürzester Zeit – nach der Frage zur Zulässigkeit der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung⁶ – einer weiteren verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterzogen wurden. Auch gegen das rheinland-pfälzische Abgeordnetengesetz wurde aufgrund von gewährten

¹ Abgedruckt in NJW 2000, S. 3771 ff. = DVBl. 2000, S. 1600 ff. = DÖV 2000, S. 1047 ff. = NJ 2000, S. 590 ff. m. Anm. S. Jutzi = ThürVBl. 2000, S. 229 ff. = JA 2001 i.E. m. Anm. M. Winkler. Bei Verweisen auf das Urteil wird im folgenden auf den Abdruck in der NJW bezuggenommen.

* M. Schmidt ist als studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen tätig. M. Weberink ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, juristische Rhetorik und Rechtsphilosophie, Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen, der FernUniversität Hagen, beschäftigt.

² Der Parlamentspräsident und seine Stellvertreter bekommen durchweg aufgrund von Regelungen in den Abgeordnetengesetzen Zulagen, was sich wohl direkt auf die ausdrückliche Billigung dieser Praxis des BVerfG im Rahmen des „Diäten-Urteils“ zurückführen läßt. Darüberhinausgehende Funktionszulagen werden erst seit dem Jahr 1988 gezahlt. So A. Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Länder, 1995, S. 79.

³ Analog zum Diätenurteil ist die Bindungswirkung des Urteils gem. § 31 Abs. 1 BVerfGG für die Parlamente in Bund und Ländern umstritten. In diesem Beitrag soll allein auf die Maßstabbildung des Verfassungsgerichts eingegangen werden. Weiterführend zu dieser gleichwohl interessanten Frage: S. Hölscheidt, Funktionszulagen für Abgeordnete, in: DVBl. 2000, S. 1740 ff.; S. Jutzi, Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2000 – 2 BvH 3/91, in: NJ 2000, S. 591.

⁴ Hierauf weist A. Linde, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, 2000, S. 182 hin.

⁵ Vgl. A. Fischer (Fn. 2), S. 62, 83; H. H. von Arnim, Diener vieler Herren, 1998, S. 162 f.

⁶ Hierzu ausführlich F. Edinger, Indexierung der Abgeordnetenentschädigung verfassungsgemäß – Altersversorgung unangemessen hoch, in: ZParl 1999, S. 296 ff.; J. Linck, Indexierung der Abgeordnetendiäten. Das Thüringer Modell gegen den bösen Schein der Selbstbedienung, in: ZParl 1995, S. 372 ff.; M. Schmidt, Die Diäten-Indexierung der Thüringer Verfassung auf dem Prüfstand, in: MIP 1999, S. 76 ff.

Funktionszulagen geklagt, jedoch nicht zur Entscheidung in der Sache angenommen, so daß hierauf im Rahmen des Beitrages nicht weiter eingegangen wird.⁷

Auf Initiative von zwei Abgeordneten der Fraktion „Neues Forum/Grüne/Demokratie jetzt“, welche mittlerweile aus dem Landtag ausgeschieden sind, wurde auf dem Wege des Landesorganstreitverfahrens die Zulagenregelung des Thüringer Abgeordnetengesetzes (§ 5 II ThürAbgG) überprüft.⁸ Hierbei machten die Beschwerdeführer geltend, daß die Zulagen für parlamentarische Funktionsträger (im Thüringer Landtag immerhin ca. ein Drittel der Abgeordneten)⁹ das – nicht nur in diesem Punkt umstrittene – „Diäten-Urteil“ des BVerfG¹⁰ und das darin aufgestellte Verbot von Funktionszulagen (mit Ausnahme des Parlamentspräsidenten und seiner Stellvertreter)¹¹ mißachteten. Im „Zulagen-Urteil“ hat das BVerfG nunmehr die Zulässigkeit von Funktionszulagen auf die Fraktionsvorsitzenden erweitert,¹² sie jedoch den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, parlamentarischen Geschäftsführern und Ausschussvorsitzenden in Hinblick auf Art. 38 I, 28 I 1 GG verwehrt.¹³

Im folgenden soll zunächst die gängige (Staats-)Praxis der parlamentarischen Funktionszulagen, eine Beschreibung der Funktionsstellen und sich daraus ergebende Probleme und Konfliktsituationen dargestellt werden (II.), woran sich eine kritische Auseinandersetzung mit der Maßstabsbildung des BVerfG für die Gewährung von Funktionszulagen anschließt (III.), woraufhin eigene Optionen angeboten werden (IV.). Abschließend soll das Fazit der Auseinandersetzung mit der Position des BVerfG gezogen werden und die eigene Darstellung zusammengefaßt werden (V.).

II. Derzeit gängige (Staats-)Praxis der parlamentarischen Funktionszulagen und deren Probleme

Eingeordnet werden können die Funktionszulagen wie die Höhe der Abgeordnetenentschädigung in das Spannungsfeld des freien Abgeordnetenmandats und der Einbindung der einzelnen Abgeordneten in Strukturen und Funktionen, welche die Arbeitsfähigkeit des Parlaments ermöglichen. Hinzu kommt das Selbstverwaltungs- und -organisationsrecht des Parlaments und dessen Verhältnis zu dem freien und formal gleichem Abgeordnetenmandat.

Auf der einen Seite ist das Abgeordnetenmandat gem. Art. 38 I 2 GG ein freies, der Abgeordnete ist einzig seinem Gewissen unterworfen. Voraussetzung hierfür ist, daß er nicht in Hierarchien des Parlaments (bzw. realiter in die der Fraktionen) eingebunden ist, die seine freie Entschlußfassung beeinträchtigen (können).

⁷ BVerfG, Urteil vom 21.07.2000 - 2 BvH 4/91. Abrufbar unter www.bverfg.de.

⁸ Das BVerfG war für diese Streitigkeit zuständig, da zum Zeitpunkt des Antrags keine diesbezügliche Landesregelung bestand. Vgl. hierzu: *M. Winkler*, JA 2001 i. E.

⁹ Hierzu schon kritisch *H. H. von Arnim* (Fn. 5), 1998, S. 162 f.

¹⁰ BVerfGE 40, 296 ff.

¹¹ BVerfGE 40, 296 (318).

¹² So schon *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, Art. 38 Rn. 155.

¹³ BVerfG NJW 2000, 3771 (3772 ff.).

Andererseits hat das Parlament im Rahmen seiner Autonomie¹⁴ die Pflicht und das Recht seine Binnenorganisation dergestalt anzulegen, daß eine effektive und reibungslose Arbeitsfähigkeit gewährleistet ist.¹⁵ Dies umfaßt auch das Recht, parlamentarische Funktionsstellen bzw. -einheiten zu schaffen, welche der Arbeitsfähigkeit dienen und dafür unabdingbar sind. Fraglich ist nur, ob diese Stellen auch zusätzlich entschädigt werden dürfen. Besteht doch hierbei die berechtigte Gefahr, daß Abgeordnete aus ökonomischen Gründen nach diesen Positionen streben und ihretwegen persönliche und politische Motivationen hinten anstellen.

1. Bisherige Beurteilung durch die Rechtsprechung

Diese Gefahr, welche sich hinter der Installation von Funktionsstellen mit zusätzlicher Dotierung für das freie und gleiche Abgeordnetenmandat verbirgt, hatte das BVerfG schon im „Diäten-Urteil“ erkannt. So hat es 1975 entschieden, daß die formale Gleichstellung der Abgeordneten zwingend eine gleich hohe Entschädigung nach sich zieht. Eine Ausnahme hat es aufgrund von zwingenden Gründen einzig für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter anerkannt, da diese an der Spitze eines Verfassungsorganes stehen.¹⁶

Entgegen der Rechtsprechung des BVerfG hat das HbgVerfG im Jahre 1997¹⁷ die Gewährung von Funktionszulagen ausdrücklich anerkannt. Im Einklang mit dem BVerfG hat es die formale Gleichstellung der Abgeordneten ausdrücklich bejaht, jedoch auf den Stellenwert der Fraktion für die parlamentarische Praxis und die Gewährung von Funktionszulagen auf der Grundlage von Beststellungsakten des Parlaments gewertet.

Im „Zulagen-Urteil“ erweitert das BVerfG nunmehr den Kreis der zulageberechtigten Abgeordneten auf die Fraktionsvorsitzenden mit dem Hinweis auf ihre politisch herausgehobene Stellung und die zahlenmäßige Begrenztheit dieses Amtes.¹⁸

2. Finanzierung der Funktionszulagen¹⁹

Die Rechtsgrundlage für die Finanzierung gestaltet sich überaus unterschiedlich: So werden sie einmal aufgrund der jeweiligen Abgeordnetengesetze direkt aus der Parlamentskasse gezahlt und zum anderen aus der Fraktionskasse wie z.B. im Bund, wobei im letzteren Fall eine Fraktionsregelung besteht, welche den Fraktionen die Möglichkeit zur Zahlung einräumt und der Rest in ihr Ermessen²⁰ gestellt wird.²¹

¹⁴ Zum Begriff der Parlamentsautonomie: J. Pietzker, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 10 Rn. 3 ff.

¹⁵ BVerfGE 80, 188 (219).

¹⁶ So ohne Begründung BVerfGE 40, 296 (318).

¹⁷ HbgVerfG NJW 1998, S. 1054 ff. Dazu kritisch V. Bahnsen, Entschädigungszulagen für parlamentarische Funktionsträger, in: NJW 1998, S. 1041 f.

¹⁸ BVerfG NJW 2000, 3771 (3774).

¹⁹ Hierzu ausführlich die detaillierte und informative Übersicht bei S. Hölscheidt (Fn. 3), S. 1734 ff.

²⁰ Zu Recht weist A. Linde (Fn. 4), S. 244 darauf hin, daß hierbei die ohnehin schon begünstigten führenden Fraktionsmitglieder ein höheres Eigeninteresse bei der Festlegung der Höhe der Funktionszulagen haben.

²¹ Ebenda.

Von den Bundestagsfraktionen wird hiervon in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht.²² So zahlten BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN keinerlei Funktionszulagen aus,²³ während die Fraktionsgemeinschaft CDU/CSU mit ca. 2,2 Mio. DM den höchsten Betrag²⁴ und die SPD ca. 1,44 Mio. DM aufwendete. Die F.D.P. zahlte Funktionszulagen in Höhe von 0,86 Mio. DM und die PDS in Höhe von 0,24 Mio. DM aus.

Nach dem „Zulagen-Urteil“ ist es fraglich, inwiefern die Fraktion Funktionszulagen aus staatlichen Fraktionszuwendungen zahlen dürfen²⁵ – abgesehen von den Fraktionsvorsitzenden. Da das BVerfG sie jedoch als direkte Zahlungen durch Abgeordnetengesetz untersagt hat, ist der Umweg über die Fraktionen strikt abzulehnen,²⁶ sofern es sich um Staatsmittel handelt.²⁷

Aus Fraktionseigenmitteln bzw. den Fraktionsbeiträgen der Abgeordneten²⁸ ist dies weiterhin unproblematisch, da es in der Finanzautonomie der Fraktionen steht, diese Mittel einzusetzen und es sich somit um eine „privatrechtliche Honorierung“ handelt.²⁹ Voraussetzung ist hierbei nur, daß die Ausgaben für Funktionszulagen die Fraktionseigenmittel nicht übertreffen.

3. Stellenbeschreibung und Verhältnis von ausgewählten parlamentarischen Funktionen untereinander

Wenig überzeugend und an der Praxis vorbeigehend, hat das BVerfG in seinem neuerlichen Urteil die Frage nach den Funktionszulagen zu einem großen Teil mit der Unterscheidung parlamentarischer Ämter beantwortet. Zur Beurteilung der Maßstabsbildung des BVerfG (IV.) ist eine Beschreibung dieser Stellen und das Verhältnis der Ämter untereinander zwingend notwendig.

²² Die folgenden Angaben sind den Rechenschaftsberichten der Bundestagsfraktionen für das Jahr 1999 entnommen: BT-Drs. 14/4040. Für die Jahre 1998 und 1997 siehe: BT-Drs. 14/1391 und BT-Drs. 13/11264. Weitere ausführliche Darstellungen hierzu bei A. Linde (Fn. 4), S. 140 ff.

²³ Im bayrischen Landtag erhalten drei Vorstandsmitglieder jedoch ca. 1000,- DM monatlich aus Fraktionsmitteln. Vgl. SZ v. 22.07.2000, S. 6.

²⁴ Welcher sich jedoch in Anbetracht der Fraktionsgemeinschaft wieder relativiert.

²⁵ Zu den Überlegungen der Parteien nach dem „Zulagen-Urteil“: SZ v. 22.07.2000, S.6.

²⁶ So auch M. Morlok, Gesetzliche Regelung des Rechtsstatus und der Finanzierung der Bundestagsfraktionen, in: NJW 1995, S. 31; A. Fischer (Fn. 2), S. 79; J. Linck, Zur Zulässigkeit parlamentarischer Funktionszulagen, in: ZParl. 1976, S. 56.

²⁷ BVerfGE 40, 296 (318).

²⁸ Daß die Fraktionsbeiträge ebenso wie die Abgeordnetenbeiträge bzw. „Sonderbeiträge“ in eine verfassungsrechtlich umstrittene Zone eingeordnet werden können (und von den Parteien und Fraktionen mit „Diskretion“ behandelt werden) soll nicht verschwiegen werden, jedoch im Rahmen dieser Ausführungen nicht weiter diskutiert werden. Stattdessen wird verwiesen auf A. Launhardt, Mandat gegen Geld?, in: MIP 1999, S. 37 ff. zur Problematik der Sonderbeiträge; W. Strobel, Vieles unecht und manches faul, in: F.A.Z. Nr. 275 v. 25.11.2000, S. 11; S. Hölscheidt, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, in: DÖV 2000, S. 712 ff.

²⁹ Vgl. J. Linck (Fn. 26), S. 56.

a) Parlamentspräsident und seine Stellvertreter

Der Parlamentspräsident hat die zentrale Position innerhalb des Parlaments inne. Er wird gem. Art. 40 Abs. 1 GG vom Parlament gewählt³⁰ und hat ein vielschichtiges Aufgabengebiet neben den in Art. 40 Abs. 2 vorgesehenen Aufgaben. Außer dem Sitzungsvorstand hat er vor- und nachbereitende Aufgaben sowie vielfältige administrative Aufgaben als Leiter der Parlamentsverwaltung. Von den weiteren Aufgaben im parlamentarischen Umfeld ist in letzter Zeit vor allem das Prüfungsrecht des Bundestagspräsidenten bezüglich der Rechenschaftsberichte der politischen Parteien gem. § 23 Abs. 3 und 4 PartG ins Blickfeld geraten.³¹ Nicht zuletzt vertritt der Präsident das Parlament nach außen und nimmt im Falle des Bundestagspräsidenten protokollarisch die Rolle des „zweiten Mann im Staate“ ein.³²

b) Fraktionsvorsitzender und seine Stellvertreter

Der Fraktionsvorsitzende³³ steht an der Spitze eines obersten Teils eines Verfassungsorgans: Der Fraktion. Er führt³⁴ die Fraktion und repräsentiert deren Politik im Bundestag und in der Öffentlichkeit. Er beeinflusst die politische Willensbildung in entscheidendem Maße, indem er durch inner- und interfraktionelle Zusammenarbeit Kompromisse und Mehrheiten findet.³⁵ Auch tragen die Fraktionsvorsitzenden zur Vermittlung zwischen der Regierung und Opposition bei. Ihre Stellvertreter nehmen eigenen Aufgabenbereiche wahr und unterstützen ihn bei seinen Aufgaben.

c) Parlamentarischer Geschäftsführer

Gleichwohl jede Fraktion in der Regel mehrere Parlamentarische Geschäftsführer (PGF) besitzt, soll im Rahmen dieser Abhandlung nur auf den – abgesehen von der F.D.P.-Fraktion, welche diese Trennung nicht kennt³⁶ – sog. Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer eingegangen werden. Gerade bei dem erheblichen Einfluß der PGF im Parlament (und ihrem Aufgabenspektrum) erscheint die Bewertung seitens des BVerfG unangebracht. Dies um so mehr, als sie den Fraktionsvorsitzenden bei ähnlich gelagerten Aufgaben und Einflußmöglichkeiten auf den (gesamt-)parlamentarischen Prozeß die Möglichkeit zur Funktionszulage läßt.

³⁰ Obgleich nicht im GG vorgesehen, ergibt sich aus der Natur der Sache, daß ausschließlich ein Abgeordneter in dieses Amt gewählt wird, vgl. hierzu *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 40, Rn. 88 m.w.N.

³¹ Vgl. zu den Aufgaben des Bundestagspräsidenten *J. Bücker*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 27. Für die Landtagspräsidenten, deren Aufgabenstruktur im großen und ganzen ähnlich ist, vgl. die zusammenfassende Darstellung bei *M. Köhler*, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 76 ff.

³² Dies trotz der Vertretung des Bundespräsidenten durch den Bundestagspräsidenten gem. Art. 57 GG, vgl. *J. Bücker* (Fn. 31), Rn. 6.

³³ Die Fraktionsspitze von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN besteht nicht aus einem Vorsitzenden, sondern aus zwei gleichberechtigten Sprechern.

³⁴ Zur Rechtsstellung der Fraktionsvorsitzenden: *B. Stevens*, Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen, 2000, S. 150 f.

³⁵ BVerfG NJW 2000, 3771 (3774).

³⁶ Vgl. *B. Stevens* (Fn. 34), S. 153.

So nehmen die „Manager des Parlaments“³⁷ zum Großteil die inner- und insbesondere die interfraktionale Koordination wahr³⁸, welche für Parlamentsarbeit unerlässlich ist. Auch wird in den sogenannten „PGF-Runden“³⁹ der Arbeits- und Sitzungsplan des gesamten Plenums vereinbart. Der PGF hat also insgesamt betrachtet einen erheblichen Einfluß auf die Parlamentsarbeit und besitzt damit auch einen nicht unerheblichen politischen Einfluß, was unter anderem daran deutlich wird, daß vom „Geschäftsführer-Parlament“ die Rede ist⁴⁰.

d) Ausschussvorsitzende

Der Großteil der Arbeit der Parlamente, insbesondere der Gesetzgebung, wird nicht im Plenum, sondern in den Ausschüssen geleistet.⁴¹ Sie sind quasi als verkleinertes Abbild des Parlaments im gleichen Verhältnis der zahlenmäßigen Stärke der Fraktionen besetzt. Gleiches gilt für die Zahl der Vorsitzenden der verschiedenen Ausschüsse, die nach der Absprache im Ältestenrat verteilt werden.⁴² Der Ausschussvorsitzende hat für seinen Ausschuss vergleichbare Aufgaben wie der Präsident für das Gesamtparlament.⁴³ Er beruft im Regelfall ein, leitet die Sitzungen und hat für die Durchführung der Beschlüsse zu sorgen. Insofern kommt den Vorsitzenden der Ausschüsse insbesondere im Gesetzgebungsverfahren eine zentrale Position zu, da sie die Facharbeit, die zum Beschluß durch das Plenum führen, zu verantworten haben.

III. Maßstababildung des BVerfG für die Gewährung von Funktionszulagen

Im folgenden soll beleuchtet werden, inwieweit die im „Zulagen-Urteil“ vorgebrachten Begründungen tatsächlich einen Grund für zusätzliche Entschädigungen darstellen können. Es stellt sich hier vor allem die Frage, inwieweit in einem Parlament, in dem den Abgeordneten eine Vollalimention zusteht, überhaupt noch Raum bleibt für weitere zusätzliche, funktionsbezogene Zulagen. Problematisch ist die Finanzierung aus den Abgeordnetengesetzen des Bundes und der Länder. Hier ist durch Gesetz vorgesehen, daß verschiedene Abgeordnete im Verhältnis zum normalen Abgeordneten mehr Geld für ihre Tätigkeit bekommen.⁴⁴ Zwar geschieht dies nicht durch eine gestaffelte Diät, sondern unter Beibehaltung der identischen Grundentschädigung durch ein mehr oder weniger ausdifferenziertes Funktionszulagensystem. Mit einem solchen Gesetz hatte sich das BVerfG auseinander zu setzen.

³⁷ Jetzt die umfassende Darstellung von S. Petersen, Manager des Parlaments. Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag – Status, Funktion, Arbeitsweise, 2000.

³⁸ S. Petersen (Fn. 37), S. 154 ff.

³⁹ Hierzu ausführlich S. Petersen (Fn. 37), S. 159 ff.

⁴⁰ So unter Bezugnahme auf W. Ismayr: S. Petersen (Fn. 37), S. 19; S. Hölscheidt (Fn. 3), S. 1739.

⁴¹ W. Zeh, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 39 Rn. 2.

⁴² Ebenda Rn. 15

⁴³ Für den Bundestag siehe §§ 59 ff. GeschO BT.

⁴⁴ Zum Beispiel § 11 Abs. 2 AbgG Bund; § 5 Abs. 2 AbgG NW, welche lediglich für den Parlamentspräsidenten und die Stellvertreter eine zusätzliche Entschädigung vorsehen. § 6 Abs. 2 AbgG LSA normiert ein sehr ausdifferenziertes Zulagensystem.

In der Tradition des Diätenurteils läßt sich fragen, inwieweit die Übernahme eines Amtes, sei es in unmittelbarer parlamentarischer Funktion oder in der Fraktion, den im ersten Diätenurteil für die Gewährung von Sonderzulagen geforderten zwingenden Grund darstellen kann. Anerkannt vom BVerfG ist seit dem Diätenurteil das Amt des Parlamentspräsidenten und seiner Stellvertreter.⁴⁵ Seit dem „Zulagen-Urteil“ wird das Amt des Fraktionsvorsitzenden hinzugenommen, die Begrifflichkeit „zwingender Grund“ wurde aufgegeben und die Begründung auf verschiedenen Gründe gestützt: In die Bewertung flossen ein die politische Bedeutung des Amtes, die Zahl der jeweils extra dotierten Stellen, die Bedeutung des Amtes für die Arbeit des Parlaments sowie der tatsächliche Arbeitsaufwand.

Beleuchtet man die Argumentation im „Zulagen-Urteil“, so wird die Problematik deutlich, die das oben beschriebene Spannungsfeld Parlamentsautonomie – formalisierte Gleichheit des Mandats aufwirft.

1. Politische Bedeutung der Funktion

Als Begründung zur Zulässigkeit der Zulagen für Fraktionsvorsitzenden wird angeführt, die herausragende politische Bedeutung rechtfertige diese.⁴⁶ Zur Untermauerung wird angeführt, daß die Fraktionen „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ seien und sie „maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung“ bezeichnet werden könnten. Betrachtet man die mannigfaltigen Rechte und Aufgaben der Fraktionen in den Parlamenten, so ist diesem zuzustimmen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob hiermit ein scharfer Trennstrich gezogen werden kann mit Blick auf die Zulagen für Träger von Fraktionsfunktionen. Allein die Vorsitzenden als Repräsentanten dieser Fraktionen zusätzlich zu alimentieren, scheint verkürzt. Zentrale Bedeutung für die politische Arbeit der Fraktionen haben ebenso deren parlamentarischen Geschäftsführer und mit Abstrichen auch die Stellvertreter der Fraktionsvorsitzenden.

Es läßt sich mit guten Gründen festhalten, daß die politische Bedeutung der Stellvertreter nicht mit jener der Vorsitzenden vergleichen läßt, da diese in der Regel mit einzelnen Teilbereichen der politischen Arbeit der Fraktionen betraut sind.

Problematischer ist dies jedoch bei den parlamentarischen Geschäftsführern (PGF). Verkürzt man den Begriff der politischen Bedeutung nicht auf die Außenwirkung des Parlaments, sondern berücksichtigt man die parlamentsinterne politische Arbeit, so bekommt das Amt des PGF ein neues Gewicht. Die vielschichtigen Aufgaben der PGF lassen es also zu, daß man ihnen einen den Fraktionsvorsitzenden vergleichbaren Einfluß auf die politische Arbeit des Parlaments zubilligt. Demnach ist der Schluß von der Bedeutung der Fraktionen allein auf die Bedeutung derer Vorsitzender zu kurz.

Auch außerhalb der Fraktionen gibt es in Parlamenten Funktionen von großer politischer Bedeutung. Daß die Ausschüsse hier eine Rolle spielen könnten, sieht das BVerfG wohl, lehnt aber eine Zulage für deren Vorsitzende ab.⁴⁷ Betrachtet man die Aufgabenbewältigung des Parlaments in dessen origi-

⁴⁵ Ablehnend wohl *F. Welti*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 210.

⁴⁶ BVerfG NJW 2000, 3771 (3774).

⁴⁷ BVerfG NJW 2000, 3771 (3775).

närer Aufgabe, der Gesetzgebung, so wird hier ein schiefes Bild gezeichnet. Die eigentliche Sacharbeit wird in den Ausschüssen geleistet, auch wenn die Ausschüsse ein verkleinertes Abbild des Parlaments mit engem Aufgabenbereich darstellen, so ist die dort geleistete Arbeit sehr häufig der Kernbereich der Gesetzgebung. Eine besondere Rolle spielen die Pflichtausschüsse, die weiter unten beleuchtet werden sollen.

Außen vor bei diesen Betrachtungen bleibt das Präsidium des Parlaments, da das Gericht für die Begründung von Zulagen für dieses die politische Bedeutung nicht erwähnt hat, wohl jedoch durch die Aussage, daß der Präsident und seine Stellvertreter allein durch den Status der Spitze eines Obersten Verfassungsorgans zulagenberechtigt sind, diese unterstellt.⁴⁸

Betrachtet man die verschiedenen Funktionen innerhalb der parlamentarischen Arbeitsteilung, so kommt man zum Ergebnis, daß die politische Bedeutung des Amtes aufgrund des willkürlichen Charakters der Einordnung nicht als Maßstab zur Abgrenzung von zulageberechtigten Funktionsträgern von Funktionsträgern ohne Zulagenberechtigung tauglich ist.

2. Anzahl der Funktionsträger

Dies hat auch das BVerfG so gesehen und weiter auf die absolute Zahl der verschiedenen Funktionen abgestellt. Als Argument hat es hier gewertet, daß die Zahl der Fraktionsvorsitzenden naturgemäß begrenzt ist.⁴⁹ Abgesehen davon, daß dies eine Momentaufnahme ist, ist das Abstellen auf die Zahl der Posten problematisch. In die Betrachtung fließen zwei Aspekte ein: Zum einen, wie viele Posten überhaupt zu vergeben sind und inwieweit die Parlamentarier auf diese Zahl einen Einfluß haben.

Betrachtet man den Posten des Fraktionsvorsitzenden, so stößt man bereits an die Grenzen des Arguments. Daß derzeit nur eine begrenzte Zahl von Fraktionen in den einzelnen Parlamenten existiert, ist richtig, muß aber nicht zwingend so bleiben. Jedoch ist auch die Verknüpfung der Zahl der Fraktionen mit der Zahl der Fraktionsvorsitzenden nicht zwingend. So gestalten die Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Fraktionsvorsitz nicht in der klassischen Form, sondern sie haben zwei sog. Sprecher. Dies verdeutlicht, daß speziell in dieser Ausgestaltung die Abgeordneten einen großen Einfluß auf die Zahl der zu besetzenden Positionen und somit der zusätzlich alimentierten Abgeordneten haben.

Gleiches gilt für die Position des PGF: Hier bestellen die Fraktionen allein die Zahl der Geschäftsführer. Insofern läßt sich allein aus Möglichkeit der Einflußnahme auf die Zahl der zu besetzenden Posten nicht direkt ein Maßstab für die Zulässigkeit von Funktionszulagen ableiten: Speziell in den Bereichen, in denen die Fraktionen in eigener Angelegenheit Posten schaffen, kann die Zahl der Posten kein Argument sein. Dies war jedoch kein Hindernis für das BVerfG, im „Zulagen-Urteil“ den Fraktionsvorsitzenden Zulagen zuzubilligen.

⁴⁸ Eine weitergehende Überlegung ist in diesem Zusammenhang interessant: Stellt allein die Stellung als Spitze dieses obersten Verfassungsorgans einen Grund dar oder die Stellung als Spitze eines jeden obersten Verfassungsorgans? Speziell beim Amt des Bundeskanzlers, der üblicherweise aus der Mitte des Bundestages gewählt wird, kommt diese Überlegung zum Tragen. Vermutlich ist das kleine Wörtchen „eines“ in BVerfGE 40, 296 (318) als „dieses“ zu lesen.

⁴⁹ BVerfG NJW 2000, 3771 (3775).

Anders könnte es bei den Posten sein, die das Parlament in seiner Gesamtheit betreffen. Greift man das Parlamentspräsidium heraus, so ist in den Verfassungen i. d. R. nur vorgesehen, daß es einen Präsidenten und mehrere Stellvertreter gibt. Auch hier ist die Ausgestaltung der Anzahl den Parlamentariern überlassen.⁵⁰ Nun besteht aber ein Unterschied, ob die Zahl der zulagefähigen Posten durch einen Beschluß der Fraktion zu ihrer Geschäftsordnung herbeigeführt werden kann (wie beim Fraktionsvorsitz), oder die Zahl der Stellvertreter des Parlamentspräsidenten nur durch ein Gesetz des gesamten Parlaments festgelegt wird.

Eine Besonderheit stellen die Ausschüsse dar, eingesetzt werden diese durch einen Akt des gesamten Parlaments, die Vorsitzenden und deren Stellvertreter werden von ihnen selbst nach den Vereinbarungen im Ältestenrat bestimmt. Insofern liegt die Zahl der Ausschüsse in der Hand der Abgeordneten, die Bestimmung der Vorsitzenden geschieht im Ältestenrat, von einem Gremium, das aus dem Präsidium des Parlaments sowie aus von den Fraktionen bestimmten Abgeordneten besteht.⁵¹

Vergleicht man die höheren Hürden bei der Bestellung von Funktionsträgern für das gesamte Parlament mit den Hürden für die Bestellung von Fraktionsposten, so spricht die leichtere Beeinflussbarkeit letztlich gegen die Zahl der Posten als Trennkriterium, die absolute Zahl kann jedoch immerhin als Indiz für die politische Bedeutung eines Amtes herangezogen werden. Deutlich wird dies bei der Besetzung der Fraktionsspitze bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Durchaus so gewollt, bedingt die Teilung des Vorsitzes eine Reduzierung der Möglichkeiten der direkten politischen Einflußnahme des einzelnen Sprechers.

3. Bedeutung der Funktion für die Arbeit des Gesamtparlaments

Aufgrund der Finanzierung aus Parlamentsmitteln könnte die Bedeutung der Funktion für die Arbeit des Parlaments als Kriterium herangezogen werden, um eine Zulässigkeit von Zulagen zu rechtfertigen. Auch hier kann man feststellen, daß die Bildung eines trennscharfen Maßstabs nicht möglich ist. Betrachtet man die vom BVerfG anerkannte Bedeutung der Arbeit der Fraktionsvorsitzenden für die Arbeit des Parlaments im Vergleich zur Bedeutung der Arbeit der PGF (s.o.), so kann man keinen signifikanten Unterschied feststellen. Besonders die interfraktionelle Absprache der PGF ist im Gesetzgebungsverfahren nahezu unverzichtbar und steht der Bedeutsamkeit der Arbeit der Fraktionsvorsitzenden in nichts nach.

Gleiches gilt für die Ausschubarbeit: Die hier vorgenommenen Verhandlungen sind von erheblicher Bedeutung z.B. für die letzten Akte der Gesetzgebung, der Lesungen und des Beschlusses.⁵² Aufgrund der zentralen Bedeutung der Ausschüsse in diesem Bereich kann man deren Vorsitzende als sehr einflußreiche Manager des Parlaments bezeichnen.⁵³

Verläßt man die Ebene der Gesetzgebung und betrachtet die Binnenorganisation des Parlaments, so rückt der Ältestenrat in den Blickpunkt: Soweit die Mitglieder nicht bereits aufgrund anderer Funktio-

⁵⁰ Für den Bundestag gibt es weder im GG noch in der GeschO Vorschriften.

⁵¹ Zur Zusammensetzung des Ältestenrats z.B. § 6 Abs. 1 GeschOBT oder § 18 GeschOLT NW.

⁵² Vgl. *M. Morlok*, Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht zwischen Abgeordnetenrechten und politischer Praxis, in: JZ 1989, S. 1040.

⁵³ So *S. Hölscheidt* (Fn. 3), S. 1739.

nen dorthin entsandt sind, stellt sich aufgrund der Aufgabenstruktur die Frage, ob die Mitglieder nicht einen den o.g. Personen gleichwertigen Einfluß auf die Arbeit des Parlaments haben.

4. *Arbeitsaufwand*

Letztlich kann man noch in Betracht ziehen, ob die tatsächliche Arbeit, die mit der Wahrnehmung einer bestimmten Funktion verbunden ist, eine Zulage rechtfertigen könnte. Grund hierfür könnte sein, daß die Mitglieder eines Parlaments, die eine besondere Aufgabe wahrnehmen, durch diese Aufgabe daran gehindert werden, neben ihrer Parlamentstätigkeit einem Nebenerwerb nachzugehen.⁵⁴ Hier muß man zwingend differenzieren: Bei einer als Teilzeitparlament ausgestalteten Volksvertretung kann man diesem wohl zustimmen. Sobald jedoch – wie insbesondere beim Bundestag – die Tätigkeit als Parlamentarier an sich die volle Arbeitskraft fordert, wird dies problematisch. Für den Bundestag hat das BVerfG richtigerweise bereits im Diätenurteil festgestellt, daß die Diäten eine Vollalimentation der Abgeordneten darstellen.⁵⁵ Daß ein Abgeordneter neben seiner Tätigkeit weiter einen Beruf ausüben darf, ist Ausfluß des freien Mandats. Daß jedoch im Umkehrschluß der Wegfall dieser Möglichkeit durch Übernahme einer bestimmten Funktion eine zusätzliche Entschädigung nach sich ziehen soll, ist nicht zwingend.⁵⁶

5. *Zwischenergebnis*

Im Ergebnis kann man zu dem Schluß kommen, daß mit ein wenig Phantasie aus praktischen und politischen Erwägungen für nahezu jede parlamentarische oder innerfraktionelle Aufgabe eine Zulagenfähigkeit begründet werden kann. Man kann auch feststellen, daß die vom BVerfG vorgebrachten Gründe für die Zulagen für Fraktionsvorsitzende kritisch betrachtet werden können.

Da die Entschädigung der Abgeordneten als Vollalimentation ausgestaltet ist, kann man daraus weiterhin schließen, daß in diesem Lichte die Zulagen insgesamt unzulässig sind, da bei einer umfangreichen Zulässigkeit nahezu jeder Abgeordnete eine Zulage beanspruchen kann, was im Ergebnis die Gleichheit der Entschädigung der Abgeordneten unterläuft, die im „Diäten-Urteil“ zu Recht festgeschrieben wurde. Nur die Abschaffung der Zulagen insgesamt stellt sicher, daß die Gleichheit der Abgeordneten absolut gewahrt bleibt.

Nun kann argumentiert werden, die Übernahme eines Amtes innerhalb von Parlament oder Fraktion ist wegen des erhöhten Arbeitsaufwandes und des damit verbundenen Wegfalls der Möglichkeit eines Nebenverdienstes wenig attraktiv für die Abgeordneten. Demnach bestehe die Gefahr, daß sich niemand mehr fände, der diese tatsächlich für die Parlamentsarbeit wichtigen Aufgaben übernehmen würde. Dieses Argument greift jedoch nicht, da die Übernahme einer Funktion in der Regel mit einem größeren politischen Einfluß verbunden ist, welches sich für den Inhaber positiv auswirkt. So ist beispielsweise die Übernahme des Fraktionsvorsitzes oder des Vorsitzes in einem Ausschuß mit erhöhter medialer Präsenz verbunden, welche sich u.a. im Wahlkreis positiv auswirken dürfte. Weiterhin kann

⁵⁴ So erstaunlicherweise u. a. *H. H. von Arnim* in: BK, Art. 48 Rn. 123.

⁵⁵ BVerfGE 40, 296 (316).

⁵⁶ So jedoch *J. Linck* (Fn. 26), S. 59 f.

man unterstellen, daß der Parlamentarier seine Aufgabe nicht ausschließlich zum Broterwerb betreibt,⁵⁷ sondern daß er seine politischen Ansichten in den parlamentarischen Betrieb einbringen möchte. Alle besonderen Funktionen, die oben beschrieben wurden, bieten diese Möglichkeit um ein erhebliches mehr als das Wahrnehmen des „einfachen“ Mandats. Diese erheblichen Gestaltungsmöglichkeiten bieten auch ohne eine zusätzliche Entschädigung dem Parlamentarier einen Anreiz, sich in dieser Form zu engagieren.

Andererseits hat die Bindung an Tätigkeiten im Parlament auch Nachteile, die grundsätzlich die Entschädigung begründen könnten. So hat der Parlamentarier, der regelmäßig im politischen Wettbewerb um sein Mandat steht, durch die Bindung in der Aufgabe weniger Gelegenheit zur Arbeit im Wahlkreis.⁵⁸ Soweit dieses mit einer zusätzlichen Alimentation honoriert wird, hat der Abgeordnete dort mehr Möglichkeiten, dieses Defizit auszugleichen. Dieses Argument greift jedoch ebenfalls zu kurz: Wenn ein Abgeordneter in einer einflußreichen Funktion im Parlament tätig ist, die in der Regel mit einem großen medialen Echo verbunden ist,⁵⁹ so trägt dies auch zur Zufriedenheit der Wähler im Wahlkreis bei und wirkt sich so positiv bei den nächsten Wahlen aus.

Die Ansicht, daß die Zusatzvergütungen nicht an den Maßstäben des freien und gleichen Mandats zu messen seien, da sie nicht aus dem Mandat fließen, sondern aus einem Bestellsakt des Parlamentes, welcher insoweit einen rechtlichen Grund darstellt,⁶⁰ geht ebenfalls fehl: Mit dieser Konstruktion werden die richtigerweise formal grundsätzlich gleichgestellten Diäten unterlaufen, es kann sich neben den gleich zu behandelnden Diäten erneut ein Alimentationssystem entwickeln, daß die Gefahr in sich birgt, daß Abhängigkeiten entstehen und finanzielle Erwägungen das politische Handeln beeinflussen. Selbst wenn man dieser Ansicht folgen wollte, so müßte wiederum ein Katalog von Kriterien entwickelt werden, der den Kreis der Empfänger dieser andersartigen Vergütung definiert. Deshalb führt das Konstrukt von einer Alimentation aus einem Bestellsakt des Parlaments nicht weiter.

Eine weitere Überlegung ergibt sich aus dem Prinzip des parlamentarischen Minderheitenschutzes: Die GeschO BT sichert mit den Mitwirkungsrechten der politischen Minderheit im Parlament deren Möglichkeit, auch gegen die Mehrheit parlamentarische Prozeduren einzuleiten.⁶¹ Dieses hilft jedoch in dieser Frage der Zulagen nicht weiter: Es soll nicht an den einzelnen Funktionen selbst gerüttelt werden, jedoch bietet das Prinzip des Minderheitenschutzes auch keinen Anhaltspunkt, welche Funktionen extra dotiert sein sollen, da diese Zulage immer eine ganze Gruppe von Funktionsträgern betrifft, unabhängig von der Parteizugehörigkeit oder der Zuordnung zum Regierungs- oder Oppositionslager.⁶²

⁵⁷ Vgl. *J. Linck* (Fn. 26) S. 60.

⁵⁸ *G. Kretschmer*, Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts (21. Juli 2000): Vom „fehlfinanzierten“ zum „fehlverstandenen“ Parlament?, in: ZParl 2000, S. 791 unter Hinweis auf den „Wahlkreiskönig“.

⁵⁹ So auch *G. Kretschmer* (Fn. 58), S. 788.

⁶⁰ So die abweichende Meinung von *W. Seuffert* zu dem „Diäten-Urteil“ BVerfGE 40, 330 (340).

⁶¹ Vgl. hierzu *H. Hofmann/H. Dreier*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 4, Rn. 60 ff.

⁶² So weist *F. Welti* (Fn. 45), S. 209 zu Recht darauf hin, daß es allenfalls problematisch wäre, wenn z.B. nur die Mehrheitsfraktion(en) einen Zugriff auf die Besetzung der Ausschußvorsitzenden hätte.

Man kann also der grundsätzlichen Zulässigkeit von Sonderzulagen für Funktionsträger weiterhin trotz deren unbestrittener Bedeutung für die parlamentarische Arbeit kritisch gegenüberstehen.

IV. Optionen zur Maßstabbildung

Soweit man grundsätzlich die Zulässigkeit von Funktionszulagen bejahen möchte, ist es notwendig, ein trennscharfes Kriterium zu finden, daß es ermöglicht, den Kreis der Berechtigten zu umreißen und trotzdem auf die Erfordernisse der Zeit zu reagieren.

Da alle vorgebrachten Argumente für und wider der Funktionszulagen meist aus dem praktischen politischen Leben stammen und auf die Bedeutung der einzelnen Funktionen in der politischen Wirklichkeit abheben, sind diese der jeweiligen Auslegung durch die Beteiligten, die auch Adressaten der Regelung sind, unterworfen. Das Kernproblem besteht darin, daß die Abgeordnetengesetze die Grenze zwischen Zulageberechtigung und schlichter Mandatsausübung isoliert von weiteren rechtlichen Konsequenzen ziehen.

Eine solch wesentliche Entscheidung sollte jedoch in den Wertentscheidungen des Grundgesetzes ruhen. Man sollte also betrachten, welche Funktionen innerhalb der parlamentarischen Organisation vom Grundgesetzgeber als wesentlich erachtet werden und deshalb explizit geregelt und mit Rechten ausgestattet wurden. Möglicherweise kann man dann aus den Untergliederungen und Organteilen Rückschlüsse auf die Inhaber der einzelnen Ämter und der Möglichkeit der Alimentation ziehen.⁶³

In den Art. 38 ff. GG finden sich hinsichtlich Funktionen und Aufgabenteilung Regelungen zum Präsidenten und den Stellvertretern und Schriftführern, den Untersuchungs- und sonstigen Pflichtausschüssen sowie dem Wehrbeauftragten. Für weitere notwendige Regelungen erteilt Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG die Ermächtigung zum Erlass einer Geschäftsordnung. Die dort eingeräumten Rechte sind vor dem Verfassungsgericht einklagbar, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Die GeschO BT räumt dem Präsidium, dem Ältestenrat, den Fraktionen und Ausschüssen sowie dem Wehrbeauftragten Rechte ein.

Es stellt sich hier die Frage, ob die ausdrücklich in der GeschO BT mit eigenen Rechten ausgestatteten Organteile das gleiche Gewicht haben wie die durch das Grundgesetz selbst installierten. Mit Blick auf die Zulässigkeit von Zulagen ist dies der Fall, da das Grundgesetz den Bundestag ausdrücklich zur autonomen Organisation ermächtigt, wobei hier die Grenzen in der Verfassungsmäßigkeit der Geschäftsordnung liegen. Insbesondere muß die Geschäftsordnung die grundgesetzlich vorgegebenen Maßstäbe vor allem mit Blick auf die Rechte der Abgeordneten wahren.⁶⁴ Betrachtet man die Organe und Organteile, die in der GeschO BT mit eigenen Rechten ausgestattet werden, im Verhältnis zu den im GG genannten, so ist eine Vergleichbarkeit gegeben, da unbestritten insbesondere die Fraktionen und der Ältestenrat für die Parlamentarische Arbeit wichtige Institutionen sind.

Hier bildet sich ein rechtlicher Maßstab heraus, anhand dessen die zusätzliche Entschädigung festgemacht werden kann: Soweit das GG oder die GeschO eine Funktion oder ein Organ mit Rechten ausstattet, wird diese Funktion eine wesentliche, welche die Möglichkeit einer Alimentation eröffnet.

⁶³ Für alle Vollzeitparlamente wird hier auf den Bundestag abgestellt.

⁶⁴ G. Kretschmer, in Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 9 Rn. 36 f.

Diese Möglichkeit ist demnach gegeben im Präsidium, dem Ältestenrat, den Ausschüssen, den Fraktionen und dem Wehrbeauftragten.

Anschließen muß sich die Frage, wie sich diese Möglichkeit auf die einzelnen Abgeordneten auswirkt, die in diesen Ämtern oder Organen tätig sind. Geht man von der Bedeutung der Funktion als alleiniges Kriterium für die Zulässigkeit von Zulagen aus, so kann die Alimentation allein denjenigen zugute kommen, die für die Funktionsfähigkeit verantwortlich sind. Mit Blick auf den formalisierten Gleichheitssatz ist dies auch notwendig, da sonst tatsächlich wieder die Gefahr besteht, daß sich ein ausgefeiltes Alimentationssystem etabliert.⁶⁵ Entsprechend der Aussage, daß der Parlamentspräsident eine Zulage erhält, weil er an der Spitze eines Verfassungsorgans steht, können jeweils nur die Spitzen der Untergliederungen eine Alimentation erhalten dürfen. Aufgrund der Besonderheit der Fraktionen mit ihrer „Doppelspitze“ aus Vorsitzendem und PGF kann man darüber nachdenken, ob diese Funktionen gleichberechtigt nebeneinander stehen sollen und dementsprechend alimentiert werden oder ob die beiden sich die Zulage für die Fraktionsspitze teilen sollten. Diese Verknüpfung von der Zulagefähigkeit einer bestimmten parlamentarischen Funktion mit ihrer Ausstattung mit Rechten durch einen Akt des gesamten Parlamentes bietet den Vorteil, daß hiermit die Schwelle höher wird, solche Stellen zu schaffen. Die Tatsache, daß Zulagen ausschließlich für Funktionen des Parlaments zulässig sind, die mit eigenen, einklagbaren Rechten und damit auch mit Pflichten ausgestattet sind, kann einer leichtfertigen Vergabe entgegenwirken. Die Neigung des Parlamentes, Untergliederungen mit eigenen, gesetzlich festgeschriebenen Rechten zu schaffen, ist seit je her gering.⁶⁶

Dieses Kriterium kann zu den in der Rechtsprechung und Literatur entwickelten Maßstäben hinzutreten. Soweit man die Ausstattung mit eigenen Rechten als Grundlage für die Rechtmäßigkeit von Zulagen sieht, hat man den Kreis der Berechtigten weiter, aber präziser abgegrenzt. Innerhalb dieser Grenze können die hergebrachten Kriterien angewandt werden, wobei der formalisierte Gleichheitssatz nicht vernachlässigt werden darf.

V. Fazit

Auf den ersten Blick hätte man das „Zulagen-Urteil“ des BVerfG als ein „Stück Realpolitik“⁶⁷ bezeichnen können. Hat das Gericht doch zurecht versucht, der Gefahr der sich ausbildenden Abgeordnetenlaufbahn entgegenzutreten.

Besteht doch die Gefahr, daß durch ein mehr oder weniger differenziertes System von Funktionszulagen Abhängigkeiten und Hierarchien innerhalb eines Parlaments entstehen, welcher der freien Mandatsausübung und der Gleichheit der Abgeordneten entgegenstehen. Das BVerfG mutmaßt in diesem Zusammenhang freilich weitgehend nur, wobei das „Parlament als Dunkelkammer“⁶⁸ Mutmaßungen

⁶⁵ Auch wenn dies lediglich eine Prognose ist, worauf *S. Hölscheidt* (Fn. 3), S. 1738 zu Recht hinweist. Jedoch ein Blick auf die sich in der Vergangenheit immer weiter ausdifferenzierten Systeme legt diesen Schluß nahe.

⁶⁶ So ist seit 1946 erst ein weiterer Ausschuß geschaffen worden, vgl. hierzu auch *G. Kretschmer* (Fn. 58), 788.

⁶⁷ *P. Häberle*, Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus – Zum Diätenurteil des BVerfG, in: *NJW* 1976, S. 537.

⁶⁸ *C. Pestalozza*, Die Staffeldiät oder: Das Parlament als Dunkelkammer, in: *NJW* 1987, S. 818.

in aller Regel provoziert. Einige Landesparlamente haben schon Abgeordnetenlaufbahnen etabliert, die man durchaus als Ansatz im Sinne einer „Pflanze vor der Blüte“⁶⁹ bezeichnen kann.

Wie dargestellt (III.) sind jedoch die Maßstäbe des Gerichts zur Gewährung von Funktionszulagen für sich genommen unscharf und erlauben keine eindeutige Abgrenzung zulagefähiger Ämter. Denn problematisch an den bisher angelegten Maßstäben zur Abgrenzung ist, daß sie den sich stetig wandelnden Ansichten über die Bedeutung der Ämter unterworfen sind. Aus diesem Grund ist eine den einzelnen Funktionen angemessene Einordnung schwierig, was in dem besprochenen Urteil insbesondere an der vorgenommenen Grenzziehung des Gerichts der Fraktionsvorsitzenden zu den PGF deutlich wird, da diese nicht hinreichend gewürdigt wurden.

Mit der hier erörterten Option der Kopplung der Zulagen an gesetzlich fixierte Rechte und Kompetenzen wird ein großzügig bemessener, jedoch klar abgrenzbarer Kreis von potentiellen Zulageempfängern gezogen. Innerhalb dieser Grenzziehung können weiterhin die hergebrachten Maßstäbe Anwendung finden, wobei auch dann weiterhin der formalisierte Gleichheitssatz beachtet werden muß.

Durch dieses „Zwei-Stufen-System“ der kumulativen Anwendung der zwei Maßstabskataloge wird letztlich sichergestellt, daß nicht leichtfertig und ausufernd ein Abgeordnetenlaufbahnsystem entsteht und den Parlamenten dennoch genügend Spielraum für einen eigenverantwortlichen finanziellen Ausgleich für ihre Funktionsträger bleibt.

⁶⁹ Sehr pointiert *H. Meyer*, Das fehlfinanzierte Parlament, in: Huber/Möbke/Stock (Hsrg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 62. Zu den aktuellen Entwicklungen im Thüringer Landtag vgl. F.A.Z. Nr. 19 vom 23.01.2001, S. 4. So hat die CDU-Mehrheit offenbar „kurzfristig“ erhöhte Aufwandsentschädigungen für die PGF und die Ausschussvorsitzenden sowie zusätzliche Zuschüsse an die Fraktionskassen durchgesetzt.