

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Funktionszulagen für Ausschussvorsitzende
im Deutschen Bundestag**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Funktionszulagen für Ausschussvorsitzende im Deutschen Bundestag

Ausarbeitung WD 3 - 438/07

Abschluss der Arbeit: 18.12. 2007

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

In der Staatspraxis von Bund und Ländern werden Zulagen an Abgeordnete in besonderen Funktionen – z. T. auch für die Ausschussvorsitzenden - gewährt (sog. **Funktionszulagen**). Diese werden **unmittelbar aus dem Parlamentshaushalt als Bestandteil der regulären Entschädigung** oder als **funktionsbezogene Aufwandsentschädigung gezahlt**. Zum Teil werden diese Vergütungen **nach Ermessen der Fraktionen aus ihren Mitteln bestritten**.

In seinem **ersten Diätenurteil** aus dem Jahre 1975 zum saarländischen Abgeordnetengesetz stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass allen Abgeordneten Entschädigungen in gleicher Höhe zustehen und **jede Ungleichbehandlung in der Höhe der Entschädigung eines zwingenden Grundes** bedarf (sog. **formalisierter Gleichheitssatz**). Ansonsten werde hierdurch die Gleichheit der Abgeordneten verletzt.

In seinem **zweiten Diätenurteil** von 2000 zum thüringischen Abgeordnetengesetz bestätigte das Gericht im Wesentlichen diese Feststellungen und beschränkte die Zulässigkeit der Zahlung von Funktionszulagen auf besonders **herausgehobene politisch-parlamentarische Positionen (Präsident, Vizepräsidenten und Fraktionsvorsitzende)**. Danach ist die Zahlung von Funktionszulagen in Form einer erhöhten Entschädigung über den genannten Kreis von Funktionsträgern hinaus aus dem Parlamentshaushalt nicht zulässig. Die Funktionszulage aus Fraktionsmitteln war nicht Gegenstand der Entscheidung.

Beide Urteile erfuhren in der **Literatur Kritik**. Ihre **Bindungswirkung im Verhältnis zum Deutschen Bundestag** ist streitig, wird aber wegen des Bezuges zum Landesrecht **überwiegend abgelehnt**. Eine direkte Übertragung der am Sachverhalt der Landesparlamente entwickelten Maßstäbe und Beschränkungen auf den Bundestag stelle sich wegen dessen politischer Bedeutung, Arbeitsbelastung und Größe als problematisch dar.

Die **Zahlung von Funktionszulagen für Ausschussvorsitzende des Deutschen Bundestages aus dem Parlamentshaushalt als Bestandteil der regulären Entschädigung** dürfte vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als äußerst problematisch zu bewerten sein. Unabhängig hiervon dürfte die Zahlung von Zulagen aus Fraktionsmitteln aufgrund der Fraktionsautonomie grundsätzlich im **Ermessen der Fraktionen** liegen.

Inhalt		
1.	Einleitung	5
2.	Verfassungsrechtliche Bewertung von Funktionszulagen	6
2.1.	Erstes Diätenurteil vom 5. November 1975	6
2.2.	Zweites Diätenurteil vom 21. Juli 2000	7
2.3.	Position des Deutschen Bundestages	9
2.4.	Kritik aus der Literatur	10
2.4.1.	Mandatsfreiheit	10
2.4.2.	Mandatsgleichheit	10
2.4.3.	Größe und Organisationsform der Parlamente	12
3.	Bindungswirkung der Diätenurteile für die Zulagenpraxis im Deutschen Bundestag	12
3.1.	Grundsätzliche Bindungswirkung für den Deutschen Bundestag?	13
3.2.	Bindungswirkung für die einzelnen Lösungsmodelle?	13
3.3.	Fazit	15
4.	Literatur	16

1. Einleitung

In der Staatspraxis von Bund und Ländern werden über die allen Abgeordneten gleichermaßen zustehenden Diäten hinaus Zulagen an Abgeordnete in besonderen Funktionen gewährt (sog. **Funktionszulagen**).

Dies geschieht auf **Landesebene** entweder **unmittelbar aus dem Parlamentshaushalt als Bestandteil der Abgeordnetenentschädigung** oder als **monatliche funktionsbezogene Aufwandsentschädigung bzw. aus Fraktionsmitteln**.¹ Ausdrückliche Zulagenregelungen für Ausschussvorsitzende finden sich z.B. in § 6 Abs. 3 i. V. m. § 6 Abs. 2 S. 3 Thüringer Abgeordnetengesetz (ThürAbgG) und § 6 Abs. 6 Rheinland-pfälzisches Abgeordnetengesetz (RhPfAbgG) in Form von funktionsbezogenen Aufwandsentschädigungen. Mehrere Landesverfassungsgerichte bestätigten diese Praxis auf Landesebene.²

Auf **Bundesebene gilt**: Verfassungsrechtliche Grundlage des Anspruchs der Abgeordneten des Deutschen Bundestages auf eine **angemessene Entschädigung** ist **Art. 48 Abs. 3 S. 1 Grundgesetz** (GG). Die Ansprüche aus Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG sollen die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Abgeordneten und damit ihre Entschließungsfreiheit gegenüber gesellschaftlichen Interessengruppen, der eigenen Partei und Fraktion sichern.³ Das auf Grundlage des Art. 48 Abs. 3 S. 3 GG erlassene Abgeordnetengesetz (AbgG)⁴ unterscheidet zwischen der zu versteuernden **Entschädigung mit Alimentationscharakter** (§ 11 AbgG) und einer Amtsausstattung als **steuerfreier Aufwandsentschädigung** (§ 12 AbgG). Während die Entschädigung mit Alimentationscharakter der Abgeltung für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung gewordenes Mandat dient, sollen Aufwandsentschädigungen besondere, sachlich begründete und mit dem Mandat verbundene finanzielle Leistungen seitens des Abgeordneten ausgleichen.

Funktionszulagen zur regulären Entschädigung kommen **nach geltender Rechtslage gemäß § 11 Abs. 2 AbgG nur dem Bundestagspräsidenten und seinen Stellvertre-**

1 Vgl. im Einzelnen: Schmahl, AöR 2005, S. 114 (S. 119-122); Hölscheidt, DVBl 2000, S. 1734 (S. 1734-1736).

2 Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 14.7.2003 - 2/01 (Parallelfundstelle: NVwZ-RR, 793-798); vgl. auch Staatsgerichtshof der freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 5.11.2005 - St 3/03, abzurufen unter: www.juris.de.

3 BVerfGE 20, 56 (103); 40, 296 (313, 315); 102, 224 (239); Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 48, Rn. 19.

4 BGBl. I 1977, 297 (neugefasst durch Bek. v. 21.2.1996 [BGBl. I 1996, 326], zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.8.2005 [BGBl. I 2005, 2482] iVm Bek. v. 18.10.2005 [BGBl. I 2005, 3007]).

tern zu. Der **Ausschussvorsitz** gehört nicht zu den mit Zulagen als Bestandteil der Abgeordnetenentschädigung ausgestatteten Funktionen.

§ 52 Abs. 2 Nr. 2 lit. a AbgG bestimmt, dass die Fraktionen Rechenschaft über die „Summe der Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion (...)“ ablegen müssen. Hieraus wird implizit die Erlaubnis zur **Zahlung von Funktionszulagen aus Geldmitteln der Fraktionen** an ihre Mitglieder gelesen.⁵ Die Gewährung von Funktionszulagen für Abgeordnete des Deutschen Bundestages steht danach **im Ermessen der Fraktionen**.

Es stellt sich die Frage nach der **verfassungsrechtlichen Zulässigkeit** weiterer **Funktionszulagen im Deutschen Bundestag**, insbesondere für das **Amt der Ausschussvorsitzenden**. Hierzu sollen nachfolgend die Kernaussagen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zu den Funktionszulagen und die Bindungswirkung dieser **sog. Diätenurteile** für den Deutschen Bundestag im Hinblick auf das „Ob“ und „Wie“ einer Funktionszulagenregelung für Ausschussvorsitzende näher beleuchtet werden.

2. Verfassungsrechtliche Bewertung von Funktionszulagen

2.1. Erstes Diätenurteil vom 5. November 1975

Im **ersten Diäten-Urteil** hatte das BVerfG eine Verfassungsbeschwerde eines saarländischen Landtagsabgeordneten gegen die **Entschädigungsregelungen** des Saarländischen Abgeordnetengesetzes zu entscheiden. Das Gericht stellt zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG - für das Wahlrecht in den Ländern nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG verfassungsrechtlich verbindlich - fest, dass jeder seine staatsbürgerlichen Rechte in formal möglichst gleicher Weise ausüben können müsse.⁶ Dies gelte nicht nur für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts im engeren Sinne, sondern auch für die Ausübung des Mandats selbst.⁷ Alle Mitglieder des Parlaments seien demnach formal in Rechten und Pflichten gleichgestellt. Dies erstrecke sich ebenfalls auf die Entschädigung aus Art. 48 Abs. 3 GG, die wegen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Verfasstheit der Länder gelte. Die Entschädigung sei für jeden Abgeordneten grundsätzlich gleich hoch zu bemessen. Dies gelte unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer bzw. der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch sei (**sog. formalisierter Gleichheitssatz**).⁸

5 Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, § 52, Rn. 11; Schmahl, AöR 2005, S. 115 (121, Fn. 29, S. 122); vgl. zum Anteil der Funktionszulagen an den Fraktionskostenzuschüssen im Deutschen Bundestag für das Jahr 2000: Röper, DÖV 2002, S. 657, Fn. 21.

6 BVerfGE 40, 296, (317).

7 BVerfGE 40, 296, (317).

8 BVerfGE 40, 296 (317, 318).

Ausnahmen von diesem Gebot der formalen Gleichbehandlung seien nur aus **zwingenden Gründen** zulässig. Diese seien lediglich für die Entschädigung des **Präsidenten und seiner Stellvertreter** anzuerkennen, da beide an der Spitze eines Verfassungsorgans stünden.⁹ Weiterhin stellte das BVerfG fest: „Die so verstandene einheitliche Entschädigung mit Alimentationscharakter schließt aus den dargelegten Gründen alle weiteren, der Höhe nach differenzierten, individuellen oder pauschalierten finanziellen Leistungen an einzelne Abgeordnete aus öffentlichen Mitteln aus (...). Danach werden also künftig (...) **gestaffelte Diäten für Abgeordnete mit besonderen parlamentarischen Funktionen entfallen.**“¹⁰

Das Modell einer **Funktionszulage aus Fraktionsmitteln** war **nicht Gegenstand des Verfahrens**. Zur **Aufwandsentschädigung** führt das Gericht **nur grundsätzlich** aus, dass sich ein als Pauschale den Funktionsträgern für besonderen Aufwand gewährter Erstattungsbetrag am tatsächlichen Aufwand orientieren müsse.¹¹

2.2. Zweites Diätenurteil vom 21. Juli 2000

In seinem **zweiten Diätenurteil** beschäftigte sich das BVerfG konkret mit der Frage der Zulässigkeit von **Funktionszulagen** nach § 5 Abs. 2 ThürAbgG **als Bestandteil der** aus dem allgemeinen Parlamentshaushalt gezahlten **Entschädigung**. **Explizit** befasst sich das Gericht nicht mit dem Lösungsmodell einer **Zulage aus Fraktionsmitteln und zur Zahlung von Funktionszulagen als Aufwandsentschädigung aus dem Parlamentshaushalt**. Zu dem in diesem Verfahren neben den thüringischen Regelungen ebenfalls beanstandeten § 6 Abs. 6 RhPAbgG, der eine funktionsbezogene Aufwandsentschädigung regelt, nimmt es inhaltlich nicht Stellung.

Das Gericht betonte in dieser Entscheidung einerseits, dass die Schaffung von besonders zu entschädigenden Funktionsstellen im Rahmen der sog. **Parlamentsautonomie**, d. h. innerhalb der allgemeinen Befugnis des Parlaments seine eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln¹², sich selbst zu organisieren und sich in den Stand zu versetzen, seine Aufgaben zu erfüllen¹³, möglich sei. Grundlage solcher Funktionszulagen sei nicht das Mandat, sondern ein gesonderter Wahl- und Bestellungsakt des Parlaments¹⁴. Andererseits erfahre das Prinzip der Parlamentsautonomie **Einschränkungen** durch die verfassungsrechtlichen Garantien des Abgeordnetenstatus, d.h. der **Mandatsgleichheit und -freiheit aus Art. 38 Abs. 1 GG**.

9 BVerfGE 40, 296 (318).

10 BVerfGE 40, 296 (318).

11 BVerfGE 40, 296 (328).

12 Pietzcker, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, S. 334.

13 BVerfGE 80, 188 (219).

14 BVerfGE 102, 224 (236, 237).

Zweck der Abgeordnetenentschädigung sei es, als Ausdruck der Mandatsfreiheit dem Abgeordneten zu ermöglichen, als Vertreter des ganzen Volkes frei von wirtschaftlichen Zwängen zu wirken.¹⁵ Zwar bestehe zwischen dem Abgeordneten und seiner Fraktion ein Abhängigkeitsverhältnis. Dies sei im Rahmen funktioneller Differenzierung der Parlamentsarbeit auch mit Blick auf Art. 21 Abs. 1 GG hinzunehmen.¹⁶ Werde jedoch die Verteilung parlamentarischer Funktionen mit unterschiedlicher Dotierung der Abgeordneten verbunden, so entstünden zusätzliche Abhängigkeiten, die der Freiheit des Mandats abträglich seien. **Innerparlamentarische Einkommenshierarchien** würden es erstrebenswert erscheinen lassen, parlamentarische Funktionen aus ökonomischen Gründen, unabhängig von individuellen politischen Intentionen und Kompetenzen, zu übernehmen und zu behaupten.¹⁷ Die breite Streuung speziell vergüteter Funktionsstellen könnte zudem die Bereitschaft der durch sie begünstigten Abgeordneten mindern, die regulären Entschädigungen anzupassen, was auf die Dauer zu einer Unterschreitung ihrer Angemessenheit hinauslaufen könnte.

Aus diesen Erwägungen stellt das Gericht Kriterien auf, „**die als Leitgesichtspunkten dienen können**“¹⁸: Das Parlament müsse einerseits die Möglichkeit zur Ausprägung zeitgemäßer Strukturen besitzen, um der Vielzahl, Bandbreite und Komplexität der Gegenstände parlamentarischer Gesetzgebung und Kontrolle Rechnung tragen zu können. Dies könne auch durch das Schaffen und Honorieren spezieller Funktionsstellen geschehen.¹⁹ Andererseits müsse jedoch hierbei berücksichtigt werden, dass Funktionszulagen die Gefahr in sich bergen würden, das parlamentarische Handeln am Leitbild einer "**Abgeordnetenlaufbahn**" und dem Erreichen einer **höheren Einkommensstufe** auszurichten und nicht am Gemeinwohl.²⁰ In der parlamentarischen Arbeit könnten zusätzliche Entschädigungen für einzelne Abgeordnete somit die Entscheidungsfreiheit aller Abgeordneten beeinträchtigen.²¹

Um diese zusätzlichen Abhängigkeiten möglichst gering zu halten, seien diese Stellen **zahlenmäßig gering zu halten und auf besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen** zu beschränken.²²

15 BVerfGE 40, 296 (315f.).

16 BVerfGE 102, 224 (240).

17 BVerfGE 102, 224 (240).

18 BVerfGE 102, 224 (240).

19 BVerfGE 102, 224 (240, 241).

20 BVerfGE 102, 224 (241).

21 BVerfGE 102, 224 (241).

22 BVerfGE 102, 224 (241).

Bezogen auf die Situation im thüringischen Landtag erfüllen diese Kriterien nach Ansicht des BVerfG lediglich der **Präsident, dessen Stellvertreter und die Fraktionsvorsitzenden.**

Die Erweiterung des zulässigen „Empfängerkreises“ für Funktionszulagen auch auf Fraktionsvorsitzende erkläre sich aus ihrer politisch herausgehobenen Stellung als Exponenten der Fraktionen, die als zentrale Organisationseinheiten notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens darstellen und als Gliederung der Parlamente der organisierten Staatlichkeit eingefügt seien.²³ Den Fraktionsvorsitzenden kämen umfassende intra- und interfraktionelle Koordinierungs-, Abstimmungs- und Vermittlungsfunktionen zu, die sie zu Schaltstellen der Macht werden ließen.²⁴ Die Posten der Fraktionsvorsitzenden seien zudem beschränkt.

Nicht zulässig nach den genannten Kriterien seien jedoch **Funktionszulagen** für die **stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, die parlamentarischen Geschäftsführer und die Ausschussvorsitzenden.**²⁵

Die Tätigkeit von Ausschussvorsitzenden und anderen Funktionsträgern sei zwar bedeutsam, beschränke sich jedoch nur auf Teilbereiche des Parlamentslebens, wo nur im verkleinerten Rahmen Koordinierungsfunktionen auszuüben seien.²⁶ Ihre Zahl sei auch beliebig erhöhbar. Hierdurch wäre das Tor zu einem ausdifferenzierten Entschädigungssystem geöffnet, was die Mandatsgleichheit verletze und zudem zusätzliche Abhängigkeiten des Abgeordneten zu erzeugen drohe. Dies laufe der Freiheit des Abgeordnetenmandats grundsätzlich zuwider.

2.3. Position des Deutschen Bundestages

In der **Stellungnahme** im Rahmen der **zweiten Diätenentscheidung** des BVerfG macht der **Bundestag** deutlich, dass er **Funktionszulagen grundsätzlich** als **verfassungsgemäß** bewertet. Es handele sich nicht um gestaffelte Diäten, die nach dem bundeseinheitlich geltenden Gebot formaler Gleichheit verboten seien. Vielmehr werde mit den Zulagen eine außerordentliche Verantwortung und Inanspruchnahme honoriert. Es falle in die **Parlamentsautonomie**, diejenigen Funktionen und Funktionsträger zu bestimmen, denen eine Zulage gewährt werden solle. Strikte Gleichheit sei im Verhältnis der Fraktionen untereinander geboten, im Übrigen seien die Gesetze nur auf Willkür zu prüfen. Davon abgesehen gebe es zwingende Gründe für Zulagen an Fraktionsvorsitzende und

23 BVerfGE 102, 224 (242).

24 BVerfGE 102, 224 (243).

25 BVerfGE 102, 224 (242-244).

26 BVerfGE 102, 224 (244).

ihre Vertreter, an die parlamentsangehörigen Fraktionsgeschäftsführer und die **Ausschussvorsitzenden**.²⁷

2.4. Kritik aus der Literatur

1.1.1. Mandatsfreiheit

Gegen die Feststellungen des BVerfG zu den Gefahren für die Mandatsfreiheit, die sich aus der Schaffung zulagendotierter Funktionsstellen ergeben sollen („Abgeordnetenlaufbahnen“), wird eingewandt, dass sie sich **nicht auf eine Untersuchung der Realität in Bund und Ländern** stützten, in denen Funktionszulagen bereits **langjährige Praxis** seien.²⁸

Mit der Übernahme besonderer parlamentarischer Funktionen gingen zwar sicher **(macht-)politische Vorteile** einher, **dass ein solches Amt aber angesichts der ebenfalls bestehenden Nachteile aus rein finanziellen Motiven** übernommen werde, sei eher **nicht anzunehmen**. Denn die damit verbundene Mehrbelastung könne etwa dazu führen, dass durch die anfallende Mehrarbeit am Parlamentssitz das Engagement im Wahlkreis leiden könne, was die Chance einer Wiederaufstellung schmälere.²⁹

Die Vermutung, dass bei breit gestreuten und speziell entschädigten Funktionsstellen die Bereitschaft sinke, die regulären Entschädigungen anzuheben, lasse ebenso den umgekehrten Schluss zu, dass die Funktionsempfänger hieran besonders interessiert seien, um überproportional daran zu partizipieren.³⁰

Dass Funktionszulagen zusätzliche Abhängigkeiten schaffen könnten, sei letztlich **empirisch nicht belegbar** und damit spekulativ.

1.1.2. Mandatsgleichheit

Hinsichtlich der durch die Funktionszulagen angenommenen Ungleichbehandlung der Abgeordneten in ihrem Mandat wird entgegnet, dass zwar der formalisierte Gleichheitssatz fordere, allen Abgeordneten grundsätzlich gleich hohe Entschädigungen zukommen zu lassen. Denn aufgrund ihrer Wahl durch das Volk müssen Abgeordnete in ihrem Status formal gleichbehandelt werden.³¹ Wenn jedoch dem Parlament aus seiner Parlamentsautonomie das Recht zustehe, besondere zulagendotierte Funktionsstellen zu

27 BVerfGE 102, 224 (229) – Stellungnahme des Deutschen Bundestages im Verfahren zum 2. Diätenurteil.

28 Schmahl, AöR 2005, S. 114 (S. 135); Hölscheidt, DVBl 2000, S. 1734 (S. 1738); Welti, DÖV 2001, S. 705 (S. 708); Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 48, Rn. 170.

29 Welti, DÖV 2001, S. 705 (S. 708); Kretschmer, ZParl 2000, S. 787 (S. 792-793).

30 Hölscheidt, DVBl 2000, S. 1734 (S. 1738).

31 BVerfGE 40, 296 (317, 318); Rau, JuS 2001, S. 755 (758).

schaffen, so habe die Zahlung von Zulagen **nicht in dem durch Wahl erlangten Mandat zum Parlament** seine Grundlage, sondern in einem besonderen **Wahl- und Bestellungsakt im Parlament**. Eine **Ungleichbehandlung im Status** des Abgeordneten finde somit gar **nicht statt**.³² Werde vielmehr die Mehrbelastung von Funktionsträgern nicht ausgeglichen, bedeute dies letztlich sogar eine Schlechterstellung gegenüber den Abgeordneten, die keine zusätzliche Funktion ausübten.³³

Auch wenn man den formalisierten Gleichheitssatz bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Funktionszulagen zu Grunde lege, bedürfe es für eine Differenzierung zwischen dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und den Fraktionsvorsitzenden auf der einen und weiteren Funktionsträgern auf der anderen Seite einer sachlich nachvollziehbaren Begründung. Der Begriff der „herausgehobenen politischen Spitzenposition“ überzeuge als Abgrenzungskriterium hierbei nicht.³⁴

Unzweifelhaft hätten der Präsident und dessen Vertreter als Spitze eines Verfassungsgans eine bedeutsame politische Stellung, ebenso wie es bei dem Fraktionsvorsitzenden als Spitze der Fraktion, die das BVerfG als notwendige Einrichtung des Verfassungslebens bezeichnet³⁵, der Fall sei. Dies treffe – insbesondere bei großen Fraktionen – aber auch auf die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, die parlamentarischen Geschäftsführer und allgemein für die Ausschussvorsitzenden zu.³⁶

Bezogen auf die **Ausschussvorsitzenden** sei allgemein zu konstatieren, dass sie zwar von den Fraktionen nominiert würden, aber im Ausschuss Aufgaben wahrnähmen, die mit denen des Präsidenten für das Gesamtparlament vergleichbar seien. Sie handelten im Gesamtinteresse des Parlaments, indem sie etwa auf Beschlüsse hinzuwirken hätten. Gerade in der Facharbeit der Ausschüsse habe das **parlamentarische Gesetzgebungsverfahren sein Schwergewicht**, für das die Ausschussvorsitzenden „als **einflussreichste Manager des parlamentarischen Arbeitsprozesses**“³⁷ auch die Verantwortung tragen würden.³⁸

32 BVerfGE 296, 330 (339, 340 - Sondervotum des Richters Seuffert): Rau, JuS 2001, S. 755 (758); Hölscheidt, DVBl 2000, S. 1734 (S. 1737); Schmahl, AöR 2005, S. 114 (S. 134).

33 Hölscheidt, DVBl 2000, S. 1734 (S. 1739).

34 Achterberg/Schulte, in: v.Mangold/Klein/Starck, GG, Art. 48 Abs. 3, Rn. 47; Schmahl, AöR 2005, S. 114 (S. 136).

35 BVerfGE 20, 56 (104); 80, 188 (231).

36 Schmahl, AöR 2005, S. 114 (S. 137).

37 Hölscheidt, Sven, Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, S. 39 m.w.N.

38 Schmahl, AöR 2005, S. 114 (S. 137, 138).



1.1.3. Größe und Organisationsform der Parlamente

Weiter wird kritisch eingewandt, dass die Maßstäbe aus den Diätenurteilen keine Differenzierung nach den unterschiedlichen **Größen und Organisationsformen der Parlamente in Bund und Ländern** zuließen.³⁹ Der Deutsche Bundestag besteht grundsätzlich aus 598 Mitgliedern (§ 1 BWahlG). Demgegenüber hat der Thüringer Landtag, zu dessen Abgeordnetengesetz die 2. Diätenentscheidung ergangen ist, nur grundsätzlich 91 Mitglieder (§ 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz Thüringen), der bayerische Landtag nur 180 Mitglieder (Art. 21 Landeswahlgesetz Bayern).

In diesem Kontext wird darauf hingewiesen, dass sich der **Deutsche Bundestag** als gesamtdeutsches (Vollzeit-)Parlament sowohl in seiner **politischen Bedeutung und Arbeitsbelastung** als auch schlechterdings in seiner **Größe von den Landesparlamenten unterscheidet**.⁴⁰ Dies mache Funktionsträger im Bundestag auch unterhalb der Ebene des Fraktionsvorsitzenden zur Vorbereitung und Strukturierung der parlamentarischen Arbeit unverzichtbar, denen nach Volumen und Qualität unvergleichbar wichtigere und schwierigere Aufgaben zukämen als in den Landesparlamenten.⁴¹

3. Bindungswirkung der Diätenurteile für die Zulagenpraxis im Deutschen Bundestag

Die Bedeutung der Diätenurteile für den Deutschen Bundestag bemisst sich danach, welche Bindungswirkung den Urteilen gemäß § 31 BVerfGG zukommt.

§ 31 Abs. 1 BVerfGG bestimmt, dass die Entscheidungen des BVerfG die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden binden. Aufgrund der bereits erwähnten Tatsache, dass beide Urteile auf Verfahren zum Abgeordnetenrecht im Saarland und in Thüringen fußen⁴², ist unbestritten, dass sie gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG die Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte des Saarlands bzw. Thüringens binden.

Die Bindungswirkung von Urteilen des BVerfG bezieht sich auf den Tenor und die tragenden Gründe einer Entscheidung⁴³ und wird in Ansehung des **konkreten Streitgegenstandes, aber auch im Hinblick auf künftig gleichgelagerte Fälle** erzeugt.⁴⁴

39 Schmahl, AöR 2004, 114 (S. 142).

40 Hölscheidt, DVBl 2000, S. 1734 (S. 1739, 1741).

41 Hölscheidt, DVBl 2000, S. 1734 (S. 1742).

42 Die Entscheidung zum ersten Diätenurteil erging im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m § 90 Abs. 1 BVerfGG; die zum zweiten Diätenurteil im Rahmen eines subsidiären Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 3 GG, § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG.

43 BVerfGE 19, 377 (391f.).

44 BVerfGE 24, 289 (297); 72, 119 (121); Rennert, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, § 31, Rn. 53, 66.

3.1. Grundsätzliche Bindungswirkung für den Deutschen Bundestag?

Es ist **umstritten**, ob die Urteile unter diesen Voraussetzungen **Bindungswirkung für Zulagenregelungen für Abgeordnete des Deutschen Bundestages** entfalten.

Es wird die Auffassung vertreten, dass die **Bindungswirkung beider Diäten-Urteile über die Institutionen des Saarlands und Thüringens nicht hinausreiche**.⁴⁵ In dem zweiten Diätenurteil überwiege in den tragenden Gründen zwar der allgemeine Duktus, jedoch nehme das BVerfG an vielen Stellen auch nur auf die „Länderparlamente“, den „Landtag“ und den „Thüringer Landtag“ Bezug, was die Reichweite der Bindungswirkung schwer bestimmbar mache.⁴⁶ Gegen eine formale Bindungswirkung wird zudem die Feststellung des BVerfG⁴⁷ angeführt, dass in dem „betont föderativ gestalteten Bundesstaat des Grundgesetzes (...) die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder grundsätzlich nebeneinander“ stehen.⁴⁸

Dem wird **entgegnet**, dass das zweite Diätenurteil sich nur vordergründig mit dem Thüringer Landtag beschäftige. Das BVerfG hebe in seiner Entscheidung ausdrücklich die Verfassungsautonomie der Länder hervor, in dem es für die Verfasstheit der Länder den Status der Bundestagsabgeordneten und die Stellung des Bundestages nur in ihren **essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätzen** für die Länder als maßstäblich und verbindlich bezeichne.⁴⁹ Demnach müssten im **Umkehrschluss** die im Urteil getroffenen **allgemeinen aber essentiellen Aussagen erst recht auch für den Deutschen Bundestag Geltung** haben.⁵⁰

3.2. Bindungswirkung für die einzelnen Lösungsmodelle?

Zudem ist **fraglich, welche Regelungsmodelle von den Entscheidungen erfasst** sind: Wie bereits im Rahmen der Urteilswiedergabe (vgl. 2.1 und 2.2) dargelegt, unterscheiden die Diätenurteile des BVerfG **nicht explizit zwischen Funktionszulagen als Zusatz zu der regulären Entschädigung und Zulagen, die von den Fraktionen gezahlt** werden. In der Sache war nur über Zulagen zur regulären Entschädigung zu entscheiden.

Vor diesem Hintergrund ist umstritten, ob die Aussagen des Gerichts für weitere als die vom BVerfG genannten Ämter nur bezogen auf die **Zulage zur regulären Entschädi-**

45 Schmahl, AöR 2005, 114 (S. 118, 142); Welti, DÖV 2001, S. 705 (710).

46 Hölscheidt, DVBl 2000, S. 1734 (S.1741).

47 Vgl. BVerfGE 64, 301 (317).

48 Hölscheidt, DVBl 2000, S. 1734 (S.1742).

49 BVerfGE 102, 224 (234).

50 von Eichborn, KritV 2001, S. 55 (S. 58); eine generelle Bindungskraft annehmend: Röper, DÖV 2002 S. 655 (S. 656).

gung oder darüber hinaus auch für die **Zahlung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln** gelten.

Zum Teil wird vertreten, dass sich der Argumentation des BVerfG **kein Differenzierungsgrund** entnehmen lasse, nach dem **Zahlungen aus der Fraktionskasse** anders zu beurteilen seien, als solche, die mit der **Abgeordnetenentschädigung** geleistet würden.⁵¹ Betrachte man Zulagen als zulässig, komme es auf ihre Herkunft nicht an. Qualifiziere man sie hingegen als unzulässig, spiele es ebenfalls keine Rolle, ob sie aus der Fraktionskasse oder aus der Abgeordnetenentschädigung erfolgten.⁵² Denn selbst wenn eine Zahlung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln möglich sein sollte, blieben die **Fraktionen als Teile der organisierten Staatlichkeit** verpflichtet, ihre Organisation und Arbeitsweise auf den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie aufzubauen (vgl. § 48 AbgG).⁵³ Die Grundsätze der Gleichheit der Wahl und des freien Mandats aus **Art. 38 Abs. 1 GG** stellten **systemimmanente Beschränkungen des Selbstorganisationsrechts der Fraktionen** dar.⁵⁴

Nach **anderer Ansicht** sei es **nicht eindeutig**, ob das Modell, über die Fraktionskasse Zulagen zu gewähren, vom zweiten Diätenurteil erfasst sei. **Für eine entsprechende Zahlungsbefugnis** spreche aber die rechtliche **Eigenständigkeit der Fraktion**.⁵⁵

Im Hinblick auf das weiter in Betracht kommende Lösungsmodell einer **pauschalieren, funktionsbezogenen Aufwandsentschädigung** ist dem ersten Diätenurteil – wie bereits unter 2.1 erwähnt – für die Aufwandsentschädigung allgemein nur zu entnehmen, dass diese sich am tatsächlich entstandenen Aufwand zu orientieren hat.⁵⁶ Auch in seinem zweiten Diätenurteil befasst sich das Gericht in der Sache nicht mit der speziellen Problematik einer funktionsbezogenen Aufwandsentschädigung. In diesem Zusammenhang sei auch auf die **Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 14. Juli 2003 zur funktionsbezogenen Aufwandsentschädigung** hingewiesen.⁵⁷ Das Gericht stellt hierzu fest, dass ein als Pauschale den Funktionsträgern für besonderen Aufwand gewährter Erstattungsbetrag sich nicht nur am tatsächlichen Aufwand orientieren, sondern darüber hinaus auch an den Betrag anlehnen müsse, der dem Funktionsträger nach dem System der vorhandenen Abgeordnetentschädigung bei einer konkreten („spitzen“) Abrechnung erstattet werde.

51 Hölscheidt, DVBl 2000, S. 1734 (S.1741); Schmahl, AöR 2005, 114 (S. 144).

52 Schmahl, AöR 2005, 114 (S. 144).

53 Schmahl, AöR 2005, 114 (S. 144).

54 Schmahl, AöR 2005, 114 (S. 145).

55 Kretschmer, ZParl 2000, 787 (S. 796).

56 BVerfGE 40, 296 (328).

57 ThürVerfGH, NVwZ-RR, S. 793 (796).

Letztlich dürfte eine solche Regelung zur Auszahlung von Aufwandsentschädigungen an Ausschussvorsitzende – unter den genannten Voraussetzungen – **verfassungsrechtlich als unproblematisch** einzustufen sein, denn diese sind **keine zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter**, aus denen Gefahren für die Unabhängigkeit der Abgeordneten abzuleiten wären.⁵⁸

3.3. Fazit

Funktionszulagen für Ausschussvorsitzende des Deutschen Bundestages kommen als **Zulage zur regulären Entschädigung** (gesetzlich verankert in § 11 AbgG) oder aus **Fraktionsmitteln** (gesetzlicher Anknüpfungspunkt in § 52 AbgG) in Betracht. Auf anderer Rechtgrundlage (gesetzlich verankert in § 12 AbgG) wäre eine Zahlung als **pau-schalierte, funktionsbezogene Aufwandsentschädigung** denkbar.

Die **Zahlung von Funktionszulagen für Ausschussvorsitzende aus dem Parlamentshaushalt als Bestandteil der regulären Entschädigung** ist vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allerdings als **äußerst problematisch** zu bewerten. In diesem Zusammenhang sei auch auf den **Beschluss des BVerfG zum schleswig-holsteinischen Abgeordnetengesetz vom 11. Dezember 2007** hingewiesen, in welchem das Gericht seine Feststellungen im zweiten Diätenurteil in Bezug auf Funktionszulagen **als allgemeine Maßstäbe** bezeichnet.⁵⁹

Für die Zahlung von Zulagen aus Fraktionsmitteln dürfte es unabhängig hiervon im **Ermessen der Fraktionen** liegen, aufgrund ihrer Autonomie diese zu gewähren.

58 So auch Kretschmer, ZParl 2000, 787 (S. 796); Schmahl, AöR 2005, 114 (146).

59 2 BvK 1/03, B. II 2. b), abzurufen unter: www.bverfg.de.

4. Literatur

- Braun, Werner/Jantsch, Monika/Klante, Elisabeth, Abgeordnetengesetz, Kommentar, Berlin u. a. 2001.
- Dreier, Horst, Grundgesetz Kommentar, Band II, 2. Auflage, Tübingen 2006.
- von Eichborn, Wolfgang, Zur angemessenen Bezahlung parlamentarischer Führungspositionen, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, S. 55-82, Baden-Baden 2001.
- Hölscheidt, Sven, Funktionszulagen für Abgeordnete, Deutsches Verwaltungsblatt 2000, S. 1734-1742.
- Hölscheidt, Sven, Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Rheinbreitbach 1988.
- Kretschmer, Gerald, Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichtes (21. Juli 2000): Vom „fehlfinanzierten“ zum „fehlverstandenen“ Parlament?, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2000, S. 787-797.
- v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Auflage, München 2005.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz, Kommentar, Band IV, Art. 28-69.
- Rau, Markus, Parlamentarische Funktionszulagen und der verfassungsrechtliche Status des Abgeordneten, Juristische Schulung 2001, S. 755-759.
- Röper, Erich, Funktionszulagen versus Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten, Die Öffentliche Verwaltung 2002, S. 655-661.
- Schmahl, Stefanie, Funktionszulagen – ein Verstoß gegen die Mandatsfreiheit und Gleichheit der Abgeordneten?, Archiv des öffentlichen Rechts 2005, S. 114-149.
- Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York 1989.
- Umbach, Dieter/Clemens, Thomas, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Mitarbeiterkommentar, 2. Auflage, München 2005.
- Welti, Felix, Funktionszulagen im Konflikt mit Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten?, Die Öffentliche Verwaltung 2001, S. 705-714.