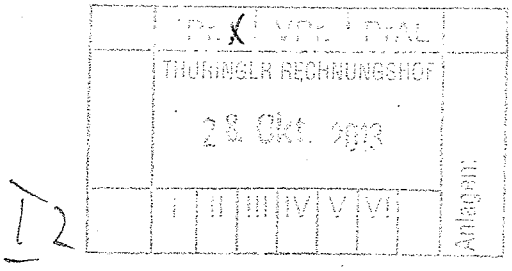
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landtagsfraktion Thüringen
Jürgen-Fuchs-Straße 1 · 99096 Erfurt

2873



Präsident des
Thüringer Rechnungshofs
Herr Dr. Sebastian Dette
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

Fraktionsvorstand

Anja Siegesmund
Fraktionsvorsitzende
anja.siegesmund@
gruene-fraktion.thueringen.de
Telefon: 0361-3772661
Fax: 0361-3772662
Mobil: 0171-6205996

Astrid Rothe-Beinlich
Parl. Geschäftsführerin
astrid.rothe-beinlich@gruene.de
Telefon: 0361-3772663
Fax: 0361-3772665
Mobil: 0176-10099587

Erfurt, 24.10.2013

Funktionszulagen
Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln

Sehr geehrter Herr Präsident,

vielen Dank für die Zusendung Ihres Entwurfs der Beratung "Funktionszulagen - Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln" und die Möglichkeit, zu diesem Papier Stellung zu nehmen.

Als Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Thüringer Landtag begrüßen wir sehr, dass Sie in dem vorliegenden Beratungsgutachten zu der Zahlung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln klar Position beziehen und diese als unzulässig einstufen. Wie Sie in der Vorbemerkung Ihres Gutachtens selbst ausführen, wurde dieser Aspekt der Fraktionsmittelverwendung in der Beratung aus dem letzten Jahr leider nicht näher betrachtet, so dass die unterschiedlichen Rechtsauffassungen zu dieser Frage bis heute fortbestehen und einige Fraktionen des Thüringer Landtags trotz vielfacher Kritik immer noch Funktionszulagen zahlen. Wir sind froh, dass Sie diese Praxis nun endlich öffentlich machen und auch entsprechende Konsequenzen ankündigen.

In Ihrem Gutachten legen Sie dar, dass der Thüringer Landtag mit den Änderungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes aus den Jahren 2000 und 2003 den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts und des Thüringer Verfassungsgerichtshofs gefolgt ist und somit die dort festgestellte Unzulässigkeit von Funktionszulagen aus Landesmitteln anerkannt hat. Diese

Auffassung teilen wir ausdrücklich. Weiterhin sind wir der Ansicht, dass es für die Bewertung der Rechtmäßigkeit von Funktionszulagen keinen Unterschied macht, ob diese direkt aus dem Landeshaushalt oder über den Umweg der Fraktionszuschüsse gezahlt werden, da der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Abgeordneter davon unabhängig gilt.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht in der Zahlung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln einen Missbrauch von Steuergeldern, die die Fraktionen für ihre politische Arbeit und Personalkosten für Angestellte erhalten. Dies haben wir seit Jahren immer wieder geäußert, zuletzt in einer Pressemitteilung vom 21.10.2013. Gerade in Thüringen dürfte es keine Begründung für Fraktionen geben, derartige Zulagen zu zahlen. Immerhin gibt es hier seit den o.g. Urteilen und den daraus resultierenden Änderungen des Abgeordnetengesetzes klare Regelungen bezüglich der zusätzlichen Entschädigungen, die Abgeordnete in bestimmten Funktionen vom Landtag erhalten. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Bewertung bestimmter parlamentarischer Funktionen, die Sie mit Hinweis auf das jüngste Urteil des Landesverfassungsgerichts in Schleswig-Holstein in Ihrem Gutachten ansprechen. Über diese Frage und die Zahlung von Funktionszulagen im Thüringer Landtag möchten wir gerne mit Ihnen im Austausch bleiben.

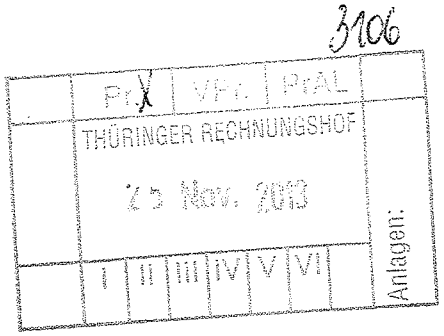
Mit freundlichen Grüßen

Anja Siegesmund

Astrid Rothe-Beinlich

Uwe Höhn
Mitglied des Thüringer Landtages
Vorsitzender der SPD-Fraktion

3106



FRAKTION THÜRINGER LANDTAG SPD

SPD-Fraktion im Thüringer Landtag· Jürgen-Fuchs-Straße 1 · 99096 Erfurt

An den Präsidenten
des Thüringer Rechnungshofs
Herrn Dr. Sebastian Dette
Postfach 10 01 37
07391 Rudolstadt

Erfurt, 18. November 2013

Funktionszulagen - Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln
Prüfung der Leistungen an die Fraktionen gemäß §§ 49 ff. Thüringer AbgG

Sehr geehrter Herr Präsident,

ich nehme Bezug auf Ihren Entwurf vom 18. Oktober 2010 und möchte Ihnen nach eingehender Prüfung und Auseinandersetzung innerhalb der Fraktion darauf wie folgt antworten:

Sie vertreten als Präsident des Thüringer Rechnungshofs im Kern die Auffassung, dass Zulagenzahlungen mit Einkommenscharakter aus Fraktionsmitteln für Abgeordnete mit besonderen Funktionen nach geltendem Recht unzulässig seien; sie stünden mit dem sog. Zweiten Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000 (2 BvH 3/91) nicht in Einklang. Sollten derartige Funktionszulagen – aus Fraktionsmitteln – dennoch gewährt werden, bedürfe es aus verfassungsrechtlichen Gründen hierfür einer (einfachgesetzlichen) Rechtsgrundlage durch formelles Landesgesetz.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in dem Zweiten Diätenurteil im Rahmen eines Landesorganstreitverfahrens mit den (damals) in § 5 Abs. 2 Satz 1 ThürAbgG geregelten Zusatzentschädigungen für Abgeordnete mit besonderen Funktionen beschäftigt und dabei festgestellt, dass die nach damaligem Recht angeordneten Zahlungen von zusätzlichen Entschädigungen für stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen und Ausschussvorsitzende gegen § 2 Abs. 1 der vorläufigen Landessatzung für das Land Thüringen in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG verstoße. Die in diesem Verfahren darüber hinaus angegriffene Regelung der zusätzlichen Entschädigung an

..2

Thüringer Landtag › Jürgen-Fuchs-Straße 1 › 99096 Erfurt › Telefon: (03 61) 3 77 23 30 › Telefax: (03 61) 3 77 24 17 › E-Mail: uwe.hoehn@spd-thl.de
Wahlkreisbüro › Apothekergasse 5 › 98646 Hildburghausen › Telefon: (0 36 85) 4 19 17 80 › Fax: (0 36 85) 4 19 17 90 › E-Mail: hoehn.mdl@t-online.de
www.uwe-hoehn.de

Fraktionsvorsitzende hielt hingegen der verfassungsrechtlichen Überprüfung stand. Zur Begründung seiner Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, die gesetzliche Gewährung von – über die Grundentschädigung hinausgehenden (vgl. § 5 Abs. 1 AbgG) – zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen sei eine Maßnahme im Rahmen der Parlamentsautonomie, die der Landtag grundsätzlich in eigener Verantwortung treffe. Die Regelungsmacht des Parlaments sei hier allerdings nicht unbegrenzt. Sie werde – soweit Funktionszulagen in Rede stehen – durch Art. 38 Abs. 1 GG eingeschränkt. In beiden Sätzen dieser Vorschrift sei das Prinzip der repräsentativen Demokratie verankert. Es gewährleiste für jeden der nach den Grundsätzen des Satzes 1 gewählten Abgeordneten sowohl die Freiheit in der Ausübung seines Mandates als auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes. Um eine diesen Anforderungen entsprechende, von sachfremden Einflüssen freie politische Willensbildung zu gewährleisten, sei die Zahl der mit Zulagen bedachten Funktionsstellen auf wenige, politisch besonders herausgehobene parlamentarische Funktionen zu beschränken. Der Abgeordnete bewege sich in einem Spannungsverhältnis zwischen der Freiheit des Mandats und einer Einordnung in die Fraktionsdisziplin. Werde jedoch die Verteilung parlamentarischer Funktionen mit unterschiedlicher Dotierung der Abgeordneten verbunden, so entstünden – im Hinblick auf die Fraktionsdisziplin – zusätzliche Abhängigkeiten, die durch die Aufgaben des Abgeordneten innerhalb effektiv organisierter Parlamentsarbeit nicht gerichtfertig würden, sondern hierzu in Widerspruch treten könnten. Innerparlamentarische Einkommenshierarchien ließen es erstrebenswert erscheinen, parlamentarische Funktionen aus ökonomischen Gründen, unabhängig von individuellen politische Intentionen und Kompetenzen, zu übernehmen, auszuüben und gegenüber der Konkurrenz zu behaupten. Daher sei der Gefahr zu begegnen, dass durch das systematische Ausdehnen der Funktionszulagen „Abgeordnetenlaufbahnen“ und Einkommenshierarchien geschaffen werden, die der Freiheit des Mandats abträglich sind und die Bereitschaft der Abgeordneten beeinträchtigen, ohne Rücksicht auf eigene wirtschaftliche Vorteile die jeweils beste Lösung für das Gemeinwohl anzustreben. Funktionszulagen könnten daher zum einen nur in geringer Zahl vorgesehen werden und seien zum anderen auf besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen zu begrenzen. Durch eine Vielzahl von besonders zu entschädigenden Funktionsstellen verstärke sich die Abhängigkeit des einzelnen Abgeordneten von der politischen Gruppe, der er angehört. Bei den zahlenmäßig begrenzten Spitzenpositionen im Parlament sei dagegen die Gefahr eines solchen den Prinzipien der Gleichheit und der Freiheit aller Abgeordneten grundsätzlich zuwiderlaufenden Mechanismus eher gering zu veranschlagen; denn solche Ämter würden vorzugsweise aus politischen und weniger aus finanziellen Erwägungen angestrebt.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat sich in seiner Entscheidung vom 14.07.2003, bei der es um die Verfassungsmäßigkeit der Aufwandsentschädigungsregelung in § 6 Abs. 3 ThürAbgG a.F. ging, auf die vorgenannten Rechtsprechungsgrundsätze des Bundesverfassungsgerichts gestützt.

In vollständiger Anerkennung des entsprechenden Urteils und der Rechtsauffassung des höchsten deutschen Gerichts hat die SPD-Fraktion im Thüringer Landtag ab dem Jahr 2001 keine Funktionszulagen mehr an Abgeordnete der Fraktion ausgezahlt.

Meine Fraktion hat aber zur Kenntnis genommen, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Literatur zum Teil heftig kritisiert worden ist. So wurde zum Beispiel vorgebracht, dass das Gericht nicht überzeugend dargelegt habe, warum Funktionszulagen für Fraktionsvorsitzende zwar gerechtfertigt seien, für ihre Stellvertreter, die parlamentarischen Geschäftsführer und Ausschussvorsitzende jedoch nicht (vgl. Hölscheidt a.a.O. Seite 1739; Welti a.a.O. Seite 709; Kretschmer a.a.O. Seite 789 f.). Die Rechtsprechung lasse einen realistischen Blick auf die Bedeutung und die Aufgaben von Funktionsträgern im Parlament und seinen Fraktionen vermissen (Linck/Baldus, Art. 54, Rn. 15).

Für die parlamentarische Praxis in Thüringen sind jedenfalls die vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Rechtsprechungsgrundsätze maßgebend, soweit die Entscheidung gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG Bindungswirkung entfaltet. Dabei kommt es letztlich auf die Frage an, ob die Rechtsprechungsgrundsätze des Bundesverfassungsgerichts nur die im Thüringer Abgeordnetengesetz geregelten Zusatzentschädigungen (vgl. § 5 Abs. 2 ThürAbgG) und zusätzlichen Aufwandsentschädigungen (vgl. § 6 Abs. 3 ThürAbgG) betrifft oder ob hiervon auch etwaige von den Fraktionen gezahlte Funktionszulagen erfasst werden.

Es spricht aus Sicht der SPD-Fraktion einiges dafür, dass von der Bindungswirkung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000 auch etwaige von einzelnen Fraktionen im Thüringer Landtag gezahlte Funktionszulagen erfasst werden. Da sich die damalige Entscheidung jedoch nicht ausdrücklich mit den Fraktionszulagen befasst hat, lässt sich auch die gegenteilige Auffassung zumindest solange vertreten, bis das Bundesverfassungsgericht oder der Thüringer Verfassungsgerichtshof eine solche Zulagenpraxis der Fraktionen untersagen.

Allerdings dürfte es nach unserer Auffassung an einer (einfachgesetzlichen) Rechtsgrundlage für die Funktionszulagenzahlungen aus den Fraktionskassen fehlen. Insoweit stimmen wir mit dem Thüringer Rechnungshof in seinem Entwurf überein.
Die Rechnungslegungsvorschrift des § 54 Abs. 2 Nr. 2a ThürAbgG, wonach die Summe der Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion gesondert auszuweisen ist, stellt für sich genommen keine ausreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage für die Zahlungen dar. Ob die Bewilligung der entsprechenden Mittel für die Fraktionen im Landeshaushaltsplan eine Ermächtigung zur Zahlung darstellt, ist mangels Transparenz für den Bürger ebenfalls fraglich. (vgl. von Arnim, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 48, Rn. 126).
In der Literatur wird ebenfalls die Auffassung vertreten, dass Funktionszulagen über die Fraktionskassen dem für die Bezahlung von Abgeordneten geltenden Erfordernis einer konkreten gesetzlichen Regelung unterlägen, weil sie materiell zum Parlamentsrecht gehörten; derartigen

Zulagen unterfielen also dem Gesetzesvorbehalt (von Arnim a.a.O., Rn. 187; vgl. Art. 54 Abs. 4 ThürVerf.).

Wir haben aber auch die Rechtsauffassung in anderen deutschen Bundesländern zur Kenntnis genommen, wonach dies auch anders gesehen werden kann, sofern man die Auffassung vertritt, dass die Funktionszulagen aus den Fraktionskassen keine Abgeordnetenentschädigungen im Sinne des Art. 54 ThürVerf. sind und folglich der in Art. 54 Abs. 4 ThürVerf. vorgesehene Gesetzvorbehalt hier keine Anwendung findet.
Ich verweise in diesem Zusammenhang auch auf die Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500, Seite 32), die – allerdings bezogen auf die Verhältnisse im Bund – die Aufnahme einer Regelung in das Abgeordnetengesetz des Bundes über die grundsätzliche Zulässigkeit der Zahlung von Funktionsvergütungen an Inhaber von Fraktionsämtern aus Fraktionsmitteln empfohlen hat. Ob die weitergehende Empfehlung, Art und Anzahl der vergütungsfähigen Fraktionsämter und die Vergütungshöhe der Fraktionsautonomie zu überlassen, ausreichende Transparenz für den Bürger verspricht, sei dahingestellt.

Soweit Sie zwar einerseits Funktionszulagen aus den Fraktionskassen im Ergebnis für verfassungswidrig halten, andererseits aber empfehlen, in Thüringen eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die zu derartigen Entschädigungszulagen ermächtigt und dabei die Höhe der Entschädigungen sowie die Funktionen, bei denen die Entschädigungen gewährt werden, festlegt, befremdet dies aus unserer Sicht.

Zugleich möchte ich an dieser Stelle nochmals auf mein Schreiben vom 7.10.2010 bezüglich Ihres Schreibens vom 27.09.2010 verweisen, in welchem ich Ihnen mitgeteilt habe, dass Mitglieder der SPD-Fraktion im Thüringer Landtag für die Übernahme von zusätzlichen Funktionen innerhalb der Fraktion (z. B. Stellvertretender Fraktionsvorsitz, Parlamentarischer Geschäftsführer, Arbeitskreisleitung o. ä.) in der 5. Wahlperiode - neben den normalen Diäten – keine Funktionszulagen aus der Fraktionskasse erhalten.

In meiner ehemaligen Funktion als Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion kann ich Ihnen darüber hinaus nochmals die Information geben, dass die SPD-Fraktion bereits in der gesamten 4. Wahlperiode des Thüringer Landtags keinerlei Funktionszulagen an Mitglieder der Fraktion gezahlt hat.

Die SPD-Fraktion im Thüringer Landtag hat nach dem Urteil des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000 (2 BvH 3/91) und der daraufhin erfolgten entsprechenden Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes ab dem Jahr 2001 keine Funktionszulagen mehr an Abgeordnete der Fraktion ausgezahlt.

Ich würde mich deshalb im Sinne einer objektiven Arbeit Ihres Hauses erfreut zeigen, wenn Sie in Ihrer Kritik an den Fraktionen von sich aus darauf verwiesen hätten bzw. in Zukunft darauf verweisen würden, dass die einzelnen Fraktionen zur Frage der Zahlung von Fraktionszulagen eine unterschiedliche Rechtsaufassung haben bzw. je nach Fraktion in der parlamentarischen Praxis anders verfahren. In meinen Augen war es bedauerlich, dass der Thüringer Rechnungshof

undifferenziert den Eindruck erweckt hat, dass sich sämtliche Fraktionen im Thüringer Landtag rechtswidrig verhalten würden. Ich appelliere im Sinne einer weiteren guten Zusammenarbeit auch an Ihr Interesse, der Politikverdrossenheit im Freistaat Thüringen entgegenzuwirken.

Mit freundlichen Grüßen

Uwe Höhn

Uwe Barth, MdL

Fraktionsvorsitzender

Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Tel.: (0361) 37 72700
Fax: (0361) 37 72705
Mail: uwe.barth@fdp-lt.thueringen.de

Thüringer Rechnungshof
Vorzimmer des Präsidenten
Eing. 02. Okt. 2014

FDP-Fraktion im Thüringer Landtag
Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt

Thüringer Landesrechnungshof
Präsident
Herrn Dr. Sebastian Dette

I 2
442/10

- **Vertraulich –**

Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

Erfurt, 25.09.2014

Betreff: Entwurf einer Beratung: „Funktionszulagen – Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln“

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit Schreiben vom 20.12.2013 hatte ich Ihnen eine Stellungnahme der FDP-Fraktion im Thüringer Landtag zu dem Entwurf einer Beratung des Präsidenten des Thüringer Landesrechnungshof **„Funktionszulagen – Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln“** angekündigt, die ich Ihnen hiermit übermittle.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die FDP-Fraktion im Thüringer Landtag nicht gegen die Verfassung des Freistaates Thüringen oder gegen die gesetzlichen Bestimmungen verstoßen hat.

Ich bitte Sie, diese Stellungnahme der FDP-Fraktion in der abschließenden Fassung der Beratung des Rechnungshofes zu beachten.

Mit freundlichen Grüßen
Ihr

Uwe Barth

Stellungnahme der FDP-Fraktion im Thüringer Landtag

zum Entwurf einer Beratung des Präsidenten des Thüringer Landesrechnungshofs „Funktionszulagen – Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln" vom 18. Oktober 2013

I Vorbemerkung

Der Thüringer Landesrechnungshof hat mit Posteingang vom 21. Oktober 2013 den Fraktionen im Thüringer Landtag den Entwurf einer Beratung des Präsidenten des Thüringer Landesrechnungshofs **„Funktionszulagen – Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln"** vom 18. Oktober 2013[1] zugestellt.

Die Stellungnahme der FDP-Fraktion im Thüringer Landtag[2] enthält die Darstellung der derzeitigen Rechtslage unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Rechtssprechung (unter II.) sowie die sich hieraus ergebende Rechtsauffassung der FDP-Fraktion zur Zulässigkeit der Zahlung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln (unter III.)

II Rechtslage

1. Allgemeine Rechtslage
   a. Gesetzeslage in Thüringen

      Die gesetzlichen Grundlagen zur Rechtsstellung der Abgeordneten und der Fraktionen im Thüringer Landtag ergeben sich aus dem Thüringer Abgeordnetengesetz[3] unter Beachtung der Thüringer Verfassung[4]. Die Regelungen im ThürAbgG wurden mehrfach, auf Grund von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts[5] bzw. des Thüringer

---

[1] Im folgenden Beratungsentwurf genannt.
[2] Im folgenden FDP-Fraktion genannt.
[3] Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags; im folgenden ThürAbgG genannt.
[4] Verfassung der Freistaates Thüringen vom 25. Oktober 1993
[5] BVerfGE 102, 224 [2 BvH 3/91] Urteil vom 21. Juli 2000

Verfassungsgerichtshofs[6], geändert. Die für den aktuellen Fall einschlägigen Vorschriften lauten:

Artikel 54 Absatz 1 Thüringer Verfassung

(1) Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Auf den Anspruch kann nicht verzichtet werden.

Artikel 58 Thüringer Verfassung

Abgeordnete der gleichen Partei oder Liste haben das Recht, sich zu einer Fraktion zusammenzuschließen. Die Anzahl der Fraktionsmitglieder muss mindestens dem Stimmenanteilentsprechen, der nach Artikel 49 Abs. 2 für die Zuteilung von Landtagssitzen erforderlich ist.

§ 6 ThürAbgG – Aufwandsentschädigung

(1) ...

(2) ...

(3) Eine zusätzliche steuerfreie Aufwandsentschädigung erhalten

1. je ein parlamentarischer Geschäftsführer jeder Fraktion und

2. die Vorsitzenden der Ausschüsse.

Die zusätzliche Aufwandsentschädigung beträgt bei einer Entfernung des Wohnortes oder eines vom Abgeordneten zu benennenden Abgeordnetenbüros bis zum Sitz des Landtags

von bis zu	*20 km*	*320,16 Euro,*
von bis zu	*40 km*	*349,60 Euro,*
von bis zu	*60 km*	*371,68 Euro,*
von bis zu	*80 km*	*393,76 Euro,*
von bis zu	*100 km*	*415,84 Euro,*
von bis zu	*120 km*	*437,92 Euro,*
und ab	*120 km*	*460,00 Euro.*

Die zusätzliche Aufwandsentschädigung wird monatlich gezahlt. § 5 Abs. 2 Satz 3 gilt entsprechend.

§ 49 ThürAbgG – Anspruch auf Leistungen

(1) Die Fraktionen haben zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben einen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen sowie auf personelle Unterstützung. Der Umfang der Leistungen wird im Landeshaushalt ausgewiesen.

§ 51 ThürAbgG – Zweckentsprechende Verwendung

Geld- und Sachleistungen dürfen die Fraktionen nur für Aufgaben verwenden, die sich aus der Verfassung des Freistaats Thüringen, diesem Gesetz und der Geschäftsordnung des Landtags ergeben. Hierbei sind die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten.

[6] LVerfGE 14, 458ff [2/01] Urteil vom 14.07.2003

Für Reise- und Übernachtungskosten, die bei Veranstaltungen außerhalb des Hauses des Landtags im Auftrage einer Fraktion entstehen, ist § 10 Abs. 1 bis 5 entsprechend anzuwenden. Für die Genehmigung ist in diesen Fällen der Fraktionsvorsitzende zuständig. Eine Verwendung für Parteiaufgaben sowie für Zwecke, für die bereits nach diesem Gesetz Entschädigungen gezahlt werden, ist unzulässig.

§ 54 ThürAbgG – Rechnungslegung

(1) Die Fraktionen haben über die Herkunft und die Verwendung der Mittel, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahres (Rechnungsjahr) zugeflossen sind, Rechenschaft zu geben.

(2) Die Rechnung ist wie folgt zu gliedern:

1. Einnahmen:

a) Geldleistungen nach § 49 Abs. 2
b) sonstige Einnahmen

2. Ausgaben:

a) Summe der Leistungen an Fraktionsmitglieder für Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion
b) Summe der Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiter
c) Ausgaben für Veranstaltungen
d) Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten
e) Ausgaben für die Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente
f) Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit
g) Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes
h) Ausgaben für Investitionen
i) sonstige Ausgaben

(3) Die Rechnung muss außerdem das Vermögen und die Rücklagen nach § 52 sowie die Forderungen und Verbindlichkeiten ausweisen. Die Vermögensrechnung gliedert sich wie folgt:

1. Aktivseite:

a) Geldbestände
b) sonstige Vermögensgegenstände
c) Rechnungsabgrenzung

2. Passivseite:

a) Rücklagen
b) Rückstellungen
c) Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten
d) sonstige Verbindlichkeiten
e) Rechnungsabgrenzung

(4) Die Rechnung muss von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf die Einhaltung der Forderungen der Absätze 2 und 3 geprüft werden und einen entsprechenden Prüfungsvermerk aufweisen. Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktion ist nicht Gegenstand der Prüfung.

(5) Der Bericht über die Prüfung ist dem Präsidenten des Landtags spätestens bis zum Ende des vierten Monats nach Ablauf des jeweiligen Kalenderjahres vorzulegen. Entfällt der Anspruch auf Geldleistungen nach § 49 Abs. 2, beginnt die Frist mit Ablauf des Monats, in dem diese letztmalig gezahlt wurden. Der Präsident des Landtags kann auf Antrag die Frist aus besonderen Gründen bis zu zwei Monate verlängern.

(6) Wird der Bericht über die Prüfung nicht fristgerecht vorgelegt, sind Geld- und Sachleistungen nach § 49 zurückzubehalten.

b. Rechtsgrundlagen im Bund und anderen Bundesländern

Alle Länderparlamente und der Deutsche Bundestag kennen so genannte Funktionszulagen. Immer sind die Präsidenten und ihre Stellvertreter zulagenberechtigt. Die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen für weitere Personen als die bisher Benannten differieren jedoch in den verschieden Bundesländern und im Bund. Zum einen gibt es Regelungen zu weiteren Funktionen, die im jeweiligen Abgeordnetengesetz enthalten sind, wie in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen.[7] In weiteren Bundesländern und im Bund werden auch Funktionszulagen gezahlt: mit Ausnahme der Präsidenten und ihrer Stellvertreter werden die Vergütungen für Fraktionsvorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer und Arbeitskreisleiter hier aus den jeweiligen Fraktionskassen gezahlt.[8] In Schleswig-Holstein ist über den im Abgeordnetengesetz benannten Personenkreis eine Zahlung aus Fraktionsmitteln im Gesetz ausdrücklich ausgeschlossen.[9]

c. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung und Literatur

Die Frage der Zulässigkeit von sogenannten Funktionszulagen, das heißt zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter, für Abgeordnete mit besonderen Funktionen ist mehrfach Gegenstand verfassungsrechtlicher Entscheidungen gewesen. Das Bundesverfassungsgericht[10] hat sich in zwei umfangreichen Entscheidungen[11] aus den

---

[7] Immer enthalten sind Zulagen für die Präsidenten und ihre Stellvertreter, teilweise auch für die Fraktionsvorsitzenden und die Parlamentarischen Geschäftsführer.

[8] Nachweise siehe SCHMAHL, AöR 130 (2005), 114, 121f

[9] Siehe Bericht der Benda Kommission S. 36: die sich für die gesetzliche Regelung für Parlamentarische Geschäftsführer im Abgeordnetengesetz aber gegen weitere Zahlungen aus Fraktionsmitteln ausspricht. Unter dem Hinweis, dass 1990 solche Zahlungen (aus Fraktionsmitteln) aus dem Gesetz gestrichen wurden. Die gesetzliche Regelung der Aufwandsentschädigung wurde vom Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein als verfassungskonform bewertet ([LVerfG 13/12] Urteil vom 30.09.2013).

[10] Im folgenden BVerfG abgekürzt.

[11] BVerfGE 40, 296ff [2 BvR 193/74] Urteil vom 5. November 1975; BVerfGE 102, 224 [2 BvH 3/91] Urteil vom 21. Juli 2000

Jahren 1975 und 2000 mit den Fragen der Diäten von Abgeordneten und den Funktionszulagen befasst.

Kernaussage des Ersten Diätenurteils war die Zulässigkeit von Funktionszulagen, die direkt vom Parlament für die Präsidenten und ihre Stellvertreter, aber auch für Fraktionsvorsitzende gezahlt werden. Begründet wurden diese Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichheit des Mandats mit der besonders herausgehobenen Stellung, die die Inhaber dieser Funktionen im Parlamentsgefüge wahrnehmen. Zahlungen für die besondere Funktion des Parlamentarischen Geschäftsführers wurden hingegen für unzulässig erachtet. Begründet hat das BVerfG dies mit der bereits bestehenden Vollalimentation des Mandats und der Gleichheit aller Abgeordneten und der Gefahr der Entstehung von Abhängigkeiten.

Für Thüringen dürfte das sog. Zweite Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000 von besonderer Bedeutung sein. In Ermangelung eines eigenen Thüringer Landesverfassungsgerichts hatte das Bundesverfassungsgericht in einem sogenannten Landesorganstreitverfahren als Landesverfassungsgericht zu entscheiden. Gegenstand waren die Regelungen des Thüringer Abgeordnetenrechts[12]. Das BVerfG hat einen Gesetzesverstoß festgestellt, soweit nach diesem Gesetz auch stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, Parlamentarischen Geschäftsführern und Ausschussvorsitzenden eine zusätzliche Entschädigung mit Einkommenscharakter direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt wurde. Diese auch als Staffeldiät bezeichnete Zahlung hat das Bundesverfassungsgericht für unzulässig erklärt. Allerdings hat das BVerfG in Erweiterung seiner Entscheidung von 1975[13] nunmehr ausdrücklich das Selbstorganisationsrecht des Parlaments anerkannt.[14]

---

[12] § 5 Abs. 2 ThürAbgG [1991]: „Eine zusätzliche steuerpflichtige und nicht versorgungsfähige Entschädigung erhalten 1. der Präsident des Landtags und die Fraktionsvorsitzenden in Höhe einer einfachen Grundentschädigung nach Absatz 1, 2. die Vizepräsidenten und je ein parlamentarischer Geschäftsführer jeder Fraktion in Höhe von 70, 3. bei den Fraktionen mit mehr als 20 Mitgliedern je zwei stellvertretende Fraktionsvorsitzende, bei den übrigen Fraktionen je ein stellvertretender Fraktionsvorsitzender und die Ausschussvorsitzenden in Höhe von 40 vom Hundert der Grundentschädigung nach Absatz 1. Auch diese zusätzliche Entschädigung wird dreizehnmal im Jahr gezahlt."

[13] BVerfGE 40, 296ff [2 BvR 193/74] Urteil vom 5. November 1975

[14] BVerfGE 102, 224, 236f [2 BvH 3/91]: "Die Schaffung von parlamentarischen Funktionsstellen und deren finanzielle Ausgestaltung unterfallen der Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten."

Auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof[15] und Landesverfassungsgerichte anderer Bundesländer[16] haben in verschiedenen Entscheidungen zur Thematik Funktionszulagen Stellung bezogen. Dabei standen sowohl Funktionszulagen mit Einkommenscharakter als auch die Zulässigkeit von Aufwandsentschädigungen zur verfassungsrechtlichen Überprüfung.

So hat der ThürVerfGH in seiner Entscheidung vom 14. Juli 2003 zwar die alte Regelung des § 6 Absatz 3 ThürAbgG[17] zur zusätzlichen [steuerfreien] Aufwandsentschädigung für mit der Verfassung unvereinbar erklärt. Der Grund für die Entscheidung lag aber „nur" in der Höhe der vorgesehenen Entschädigung. Ausdrücklich hat der ThürVerfGH in seiner Entscheidung keine Stellung zu Zahlungen aus Fraktionsmitteln genommen. Im Gegensatz zur in der Beratung vertretenen Auffassung des Landesrechnungshofs[18] ist festzuhalten, dass der ThürVerfGH selbst keine Bindungswirkung durch das Urteil des BVerfG angenommen hat.[19] Dies verkennt der Landesrechnungshof.

Somit wird (bis auf die Angemessenheit der Höhe) davon auszugehen sein, dass eine Aufwandsentschädigung für Parlamentarische Geschäftsführer und Ausschussvorsitzende gemessen an der Thüringer Verfassung zulässig ist. Der ThürVerfGH hat dies aus dem Selbstverwaltungsrecht des Parlaments abgeleitet. Ferner hat der ThürVerfGH mit Ausnahme der Höhe der Aufwandsentschädigung und der Unklarheit deren Berechnungsgrundlage keine weiteren verfassungsrechtlichen Bedenken erhoben.[20]

Neben den Entscheidungen aus Bremen und Hamburg, die wegen des Charakters der Bürgerschaften als Teilzeitparlament weniger einschlägig sind, machte die Entschei-

---

[15] Im folgenden ThürVerfGH abgekürzt; Urteil vom 16.12.1998 [20/95] LVerfGE 9, 413ff und Urteil vom 14.07.2003 [2/01] LVerfGE 14, 458ff.

[16] Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein [LVerfG 13/12] Urteil vom 30.09.2013; Bremer Staatsgerichtshof [St 3/03] Urteil vom 5.11.2004 (abgedruckt in NVwZ 2005, 929ff); Hamburger Landesverfassungsgericht [1/96] Urteil vom 11.07.1997 (abgedruckt in DÖV 1997, 911ff); mangels Zulässigkeit verworfen: Verfassungsgericht Brandenburg [21/12] Beschluss vom 25.01.2013; Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern [6/13] Beschluss vom 27.07.2013

[17] § 6 Abs. 3 ThürAbgG [a.F.]: „Eine zusätzliche steuerfreie Aufwandsentschädigung erhalten 1. je ein parlamentarischer Geschäftsführer jeder Fraktion und 2. die Vorsitzenden der Ausschüsse. Die Höhe der zusätzlichen Aufwandsentschädigung beträgt 1.300 DM [664,68€]. Die zusätzliche Aufwandsentschädigung wird monatlich gezahlt. § 5 Abs. 2 Satz 3gilt entsprechend."

[18] Beratungsentwurf S. 17.

[19] Urteil vom 14.07.2003 [2/01] LVerfGE 14, 458ff

[20] Vergleiche auch ZEH S. 11.

dung des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein[21] noch einmal deutlich, dass den Landesparlamenten ein Entscheidungsspielraum zusteht, ob eine zusätzliche Aufwandsentschädigung gezahlt werden kann.[22]

Die Frage der Zulässigkeit der Zahlungen von sogenannten Funktionszulagen und deren Umfang war und ist auch Gegenstand einer Diskussion im Schrifttum[23]. Zudem gibt es verschiedene Gutachten und Berichte[24], die von Landtagspräsidenten bzw. Landtagen oder dem Deutschen Bundestag in Auftrag gegeben bzw. vorgelegt wurden. An dieser Stelle sei ausdrücklich auf die Kommentierung zur Thüringer Verfassung hingewiesen, die - trotz Bedenken - die Zahlung für zulässig erachtet.[25] Dabei wird deutlich, dass der überwiegende Teil im Schrifttum die Entscheidungen des BVerfG kritisch bis ablehnend bewertet.

III Stellungnahme zum Beratungsentwurf

Der Thüringer Landesrechnungshof kommt in seinem Beratungsentwurf „Funktionszulagen – Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln“ im Ergebnis zu folgenden Feststellungen:

- die Zahlung von Funktionszulagen aus den Fraktionskassen sei unzulässig und

---

[21] Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein [LVerfG 13/12] Urteil vom 30.09.2013;

[22] Das Landesverfassungsgericht hat die Regelung im Abgeordnetengesetz [§ 6 Abs. 2 S-H AbgG: „Als zusätzliche Entschädigung für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen erhalten ... 5. die Parlamentarischen Geschäftsführer 45v.H. der Entschädigung gemäß Abs. 1“] für verfassungsgemäß erachtet.

[23] unter anderem: JUTZI, NJ 2000, 590ff; HÖLSCHEIDT, DVBl 2000, 1734ff; KRETSCHMER, ZParl 2000, 787ff; WELTI, DÖV 2001, 705ff; MENZEL, ThürVBl. 2001, 6ff; RÖPER, DÖV 2002, 655ff; BROCKER/MESSER, NVwZ 2005, 895ff; SCHMAHL, AöR 130 (2005), 114; STEINER, BayVBl. 2013, 389ff; LINCK in Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert Die Verfassung des Freistaats Thüringen 2013 Art. 58 Rn. 30

[24] BADEN-WÜRTTEMBERG: Prof. Paul Kirchhof, "Zur Zulässigkeit Parlaments- und Fraktionsautonomer Funktionszulagen" September 2001; BAYERN: Prof. Dr. Udo STEINER, "Gutachten zur Frage der Verfassungsgemäßheit der Gewährung von Zulagen an Mitglieder des Bayrischen Landtags mit besonderen Funktionen innerhalb einer Fraktion" in Beiträge zum Parlamentarismus Band 17 Februar 2012; MECKLENBURG-VORPOMMERN: Prof. Dr. Wolfgang ZEH, "Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Vergütung für Funktionsträger in Parlamentsfraktionen" und Unterkommission des Ältestenrates zur Prüfung einzelner Festlegungen des Abgeordnetengesetzes, Öffentliche Anhörung am 12.12.2012; BUNDESTAG: Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts BT-Drs. 17/12500 vom 19.03.2013; SCHLESWIG-HOLSTEIN: Empfehlungen der Unabhängigen Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung [Benda-Kommission] Drs. 15/1500

[25] LINCK, Kommentar Thüringer Verfassung Art. 58 Rn. 30, Art. 54 Rn. 18f

- eine Begrenzung [durch Gesetzesänderung] könne zu einer Absenkung der Fraktionszuschüsse führen.[26]

Diese Feststellungen des Thüringer Landesrechnungshofs werden im Folgenden mit der Gesetzeslage in Thüringen, den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen und dem Meinungsstand im Schrifttum verglichen und einer (ersten) Bewertung unterzogen.

1. Allgemein

   Der Landesrechnungshof spricht sowohl im Titel als auch im weiteren Beratungsentwurf von „Entschädigungen mit Einkommenscharakter" und vergleicht diese mit Zahlungen aus Fraktionsmitteln. Dies ist insoweit unscharf, als dass in Thüringen zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter – zulässigerweise – auf Grundlage des § 5 ThürAbgG gezahlt werden.[27] Daneben hat der Landtag in § 6 Abs. 3 ThürAbgG (steuerfreie) Aufwandsentschädigungen geregelt. Diese Regelungen sind grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig.[28]

   In Zuordnung zu den im ThürAbgG verwendeten Begrifflichkeiten sind die Zahlungen aus Fraktionsmitteln ausdrücklich der Aufwandsentschädigung zuzuordnen.[29] An dieser Stelle sollte der Landesrechnungshof die klare Begriffsunterscheidung des Gesetzes auch in seiner Beratung verwenden.

   Der Landesrechnungshof bezieht sich, ohne auf diese rechtlichen Unterschiede (Funktionszulagen mit Einkommenscharakter einerseits und Aufwandsentschädigungen andererseits) näher einzugehen, zumeist auf Vorgaben, die er aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ableiten will. Entgegen den Ausführungen des ThürVerfGH geht der Rechnungshof von einer Bindungswirkung des Bundesverfassungsgerichtsurteils aus. Der

---

[26] siehe Beratungsentwurf S. 25

[27] Und zwar für den Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Fraktionsvorsitzenden.

[28] ThürVerfGH Urteil vom 14.07.2003 [2/01]: dieser hat umfangreich die verfassungsrechtliche Zulässigkeit begründet, im Ergebnis die (Vorgänger-) Norm aber als verfassungswidrig eingestuft. Da der Gesetzgeber den Vorgaben des ThürVerfGH aber bei der Neuregelung (Reduzierung der Höhe der Aufwandsentschädigung) gefolgt ist, kann die Verfassungsgemäßheit der Regelung der Aufwandsentschädigung im § 6 Abs. 3 ThürAbgG für Parlamentarische Geschäftsführer und Ausschussvorsitzenden nicht ernsthaft bezweifelt werden.

[29] Auch eine aus Fraktionsmitteln gezahlte Aufwandsentschädigung gilt als sonstiges selbstständiges Einkommen im Sinne des EStG.

Rechnungshof verkennt dabei jedoch die Entscheidungsbegründung des ThürVerfGH[30]. Der ThürVerfGH verneint dort nämlich gerade eine Bindungswirkung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Nur deshalb konnte der ThürVerfGH auch eine Regelung für Parlamentarische Geschäftsführer (als Aufwandsentschädigung) grundsätzlich bewerten.

Es ist also festzustellen, dass es sich bei den im allgemeinen Sprachgebrauch als "Funktionszulagen" bezeichneten Zahlungen um Zahlungen für drei rechtlich verschiedene Fallgruppen handelt. Auch in der Argumentation sollten diese Fallgruppen sehr sorgfältig unterschieden werden:

1. Funktionszulagen als Entschädigung mit Einkommenscharakter[31]
2. (steuerfreie) Aufwandsentschädigungen (des Landtags), die aus dem Landeshaushalt gezahlt werden[32]
3. (zu versteuernde) Aufwandsentschädigungen der Fraktion, die aus Fraktionsmitteln gezahlt werden[33].

In die Gruppen 1 und 2 fallen nur Personen, die im Thüringer Abgeordnetengesetz in § 5 und § 6 ThürAbgG abschließend aufgezählt werden.[34]

Nur die Gruppe 3, das heißt Aufwandsentschädigungen, die aus Fraktionsmitteln gezahlt werden, ist Gegenstand des Beratungsentwurfes vom 21. Oktober 2013. Der Rechnungshof vermischt in seinen Ausführungen aber Argumente für bzw. gegen Zahlungen an bestimmte Funktionen der Gruppen 1 und 2 und überträgt diese auf die Gruppe 3.

Weder das BVerfG noch der ThürVerfGH haben über die Frage der Zulässigkeit von Aufwandsentschädigungen aus Fraktionsmitteln bisher entschieden, vielmehr behandelten die Entscheidungen die (Un-)Zulässigkeit von Staffeldiäten, die allgemein auch als Funktionszulagen bezeichnet werden.

---

[30] ThürVerfGH Urteil vom 14.07.2003 [2/01] S.15
[31] Landtagspräsident und deren Stellvertreter sowie Fraktionsvorsitzende
[32] Parlamentarische Geschäftsführer und Ausschussvorsitzende
[33] Besondere Funktionen werden durch die Fraktion festgelegt.
[34] § 5 und 6 ThürAbgG

Gleichwohl sollten die Parameter (z.B. besonderer Bestellungsakt und eine für den Ablauf des [parlamentarischen bzw. fraktionsinternen] Geschehens besonders wichtige Aufgabe), die das BVerfG bzw. der ThürVerfGH den Entscheidungen zu Grunde gelegt hat, auch für Zahlungen von Aufwandsentschädigungen aus Fraktionsmitteln für besondere Funktionen innerhalb einer Fraktion angelegt werden.

2. „Unzulässigkeit von Funktionszulagen"

Der Landesrechnungshof beruft sich im Wesentlichen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Demnach sind nur für (wenige) besondere / herausgehobene Spitzenpositionen weitere Entschädigungen mit Einkommenscharakter zulässig. Zudem müssen diese auf einem besonderen Bestellungsakt beruhen.

Der ThürVerfGH hat in seiner Entscheidung[35] aber die Frage zu klären gehabt, ob statt einer Funktionszulage mit Einkommenscharakter die Zahlung einer Aufwandsentschädigung an bestimmte Funktionsträger im Parlament zulässig ist.[36] Die Regelung des § 6 Abs. 3 ThürAbgG [a.F.] wurde im Ergebnis als verfassungswidrig bewertet. Diese Bewertung erfolgte jedoch – wie bereits ausgeführt – „nur" auf Grund der Höhe und bezog sich auf die Zahlungen nach dem Abgeordnetengesetz (Fallgruppe 2), ausdrücklich jedoch nicht auf Zahlungen aus Fraktionsmitteln (Fallgruppe 3). Somit kann dennoch, im Rahmen der vom Verfassungsgerichtshof vorgenommenen Prüfung unter Bezugnahme auf ein Sachverständigengutachten des Landesrechnungshofs, von der grundsätzlichen Zulässigkeit einer Aufwandsentschädigung aus Fraktionsmitteln ausgegangen werden.

Der ThürVerfGH hat in seiner Entscheidung den finanziellen Mehraufwand für ausgleichsfähig erachtet. Eine darauf fußende Aufwandsentschädigung kann auch den Parlamentarischen Geschäftsführern und den Vorsitzenden der Landtagsausschüsse gezahlt werden.[37]

---

[35] ThürVerfGH Urteil vom 14.07.2003 [2/01]

[36] Die frühere Regelung für Zahlungen in § 5 ThürAbgG war 2000 von Bundesverfassungsgericht gerügt worden, soweit auch Parlamentarische Geschäftsführer und Ausschussvorsitzende eine Funktionszulage (mit Einkommenscharakter) erhalten sollten.

[37] So neu geregelt im § 6 Abs. 3 ThürAbgG.

Der Landesrechnungshof legt in seinem Beratungsentwurf jedoch Prämissen der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Entschädigungen mit Einkommenscharakter 1:1 auch auf die Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln an.

Der Landesrechnungshof verkennt aber, dass es sich bei den Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln um einen anderen (Zahlungs-) und Bestellungsakt handelt als bei den Zulagen für parlamentarische Funktionen, die bereits im Abgeordnetengesetz vorgesehen sind. Beide Ebenen, Parlament als Ganzes und die einzelnen Fraktionen, haben, trotz Verzahnung im Zusammenwirken, von der Thüringer Verfassung unterschiedliche Aufgaben zugewiesen bekommen.

Die Fraktionen sind zwar Teil des Parlaments, ihnen wird aber für ihre Aufgabenerledigung verfassungsrechtlich durch Art. 58 Thüringer Verfassung eine weitreichende Autonomie garantiert.

Im richtigen Verständnis der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Thüringer Verfassungsgerichtshofes müssen die Vorgaben der Entscheidungen von der Ebene des Parlaments auf die Ebene der Fraktionen übertragen werden.

Dies bedeutet, dass die Bestellung weiterer Funktionsträger innerhalb einer Fraktion durch Bestellungsakt (üblicherweise Wahl) und unter klar vorgegebener Funktionsbeschreibung zu erfolgen hat. In diesen Fällen kann den Funktionsträgern der ihnen durch Erfüllung der übertragenen besonderen Aufgaben entstehende finanzielle Mehraufwand auch ausgeglichen werden.

Der Landesrechnungshof übersieht, dass der Fraktion durch Art. 58 Thüringer Verfassung eine (auch finanzielle) Autonomie garantiert wird.[38] Hinzu treten die Vorschriften des Abgeordnetengesetzes in den §§ 49 und 51 und 54 ThürAbgG. Solange diese Vorgaben, insbesondere zur sparsamen Haushaltsführung, eingehalten werden, verhält sich eine Fraktion rechtmäßig.

[38] LINCK, Kommentar Thüringer Verfassung Art. 58 Rn. 23

Den Fraktionen muss demnach ein Spielraum für die Entscheidung über die Mittelbewirtschaftung und die Mittelverwendung eingeräumt werden. Die Fraktion kann demnach selbst entscheiden, welche besonderen Funktionen für die Organisation der Fraktion erforderlich sind.[39]

Der Einwand des Landesrechnungshofs, § 54 ThürAbgG sei eine bloße „Ordnungsvorschrift"[40] und keine Ermächtigung, widerspricht der Gesetzessystematik. Warum sollte das ThürAbgG Vorschriften für die Rechnungslegung enthalten, die die Ausweisung von „...Leistungen an Fraktionsmitglieder für Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion" enthält, wenn die Zahlung eben solcher Leistungen von Gesetzes wegen gar nicht zulässig ist? Vielmehr spricht die Regelung des § 54 Abs. 2 Nr. 2a ThürAbgG gerade für die Zulässigkeit der Zahlung solcher Leistungen aus Fraktionsmitteln.[41]

Dem Kommentar zur Thüringer Verfassung ist zu entnehmen: "Solange diese gesetzliche Regelung [gemeint ist § 54 Abs. 2 Nr. 2a ThürAbgG] Bestand hat und nicht aufgehoben ist, ist die Gewährung dieser Zulagen gesetzeskonform, unabhängig von deren verfassungsrechtlichen Beurteilung."[42]

Der Rechnungshof verweist zur Stützung seiner Argumentation an verschiedenen Stellen seines Beratungsentwurfes auf die Veröffentlichungen von LINCK, allerdings nicht auf den Kommentar zur Thüringer Verfassung Artikel 58 Rn. 30. Es ist nicht nachvollziehbar, warum gerade dieses Zitat im gesamten Beratungsentwurf nicht aufgegriffen wird.

Ein weiteres Argument für die Zulässigkeit lässt sich aus § 51 Satz 5 ThürAbgG ableiten. Dieser erklärt die Mittelverwendung *"für Zwecke, für die bereits nach diesem Gesetz Entschädigungen gezahlt werden"* für unzulässig. Dies kann im Umkehrschluss nur so verstanden werden, dass für Funktionen, die nicht durch das Abgeordnetengesetz erfasst sind, eine Zahlung grundsätzlich zulässig ist.[43]

---

[39] STEINER, S. 35
[40] Beratungsentwurf S. 15
[41] LINCK, Kommentar Thüringer Verfassung Art. 58 Rn. 30; mit gleicher Argumentation SCHMAHL, S. 121
[42] LINCK, Kommentar Thüringer Verfassung Art. 58 Rn. 30
[43] Vergleiche auch die Argumentation des ThürVerfGH, ThürVerfGH Urteil vom 14.07.2003 [2/01] S. 21f.

Soweit der Rechnungshof ausführt, dass "...die Vorschrift [§54 Abs. 2 Nr. 2a ThürAbgG] sich allein auf zulässige Aufwandsentschädigungen bezieht."[44] geht diese Argumentation fehl. Der Rechnungshof verkennt, dass die - nach seiner Auffassung einzig zulässigen - Funktionszulagen direkt durch den Landtag gezahlt werden und eben gerade nicht durch eine Fraktion. Funktionszulagen, die nach § 5 Abs. 2 oder § 6 Abs. 3 ThürAbgG gezahlt werden, brauchen und dürfen in der Rechnungslegung der Fraktion eben nicht aufgeführt werden. Die Rechnungslegung einer Fraktion enthält nur Einnahmen und Ausgaben eines Rechnungsjahres, die die Fraktion auch tatsächlich erhalten bzw. getätigt hat – dies trifft auf diese Funktionszulagen aber gerade nicht zu.

Die Auffassung "§ 54 Abs. 2 Nr. 2a ThürAbgG sei eine reine Ordnungsvorschrift" erscheint im Lichte dieser Überlegung nicht stichhaltig.

Die Vorschrift des § 54 Abs. 2 Nummer 2 a ThürAbgG ist in der Zweiten Wahlperiode des Thüringer Landtages in das Abgeordnetengesetz eingefügt worden. Bei allen später vorgenommen Änderungen, also auch bei den Neuregelungen der §§ 5 und 6 Abs. 3 ThürAbgG, ist diese Rechnungslegungsvorschrift nicht verändert worden. Der Landtag als Gesetzgeber hat folglich die Vorschrift für notwendig erachtet, auch um Transparenz innerhalb der Rechnungslegung der Fraktionsmittelbewirtshaftung sicherzustellen.

Es liegt zudem ein grundsätzliches Missverständnis über die Arbeitsweise einer Fraktion und deren Mittelverwendung vor.[45] Die Fraktionen sind durch ihre Autonomie frei in der Mittelverwendung. Sie können den Anteil von Sachaufwand, Öffentlichkeitsarbeit, Personalkosten und eben auch Funktionszulagen im Rahmen der ihnen zustehenden Mittel selbst bestimmen.[46] Dies mag der Landesrechnungshof kritisieren, zulässig bleibt es dennoch. Unabhängig von der Größe einer Fraktion sind bestimme Arbeitsweisen zu

[44] Beratungsentwurf S. 15
[45] Darauf verweisen verschiedene Meinungen in der Literatur auch in Hinblick auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts.
[46] ZEH S.34

koordinieren, Arbeitsabläufe zu organisieren und eine fachliche Auseinandersetzung mit der Landesregierung und den anderen Fraktionen im Parlament vorzubereiten.[47]

Eine grundsätzliche Einschränkung der Befugnis einer Fraktion zur Regelung von Zahlungen aus Fraktionsmitteln kann deshalb nicht aus der Tatsache abgeleitet werden, dass es bereits Regelungen im Abgeordnetengesetz zu Funktionszulagen (mit Einkommenscharakter) einerseits und zu Aufwandsentschädigungen andererseits gibt.

Der Thüringer Landtag hat den Parlamentarischen Geschäftsführern (und den Ausschussvorsitzenden) grundsätzlich eine steuerfreie Aufwandsentschädigung in § 6 Abs. 3 ThürAbgG zugebilligt. Darüber hinaus hat er keine Regelung getroffen, die Aufwandsentschädigungen aus Fraktionsmitteln ausschließt.[48] Gegen einen Regelungsausschluss, wie ihn der Landesrechnungshof annimmt, spricht vielmehr, dass in § 54 ThürAbgG die Vorschrift zur Rechnungslegung über die Fraktionsmittel enthalten ist, die explizit die Ausweisung solcher Zulagen fordert.
Dies muss für die Funktionen gelten, die typischerweise nur innerhalb einer Fraktion benötigt werden.[49]

In der Zahlung von Aufwandsentschädigungen ist auch keine Umgehung der Regelungen des Abgeordnetengesetzes zu sehen. Das Abgeordnetengesetz (und folglich der Landtag) hat keine Regelungen zu Funktionen und deren Aufgabenwahrnehmung innerhalb der jeweiligen Fraktion getroffen. Etwas anders wäre es, wenn im Abgeordnetengesetz wie in Schleswig-Holstein ausdrücklich ein generelles Verbot von Zahlungen aus Fraktionsmitteln enthalten wäre.

An dieser Stelle sei auf den Umstand hingewiesen, dass die Ausgestaltung neuer gesetzlicher Vorgaben zu Schwierigkeiten führen könnte, da die Gefahr besteht, dass eine parlamentarische Mehrheit die Rechte der Opposition einschränkt.[50] Eine solche Möglichkeit

[47] vergleiche die Gutachten ZEH und STEINER teilweise auch KIRCHHOF
[48] anders Schleswig Holstein § 6 Absatz 6 S-H AbgG
[49] zur Notwendigkeit eines Fraktionsarbeitskreisvorsitzenden siehe Unabhängige Kommission des Deutschen Bundestages BT-Drs. 17/12500 S. 36
[50] ZEH S. 21f

der Einschränkung der verfassungsrechtlich garantierten Autonomie einer Fraktion ist verfassungsrechtlich bedenklich.

Die FDP-Fraktion verkennt dabei nicht, dass im Rahmen der verfassungsrechtlich garantierten Autonomie der Fraktionen bestimmte „Leitgedanken der Entscheidungsgründe" der Verfassungsgerichte nicht außer Acht gelassen werden sollten. Gleichwohl soll darauf hingewiesen werden, dass es zustimmungswürdige Meinungen im Schrifttum gibt, welche weitere Parameter für die Gewährung von Aufwandsentschädigungen berücksichtigen wollen.

3. Reduzierung der Haushaltsmittel der Fraktionen

Auch der Hinweis des Landesrechnungshofs, eine Begrenzung der Zahlung auf den im ThürAbgG benannten Personenkreis würde zu einer Reduzierung von Haushaltsmitteln führen, kann die Unzulässigkeit von Fraktionszulagen nicht begründen. Eine Reduzierung würde zudem die Angemessenheit der Fraktions*finanz*ausstattung beeinträchtigen, da es keinen Zwang zur Zahlung von Fraktionszulagen gibt. Dem Vernehmen nach machen im Thüringer Landtag die Fraktionen unterschiedlich Gebrauch von der Möglichkeit, Zulagen zu zahlen. Letztendlich entscheiden aber die Fraktionen über ihre Mittelverwendung. Eine Kürzung der Haushaltsmittel würde demnach alle Fraktionen gleichermaßen treffen.

IV. Zusammenfassung

Aus der vorherigen Argumentation lässt sich ableiten, dass Zahlungen von Zulagen für besonderen parlamentarischen Mehraufwand aus Fraktionsmitteln **zulässig** sind.[51] Die FDP-Fraktion verhält sich somit rechtskonform.

Die FDP-Fraktion hat im Rahmen der ihr verfassungsrechtlich zugesicherten Autonomie entschieden, dass es für die Organisation der Arbeit innerhalb der FDP-Fraktion als Oppositionsfraktion notwendig und sinnvoll ist, bestimmte Koordinations- und Steuerungsfunktionen zu

[51] LINCK, Kommentar Thüringer Verfassung Art. 58 Rn. 30

schaffen. Dafür müssen Abgeordnete gefunden werden und selbstverständlich ist diesen auch der durch die Übernahme dieser Funktionen entstehende finanzielle Mehraufwand zumindest teilweise abzugelten.

Dem Kommentar zu Thüringer Verfassung ist zu entnehmen: "Solange diese gesetzliche Regelung [gemeint ist § 54 Abs. 2 Nr. 2a ThürAbgG] Bestand hat und nicht aufgehoben ist, ist die Gewährung dieser Zulagen gesetzeskonform, unabhängig von deren verfassungsrechtlichen Beurteilung."[52]

Die FDP-Fraktion verkennt gleichwohl nicht, dass es in der Zukunft angezeigt erscheint, Änderungen im Sinne von Klarstellungen vorzunehmen. Vorbild könnten die Vorschläge der Unabhängigen Kommission des Deutschen Bundestages[53] sein. Danach wäre, bezogen auf die Rechtslage in Thüringen, der klarstellende Verweis aufzunehmen, dass die Fraktionen im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Autonomie finanziellen Mehraufwand durch Zulagen für besondere Funktionen ausgleichen können. Zusätzliche Haushaltsmittel wären aus Sicht der FDP-Fraktion dafür nicht notwendig.

[52] LINCK, Kommentar Thüringer Verfassung Art. 58 Rn. 30
[53] siehe BT-Drs. 17/12500

3157

Pr. X	VPr.	PrAL	
THÜRINGER RECHNUNGSHOF			
28 Nov. 2013			Anlagen:
I II III IV V VI			

I 2

DIE LINKE.
Fraktion im Thüringer Landtag

DIE LINKE. Fraktion im Thüringer Landtag, Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt

Thüringer Landesrechnungshof
Präsident
Herrn Dr. Sebastian Dette
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

Bodo Ramelow
Fraktionsvorsitzender

Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Telefon 0361 / 377 2323
Telefax 0361 / 377 2416

ramelow@die-linke-thl.de
www.die-linke-thl.de

Sparkasse Mittelthüringen
Konto-Nr. 130 089 796
BLZ 820 510 00

(Erste) Stellungnahme zum Entwurf der Beratung des Rechnungshofs zur Frage Funktionszulagen / Funktionsvergütungen

Erfurt, 25.11.2013

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir als LINKE-Fraktion teilen Ihre Ansicht als Thüringer Rechnungshof, dass zur besseren Unterscheidung von den im Abgeordnetengesetz festgelegten Funktionszulagen, die auch vom Bundesverfassungsgericht für verfassungsgemäß und zulässig erachtet werden, zusätzlichen Zahlungen aus der Fraktionskasse mit Vergütungscharakter als „Funktionsvergütungen" bezeichnet werden sollen.

In der Sache teilen wir gleichzeitig die Einschätzung des Rechnungshofs, dass solche Funktionsvergütungen eine verfassungsrechtlich unzulässige Hierarchie-Abstufung in die Abgeordnetenalimentierung einführt, die die Unabhängigkeit der Mandatsausübung gefährdet. Wir gehen davon aus, dass – sollten Fraktionen des Thüringer Landtags solche Vergütungen aus der Fraktionskasse gezahlt haben – was die PDS- bzw. LINKE-Fraktion bisher nie getan hat – der Thüringer Rechnungshof sich mit der Aufforderung an die Landtagspräsidentin wenden wird, die Rückzahlung bzw. Rückerstattung dieser Summen an die Landeskasse bzw. den Landtag zu verlangen. Ansatzpunkt hierfür ist die Tatsache, dass die Landtagsfraktionen den testierten Jahresabschluss bzw. Wirtschaftsprüfungsbericht der Landtagspräsidentin zur Verfügung stellen müssen. Außerdem sieht das Thüringer Abgeordnetengesetz vor, dass die Landtagspräsidentin die Berichte und damit die Verwendung der Fraktionsgelder auf rechtliche Korrektheit prüft. Es bleibt auch die Frage, wie dieser Prüfpflicht der Präsidentin in den vergangenen Jahren nachgekommen wurde und wie der Rechnungshof wiederum dies überprüft hat.

Eine weitere wichtige Frage ist in diesem Zusammenhang, ob es vom Thüringer Landesrechnungshof in der Vergangenheit bzw. im Ergebnis früherer Prüfungen der Verwendung von Fraktionsmitteln eine Aufforderung bzw. „Empfehlung" an die Landtagspräsidentin zur Rückzahlung solcher ausgereichter Funktionsvergütungen gab.
Hinzu kommt, dass sich der Fraktion auch die Frage stellt, ob denn, wenn die Prüfungen sowohl durch die Landtagspräsidentin als auch durch den Landesrechnungshof – vor allem mit Blick auf den Prüfbericht für die Fraktionsprüfung bis 2004/2005 – so intensiv wie eigentlich notwendig durchgeführt worden wäre, das Problem der zu Unrecht gezahlten Funktionsvergütungen aus Fraktionskassen nicht damals schon hätte erkennbar sein müssen? Dann hätten doch schon zu diesem damaligen Zeitpunkt die entsprechenden verfahrensrechtlichen Konsequenzen (Aufforderung Zurückzahlung) erfolgen müssen. Deshalb fordern wir als LINKE-Fraktion dringend, zukünftig die Prüfintensität zu erhöhen und konsequent Schlussfolgerungen aus den Prüfergebnissen zu ziehen.

DIE LINKE.
Fraktion im Thüringer Landtag

Die LINKE- bzw. damals noch PDS-Fraktion hatte in der dritten Wahlperiode mit ihrem Normenkontrollantrag (zusammen mit der SPD-Fraktion) beim Thüringer Verfassungsgerichtshof gegen die Einführung von Aufwandsentschädigungen für Ausschussvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer – der zumindest hinsichtlich der Höhe der Zahlungen Erfolg hatte – deutlich gemacht, dass sie auch solche „Umgehungskonstruktionen" ablehnt. Somit hat die LINKE- bzw. damals PDS-Fraktion durch ihr Normenkontrollverfahren und daraus folgende weitere Aktivitäten im sich anschließenden Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung des Urteils aktiv an der derzeitigen Rechtslage mitgewirkt, wenn auch die weitergehenden Vorstellungen der LINKE-Fraktion zur Eindämmung solcher Zahlungen keine Mehrheit fanden. Da das o.g. Urteil des Verfassungsgerichtshofs nach einer ausführlichen Beweisaufnahme – an der auch der Thüringer Rechnungshof beteiligt war - zustande kam, in der die Höhe der tatsächlichen Aufwendungen ermittelt wurden, geht die LINKE-Fraktion davon aus, dass – auch bei „vorsichtiger Auslegung" kein weiterer Spielraum für die Ausweitung dieser Aufwandsersatzregelungen besteht.

Die LINKE-Fraktion ist mit Blick auf das frühere Vorgehen der PDS-Fraktion jedoch konsequenter Weise für eine eher strikte Auslegung. Daher ist es für die LINKE-Fraktion nicht ganz nachvollziehbar, warum im Schlussteil des Entwurfs der „Beratung" des THR über mögliche Gesetzesgestaltungen diskutiert wird. Nach Ansicht der LINKE-Fraktion gibt es hier bei Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zum vorliegenden Thema keinerlei gesetzlichen Gestaltungsspielraum Das aktuelle Urteil aus Schleswig-Holstein zu gesetzlichen Funktionszulagen für Parlamentarische Geschäftsführer – im Gegensatz zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – sieht die LINKE-Fraktion sehr kritisch.

Nach den Ausführungen des Rechnungshofs in der Vorbemerkung der Beratung bleibt auch die Frage, warum das Thema der Funktionsvergütungen aus Fraktionskassen in der Vergangenheit vom THR offensichtlich schon als Problem erkannt wurden, aber im Rahmen von Beratungen, Prüf- oder Sonderberichten noch keine ausdrückliche Rolle gespielt haben, wie dies nun mit dem Entwurf zur vorliegenden „Beratung" geschieht. Die Fraktion DIE LINKE bzw. damals noch PDS hatte in Zusammenhang mit der vorausgegangenen Prüfung der Fraktionsmittel durch den THR (Prüfzeitraum bis 2004/05) auch das Thema Funktionsvergütungen aus Fraktionskassen als Problem und notwendigen Prüfungspunkt angemahnt und so bleibt die bittere Frage, gab es in Vergangenheit eine diesbezügliche Beanstandung des Landesrechnungshofes und welche Konsequenzen sind daraus erwachsen? Gibt es hier im Hohen Haus gegebenenfalls einen vorsätzlichen Gesetzesverstoß?

Soweit eine erste Stellungnahme der Fraktion DIE LINKE zum Problemsachverhalt. Wir werden uns vorbehalten, uns im weiteren Fortgang der Thematik noch ausführlicher dazu zu äußern.

Mit freundlichen Grüßen

Bodo Ramelow

Zur Kenntnis:
- Präsidentin des Thüringer Landtages
- Vorsitzende der Landtagsfraktionen

Mike Mohring
Vorsitzender der CDU-Fraktion
im Thüringer Landtag

Thüringer Rechnungshof
Herrn Präsidenten
Dr. Sebastian Dette
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

Erfurt, 10. September 2014

Stellungnahme zum Entwurf der Beratung nach § 88 Abs. 2 ThürLHO vom 18.10.2013 zu Funktionsvergütungen für Abgeordnete

Sehr geehrter Herr Dr. Dette,

im Namen der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag danke ich Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf der Beratung nach § 88 Abs. 2 ThürLHO vom 18.10.2013 zu Funktionsvergütungen für Abgeordnete. Gerne nehmen wir das Angebot an, mit dem Thüringer Rechnungshof in einen grundlegenden Disput über diese Gestaltungsmöglichkeit im Kernbereich der Fraktionsautonomie einzutreten.

Der Entwurf der Beratung befasst sich sehr ausführlich mit den in der Literatur wie in der Rechtsprechung entwickelten Leitlinien zur Zulässigkeit von Funktionsvergütungen. Er bereichert mit seinem umfassenden Ansatz den rechtswissenschaftlichen Diskurs und trägt dem Umstand angemessen Rechnung, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu parlamentarischen Funktionszulagen große Beachtung gefunden hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber zur Frage der Reichweite der Parlamentsautonomie und nicht zur Reichweite der Fraktionsautonomie entschieden. Soweit sich das Bundesverfassungsgericht überhaupt zu Zahlungen von Fraktionen an ihre Mitglieder äußerte, tat es dies kryptisch. Daher kann von den bisherigen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts keine Bindungswirkung für Zahlungen auf Grundlage der Fraktionsautonomie ausgehen.

Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt

Soweit Bundesverfassungsgericht und Thüringer Verfassungsgerichtshof entschieden haben, waren die Streitgegenstände stets Vergütungen für parlamentarische Funktionen, zu leisten aus Mitteln des Bundes- bzw. Landeshaushalts. Daher geht die CDU-Fraktion davon aus, dass die Fraktionsautonomie das Recht zur Schaffung, Organisation und Vergütung von Funktionsstellen aus den zu ihrer Verfügung stehenden Fraktionsmitteln umfasst. Die Vergütung entspricht dem Gebot der Leistungsgerechtigkeit und setzt das aus dem Gleichheitssatz folgende Gebot der Vergütungsdifferenzierung für die Wahrnehmung besonderer Funktionen um. Eine Beeinträchtigung von Unabhängigkeit und Freiheit des Abgeordnetenmandats in Bezug auf die zusätzlich gewährte Geldleistung besteht weder hinsichtlich einer fernliegenden Unterkompensation durch die Grundentschädigung von Abgeordneten noch in der Gefahr eines vermeintlichen Abhängigkeitsverhältnisses zur Fraktionsführung. Zudem bestehen weitere rechtliche Instrumente, die Unabhängigkeit und Freiheit des Abgeordnetenmandats zu sichern. Die Staatspraxis der Gewährung von Funktionsvergütungen aus Fraktionsmitteln wird bundesweit ausgeübt. Bundes- und Landtagsverwaltungen haben die in der Rechnungslegung der Fraktionen ihnen gegenüber offen gelegten Leistungen an Funktionsträger nicht beanstandet, so dass Vertrauensschutz besteht. Nicht zuletzt hat im Deutschen Bundestag die Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts die Zulässigkeit der Funktionsvergütungen aus Fraktionsmitteln bestätigt.

Im Entwurf der Beratung werden die bisher vielfältig diskutierten Argumente detailliert und sorgfältig gegeneinander abgewogen. Gleichwohl möchten wir mit unserer Stellungnahme auf zusätzliche Argumente hinweisen, die aus unserer Sicht die Diskussion in der Rechtswissenschaft sowie in den Medien entscheidend ergänzen.

Wegen des großen Meinungsspektrums in der Literatur und der bisher nur zu parlamentarischen Funktionsvergütungen ergangenen Rechtsprechung haben wir eine gutachtliche Stellungnahme zu solchen aus Fraktionsmitteln von Herrn Prof. Dr. Michael Brenner erstellen lassen, die wir Ihnen in der Anlage überreichen. Wir haben weitere uns vorliegende Gutachten und Stellungnahmen beigefügt, die die Auffassungen zur Staatspraxis der Gewährung von Funktionsvergütungen aus Fraktionsmitteln verdeutlichen.

Die CDU-Fraktion vertritt die Überzeugung, dass die bundesweit gelebte, von den Verfassungsgerichten nicht für rechtwidrig erklärte und von der Thüringer Landtagsverwaltung bestätigte Staatspraxis verfassungsrechtlich zulässig ist.

Wir begrüßen ausdrücklich Ihren in der mündlichen Erörterung zum Entwurf der Beratung geäußerten Vorschlag zur Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission zum Thüringer Abgeordnetenrecht. Dort könnten im Rahmen einer umfassenden Überprüfung auch grundsätzliche Neuregelungen der Entschädigung und Versorgung einschließlich der Funktionsvergütungen aus Fraktionsmitteln diskutiert werden. Bis dahin wollen wir den Gedanken der mit Beginn der 6. Legislaturperiode des Thüringer Landtags erweiterten Transparenzpflichten aufgreifen. Wir werden uns im Thüringer Landtag dafür einsetzen

und im Ältestenrat darauf hinwirken, dass der Katalog der veröffentlichungspflichtigen Nebeneinkünfte im Thüringer Abgeordnetengesetz um Funktionsvergütungen aus Fraktionsmitteln erweitert wird.

Der bisherige kritische, aber konstruktive Dialog mit Ihnen und Herrn Prof. Dr. Brenner hat die Unterschiede in den Rechtsauffassungen präzisiert. Wir danken Ihnen, dass unsere Stellungnahme ohne Zeitnot mit der gebührenden Sorgfalt die fachlich hochrangige Diskussion aufarbeiten konnte. Daher erwarten wir mit großem Interesse das Ergebnis Ihrer Auseinandersetzung mit unserer Stellungnahme in der finalen Fassung der Beratung.

Mit freundlichen Grüßen

Mike Mohring LL.M.

Anlagen

- Stellungnahme von Prof. Dr. Brenner zum Entwurf der Beratung des TRH vom 18.10.2013 zu Funktionsvergütungen für Abgeordnete
- Siegfried Jutzi, Funktionszulagen für Parlamentarische Geschäftsführer. Zum Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 30. September 2013, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 2/2014, S. 307 – 314.
- Bericht und Empfehlung der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts – Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags (Drs. 17/12500)
- Stellungnahme des Präsidenten des Landesrechnungshofs Brandenburg zur Gewährung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln vom 12. April 2013
- Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gewährung von Zulagen an Mitglieder des Bayerischen Landtags mit besonderen Funktionen innerhalb einer Fraktion, erstattet von Prof. Dr. Udo Steiner, Februar 2012
- Gutachtliche Stellungnahme, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Vergütung für Funktionsträger in Parlamentsfraktionen, erstellt von Prof. Dr. Wolfgang Zeh
- Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln, Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, 23.12.2010
- Stellungnahme zur Frage der Parlaments- und Fraktionsautonomie im Zusammenhang mit der Zahlung von Funktionszulagen an Abgeordnete, erstellt von Dr. Birgit Laubach, März 2003
- Gutachtliche Stellungnahme, Zur Zulässigkeit parlaments- und fraktionsautonomer Funktionszulagen, erstellt von Prof. Dr. Paul Kirchhof

3234

Pr. | VPr. | PrAL
THÜRINGER RECHNUNGSHOF
19. Dez. 2014
I | II | III | IV | V | VI | Anlagen:

Alternative für Deutschland
FRAKTION IM THÜRINGER LANDTAG

AfD Fraktion im Thüringer Landtag • Jürgen-Fuchs-Straße 1 • 99096 Erfurt

Parlamentarischer Geschäftsführer
MdL Stefan Möller
stefan.moeller@afd-thl.de

Telefon: (0361) 37 72475
Telefax: (0361) 37 72453

Thüringer Rechnungshof
Herr Präsident
Dr. Sebastian Dette
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

Erfurt, den 17. Dezember 2014

Beratung zu Funktionszulagen

Sehr geehrter Herr Dr. Dette,

in der oben genannten Angelegenheit bedanke ich mich zunächst für die Übergabe Ihres Entwurfs eines Leitfadens über "Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln".

Die darin dargestellte Auffassung, dass die Zahlung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln de lege lata unzulässig ist, teilen wir. Wir sind weiterhin mit Ihnen einer Meinung, dass zulässige Zahlungen von Funktionszulagen aus verfassungsrechtlichen Gründen in jedem Fall eines formellen Landesgesetzes bedürfen.

Ob es vor dem Hintergrund des sogenannten zweiten Diätenurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000 sowie des Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 14.07.2003 überhaupt gelingen kann, eine verfassungskonforme Ausweitung der gesetzlichen Grundlage für Funktionszulagen vorzunehmen, bleibt abzuwarten. Der von Ihnen vorgelegte Entwurf des Leitfadens erläutert die relevanten Argumente, welche bei der Konzeption eines entsprechenden Gesetzentwurfs und in der möglicherweise folgenden verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung eine wesentliche Rolle spielen können.

Für Rückfragen und zur weiteren Erörterung dieses Themenkomplexes stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Stefan Möller
Parlamentarischer Geschäftsführer

AfD Fraktion im Thüringer Landtag, Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt
Telefon: (0361) 3772 452
Telefax: (0361) 3772 453
info@afd.thl.de
www.afd-thl.de
IBAN: DE95 8205 1000 0163 0729 81
BIC: HELADEF1WEM
Kto.: 163072981
Blz: 82051000