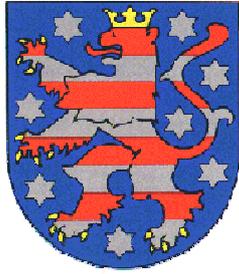


Thüringer Rechnungshof

- Der Präsident -



BERATUNG

des Thüringer Landtags nach § 88 Abs. 2 ThürLHO¹

Funktionszulagen

Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln

Rudolstadt, 17. Februar 2015

Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1

Telefon (03672) 446-100, Telefax (03672) 446-999

¹ Diese Beratung ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung.....	3
I. Entstehungsgeschichte der Funktionszulagen.....	3
1. Definition der Funktionszulagen.....	3
2. Das sogenannte Erste Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts.....	4
3. Praxis der Zahlung von Funktionszulagen unter Geltung des Thüringer Abgeordnetengesetzes von 1991.....	4
a) Zahlungen aufgrund des Thüringer Abgeordnetengesetzes.....	4
b) Zahlungen aus der Fraktionskasse.....	5
4. Das sogenannte Zweite Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts.....	5
5. Die Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes 2000.....	6
6. Änderungen im Haushaltsplan.....	6
7. Neue Praxis der Zahlung von Funktionszulagen.....	6
8. Das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs 2003.....	7
9. Die Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes 2003.....	7
II. Folgerungen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	8
1. Verbot von Funktionszulagen aus dem Landeshaushalt.....	8
2. Zur Zulässigkeit von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln de lege lata.....	8
a) Fraktionsautonomie als Grundlage für Funktionszulagen?.....	9
b) Leistungsprinzip als Rechtfertigung für Funktionszulagen?.....	10
c) Keine Gefährdung der Freiheit des Mandats durch Ungleichheit?.....	13
d) Notwendigkeit der Funktionszulagen für den Parlamentsbetrieb?.....	16
e) § 54 Abs. 2 Nr. 2 a ThürAbgG als gesetzliche Ermächtigungsgrundlage?.....	17
3. Ergebnis.....	22
III. Die Regelung von Funktionszulagen aus der Fraktionskasse auf formalgesetzlicher Grundlage de lege ferenda.....	25
1. Vorbehalt des Gesetzes.....	25
2. Transparenzgebot.....	26
IV. Fazit	31
Abkürzungsverzeichnis.....	33
Literaturverzeichnis.....	35
Anlagenverzeichnis.....	42

Vorbemerkung

Mit der vorliegenden Beratung wird ein Sonderfall der Fraktionsmittelverwendung aufgegriffen, der in einem früheren Konsilium zur ordnungsgemäßen Verwendung von Fraktionszuschüssen² noch keinen Niederschlag gefunden hatte. Auf diese Beratung wird jedoch ausdrücklich verwiesen. Bei dem hier nun zu betrachtenden Fall der Fraktionsmittelverwendung handelt es sich um die weitgehend verbreitete und auch in Thüringen teilweise praktizierte Zahlung zusätzlicher Entschädigungen mit Einkommenscharakter an bestimmte Funktionsträger der Fraktion. Ob diese Praxis mit geltendem Verfassungsrecht vereinbar ist, ist bundesweit heftig umstritten. Die Frage hat – abgesehen von der hohen politischen Bedeutung – unmittelbare Auswirkungen auf die Prüfung der Bewirtschaftung und Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen im Thüringer Landtag. Daher wird nunmehr diese auf Literatur und Rechtsprechung sowie Prüfungserfahrungen auch anderer Rechnungshöfe beruhende Beratung vorgelegt.

Am 18. Oktober 2013 haben Ministerpräsidentin, Landtagspräsidentin sowie sämtliche damals im Landtag vertretenen Fraktionen den Entwurf der vorstehenden Beratung zur Anhörung erhalten; nach dem Einzug in den Landtag wurde der Fraktion der AFD ebenfalls die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt. Alle Landtagsfraktionen haben sich unterdessen geäußert; die Stellungnahmen sind beigelegt.

Die Fraktionen DIE LINKE, SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN sowie AFD stimmten im Ergebnis grundsätzlich der Ansicht zu, dass Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln nach geltendem Recht namentlich im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht gezahlt werden dürften. Die Fraktionen der CDU sowie FDP hielten solche Zulagen dagegen für zulässig. Die Fraktion der CDU hat ihre Ansicht insbesondere auf ein von ihr in Auftrag gegebenes Gutachten von Prof. Dr. Michael Brenner aus Jena gestützt. Diese Expertise und weitere der Stellungnahme der CDU-Fraktion angeschlossene Unterlagen sind der Beratung ebenfalls beigelegt.

I. Entstehungsgeschichte der Funktionszulagen in Thüringen

1. Definition der Funktionszulagen

Funktionszulagen im Sinne der nachfolgenden Ausführungen sind Zahlungen, die Abgeordneten für organisatorisch auf Dauer eingerichtete besondere Funktionen für die Fraktion neben der aus Landesmitteln gewährten Grundentschädigung als zusätzliche Entschädigung mit Einkommenscharakter aus Fraktionsmitteln gewährt werden.³ Sie resultieren aus dem Funktionskreis des Abgeordneten als Fraktionsmitglied. Sie sind zu versteuern (§ 22 Nr. 1 EStG)⁴ und als zu einer vergüteten Nebentätigkeit gehörend dem Präsidenten des Thüringer Landtags anzuzeigen⁵. Das Abgeordneten- und Fraktionsrecht enthält für Thüringen keine expliziten Regelungen hinsichtlich Zahl und Höhe möglicher Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln. Für die Rechnungslegung der Fraktionsmittelverwendung ordnet § 54 Abs. 2 ThürAbgG freilich an, die Rechnung in

² http://www.thueringen.de/imperia/md/content/rechnungshof/veroeffentlichungen/sonstige/beratung_bewirtschaftung_und_verwendung_der_leistungen_an_die_fraktionen.pdf.

³ Die Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts spricht bewusst von Funktionsvergütungen, da der Begriff „Funktionszulagen“ suggeriere, dass die Zahlungen auf demselben Rechtsgrund beruhen, wie die Abgeordnetenentschädigungen (BT-Drs. 17/12500, S. 32); ähnlich auch Zeh, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Vergütung für Funktionsträger in Parlamentsfraktionen, S. 3; Der Begriff Funktionszulagen hat sich aber soweit durchgesetzt, dass er hier weiter verwandt werden soll.

⁴ FG Berlin, DStRE 2002, 1168, die Revision gegen die Entscheidung wurde zurückgenommen; vgl. auch Lohr, DStR 1997, 1230, 1231.

⁵ § 42a Abs. 2 Nr. 5 ThürAbgG. Nach § 42a Abs. 3 ThürAbgG ist die Höhe anzugeben, wenn sie im Monat den Betrag von 1.000 Euro oder im Jahr den Betrag von 10.000 Euro übersteigt.

bestimmter Weise zu gliedern. Unter Nr. 2 „Ausgaben“ heißt es dann unter a): „Summe der Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion.“

2. Das sogenannte Erste Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts

Als der Thüringer Landesgesetzgeber 1991 die erste Fassung des Thüringer Abgeordnetengesetzes verabschiedete, hatte er die durch das sogenannte Erste Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975⁶ vorgeprägte Verfassungsrechtslage vorgefunden.

In dem Urteil erklärte das Gericht „gestaffelte Diäten für Abgeordnete mit besonderen parlamentarischen Funktionen“ bis auf Mitglieder des Präsidiums für unzulässig.⁷ Die Entschädigung sei für alle Abgeordneten gleich hoch [zu] bemessen, unabhängig von der jeweiligen Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit und unabhängig vom individuellen finanziellen Aufwand oder dem Berufseinkommen.⁸ Es handele sich um eine Vollalimentation, für die der egalitäre Gleichheitssatz gelte.⁹ Etwas anderes kann demnach nur für echte Teilzeitparlamente gelten, die diese, anders als in Thüringen, nicht gewähren.¹⁰ Sie sei weder ein „arbeitsrechtlicher“ Anspruch noch ein Gehalt im beamtenrechtlichen Sinne, dem dienstliche Obliegenheiten korrespondierten. Der unabhängige Abgeordnete „schulde“ keine Dienste.¹¹ Eine Ausnahme im Sinne eines zwingenden Grundes hatte das Gericht nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter anerkannt.¹² Etwas anderes gelte lediglich für den Ausgleich von sachlich begründetem, besonderem mit dem Mandat verbundenem finanziellem Aufwand.¹³

3. Praxis der Zahlung von Funktionszulagen unter Geltung des Thüringer Abgeordnetengesetzes von 1991

a) Zahlungen aufgrund des Thüringer Abgeordnetengesetzes

Im Thüringer Abgeordnetengesetz in der Fassung vom 13. Februar 1991 (GVBl. S. 27) waren in § 5 Abs. 2 folgende zusätzliche steuerpflichtige und nicht versorgungsfähige Entschädigungen als Funktionszulagen vorgesehen:

- a) 100 Prozent der Grundentschädigung für den Präsidenten des Landtags und die Fraktionsvorsitzenden.
- b) 70 Prozent der Grundentschädigung für die Vizepräsidenten und je einen parlamentarischen Geschäftsführer je Fraktion.
- c) 40 Prozent der Grundentschädigung für je zwei stellvertretende Fraktionsvorsitzende bei Fraktionen mit mehr als zwanzig Mitgliedern, bei den übrigen Fraktionen für je einen stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und für die Vorsitzenden der Ausschüsse.

⁶ BVerfGE 40, 296 ff.

⁷ Vgl. BVerfGE 40, 296, 318.

⁸ A.a.O.

⁹ A.a.O.

¹⁰ *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn. 16 m.w.N.; irreführend insofern *Zeh*, a.a.O., S. 12, der den Bremischen Staatsgerichtshof für die Zulässigkeit von Funktionszulagen zitiert, ohne diesen vom Gericht gewürdigten Aspekt (*BremStGH* 3/03, S. 24) zu benennen. Zur Zulässigkeit in Teilzeitparlamenten ausführlich *Laubach*, „Stellungnahme zur Frage der Parlaments- und Fraktionsautonomie im Zusammenhang mit der Zahlung von Funktionszulagen an Abgeordnete“, die für das Vollzeitparlament die volle Bindungswirkung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224 ff) annimmt, a.a.O., S. 7 f.

¹¹ BVerfGE 40, 296, 316.

¹² BVerfGE 40, 296, 318.

¹³ BVerfGE 40, 296, 318.

Diese zusätzlichen Entschädigungen wurden wie die Grundentschädigung dreizehnmal pro Jahr gezahlt. In der Novellierung von 1995¹⁴ war nur noch die zwölfmalige Zahlung vorgesehen. Ferner bestimmte das Gesetz, dass beim Zusammentreffen mehrerer Zusatzentschädigungen nur die höchste gewährt wird.

b) Zahlungen aus der Fraktionskasse

Über die nach dem Abgeordnetengesetz mit Zulagen Bedachten hinaus erhielten teilweise weitere Funktionsträger zusätzliche Gelder aus der Fraktionskasse. Zum Beispiel bezogen Sprecher der Arbeitskreise zusätzlich 25 Prozent der Grundentschädigung und weitere stellvertretende Fraktionsvorsitzende 40 Prozent der Grundentschädigung.

4. Das sogenannte Zweite Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts

Am 21. Juli 2000 hat das Bundesverfassungsgericht im Landesorganstreitverfahren¹⁵ durch das sogenannte Zweite Diätenurteil festgestellt, dass die Regelung des Abgeordnetengesetzes vom 13. Februar 1991 gegen die damals maßgebliche Vorläufige Landessatzung für das Land Thüringen (§ 2 Abs. 1 S. 2) und gegen das Grundgesetz (Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2) verstoßen hat, soweit die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen, stellvertretende Fraktionsvorsitzende und die Ausschussvorsitzenden zusätzliche Entschädigungen erhielten.

Zwar erfolge die gesetzliche Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter im Rahmen der Parlamentsautonomie und die Grundlage für die Zusatzentschädigung liege nicht im Mandat, sondern in besonderen Wahl- und Bestellungsakten des Parlaments. Jedoch werde diese Regelungsmacht durch Art. 38 Abs. 1 S. 1 und 2 GG eingeschränkt.¹⁶ Das freie Mandat verlange, die Abgeordneten in Statusfragen grundsätzlich formal gleich zu behandeln, damit keine Abhängigkeiten oder Hierarchien über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinaus entstünden. Es gehe um die Sicherung der Freiheit durch Gleichheit. Abgeordnete sollten frei von wirtschaftlichen Zwängen wirken. Das könne gefährdet sein, wenn das „Handeln am Leitbild einer „Abgeordnetenlaufbahn“ und dem Erreichen einer höheren Einkommensstufe ausgerichtet“ werde.¹⁷ Die Funktionsvergütungen sorgten für „zusätzliche Abhängigkeiten“, die zu den Aufgaben des Abgeordneten in Widerspruch treten könnten.¹⁸ Sie dürften deshalb als Ausnahme nur in geringer Zahl und für besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen vorgesehen werden.¹⁹ Neben den Mitgliedern des Präsidiums dürften nur die Fraktionsvorsitzenden als „Schaltstelle der Macht im Parlament“²⁰ eine zusätzliche Vergütung erhalten, nicht aber stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer und Ausschussvorsitzende.²¹ Es bestehe sonst auch die Gefahr, dass „eine breite Streuung der besonders zu entschädigenden Funktionsstellen die Bereitschaft gerade der einflussreichen, mit Funktionszulagen ausgestatteten Abgeordneten mindern [würde], die reguläre Entschädigung von Zeit zu Zeit den steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen“ und dadurch, „dass die Entschädigung im Gefolge der

¹⁴ GVBl. S. 121.

¹⁵ BVerfGE 102, 224, 225.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 102, 224, 236 f. Zweifelnd an der Übertragbarkeit der Wahlrechtsgleichheit des Art 38 Abs. 1 Satz 1 GG ins Abgeordnetenrecht, *Henkel*, DÖV 1977, 350, 352.

¹⁷ BVerfGE 102, 224, 239.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 102, 224, 240.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 102, 224, 241.

²⁰ BVerfGE 102, 224, 243.

²¹ Vgl. BVerfGE 102, 224, 244.

wirtschaftlichen Entwicklung allmählich die Grenze der Angemessenheit unterschreitet“, „die Freiheit des Mandats gefährdet“ werde²². Seine Auffassung hat das Gericht in einem Urteil vom 4. Juli 2007²³ und in einem Nichtannahmebeschluss vom 27. November 2007²⁴ unter Verweis auf seine Entscheidung aus 2000 bekräftigt.

5. Die Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes 2000

Mit Änderungsgesetz vom 20. Dezember 2000 (GVBl. S. 419) strich der Landtag die steuerpflichtige und nicht versorgungsfähige Zusatzentschädigung für die parlamentarischen Geschäftsführer, die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und die Vorsitzenden der Ausschüsse. Allerdings führte er für je einen parlamentarischen Geschäftsführer je Fraktion und die Vorsitzenden der Ausschüsse eine zusätzliche steuerfreie Aufwandsentschädigung von 664,68 Euro (umgerechnet) ein (§ 6 Abs. 3 ThürAbgG).

6. Änderungen im Haushaltsplan

Die soeben dargestellte Änderung des Abgeordnetengesetzes vollzog der Landtag ab dem Haushaltsjahr 2001 nach. Im Haushaltstitel 01 01 411 01 (Aufwendungen für Abgeordnete) kürzte er die in den Erläuterungen als „02. zusätzliche Entschädigungen (§ 5 Abs. 2 ThürAbgG)“ bezeichneten Beträge um 462.799 Euro (umgerechnet). Denn es waren nur noch der Präsident, die Vizepräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden zusätzlich zu entschädigen, während Parlamentarische Geschäftsführer, die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und Ausschussvorsitzende insoweit wegfielen. Der neu eingeführten zusätzlichen steuerfreien Aufwandsentschädigung wegen nannte der Landtag allerdings die Erläuterung „03. Aufwandsentschädigung (§ 6 Abs. 2 ThürAbgG)“ in „03. Aufwandsentschädigung (§ 6 Abs. 2 und 3 ThürAbgG)“ um und erhöhte den Betrag um 132.278 Euro (umgerechnet). Tatsächlich wurde der Landeshaushalt an dieser Stelle damit um die Differenz zwischen Kürzung und Erhöhung um 330.521 Euro (umgerechnet) entlastet. Da die überveranschlagten Ansätze des Haushaltsjahres 2000 aber nicht voll ausgeschöpft worden waren, lag die Entlastung lediglich bei 272.201 Euro (umgerechnet).

Demgegenüber erhöhte der Landtag die allgemeinen Geldleistungen an die Fraktionen aus dem Haushaltstitel 01 01 684 01 nach § 49 Abs. 1 und 2 ThürAbgG im Haushaltsplan 2001 um 390.516,81 Euro (umgerechnet). Die Erhöhung der Fraktionszuschüsse, die auf der Übertragung von Personalstellen für die Fraktionen vom Landtag selbst auf die Fraktionen beruht, ist dabei herausgerechnet. Der Ausgangswert von 2000 wurde somit um 12,34 Prozent erhöht. Das bedeutet inflationsbereinigt²⁵ eine Erhöhung um 10,94 Prozent oder 346.172,58 Euro (umgerechnet).

7. Neue Praxis der Zahlung von Funktionszulagen

Nach der Änderung des Abgeordnetengesetzes wurden weitere Funktionszulagen teilweise aus den Geldleistungen an die Fraktionen nach § 49 ThürAbgG gezahlt. Beispielsweise erhielten Stellvertretende Fraktionsvorsitzende bzw. der Parlamentarische Geschäftsführer 40 Prozent der Grundentschädigung und Sprecher der Arbeitskreise (weiterhin) 25 Prozent der Grundentschädigung aus der Fraktionskasse.²⁶

²² Vgl. BVerfGE 102, 224, 241; dagegen wendet *Brenner*, a.a.O., S. 43, ein, die noch hinreichend große Zahl der nicht mit Zulagen bedachten Abgeordneten ihren verfassungsrechtlichen Anspruch auf angemessene Entschädigung im Klagewege durchsetzen.

²³ Vgl. BVerfGE 118, 277, 329.

²⁴ Vgl. BVerfGE 119, 302, 309.

²⁵ Die Inflationsrate in 2000 betrug 1,4 Prozent.

²⁶ Vgl. *Otto*, in: Thüringische Landeszeitung vom 21. Juni 2012.

8. Das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs 2003

Mit Urteil vom 14. Juli 2003 erklärte der Thüringer Verfassungsgerichtshof die Regelung über die zusätzliche steuerfreie Aufwandsentschädigung in § 6 Abs. 3 ThürAbgG für unvereinbar mit der Thüringer Verfassung (Art. 53 Abs. 1) und ab dem auf die Entscheidung folgenden Monat für nicht mehr anwendbar. Eine Bindungswirkung nach § 31 BVerfGG durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000²⁷ sah das Gericht nicht, da dort keine Aussagen zu zusätzlichen Aufwandsentschädigungen getroffen worden seien.²⁸

Während der Zeitaufwand für die besonderen Funktionen der Mandatsausübung zuzurechnen und mit der Vollalimentation abgegolten sei, könne zumindest der in dieser Funktion lediglich mandatsbedingte Vermögensaufwand als ungleiche Belastung (Art. 2 ThürVerf) außerhalb des allgemeinen Zuwendungssystems ausgeglichen werden.²⁹ Das aus dem Status aller Mandatsträger resultierende Gleichbehandlungsgebot verbiete hingegen, Zuwendungen an Abgeordnete grundsätzlich von Art und Umfang ihrer parlamentarischen Aktivitäten abhängig zu machen.³⁰ Allerdings müsse der durch die besondere parlamentarische Funktion bedingte Aufwand sowohl von den allgemeinen Kosten der Lebensführung als auch von denen der Wahrnehmung des allgemeinen Mandats abgegrenzt werden, welche bereits im Rahmen der gemäß § 6 Abs. 1 und 2 ThürAbgG gezahlten Entschädigungen erstattet würde.³¹ Der Sonderaufwand müsse auch objektiv angemessen sein.³² Funktionsträger, die keinen Aufwandsersatz nach Abgeordnetengesetz erhielten, dürften ohne Verstoß gegen das Verbot der Doppelalimentierung in § 51 S. 5 ThürAbgG aus Fraktionsmitteln entschädigt werden.³³ Ein zulässiger Pauschalbetrag müsse sich aber an den Betrag der „spitzen“ Abrechnung anlehnen.³⁴ Ein überschießender Pauschalbetrag würde eine nach Art. 53 Abs. 1 ThürVerf [Gleichbehandlungsgebot]³⁵ unzulässige aufwendungsunabhängige Zulagenkomponente enthalten³⁶ und führe zur unzulässigen Staffeldiät.³⁷

9. Die Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes 2003

Daraufhin wurde § 6 Abs. 3 ThürAbgG mit Änderungsgesetz vom 16. Dezember 2003 (GVBl. S. 518) dergestalt geändert, dass je ein parlamentarischer Geschäftsführer jeder Fraktion und die Vorsitzenden der Ausschüsse eine zusätzliche steuerfreie Aufwandsentschädigung erhalten – gestaffelt nach Entfernung der Wohnung oder eines vom Abgeordneten zu benennenden Abgeordnetenbüros zum Sitz des Landtages (320,16 bis 460,00 Euro). Ob der steuerfreien Aufwandsentschädigung ein entsprechender Aufwand gegenüber steht, ist fraglich; denn die Funktionsträger verfügen über Hilfskräfte des Landtags und der Fraktionen.³⁸ Fahrten zu den Sitzungen des Ausschusses und zum Landtag allgemein müssen jedenfalls auch die einfachen Ausschuss- und Fraktionsmitglieder unternehmen.³⁹

²⁷ BVerfGE 102, 224 ff.

²⁸ Vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 466.

²⁹ Vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 471.

³⁰ Vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 471.

³¹ Vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 471 f.

³² Vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 472.

³³ Vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 474.

³⁴ Vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 479.

³⁵ *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn. 15.

³⁶ Vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 475.

³⁷ Vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 479.

³⁸ Dazu *von Arnim*, in: *BK*, Art. 48 Rn. 274.

³⁹ Vgl. auch *Jentsch*, Report Mainz vom 28. September 2010 (Videodokument).

II. Folgerungen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

1. Verbot von Funktionszulagen aus dem Landeshaushalt

Aus der dargelegten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt, dass alle Abgeordneten gleich zu behandeln sind, demzufolge grundsätzlich ein gleich hohes Einkommen (Alimentation über die Grundentschädigung) erhalten müssen und Ausnahmen nur aus besonderen, zwingenden Gründen zulässig sind.⁴⁰ Zulässige Ausnahmen sind nach dieser Rechtsprechung lediglich für Parlamentspräsidenten, deren Stellvertreter⁴¹ und Fraktionsvorsitzende⁴², nicht jedoch etwa für Parlamentarische Geschäftsführer oder stellvertretende Fraktionsvorsitzende möglich.⁴³ Diese Rechtsprechung ist in der Literatur auf heftige Kritik gestoßen, da sie einen realistischen Blick auf die Bedeutung und die Aufgaben von Funktionsträgern im Parlament und seinen Fraktionen vermissen lasse.⁴⁴

Dessen ungeachtet ist der Thüringer Landtag dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 und später auch der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 14. Juli 2003 gefolgt. Wie dargelegt hat er durch Änderungsgesetz vom 20. Dezember 2000 (GVBl. S. 419) und später durch Änderungsgesetz vom 16. Dezember 2003 (GVBl. S. 518) jegliche einkommensgleiche Zusatzentschädigung für die parlamentarischen Geschäftsführer, die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden und die Vorsitzenden der Ausschüsse gestrichen. Damit hat der Thüringer Landtag ausdrücklich anerkannt, dass solche Zulagen aus dem Landeshaushalt aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig sind.

2. Zur Zulässigkeit von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln *de lege lata*

Im Anschluss an die Änderung des Abgeordnetengesetzes in 2003 hat der Landtag – wie dargelegt – die **Fraktionsmittel erhöht**. Zum Teil sind die Fraktionen dann – wie ebenfalls dargestellt – dazu übergegangen, an Stelle der vom Bundesverfassungsgericht untersagten Funktionszulagen aus dem Landeshaushalt, auch diese **Zulagen aus Fraktionsmitteln** zu zahlen. Sie schlossen sich damit einer weithin verbreiteten Praxis an.⁴⁵ Allerdings ist fraglich, ob dies zulässig ist. Immerhin werden gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchaus Bedenken vorgebracht, die die Gewährung von Funktionszulagen aus der Fraktionskasse rechtfertigen könnten.⁴⁶ Diese Aspekte sollen im Folgenden betrachtet werden.

⁴⁰ BVerfGE 40, 296, 317 f.; 102, 224, 237 ff.; ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 469 f.; vgl. dazu auch *von Arnim*, in: BK, Art. 48 Rn. 174; *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu//Hofmann/Hopfau, Art. 48 Rn. 19; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 48 Rn. 24. Der Einwand von *Brenner*, a.a.O., S. 42, eine Funktionsvergütung könne deshalb nicht mit dem Vorwurf der Gleichheitswidrigkeit belegt werden, da ja etwa der Parlamentspräsident auch eine solche erhalte, geht jedenfalls im Ergebnis fehl, da das Bundesverfassungsgericht ja gerade von einer Ausnahme aus zwingenden Gründen ausgeht.

⁴¹ BVerfGE 40, 296, 318.

⁴² BVerfGE 102, 224, 242 ff.

⁴³ *Linck*, in: Linck/Baldus, Art. 54 Rn. 15.

⁴⁴ Vgl. schon *Linck*, ZParl 1976, 54, 57 ff.; *Brocker/Messer*, NVwZ 2005, 895, 896 f.; *Kretschmer*, ZParl 2000, 787, 788 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 48 Rn. 169 f.; *Hölscheidt*, DVBl. 2000, 1734, 1739 f.; *Jutzi*, NJ 2000, 590, 591 (könnte geneigt sein, die Entscheidung als „Kryptogramm“ zu begreifen); *Welti*, DÖV 2001, 705, 708 f.; *Linck*, in: Linck/Baldus, Art. 54 Rn. 15.

⁴⁵ Vgl. dazu die Aufstellung bei *von Arnim*, in: BK, Art. 48 Rn. 187.

⁴⁶ Vgl. Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 33. Schon zum sogenannten ersten Diätenurteil *Klein*, Diätenurteil und Diätenstreit. Legendenbildung im Verfassungsrecht S. 225: „Kaum eine andere [Entscheidung] steht juristisch auf so schwachen Beinen.“ Er erinnert außerdem unter Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts daran, dass Art 28 Abs. 1 GG „nur ein Mindestmaß an Homogenität“ verlange, dass es sich innerhalb der dort genannten Staatstruktur- und Staatszielbestimmungen wiederum nur auf deren Grundsätze beschränke,

a) Fraktionsautonomie als Grundlage für Funktionszulagen?

Es wird vorgetragen, so wie die Parlamentsautonomie Grundlage der Schaffung besonders zu entschädigender parlamentarischer Funktionsstellen sei,⁴⁷ sei die **Fraktionsautonomie**,⁴⁸ die den Fraktionen eine originäre Regelungskompetenz für den Binnenbereich fraktionseigener Angelegenheiten sichere,⁴⁹ die Grundlage für die Schaffung und Vergütung besonderer fraktionsinterner Funktionsstellen. Sie folge aus der Mandatsfreiheit der Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG⁵⁰ [Art. 53 Abs. 1 ThürVerf], die es den Mandatsträgern gestatte, sich untereinander zusammenzuschließen, um gemeinsame politische Überzeugungen und Ziele besser durchsetzen zu können.⁵¹ Die Fraktionen seien „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“⁵² und als „ständige Gliederungen des Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt“⁵³, wo sie als „maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung fungieren“⁵⁴. Die Fraktionen setzten im Parlament fort, was den Parteien in dem gesellschaftlichen Raum aufgegeben sei, nämlich die Bündelung und Integration auseinanderstrebender Kräfte zu politisch handlungsfähigen Einheiten.⁵⁵ Bestandteil der Fraktionsautonomie sei ihre demokratische Binnenorganisation, die wiederum die Schaffung und Besetzung bestimmter fraktionsinterner Führungsstellen einschliesse. Dies seien Fraktionsvorsitzende, stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer, Sprecher der Arbeitskreise und gegebenenfalls weitere Funktionen. Sie umfasse die Befugnis, selbst darüber zu bestimmen, welche und wie viele Funktionsstellen benötigt werden,⁵⁶ um ein arbeitsteiliges Zusammenwirken sicherzustellen und eine wirksame Kooperation und zielstrebige Willensbildung in der Fraktion zu ermöglichen. Von der Fraktionsautonomie gedeckt sei auch die Entscheidung, welche Funktionen mit besonderer Fraktionsvergütung bedacht werden sollen.⁵⁷ Die Fraktion habe eine Entscheidungsprärogative im sachgerechten Rahmen.⁵⁸ Funktionsvergütungen seien auch insoweit verfassungsrechtlich zulässig, als sie nicht nur Präsidiumsmitgliedern und Fraktionsvorsitzenden gewährt würden.⁵⁹ Folge die Zahlung von Vergütungen aus der Fraktionsautonomie, sei daraus keine Beeinträchtigung der Mandatsfreiheit herzuleiten.⁶⁰

Die **Bestellung** auf die besonders vergüteten Funktionsstellen erfolge durch einen eigenen fraktionsinternen Wahl- und Bestellsakt,⁶¹ in dem die Mandatsträger noch gleich seien. Die Fraktionsmitglieder dürften in freier und gleicher Wahl ungleiche Positionen durch Funktionszulagen schaffen.⁶² Dieser Wahlakt bilde

a.a.O., S. 241. Nachweise zur kritischen Rezeption beider Diätenurteile auch bei *Jutzi*, ZParl 2014, 307 ff, 307 f.

⁴⁷ Vgl. BVerfGE 102, 224, 235 ff.

⁴⁸ Vgl. dazu *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 58 Rn. 23.

⁴⁹ *Kirchhof*, a.a.O., S. 4; *Brenner*, a.a.O., S. 33.

⁵⁰ Vgl. *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art 38 Rn. 263; BVerfGE 80, 188, 220.

⁵¹ Vgl. BVerfGE 43, 142, 149; 70, 324, 362 f.; 80, 188, 219 f; 93, 195, 203 f.; 130, 318, 348.

⁵² Zum Beispiel BVerfGE 20, 56, 104; 70, 324, 350.

⁵³ BVerfGE 20, 56, 104.

⁵⁴ BVerfGE 70, 324, 350 f.

⁵⁵ Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 33 f., unter Hinweis auf BVerfGE 102, 224, 240, 242.

⁵⁶ So die Darstellung in Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 33 f.

⁵⁷ *Brenner*, a.a.O., S. 33.

⁵⁸ *Brenner*, a.a.O., S. 33 f.

⁵⁹ Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 33; insoweit ebenso *Schmidt-Jortzig*, a.a.O., S. 254 f.

⁶⁰ *Kretschmer*, ZParl 2000, 787, 796.

⁶¹ *Henkel*, DÖV 1977, 350, 352.

⁶² *Schmahl*, AÖR 2005, 114, 134.

Grundlage und Legitimation der Vergütungen.⁶³ Sie würden nicht aufgrund der verfassungsrechtlichen Rechts- und Pflichtenstellung der Abgeordneten gezahlt.⁶⁴ Sie hätten eine andere Grundlage und Rechtsnatur als bei der Abgeordnetenentschädigung.⁶⁵ Sie seien daher fraktions- und nicht mandatsbezogen, wie die Wahl zum Abgeordneten. Vom formalisierten Gleichheitssatz seien die Funktionsvergütungen daher nicht erfasst.⁶⁶

Dass die Fraktionsautonomie die Befugnis zur Schaffung der erforderlichen und geeigneten Funktionsstellen umfasst, wird auch vom Bundesverfassungsgericht nicht in Zweifel gezogen. Eine ganz andere Frage ist die, ob dafür zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter gewährt werden dürfen.⁶⁷

Letztlich beruhen aber auch durch Bestellungsakt des Parlaments oder der Fraktion begründete Funktionen im umfassenden „Auftrag“ der Bürger an die Abgeordneten.⁶⁸ Der besondere Bestellungsakt ändert auch nichts an der vom Bundesverfassungsgericht dargelegten Gefährdungslage der Freiheit des Abgeordneten durch Ungleichheit der Vergütung.⁶⁹ Dementsprechend dürfen für Funktionsstellen keine zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter gewährt werden.⁷⁰

b) Leistungsprinzip als Rechtfertigung für Funktionszulagen?

Als Rechtfertigung für die Vergütung von Funktionsstellen und die Durchbrechung der formalen Gleichheit aller Abgeordneten⁷¹ wird angeführt, sie sei zugleich Ausdruck des Gedankens, dass, wer mehr leistet, auch mehr verdient⁷² (**Leistungsprinzip**⁷³ – **Leistung muss sich lohnen**). Die Zusatzvergütung soll auch umgekehrt gerade dem **Nachteilsausgleich**⁷⁴ für die Übernahme einer mit erheblichem Mehraufwand verbundenen Stelle dienen. Dafür soll sie einen Anreiz schaffen.⁷⁵ Die Übernahme der Funktionsstellen sei generell mit größerer Verantwortung⁷⁶ und zeitlicher Belastung verbunden.⁷⁷ Die damit einhergehende geringere Präsenz im Wahlkreis führe auch zu Rechtfertigungszwängen gegenüber dem Wähler und der örtlichen Parteibasis. Dies könne die erneute Nominierung

⁶³ Seuffert, Sondervotum in BVerfGE 40, 296, 330, 340; Hölscheidt, DVBl. 2000, 1734, 1736 f.

⁶⁴ Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 34; Schmahl, AÖR 2005, 114, 134.

⁶⁵ Sondervotum Seuffert, BVerfGE 40, 296, 330, 340.

⁶⁶ Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 34; Rau, JuS 2001, 755, 758.

⁶⁷ Schmidt/Weberink, MIP 10 (2000), 71, 73; Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, S. 76 f.; Steiner, Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gewährung von Zulagen an Mitglieder des Bayerischen Landtags mit besonderen Funktionen innerhalb der Fraktion, erstattet im Auftrag der Präsidentin des Bayerischen Landtags, S. 52, sieht die Zahlung als lediglich (legitime) Folge.

⁶⁸ Fischer, a.a.O., S. 76 f.; daher ungerechtfertigt kritisch Brenner, a.a.O., S. 24.

⁶⁹ Das ist der entscheidende Gesichtspunkt für die Gleichsetzung der Zahlung aus der Fraktionskasse mit der durch das Parlament, was Brenner a.a.O., S. 25 freilich ausblendet.

⁷⁰ Fischer, a.a.O., S. 76 f.

⁷¹ Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 34 f.

⁷² Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 34.

⁷³ Brenner, a.a.O., S. 42. Die Funktionsstellen würden im Regelfall auch besonders engagierten und qualifizierten Abgeordneten übertragen.

⁷⁴ Landesrechnungshof Brandenburg, Schreiben des Präsidenten an die Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag“ vom 12. April 2013, S. 4.

⁷⁵ Vgl. Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 34.

⁷⁶ Brenner, a.a.O., S. 51.

⁷⁷ Dem Fraktionsvorsitzenden qualitativ vergleichbare und quantitativ durchaus nicht nachstehende inner- wie interfraktionelle Leistungen, Brenner, a.a.O., S. 41.

und die erneute Wahl gefährden.⁷⁸ Ohne Zusatzentschädigung bestehe die Gefahr, dass sich Abgeordnete lieber um ihren Wahlkreis kümmern;⁷⁹ es drohe somit ein Verlust an qualitativer Repräsentanz.⁸⁰ Die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit werde geschmälert.⁸¹ Durch die für alle Abgeordneten gleiche Entschädigung seien diese besonderen Umstände nicht ausgeglichen.⁸² Eine gleichheitswidrige Schlechterstellung sei die Folge.⁸³ Der Abgeordnete mit echtem Vollzeitberuf dürfe aus sachlichem Grund dem noch zumindest teilweise beruflich tätigen Abgeordneten nicht gleich gestellt werden.⁸⁴ Die Entschädigung sei einem Berufseinkommen oder Amtsbezügen gleich zu achten, die gemeinhin unter der Prämisse von Leistung und Gegenleistung stünden.⁸⁵

Wäre dies der Fall, wäre die Höhe der Grundentschädigung schon deswegen **gleichheitswidrig**.⁸⁶ Zwar ist nicht davon auszugehen, dass die Entschädigung für die Nichtfunktionsträger von vornherein gleichheitswidrig zu niedrig festgesetzt wird. Zu bedenken ist aber, dass die Funktionsträger mit ihren prozentualen Entschädigungen an Erhöhungen überproportional profitieren.⁸⁷ Mathematisch korrekt erfolgt die Steigerung zwar lediglich proportional, da das Verhältnis von Grundentschädigung und Zulage gleich bleibt.⁸⁸ Die Steigerung wirkt sich jedoch in höherem Ausmaß aus, da die Differenz zur Grundentschädigung größer wird. Zudem ist die Entschädigung gerade kein Korrelat zur Arbeitsleistung und Verantwortung. Sie ist kein „arbeitsrechtlicher Anspruch“. Der Abgeordnete „schuldet“ rechtlich keine Dienste.⁸⁹ Denn er steht gerade nicht in einem Dienstverhältnis wie ein Beamter.⁹⁰ Systematisch wird das in der Thüringer Verfassung bestätigt, die die Abgeordnetenentschädigung in Art. 54 ThürVerf im Abschnitt über den Landtag und nicht in Art. 96 ThürVerf bei den beamtenrechtlichen Vorschriften geregelt hat.⁹¹ Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass, wenn die Fraktionen autonom entschieden, ob und welchem Funktionsträger sie besondere finanzielle Leistungen zukommen lassen wollten, keine gesetzliche „Beamtenlaufbahn“ entstehe.⁹² Gestaffelte Funktionszulagen bewirken in jedem Fall den Aufgaben- und Besoldungsgruppen abhängiger Beschäftigter vergleichbare Über- und Unterordnungsverhältnisse.⁹³ Auch das Argument, dass die Fraktion ihre internen Gleichheitsprobleme auf der Basis ihrer Zusammensetzung lösen müsse,⁹⁴ ändert an der vom Bundesverfassungsgericht zu Recht befürchteten Gefährdung der Mandatsfreiheit auch bei Zahlungen direkt aus der Fraktionskasse nichts. Es bleibt daher gerade gleichheitsgemäß, den Gesichtspunkt der Wahrnehmung von Zusatzfunktionen bei der

⁷⁸ Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 35. Im gleichen Sinn *Welti*, DÖV 2001, 705, 708.

⁷⁹ *Kretschmer*, ZParl 2000, 787, 791 f. und 796 f.

⁸⁰ *Linck*, ZParl 1976, 54, 59 f. *Rau*, JuS 2001, 755, 759, hält die Honorierung des Mehraufwands für eine effiziente Funktionsfähigkeit rechtspolitisch für geboten.

⁸¹ *Welti*, DÖV 2001, 705, 708; *Henkel* DÖV 1977, 350, 352.

⁸² Vgl. *Steiner*, a.a.O., S. 44.

⁸³ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 48 Rn. 169.

⁸⁴ *Linck*, ZParl 1976, 54, 59 f.

⁸⁵ *Zeh*, a.a.O., S. 5.

⁸⁶ *Hölscheidt*, DVBl. 2000, 1734, 1739; Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 35. Vgl. *Linck*, ZParl 1976, 54, 58.

⁸⁷ *Schmahl*, AÖR 2005, 114, 134 f.

⁸⁸ Worauf *Brenner*, a.a.O., S. 43 zu Recht hinweist.

⁸⁹ BVerfGE 40, 296, 316.

⁹⁰ BVerfGE 40, 296, 316.

⁹¹ Entsprechend für den Bund *Röper*, DÖV 2002, 655, 655 f.

⁹² *Braun/Jantsch/Klante*, § 11 Rn. 90 f.

⁹³ *Röper*, DÖV 2002, 655, 659.

⁹⁴ *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Art. 48 Rn. 20 a.

Abgeordnetenentschädigung unberücksichtigt zu lassen. Denn die Abgeordnetenentschädigung soll tatsächlich unabhängig von der Inanspruchnahme durch das Mandat in für alle gleicher Weise den Lebensunterhalt und die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern.⁹⁵ Höhere zeitliche Belastungen von Funktionsinhabern dürfen daher eben nicht zu einer höheren Entschädigung führen.⁹⁶

Im Gegenteil stellt sich die Ausprägung unterschiedlicher „Abgeordnetentypen“ als Ausdruck der Gleichheit dar. Jeder leistet eben seinen spezifischen Beitrag am Gelingen des Ganzen. So darf etwa der Beitrag eines Abgeordneten, der Besuchergruppen betreut während ein anderer zum Beispiel aufgrund seiner Stellung als Arbeitskreisleiter gerade im Plenum eine Rede hält, nicht geringer geschätzt werden. Auch die Arbeit im Wahlkreis oder auch eine berufliche Tätigkeit ermöglichen es, wichtige Impulse „aus dem Volk“ in die Parlamentsarbeit zu transportieren. Hier künstlich zu differenzieren, verletzte evident das Gleichheitsgebot. Stellt die Abgeordnetenentschädigung eine angemessene Vollalimentation dar, hat der höhere Arbeitsaufwand von Funktionsträgern bereits hinreichend Berücksichtigung gefunden; für die weitere Berücksichtigung von Verantwortung, Belastung und verfassungsmäßigem Rang ist kein Raum.⁹⁷ Die Behauptung, dass „Wahlkreis-könige“ begünstigt und Facharbeiter im Parlament benachteiligt würden, ist daher nicht stichhaltig.⁹⁸

Der Thüringer Landtag gewährt seinen Abgeordneten eine **Vollalimentation**. Wird diese mit Hinweis auf die volle Arbeitsbelastung der Abgeordneten festgesetzt, sind die Funktionsträger auch nicht dadurch benachteiligt, dass sie nicht nebenbei berufstätig sein können.⁹⁹ Auch das eventuelle gelegentliche Vertreten müssen in der Gesamtfraktion nicht populärer Entscheidungen¹⁰⁰ ist durch die Vollalimentation abgegolten. Denn Abgeordnete sind auch verfassungsrechtlich verpflichtet, ihr Mandat voll auszuüben.¹⁰¹ Die formal besonders herausgehobene Stellung, die aus Gründen der höheren Verantwortung eine zusätzliche Entschädigung ausnahmsweise zu rechtfertigen geeignet ist, haben deswegen lediglich Landtagspräsident und Fraktionsvorsitzende.¹⁰² Die Kritik, dass die Zulagen der Fraktionsvorsitzenden anders als beim Präsidium gerade nicht auf einem Wahl- und Beststellungsakt des Gesamtparlaments beruhe¹⁰³, kann dann zweierlei bedeuten: Entweder ist dies nur ein verzichtbares zusätzliches Kriterium für die Zulässigkeit der Zulage oder auch die Fraktionsvorsitzenden erhalten sie zu Unrecht. Die herausgehobene Stellung des Fraktionsvorsitzenden nach außen fehlt dem Parlamentarischen Geschäftsführer jedenfalls, unabhängig von inner- und intrafraktionellen Koordinierungsaufgaben.¹⁰⁴ Sollte sich die Grundentschädigung nicht als auskömmlich erweisen, müsste diese angehoben werden. Die Funktionszulagen dürfen gerade nicht dazu dienen, eine diesbezügliche Unterversorgung zu kompensieren. Sie führten dann nämlich dazu, dass die insoweit rechtswidrige

⁹⁵ BVerfGE 40, 296, 315-318.

⁹⁶ Fischer, a.a.O., S. 77.

⁹⁷ Fischer, a.a.O., S. 77 f.

⁹⁸ Landesrechnungshof Brandenburg, a.a.O., S. 3.

⁹⁹ Fischer, a.a.O., S. 78.

¹⁰⁰ Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, LVerfG 13/12, Urteil vom 30. September 2013, S. 31.

¹⁰¹ Von Arnim, in: BK Art. 48 Rn. 184; BVerfGE 118, 277, 325. Dementsprechend formuliert § 42 Abs. 1 S. 1 ThürAbgG: „Die Ausübung des Mandats steht im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Abgeordneten des Landtags.“

¹⁰² Vgl. Fischer, a.a.O., S. 80 f.

¹⁰³ Zeh, a.a.O., S. 7.

¹⁰⁴ Auf letztere weist Zeh, a.a.O., S. 8, hin.

Grundentschädigung nicht erhöht wird und stellen so zusätzlich die Freiheit des Mandats in Frage.¹⁰⁵

c) Keine Gefährdung der Freiheit des Mandats durch Ungleichheit?

Schon die Zulässigkeit des Gleichheitssatzes als Maßstab wird in Frage gestellt. Das Bundesverfassungsgericht füge in seiner Entscheidung zusammen, was üblicherweise getrennt werde: Gleichheit und Freiheit des Mandats.¹⁰⁶ Es sei fraglich, ob der formalisierte Gleichheitssatz des Wahlrechts auch auf die Ausübung des Mandats anzuwenden sei.¹⁰⁷ Eine **Gefährdung der Mandatsfreiheit** sei weder in rechtlicher, wirtschaftlicher noch in politischer Hinsicht gegeben;¹⁰⁸ zudem sei sie durch das Bundesverfassungsgericht empirisch nicht nachgewiesen.¹⁰⁹ Es handele sich um „Motivforschung“ zur Parlamentsautonomie.¹¹⁰ Die verfassungsrechtlich verbürgte Mandatsfreiheit bleibe den Funktionsträgern **rechtlich** erhalten.¹¹¹ Weder durch Parteitags- noch durch Fraktionsbeschlüsse würden sie rechtlich gebunden.¹¹² **Politisch** möge das Verhalten manches Abgeordneten von der Sorge beeinflusst sein, aufgrund des eigenen politischen Verhaltens in der fraktionsinternen Wahl keinen Funktionsposten zu erhalten oder einen bereits übertragenen Posten durch Beschluss wieder zu verlieren. Das Mandat des Abgeordneten verdanke der Abgeordnete jedoch eher der Partei, der er nahe stehe.¹¹³ Das Streben nach mehr Einfluss könne in vielen Lebensbereichen, etwa in Unternehmen, Vereinen oder Verbänden, eine gewisse Konformität verlangen. Daraus ergäbe sich dennoch keine politische Unfreiheit der Abgeordneten.

Die politische Freiheit werde ja auch nicht durch **Fraktionshierarchien** beschränkt. Diese ergebe sich notwendigerweise aus der organisatorischen Arbeitsteilung ohnehin. Sie beruhe aber auf Freiwilligkeit und müsse sachgerecht relativiert werden.¹¹⁴ Erst die gemeinsame organisierte Zusammenarbeit schaffe Wirkungssicherheit des einzelnen Mandats.¹¹⁵ Die für die politische Arbeit notwendige Fraktionsdisziplin sei weit machtvoller, als die Existenz von fraktionsinternen Vergütungen.¹¹⁶ Allerdings berührt diese nicht die Mandatsgleichheit. Über die Notwendigkeit von Funktionszulagen sagt es auch nichts aus. Die Statusgleichheit bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Parlaments bleibe gewahrt.¹¹⁷ Denn in den Fraktionen gebe es keineswegs ein rechtliches „Über-/ Unterordnungsverhältnis“ im Sinne von Befehl und Gehorsam. Da die Inhaber der Funktionsstellen demokratisch und oftmals sogar geheim und lediglich auf Zeit gewählt würden, entstünden auch keine rechtlich relevanten Rangunterschiede. Wahl und Abwahl seien kollektiver Ausdruck des **freien Mandats** (Art. 38 Abs.1 S. 2 GG).¹¹⁸ Auch die **wirtschaftliche** Mandatsfreiheit werde durch die Zahlung von Fraktionsvergütungen nicht gefährdet. Zwar könne die mit der Übernahme der Funktion

¹⁰⁵ So ausdrücklich BVerfGE 102, 224, 241 f; vgl. auch *Jentsch*, Report Mainz vom 28. September 2010 (Videodokument).

¹⁰⁶ *Steiner*, a.a.O., S. 47 f.

¹⁰⁷ *Linck*, ZParl 1976, 54, 57.

¹⁰⁸ Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 34.

¹⁰⁹ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 48 Rn. 170; Landesrechnungshof Brandenburg, a.a.O., S. 3; *Brenner*, a.a.O., S. 47.

¹¹⁰ *Zeh*, a.a.O., S. 8.

¹¹¹ Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 34.

¹¹² *Brenner*, a.a.O., S. 45.

¹¹³ *Brenner*, a.a.O., S. 45.

¹¹⁴ *Zeh*, a.a.O., S. 27 f.

¹¹⁵ *Zeh*, a.a.O., S. 30.

¹¹⁶ *Zeh*, a.a.O., S. 27.

¹¹⁷ *Steiner*, a.a.O., S. 43.

¹¹⁸ Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 34.

zusammenhängende Einkommensverbesserung ein Teil der Motivation dafür sein. In der Regel würden jedoch bestimmte Funktionen wegen eines Zuwachses an Einfluss und Ansehen in Parlament und Öffentlichkeit übernommen. Die Bereitschaft Verantwortung in und für die Fraktion zu übernehmen, nicht die Erwartung mehr Geld zu bekommen sei tragend. Die mit der Funktion einhergehende Zunahme der politischen Wirksamkeit sei höher einzuschätzen als eine gewisse Abhängigkeit von der Fraktion. Die Funktionsträger könnten durch die fraktionsinterne Aufgaben- und Arbeitsteilung zum einen wirksamer agieren und sich zum anderen in der Öffentlichkeit besser darstellen.¹¹⁹ Auch die Bürger wählten gerade die Mandatsträger, von denen sie annahmen, dass sie politisch wirksam handeln würden.¹²⁰

Die Gefährdung, die das Bundesverfassungsgericht anspreche, sei bei einer Vergütung aus der Fraktionskasse, anders als bei der Gewährung aus der Parlamentskasse nicht in gleicher Weise gegeben.¹²¹ Die Abhängigkeit vom Wettbewerb innerhalb der Fraktion und von Wahlakten sei größer als die finanzielle.¹²² Die Fraktion hätte eine Einschätzungsprärogative, die Funktionszulagen auf das für die Organisation und die Arbeit in der Fraktion Erforderliche zu begrenzen. Damit werde die Gefährdung der Mandatsfreiheit abgewehrt.¹²³

Die **Gefährdung der Mandatsfreiheit** durch Ungleichheit liegt jedoch auf der Hand. Da aus der Übernahme der Funktionsstelle keine **rechtlichen** Bindungen hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens des Abgeordneten resultieren, scheidet eine rechtliche Gefährdung der Mandatsfreiheit naturgemäß aus. Es entsteht jedoch eine **spezifische Abhängigkeit innerhalb der Fraktion**; diese ist von der ebenso unerwünschten Abhängigkeit durch Lobbyarbeit¹²⁴ oder durch Aussicht auf Beratungs-, Vortrags- oder Erwerbstätigkeit, die die Unabhängigkeit gegenüber der Fraktionsführung stärken kann,¹²⁵ zu unterscheiden. Das Bundesverfassungsgericht betont die **wirtschaftlich** bedingten Risiken, die der Mandatsfreiheit durch die Funktionszulagen drohen. Die **wirtschaftlichen Vorteile** ließen es unabhängig von individuellen politischen Intentionen und Kompetenzen erstrebenswert erscheinen, parlamentarische Funktionen aus ökonomischen Gründen zu übernehmen, auszuüben und gegenüber Konkurrenten zu behaupten.¹²⁶ Dadurch sei die Pflicht gefährdet, in Freiheit des Mandats die jeweils beste Lösung für das **Gemeinwohl** anzustreben.¹²⁷

Die **politische** Abhängigkeit, aufgrund des eigenen politischen Verhaltens in der fraktionsinternen Wahl keinen Funktionsposten zu erhalten oder einen bereits übertragenen Posten durch Beschluss wieder zu verlieren, wird verstärkt. Der Druck zu konformen Verhalten, der über die allgemein notwendige Fraktionsdisziplin, durch die Listenaufstellung für die Landtagswahl¹²⁸ durch das behalten wollen einer politisch bedeutsamen Obmann- oder Ausschussvorsitzendenstellung¹²⁹ ohnehin ausgelöst wird, steigt weiter an. Und zwar der zur Konformität nicht gegenüber der

¹¹⁹Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 34. Im gleichen Sinn *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 48 Rn. 170.

¹²⁰ Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 34.

¹²¹ *Brenner*, a.a.O., S. 40 f.

¹²² *Kretschmer*, ZParl 2000, 787, 795.

¹²³ *Steiner*, a.a.O., S. 47.

¹²⁴ *Hölscheidt*, DVBl 2000, 1734, 1738.

¹²⁵ Vgl. *Welti*, DÖV 2001, 705, 713.

¹²⁶ BVerfGE 102, 224, 240.

¹²⁷ BVerfGE 102, 224, 241.

¹²⁸ Auf diesen weist *Brenner*, a.a.O., S. 41 hin.

¹²⁹ *Brenner*, a.a.O., S. 47.

Sache der Fraktion, sondern gegenüber den Führungsgremien der Fraktion, die maßgeblich über die Zulagen entscheiden,¹³⁰ etwa indem sie die Besetzungsvorschläge für die Funktionsstellen unterbreiten. Im schlimmsten Fall könnte sich eine die Fraktion dominierende Fraktionsspitze oder sogar ein Fraktionsvorsitzender durch den „goldenen Zügel“ einer Zulagengewährung eine ihm ergebene Mannschaft aufbauen, um damit bestimmenden Einfluss über die Sach- und Personalpolitik der Fraktion – gegebenenfalls sogar zum eigenen persönlichen Nutzen – zu gewinnen.¹³¹ Den Fraktionen darf der goldene Zügel für ihre Funktionsträger nicht in die Hand gelegt werden.¹³² Gegenüber dieser Abhängigkeit von der Fraktionsspitze tritt der Wahlakt, in dem sich die vorgeschlagenen Funktionsträger als Block auch gegenseitig wählen können, in der Praxis zurück. Dies erhellt daraus, dass es in einer Fraktion erfahrungsgemäß „Unterfraktionen“ gibt, die jede einzelne Wahl als Teil eines teilweise fragilen Gesamtkonstrukts erscheinen lassen. Nur als Teil einer solchen „Unterfraktion“ kann sich der einzelne Abgeordnete noch die Funktionszulage erhalten. Er muss sich geradezu eine solche suchen. Die Notwendigkeit für die Fraktionsführung, verschiedene Strömungen zu berücksichtigen, macht den einzelnen Abgeordneten, der eine Zulage begehrt entgegen *Brenner*¹³³ nicht wieder frei. Bekommt mehr als die Hälfte der Mitglieder der Fraktion Funktionszulagen, erkennt *Brenner*¹³⁴ die Gefahr des goldenen Zügels in der Hand der Fraktionsführung übrigens an. Dies ist dann inkonsequent. Durch solche „synallagmatischen“ Abhängigkeiten kann im Ergebnis das gesamte innerfraktionelle Demokratieprinzip in Frage stehen. Das Austausch- und Abhängigkeitsverhältnis zwischen Abgeordneten und Fraktion wird entgegen *Brenner*¹³⁵ zulasten des Abgeordneten und zugunsten der Fraktionsspitze verschoben. Es besteht die Gefahr eines sich gegenseitig stützenden Wahlkartells, das sich anschließend als Meinungskartell fortsetzt.

Inwiefern im Vergleich dazu bei Zulässigkeit der Zulage nur für den Fraktionsvorsitzenden dessen Stellung gegenüber der mittleren Führung gestärkt und Freiheit und Gleichheit geschwächt werden soll,¹³⁶ wenn er den „goldenen Zügel“ nicht führt, ist nicht erkennbar. Vielmehr entstehen durch die systematische Ausdehnung von Funktionszulagen „Abgeordnetenlaufbahnen“¹³⁷ mit Einkommenshierarchien,¹³⁸ die die Gemeinwohlorientierung gefährden. Es besteht die konkrete Gefahr, dass die Abgeordneten, welche die vergütete Funktion anstreben, die Freiheit des Mandats eben gerade nicht für Diskussion und Konflikt nutzen, wofür sie geschaffen ist,¹³⁹ sondern nicht „negativ auffallen“ wollen. Gerade, weil kein Anspruch auf eine mit einer Vergütung verbundene „Stellung“ existiert und teilweise befristet gewählt wird.¹⁴⁰ Im Berufsleben drücken sich Rang und Hierarchie typischerweise in unterschiedlichen Einkommen aus.¹⁴¹ Die Grundentschädigung, die

¹³⁰ *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn. 19.

¹³¹ *Linck*, in: *Thüringische Landeszeitung* vom 2. Juli 2012: Gefahr der Abhängigkeit durch großzügige Ausbringung von Funktionszulagen.

¹³² *Welti*, DÖV 2001, 705, 711.

¹³³ A.a.O., S. 47.

¹³⁴ A.a.O., S. 47.

¹³⁵ A.a.O., S. 46.

¹³⁶ *Welti*, DÖV 2001, 705, 709.

¹³⁷ Eine Abgeordnetenlaufbahn scheitert auch nicht daran, dass ein Abgeordneter in der Regel nur eine zusätzliche Funktion wahrnehmen wird (*Brenner*, a.a.O., S. 42). Denn zum einen sind durchaus Durchbrechungen der Regel bekannt und zum anderen die Funktionen auch in der Regel unterschiedlich dotiert.

¹³⁸ BVerfGE 102, 224, 239, 241.

¹³⁹ *Zeh*, a.a.O., S. 28.

¹⁴⁰ *Zeh*, a.a.O., S. 28, sieht darin allerdings wohl ein Argument für die Zulässigkeit der Funktionszulagen.

¹⁴¹ Vgl. *Zeh*, a.a.O., S. 27.

die Gleichheit und Unabhängigkeit sichern soll, wird ausgehebelt; sie pervertiert durch Funktionszulagen zur Abhängigkeitsfalle. Es geht darum, *zusätzliche* Gefährdungen der Mandatsfreiheit zu verhindern. Dass die faktische Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Fraktion durch Funktionszulagen nicht steigt,¹⁴² ist jedenfalls empirisch nicht belegt und dürfte sich wohl auch nicht nachweisen lassen.

Auch die Strafdrohung gegen Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern (§ 108 e StGB) dürfte eine Fraktionsführung entgegen *Brenner*¹⁴³ nicht davon abhalten, eine Fraktion mit Hilfe von Funktionszulagen am goldenen Zügel zu führen. Zutreffend ist zwar, dass die Strafvorschrift auch Tätigkeiten in der Fraktion erfasst¹⁴⁴. Allerdings wird sich die Fraktionsführung immer darauf berufen (können), dass es an einer qualifizierten Unrechtsvereinbarung „im Auftrag und auf Weisung“ der Fraktionsführung zu handeln fehlt, wie die Strafvorschrift sie verlangt.¹⁴⁵ An diese sind hohe Anforderungen zu stellen.¹⁴⁶ Beide Seiten werden vortragen, dass die Zusatzvergütung, ob zulässig oder nicht, jedenfalls als Anerkennung für zusätzliche Leistung und Verantwortung gewollt war. Angesichts der immer noch in vielen deutschen Parlamenten gezahlten Funktionszulagen habe ihre Zahlung zudem einer anerkannten parlamentarischen Gepflogenheit entsprochen, die einen ungerechtfertigten Vorteil im Sinne der Strafvorschrift ausschließe.¹⁴⁷ Die Strafvorschrift wird die Gefährdung der Mandatsfreiheit daher gerade nicht ausschließen.

Vermeidbare zusätzliche Gefährdungen, die durch die Aufgaben des Abgeordneten innerhalb effektiv organisierter Parlamentsarbeit nicht gerechtfertigt werden,¹⁴⁸ sind aber zu vermeiden.

d) Notwendigkeit der Funktionszulagen für den Parlamentsbetrieb?

Es wird behauptet, Funktionszulagen seien für den Parlamentsbetrieb und das „Funktionieren“ der Fraktionsarbeit notwendig. Das Bundesverfassungsgericht habe nicht nachgewiesen, dass die Funktionszulagen für einen effektiven Parlamentsbetrieb nicht erforderlich seien.¹⁴⁹ Das Gericht sei auch den Nachweis schuldig geblieben, dass die besonderen Funktionen primär aus finanziellen Beweggründen angestrebt würden.¹⁵⁰ Letztlich werde das Urteil der parlamentarischen Wirklichkeit nicht gerecht.¹⁵¹ In den letzten fünfzehn Jahren seit Erlass des Urteils habe sich diese zudem verändert. Insbesondere die Abgeordneten in herausgehobener Position seien durch die überbordende Masse an Rechtsakten der Europäischen Union zeitlich deutlich mehr belastet. Ebenso habe die Zahl der Plenarsitzungen, Gesetzentwürfe und Anfragen erheblich zugenommen. Nicht zuletzt deshalb habe der Koordinierungsaufwand der Sprecher der Arbeitskreise der Fraktionen zugenommen.¹⁵²

Bei dieser Argumentation schwingt der Vorwurf mit, das Bundesverfassungsgericht habe ohne Kenntnis der Gegebenheiten im Parlamentsbetrieb quasi vom „grünen

¹⁴² *Brenner*, a.a.O., S. 46.

¹⁴³ A.a.O., S. 49.

¹⁴⁴ *Brenner*, a.a.O., S. 48 ; BT- Drs. 18/ 476 S. 8 (dort Nr. 7.).

¹⁴⁵ BT-Drs. 18/ 476 S. 7 (dort Nr. 4)

¹⁴⁶ BT-Drs. 18/ 607 S. 8

¹⁴⁷ BT-Drs. 18/ 476 S. 7 (dort Nr. 3) und S. 9.

¹⁴⁸ BVerfGE 102, 224, 240.

¹⁴⁹ *Kretschmer*, ZParl 2000, 787, 794; *Rau*, JuS 2001, 755, 758 f.: Negative Wirkungen nur spekulativ, *Hölscheidt*, DVBl. 2000, 1734, 1738; *Schmahl*, AÖR 2005, 114, 134 f.

¹⁵⁰ *Steiner*, a.a.O., S. 35.

¹⁵¹ Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts des Landtags Nordrhein-Westfalen (LT-Drs. 13/2330), S. 35, für Nordrhein-Westfalen.

¹⁵² *Brenner*, a.a.O., S. 8 f.

Tisch" aus entschieden. Dabei wird jedoch schon verkannt, dass das Bundesverfassungsgericht regelmäßig jedenfalls zum Teil mit Richtern besetzt war und ist, die über **eigene Parlaments- und Regierungserfahrung** verfügen.¹⁵³ Namentlich kann der Berichtersteller des sogenannten Zweiten Diätenurteils, Prof. Dr. *Jentsch*, als ausgewiesener Kenner der Materie bezeichnet werden. So war er von 1976 bis 1982 Abgeordneter des Deutschen Bundestags, von 1982 bis 1985 Oberbürgermeister von Wiesbaden, von 1987 bis 1990 Abgeordneter des Hessischen Landtags und von 1990 bis 1994 Justizminister in Thüringen. Die Sachkunde des Gerichts ist zudem in seiner Argumentation erkennbar. Das Argument, „die mit Zulagen bedachten Ämter seien für die Funktionsfähigkeit des Thüringer Landtags unentbehrlich“,¹⁵⁴ hat das Gericht ersichtlich zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen, es jedoch offensichtlich für nicht durchgreifend gehalten. Die empirisch nicht durch Zeitanteile belegte möglicherweise gesteigerte Belastung betrifft prinzipiell alle Abgeordneten¹⁵⁵ entsprechend ihrer Tätigkeit. Selbst wenn die jeweiligen Sprecher mehr belastet sein sollten, hat sich das Verhältnis der Belastungen nicht verschoben. Die Mehrbelastung einzelner Abgeordneter war dem Gericht ja gerade bekannt und eben nicht als Rechtfertigung einer höheren Entschädigung anerkannt worden.

Es zeigt sich auch gerade, dass der unbestrittene gesteigerte **politische Einfluss ausreichend Motivation** zur Übernahme der besonderen Funktionen in der Fraktion ist.¹⁵⁶ Eine Vergütung dagegen ist „nicht imstande, den oder die Abgeordneten hervorzubringen, die für die mit Zulagen bedachten Funktionen benötigt werden“. ¹⁵⁷ Die Motivation zu ihrer Übernahme kann keineswegs auf der genaueren Beobachtung mit Honorierung bedachter Ämter¹⁵⁸ beruhen, die Vergütung nicht auf der Notwendigkeit der Herausstellung herausgehobener Funktionsträger mit leistungsgerechten Sonderkonditionen gründen,¹⁵⁹ wenn die Zahlungen gerade als „Geheimnis gehütet“ werden. In verschiedenen Parlamenten gibt es dann auch verschiedene Fraktionen, die nur wenige oder keine Funktionszulagen zahlen. Zu Klagen, dass diese die Funktionsstellen nicht oder nicht adäquat besetzen könnten, ist es nicht gekommen.¹⁶⁰ Für die notwendige fachliche Beratung stehen Fraktionsreferenten und eine qualifizierte Landtagsverwaltung zur Verfügung. Dass eine Professionalisierung und verstärkte Arbeitsteilung, gewachsene Zuständigkeit und Komplexität einen Bedarf an Zulagenfähigkeit besonderer Funktionen auslösen,¹⁶¹ trifft daher so nicht zu. Da es ausreichend nichtwirtschaftliche Motive für die Übernahme von Funktionsstellen gibt, dürfen die aufgezeigten Gefährdungen der Mandatsfreiheit nicht in Kauf genommen werden, denn sie schaden zunehmend der Glaubwürdigkeit der Politik.¹⁶²

e) § 54 Abs. 2 Nr. 2 a ThürAbgG als gesetzliche Ermächtigungsgrundlage?

Mit **§ 54 Abs. 2 Nr. 2 a ThürAbgG** könnte allerdings eine **gesetzliche Ermächtigungsgrundlage** für Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln vorliegen. Das ist jedoch nicht der Fall. Wie erwähnt bezieht sich § 54 ThürAbgG allein auf die Rechnungslegung der Fraktionsmittelverwendung. § 54 Abs. 2 ThürAbgG ordnet an, die

¹⁵³ Vgl. *Röper*, DÖV 2002, 655, 656 m.w.N.

¹⁵⁴ BVerfGE 102, 224, 229.

¹⁵⁵ *Brenner*, a.a.O., S. 8: „zeitliche Belastung der Parlamentarier, insbesondere auch ... in herausgehobenen Positionen...“.

¹⁵⁶ *Schmidt/Weberink*, MIP 10 (2000), 71, 80 f.

¹⁵⁷ *Zeh*, a.a.O., S. 29.

¹⁵⁸ *Welti*, DÖV 2001, 705, 708

¹⁵⁹ *Zeh*, a.a.O., S. 31.

¹⁶⁰ In diesem Sinn auch *Röper*, DÖV 2002, 655, 660, für zwei Bundestagsfraktionen.

¹⁶¹ *Steiner*, a.a.O., S. 36 f.

¹⁶² *Röper*, DÖV 2002, 655, 660 f.

Rechnung in bestimmter Weise zu gliedern. Die bloße Erwähnung von „Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion“ unter Nr. 2 „Ausgaben“ stellt keine Ermächtigungsgrundlage dar, sondern ist erkennbar eine **bloße Ordnungsvorschrift**.¹⁶³ Selbst wenn der Gesetzgeber mit der Rechnungslegungsvorschrift des § 54 Abs. 2 Nr. 2 a ThürAbgG klargestellt haben sollte, dass Funktionsvergütungen aus Fraktionskassen gezahlt werden dürfen,¹⁶⁴ ist, angesichts der klaren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgrund einer **verfassungskonformen Auslegung** davon auszugehen, dass die Vorschrift sich allein auf zulässige Aufwandsentschädigungen bezieht.¹⁶⁵ Das Gleiche gilt für Regelungen, die lediglich die Zulässigkeit von Leistungen an Abgeordnete im Hinblick auf ihr Mandat regeln wollen.¹⁶⁶

Mit dem Inhalt, dass es um die Rechnungslegung für einkommensgleiche Funktionszulagen geht, würde § 54 Abs. 2 Nr. 2 a ThürAbgG neben einer wirklichen Zahlungsgrundlage dafür auch deren Zulässigkeit voraussetzen. Die Zahlung von **Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln** ist aber bereits deswegen **unzulässig**, da dadurch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **rechtswidrig umgangen** wird.¹⁶⁷ Selbst wenn man unterstellte, dass sich das Bundesverfassungsgericht lediglich zur Verfassungsmäßigkeit von Funktionszulagen unmittelbar aus dem Landeshaushalt und nicht aus Fraktionsmitteln geäußert habe,¹⁶⁸ die rechtliche und organisatorische Innenwelt der Fraktionen nicht Gegenstand seiner Erwägungen gewesen sei,¹⁶⁹ gilt seine **tragende Argumentation** doch uneingeschränkt für beide Finanzierungsformen. Mit seinem Funktionszulagenverbot im Hinblick auf das strikte Gleichheitsgebot und den Status von Abgeordneten wollte das Bundesverfassungsgericht „Abgeordnetenlaufbahnen“ und „Einkommenshierarchien“ sowie unerwünschte, die Freiheit und Unabhängigkeit der Abgeordneten gefährdende Einflüsse der Fraktionsführungen verhindern.¹⁷⁰ Diese Gefährdungen und Abhängigkeitsgefahren werden aber nicht etwa geringer, sondern eher **verstärkt**, wenn über die Zulagengewährung nicht auf der Grundlage und den Kriterien staatlichen Rechts, sondern autonom von den Fraktionen, insbesondere ihren Führungsgremien entschieden wird.¹⁷¹ Davon abgesehen werden auch die Fraktionsmittel, von ganz geringen Beträgen abgesehen,¹⁷² im Wesentlichen „aus dem Landeshaushalt (§ 49 ThürAbgG) gespeist und somit die Zulagen letztlich aus

¹⁶³ *Linck* in: Thüringische Landeszeitung vom 2. Juli 2012 meint freilich, der Landtag habe " – wenn auch nur indirekt, aber eindeutig ... " - entschieden, dass Funktionszulagen zulässig sein sollen.

¹⁶⁴ *Brenner*, a.a.O., S. 39.

¹⁶⁵ *Hölscheidt*, DVBl. 2000, 1734, 1741, denkt nach dem zweiten, Thüringen betreffenden Diätenurteil, diese Rechnungslegungsvorschrift sei zu präzisieren.

¹⁶⁶ § 42 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 54 Abs. 2 Nr. 2 a ThürAbgG.

¹⁶⁷ *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn. 18; *von Arnim*, in: BK, Art. 48 Rn. 181, 185; *Röper*, ZParl 2003, 419, 422 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Art. 48 Rn. 25; *Schmahl*, AöR 130 (2005), 114, 144 f.; *Hölscheidt*, DVBl. 2000, 1734, 1741; *Hellermann*, ZG 2001, 177, 187 f.; *von Eichborn*, KritV 2001, 55, 59 f.; *Welti*, DÖV 2001, 705, 711; eine „eindeutige Umgehung“ sieht *Jentsch*, Report Mainz vom 28. September 2010 (Videodokument); *Röper*, DÖV 2002, 655, 657, verweist darauf, das Urteil habe materiell auch die Umwegfinanzierung über die Fraktionskostenzuschüsse betroffen; *Laubach*, ZRP 2001, 159, 162, sieht nur die Vergütung eines tatsächlich entstandenen Mehraufwandes aus der Fraktionskassen als zulässig an; plädiert aber rechtspolitisch wohl für eine Anerkennung der Abgeordnetenlaufbahn; a. A. *Kretschmer* in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*, Art. 48 Rn. 20 a; *Lesch*, ZRP 2002, 159, 162 f.; *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Art. 60 (S. 405).

¹⁶⁸ *Jutzi*, NJ 2000, 590, 591; vgl. auch *Brenner*, a.a.O., S. 7.

¹⁶⁹ *Zeh*, a.a.O., S. 8.

¹⁷⁰ BVerfGE 102, 224, 241; *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn. 19.

¹⁷¹ So nahezu wörtlich *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn. 19; vgl. auch *Menzel*, ThürVBl. 2001, 6, 12.

¹⁷² *Kretschmer*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*, Art. 48 Rn. 20 a weist darauf hin, dass Fraktionen Mittel zur Verfügung stehen könnten, die nicht allein aus dem Staatshaushalt stammen müssten.

der Staatskasse gezahlt“.¹⁷³ Zur Finanzierung der Funktionszulagen reichen die nicht aus der Staatskasse stammenden Mittel ihrer Höhe nach keinesfalls aus. Dass es sich um eine von der staatlichen getrennte Haushaltsführung der Fraktionen handelt,¹⁷⁴ ändert an der materiellen Herkunft der Mittel ebenfalls nichts. Besonders deutlich wird die Unerheblichkeit der Quelle, wenn die Fraktionsmittel – wie hier – zu diesem Zweck noch aufgestockt worden sind.¹⁷⁵ Im Ergebnis ist es also völlig unerheblich, aus welchen „Topf“ die Mittel stammen, die die vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigte Gefährdungslage bei Funktionszulagen bedingen. Es handelt sich beide Male um die Schaffung von Funktionsstellen aufgrund autonomer Entscheidungen eines Organs. Der einzige Unterschied ist der, dass einerseits das Organ Parlament und andererseits das Teilorgan Fraktion handelt.

Bereits im sogenannten Ersten Diätenurteil hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Gebot der Einheitlichkeit der den Abgeordneten gewährten Entschädigung abgeleitet, dass damit zugleich alle weiteren, der Höhe nach differenzierten, individuellen oder pauschalieren finanziellen Leistungen an einzelne Abgeordnete aus *öffentlichen Mitteln* ausgeschlossen seien.¹⁷⁶ Das **Bundesverfassungsgericht selbst** hat in seinem Beschluss vom 27. November 2007 klargestellt, dass es mit seiner Entscheidung vom 21. Juli 2000 „allgemeine Maßstäbe zu der Frage aufgestellt“ habe, „für welche Ämter Funktionszulagen vorgesehen werden können, ohne dass die Freiheit des Mandats und der Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgeordneten verletzt wird.“¹⁷⁷ Diese Aussage dahingehend zu relativieren, das Gericht habe lediglich seine Entscheidung von 2000 bekräftigen wollen, wonach es hinsichtlich [gesetzlich] erhöhter Diäten mit Präsidenten, Vizepräsidenten und Fraktionsvorsitzenden sein Bewenden habe,¹⁷⁸ wäre Spekulation. Im streitbefangenen Abgeordnetengesetz von Schleswig-Holstein ging es sogar auch um die Vorsitzenden der Fraktionsarbeitskreise.¹⁷⁹ Es liegt nahe, dass die dort aufgestellten verfassungsrechtlichen Grundsätze auch für die Gewährung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln gelten.¹⁸⁰ Der Argumentation des Gerichts lässt sich keine Differenzierung entnehmen,¹⁸¹ je nachdem, ob die Zulagen aus der Fraktionskasse oder als Abgeordnetenentschädigung gezahlt werden.¹⁸²

¹⁷³ *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn. 19; ders., Thüringische Landeszeitung vom 2. Juli 2012; *von Arnim*, in: *BK*, Art. 48 Rn. 185; vgl. auch *BVerfGE* 20, 56, 104 f.; *Fischer*, a.a.O., S. 79; *Jentsch*, Report Mainz vom 28. September 2010 (Videodokument).

¹⁷⁴ *Kretschmer*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, Art. 48 Rn. 20 a.

¹⁷⁵ Vgl. auch *Fischer*, a.a.O., S. 82, die es ablehnt, es den Fraktionen zu überlassen aus entsprechend erhöhten staatlichen Mitteln nach eigenem Ermessen Zulagen zu gewähren.

¹⁷⁶ *BVerfGE* 40, 296, 318, soweit sie nicht einen Ausgleich für sachlich begründeten, besonderen, mit dem Mandat verbundenen finanziellen Aufwand darstellen; *Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007, S. 89; *Linck*, *ZParl* 1976, 54, 56.

¹⁷⁷ *BVerfGE* 119, 302, 309.

¹⁷⁸ *Zeh*, a.a.O., S. 10.

¹⁷⁹ *BVerfGE* 119, 302, 304.

¹⁸⁰ *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn.19; lediglich ein obiter dictum sieht die Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 33, im Anschluss an *Steiner*, a.a.O., S. 20.

¹⁸¹ Freilich betonen *Brocker/Messer*, *NVwZ* 2005, 895, 896, dass das Bundesverfassungsgericht nichts dazu gesagt habe, ob eine Zahlung aus Fraktionsmitteln zulässig ist oder wäre; *Brenner*, a.a.O., S. 10 nimmt an, das *BVerfG* habe auch in *BVerfGE* 119, 302, 309 nur auf Funktionsvergütungen Bezug genommen, die auf gesetzlicher Grundlage gewährt werden; *Jutzi*, *NJ* 2000, 590, 591, meint, das *BVerfG* habe diese Frage in keiner Richtung mit entschieden, da diese Finanzierungsvariante sogar in der mündlichen Verhandlung erörtert worden sei und das Gericht dennoch dazu schweige.

¹⁸² *Schmahl*, *AÖR* 2005, 114, 144.

Daher ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die vorstehende Praxis übertragbar und davon auszugehen, dass das Gericht auch Funktionszulagen aus Fraktionskassen für unzulässig erklären würde.¹⁸³

Schon deswegen kommt es auf die Frage der **Bindungswirkung** dieser Rechtsprechung nach § 31 BVerfGG, die für den Bund und andere Länder vielfach verneint wird,¹⁸⁴ in Thüringen nicht an.¹⁸⁵ Für **Thüringen** kommt vielmehr Folgendes **verstärkend** hinzu: Im sogenannten Zweiten Diätenurteil hat das Bundesverfassungsgericht subsidiär als „Landesverfassungsgericht“ geurteilt.¹⁸⁶ Insofern soll es sich (zwar) um eine eng auszulegende Ausnahmekompetenz des Gerichts handeln.¹⁸⁷ Für Thüringen ändert das aber gerade nicht die Bindungswirkung. Denn Entscheidungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs binden gemäß § 25 Abs. 1 ThürVerfGHG die Verfassungsorgane des Landes. Das gilt freilich auch für Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die dieses als Landesverfassungsgericht gefällt hat. Gebunden sind daher der Thüringer Landtag¹⁸⁸ wie seine Fraktionen als seine Organe. Denn die Bindungswirkung erstreckt sich auch auf die Teile der Organe, die im Verfassungsprozess parteifähig sind.¹⁸⁹ Die Bindungswirkung beschränkt sich gerade nicht auf die damaligen Verfahrensbeteiligten.¹⁹⁰ Die Aussage, dass nur die auf gesetzlicher Grundlage gewährten Funktionsvergütungen nicht gewährt werden dürften, nicht die für Funktionsstellen der Fraktion aus Fraktionsmitteln,¹⁹¹ lässt sich aus dieser Prämisse deshalb gerade nicht entnehmen. Denn die Fraktionen sind der organisierten Staatlichkeit eingefügt.¹⁹² Im Urteil über die zusätzliche steuerfreie Aufwandsentschädigung hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf in Verbindung mit §§ 11 Nr. 4, 42 – 44 ThürVerfGHG geurteilt.¹⁹³ Inhaltlich hat das Bundesverfassungsgericht in seinem **Thüringer Diätenurteil** einen Verstoß gegen die damals maßgebliche Vorläufige Landessatzung für das Land Thüringen (§ 2 Abs. 1 S. 2) und gegen das Grundgesetz (Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2) festgestellt. Der den § 2 Abs. 1 S. 3 der Vorläufigen Landessatzung ablösende Art. 53 Abs. 1 S. 2 ThürVerf sagt inhaltsgleich, dass die Abgeordneten an Aufträge nicht gebunden und nur ihrem Gewissen verantwortlich sind. Dass für das Bundesverfassungsgericht als Ersatzverfassungsgericht des Landes die Landesverfassung der relevante Prüfungsmaßstab war, wirkt sich somit auch inhaltlich auf die Bindungswirkung der Entscheidung nicht aus. Hinzu kommt, dass ein Landesverfassungsgericht zwar die bundesverfassungsrechtlichen Auswirkungen des Grundgesetzes auf das Landesverfassungsrecht nicht für die

¹⁸³ *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn. 19; vgl. schon *Linck*, ZParl 1976, 54, 59 f.

¹⁸⁴ Z.B. Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500) S. 33; *Steiner*, a.a.O., S. 11f; Landesrechnungshof Brandenburg, a.a.O., S. 3; bejahend dagegen *Trute*, in: von Münch/Kunig, Art. 48 Rn. 25; *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Art. 60 (S. 405); vgl. auch *Jentsch* in Report Mainz vom 28. September 2010 (Videodokument), in dem Urteil sei „ein Grundsatz unseres parlamentarisch-demokratischen Systems, der im Grundgesetz angelegt ist, zum Ausdruck gekommen, ... der ... für den Parlamentarismus in ganz Deutschland auf allen Ebenen“ gelte.

¹⁸⁵ *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn. 19, Fn. 38.

¹⁸⁶ BVerfGE 102, 224, 225; Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 33. *Brenner*, a.a.O., S. 17.

¹⁸⁷ *Brenner*, a.a.O., S. 17; *Zierlein*, AÖR 118 (1993) 66, 99.

¹⁸⁸ Vgl. Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 33, für das Zweite Diätenurteil.

¹⁸⁹ BVerfGE 104, 151, 197.

¹⁹⁰ So aber *Brenner*, a.a.O., S. 18.

¹⁹¹ *Brenner*, a.a.O., S. 17 f.

¹⁹² BVerfGE 20, 56, 104.

¹⁹³ ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 466.

Landesverfassungen generell, wohl aber für die Landesverfassung seiner eigenen Zuständigkeit bindend festlegt. Inhaltlich ist der Prüfungsmaßstab unverändert.¹⁹⁴ Dementsprechend erklärte der Thüringer Verfassungsgerichtshof auch die Regelung über die zusätzliche steuerfreie Aufwandsentschädigung in § 6 Abs. 3 ThürAbgG als mit Art. 53 Abs. 1 ThürVerf für unvereinbar. Die Bindungswirkung der jeweiligen Urteile der beiden Gerichte für Thüringen ist deswegen ohne weiteres gegeben.¹⁹⁵ Eine entgegenstehende Praxis kann also nicht auf § 54 Abs. 2 Nr. 2 a ThürAbgG gestützt werden. Erst recht vermag eine weit verbreitete rechtswidrige Praxis als solche geltendes Verfassungsrecht nicht zu derogieren.

Die Bindungswirkung erstreckt sich ebenfalls auf die tragenden Gründe der Argumentation, die das Gericht zum Tenor hat gelangen lassen.¹⁹⁶ Die Bindungswirkung umfasst also auch die Entscheidungsgründe, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass die Erkenntnis im konkreten Fall sein Proprium verliert.¹⁹⁷ Das gilt also für diejenigen Rechtssätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass das konkrete Entscheidungsergebnis nach dem in der Entscheidung zum Ausdruck gekommenen Gedankengang entfiele.¹⁹⁸ Es muss ein Konnex zwischen den Begründungselementen und der Entscheidungsformel bestehen.¹⁹⁹ Sie sind objektiv zu bestimmen.²⁰⁰ Tragend ist daher die *ratio decidendi*. Grund ist, dass das Bundesverfassungsgericht wie das Landesverfassungsgericht in seiner Zuständigkeit der maßgebliche Interpret der Verfassung ist.²⁰¹ Die tragenden Gründe weisen also gerade über den in der Entscheidungsformel ausgedrückten konkreten Streitgegenstand – also die Regelung durch Gesetz - hinaus. Es trifft daher eben nicht zu, dass der Tenor und die diesen tragenden Gründe nur innerhalb des Streitgegenstandes Bindungswirkung i.S. von § 31 BVerfGG – bzw. § 25 ThürVerfGHG – entfaltet.²⁰²

Tragender verfassungsrechtlicher Grund der Entscheidung des sogenannten Zweiten Diätenurteils war vor allem, dass die Abgeordneten in Statusfragen formal gleich zu behandeln sind, damit keine Abhängigkeiten oder (Einkommens-)Hierarchien über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinaus entstehen.²⁰³ Die Vergleichbarkeit der verfassungsrechtlichen Gefährdungssituation bestimmt, was die tragenden Gründe umfassen. Insoweit ist ohne Belang, ob das Parlament „Referenzrahmen“ der Entscheidung war.²⁰⁴ Es geht gerade um die in Parlament und Fraktion vergleichbaren Gefährdungen der Unabhängigkeit der Abgeordneten. Deshalb kommt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

¹⁹⁴ Anders *Brenner*, a.a.O., S. 26 f.

¹⁹⁵ Vgl. Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500), S. 33.

¹⁹⁶ *Brenner*, a.a.O., S. 19.

¹⁹⁷ *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu, § 31 Rn. 96 f.

¹⁹⁸ vgl. *Lange*, JuS 1978, 1 5; *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 50 Rn. 13 (S. 410). *Heusch*, in *Umbach/Clemens/Dollinger*, § 31 Rn. 61.

¹⁹⁹ *Ziekow*, NVwZ 1995, 247, 249.

²⁰⁰ *Brenner*, a.a.O., S. 19.

²⁰¹ *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu, § 31 Rn. 96 f. Vgl. BVerfGE 40,88, 93.

²⁰² So aber *Brenner*, a.a.O., S. 21 unter Verweis auf BVerfGE 115, 97 ff; die zitierte Entscheidung lässt allerdings auf Seite 109 für die Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG gerade „dahinstehen, ob die Bindungswirkung allein den in der Entscheidungsformel ausgedrückten konkreten Streitgegenstand (vgl. BVerfGE 104, 151, 197) oder auch die tragenden Gründe der Entscheidung umfasst, soweit diese Ausführungen zur Auslegung der Verfassung enthalten (vgl. BVerfGE 40, 88, [93 f] m.w.N).“ Auch der von *Brenner* zitierte *Welti*, DÖV 2001, 705, 710 sieht nur die unmittelbare Bindungswirkung des Urteils nach § 31 BVerfGG auf den Streitgegenstand und damit auf das Abgeordnetengesetz beschränkt.

²⁰³ BVerfGE 102, 224 (2. Leitsatz) und S. 241.

²⁰⁴ So aber *Brenner*, a.a.O., S.22 ff.

auch die maßgebliche inhaltliche Aussagekraft im Hinblick auf durch die Fraktionen gewährte Funktionszulagen zu.

3. Ergebnis

Im Ergebnis hat sich keines der Argumente für die Zulässigkeit der Zahlung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln als ein solch besonderer – vom Bundesverfassungsgericht zu Recht geforderter – zwingender Grund erwiesen,²⁰⁵ der sich gegenüber dem formalisierten besonderen Gleichheitssatz gleicher Abgeordnetenentschädigung durchzusetzen vermag; anders als bei der allein auf organisatorischer Arbeitsteilung beruhenden „Hierarchisierung“. Dieser gegenüber dem bloßen Willkürverbot des allgemeinen Gleichheitssatzes wesentlich strengere Gleichheitssatz²⁰⁶ mit den gesteigerten Anforderungen an seine Durchbrechung ist angesichts der besonderen Gefährdung durch die Entscheidung der Betroffenen in eigener Sache geboten.²⁰⁷ Zwar ist angesichts der im modernen Parlamentsbetrieb nötigen Arbeitsteilung eine interne und inhaltliche Organisation der Fraktion unabdingbar. Allerdings ist es offensichtlich nicht notwendig, diese Funktionsstellen besonders zu vergüten. Sie werden vor allem allein schon wegen der sonstigen damit verbundenen politischen Vorteile oder aus persönlicher Überzeugung auch ohne diesen Anreiz sowohl quantitativ als auch qualitativ uneingeschränkt wahrgenommen. Die Behauptung, dass „Wahlkreiskönige“ begünstigt und Facharbeiter im Parlament benachteiligt würden, ist nicht stichhaltig.²⁰⁸ Die meisten für die Zulässigkeit der Funktionszulagen vorgebrachten Argumente lassen sich gerade auch vice versa verwenden. Für eine fraktionsautonome Einschätzung der Gefahr für die Mandatsfreiheit und die Möglichkeit, ihr fraktionsautonom mit geeigneten Mitteln entgegenzutreten,²⁰⁹ bleibt kein Raum.

Die vom Bundesverfassungsgericht seiner Entscheidung zugrunde gelegten Besorgnisse, die tragenden Gründe seiner Entscheidung gelten unabhängig davon, ob die Funktionszulagen aus dem Etat des Landtags oder der Fraktion gezahlt werden.²¹⁰ Die inhaltlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Zulässigkeit von Funktionszulagen sind dieselben, unabhängig davon, ob sie gesetzlich geregelt oder der Regelung der Fraktionen überlassen werden.²¹¹ Allgemein geraten Regelungen, „die die Abhängigkeit des Abgeordneten von der politischen Gruppe, der er angehört, übermäßig verstärken“, in Konflikt mit Art 38 Abs. 1 GG.²¹² Bei Finanzierung von Funktionszulagen aus der Fraktionskasse ist die für die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausschlaggebende Gefahrenprognose sogar in

²⁰⁵ Vgl. BVerfGE 40, 296, 318; vgl. auch *Lausen-Kommission* des Landtages von Schleswig-Holstein (LT-Drs. 12/300), S. 11 f., die zwingende Gründe für Funktionszulagen gerade aus diesen Gründen bejaht hat. Auch *Schlaich/Schreiner* sehen es nicht als abwegig an, für die Übernahme besonderer parlamentarischer Ämter und Funktionen einen besonderen zwingenden Grund zu suchen, NJW 1979, 673, 680.

²⁰⁶ Vgl. *von Arnim*, DVBl. 1983, 712, 713.

²⁰⁷ *Von Arnim* in: BK, Art. 48 Rn. 135, 137.

²⁰⁸ Landesrechnungshof Brandenburg, a.a.O., S. 3.

²⁰⁹ So aber *Steiner*, a.a.O., S. 46.

²¹⁰ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 48 Rn. 170. Demgegenüber meint *Jutzi*, NJ 2000, 590, 591 “dass sich die tragenden Gründe der vorliegenden Entscheidung lediglich auf die sachlich zu unterscheidende Parlamentsfinanzierung beziehen.“ Auch *Linck* in *Linck/Baldus*, Art 58 Rn. 30 verneint zwar die Bindungswirkung des sogenannten zweiten Diätenurteils nach § 31 BVerfGG für die Zahlung aus der Fraktionskasse. Er sieht dann aber die Gefahrenprognose des Bundesverfassungsgerichts bei der Zahlung aus der Fraktionskasse erst recht als zutreffend an, a.a.O., Rn. 31.

²¹¹ Rechnungshof Baden-Württemberg, Zuschüsse und sonstige Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode, S. 37.

²¹² *Brenner*, a.a.O., S. 10 unter Verweis auf BVerfGE 118, 277, 329 mit Verweis auf BVerfGE 102, 224, 240 f.

noch stärkerem Maße zutreffend. Insbesondere besteht die Gefahr, dass durch fehlende staatliche normative Regelung hinsichtlich Art, Anzahl und Höhe der Zulagen und Intransparenz der Entscheidung darüber die Fraktionsspitze den „goldenen Zügel“ in die Hand bekommt.²¹³ Vermochte sich schon die Parlamentsautonomie – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht gegenüber den Gefährdungen der Mandatsfreiheit durchsetzen, so muss dies erst recht für die Gewährung von Funktionszulagen als Ausfluss der Fraktionsautonomie gelten. Denn erstere führte immerhin zum Handlungsinstrument des förmlichen Gesetzes, letztere lediglich zum Fraktionsbinnenrecht des Fraktionsbeschlusses. Daher spielt es auch keine Rolle, ob es sich um Funktionen handelt, die für das Gesamtparlament oder für die jeweilige Fraktion wahrgenommen werden.²¹⁴ Die Funktionszulagen aus der Fraktionskasse mögen ein aliud zur Grundentschädigung sein,²¹⁵ nicht aber zu den verbotenen Zulagen nach Abgeordnetengesetz. Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts ist nahtlos auf die Finanzierung aus Fraktionszuschüssen zu übertragen. Staatliche Finanzierungen dürfen nicht dazu beitragen, verfassungswidrige Freiheitsbeschränkungen vorzunehmen.²¹⁶ Was durch direkte staatliche Zahlung an die Abgeordneten nicht zulässig ist, darf auch auf dem Umweg über die Fraktionen nicht eingeführt werden.²¹⁷ Das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und die strukturellen Grundsätze des Grundgesetzes sind in gleicher Weise betroffen.²¹⁸

Die Zahlung von Funktionszulagen ist deswegen de lege lata unzulässig, auch wenn sie aus Fraktionsmitteln erfolgt,²¹⁹ die für die Zahlung vom Parlament selbst entwickelten Grundsätze gelten auch für Funktionsvergütungen aus Fraktionsmitteln.²²⁰ Das gilt umso mehr, als sich bei der Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Kassation gesetzlich gewährter Funktionszulagen und Entwicklung der Fraktionszuschüsse massive Indizien ergeben haben, dass die Fraktionen das Geld für die von ihnen gewährten Funktionszulagen über die Erhöhung der Fraktionsmittel zu diesem Zweck zielbewusst umgeschichtet haben.²²¹ Dabei wird keineswegs verkannt, dass Parlaments- und Fraktionsautonomie unterschiedliche Lebensbereiche betreffen.²²² Das ist bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung zwingend zu berücksichtigen.²²³ Es bleibt aber dabei, dass die Gefährdungen der Mandatsfreiheit der Abgeordneten insbesondere durch eine autonome Gewährung von Funktionszulagen²²⁴ aus der Fraktionskasse eher erheblich größer ist als bei der Gewährung durch das Gesamtparlament. Dass das

²¹³ *Linck* in *Linck/Baldus* Art 58 Rn.31.

²¹⁴ So empfiehlt die Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (BT-Drs. 17/12500) auf S. 36, die Vergütung für Ausschussvorsitzende im Abgeordnetengesetz zu regeln, da die Amtsinhaber vom Gesamtparlament bestimmt würden und als Teil des Parlaments aufträten, während die Zulässigkeit der Vergütung von Fraktionsämtern aus der Fraktionsautonomie folge und daher durch die Fraktionen zu entscheiden sei.

²¹⁵ Landesrechnungshof Brandenburg, a.a.O., S. 3.

²¹⁶ *Welti*, DÖV 2001, 705, 711.

²¹⁷ *Morlok*, NJW 1995, 29, 31

²¹⁸ Landesrechnungshof Brandenburg, a.a.O., S. 4.

²¹⁹ *Linck* in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn. 18; v. *Arnim* in: *BK* Art. 48 Rn. 185; *Hölscheidt*, DVBl. 2000, 1734, 1741; *Hellermann*, ZG 2001, 177, 187 f.; *von Eichborn*, KritV 2001, 55, 59 f.; *Welti*, DÖV 2001, 705, 711; *Schmahl*, AÖR 130 (2005), 129, 143 ff. m.w.N. Zahlung auf fraktionsautonomer Grundlage überhaupt unzulässig, *P. Kirchhof*, a.a.O., S. 28 und 38.

²²⁰ *Krönke*, a.a.O., S. 1495.

²²¹ Siehe oben I 6. und 7.

²²² *Brenner*, a.a.O., S. 35; ebenso *Kirchhof*, a.a.O., S. 5, der aber im Ergebnis fraktionsautonome Zusatzentschädigungen für unzulässig hält, a.a.O., S. 38.

²²³ Vorwurf bei *Brenner*, a.a.O., S. 37.

²²⁴ Deshalb plädiert *Jutzi*, ZParl 2014, 307, 313 f zwar für fraktionsautonome Entscheidungen; sieht aber eine Obliegenheit des Parlaments hinreichend präzise Regeln zur Zahl möglicher Ämter, der Vermeidung von Kumulierungen, zu Transparenz und effektiver Mittelkontrolle aufzustellen.

Bundesverfassungsgericht sich im konkreten Fall nur mit der Parlamentssphäre beschäftigt hat,²²⁵ hat seine Ursache lediglich darin, dass allein die Zahlung auf Grundlage des angefochtenen Gesetzes Streitgegenstand war.

Die Entscheidungen der Verfassungsgerichte umfassen demnach erst recht besondere Aufgaben, die innerhalb der Fraktion übernommen werden.²²⁶ Den Fraktionen ist es gerade nicht unbenommen, unabhängig von gesetzlichen Zulagenregelungen ausgewählten Funktionsträgern aus Fraktionsmitteln Zuwendungen zu gewähren, so angemessen diese auch sein mögen.²²⁷ Die Zahlung aus Fraktionsmitteln eröffnet also keine weiteren Spielräume.²²⁸ Selbst die Zulässigkeit für Fraktionsvorsitzende ist zumindest systematisch nicht begründet, da sie nicht die verfassungsrechtliche Hervorhebung wie das Landtagspräsidium besitzen.²²⁹ Sie verdanken ihr Amt auch nicht einem Wahl- und Bestellungsakt des Gesamtparlaments.²³⁰ Auch ihr Aufwand dürfte in der Regel nicht signifikant höher sein, als der der parlamentarischen Geschäftsführer,²³¹ was für eine Kompensation einer raumgreifenden Beeinträchtigung der Mandatsausübung des parlamentarischen Geschäftsführers als solcher durch Vergütung ins Feld geführt wird.²³² Sie nähmen wesentlichen Koordinierungsaufwand außerhalb des Plenums für das Gesamtparlament wahr.²³³ Insofern könnte etwas dafür sprechen, die im Zweiten Diätenurteil durch das Bundesverfassungsgericht vorgenommene Erweiterung des Kreises der zulässigen Empfänger von Funktionszulagen auf den Parlamentarischen Geschäftsführer und nur auf ihn auszudehnen – obwohl er die Außenwirkung und -vertretung des Fraktionsvorsitzenden nicht hat. Das hat der Landtag von Schleswig-Holstein getan,²³⁴ der zugleich darüber hinausgehende zusätzliche Zahlungen für besondere parlamentarische Funktionen aus Mitteln der Fraktionen verboten hat.²³⁵ Das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein hat dem Parlamentarischen Geschäftsführer eine besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktion im Sinne des Zweiten Diätenurteils des Bundesverfassungsgerichts zuerkannt²³⁶ und die Gewährung einer zusätzlichen Entschädigung von 45 Prozent der Grundentschädigung an ihn nicht beanstandet.²³⁷

Im Übrigen ist die Zahlung von Funktionszulagen auch keineswegs haushaltsneutral, da sich die Fraktionszuschüsse ja nach einem festen Schema berechnen.²³⁸ Denn die Fraktionen sind als „Haushaltsgesetzgeber“ in der Lage, jeden Bedarf, den sie bei sich feststellen, durch Erhöhung der Fraktionszuschüsse zu decken. Die bisherigen, teilweise sprunghaften Anstiege dieser Mittel erwecken auch nicht den Eindruck, dass sie dies nicht tun würden.

²²⁵ Brenner, a.a.O., S. 35.

²²⁶ Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Art. 60 (S. 405).

²²⁷ So aber Hageböling, Niedersächsische Verfassung, Art. 13 (S. 91).

²²⁸ Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 50 Rn. 13 (S. 410); Menzel, in: Löwe/Tettinger, Art. 50 Rn. 16.

²²⁹ Pieroth in: Jarass/Piero, Art. 38 Rn. 30. Kritisch zum Abgrenzungskriterium der politischen Spitzenstellung für die Zulässigkeit der Funktionszulage beim Fraktionsvorsitzenden auch Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 48 Rn. 47.

²³⁰ Landesrechnungshof Brandenburg, a.a.O., S. 4.

²³¹ Dazu LVerfG Schleswig-Holstein, LVerfG 13/12, Urteil vom 30. September 2013, S. 28 f.

²³² LVerfG Schleswig-Holstein, LVerfG 13/12, Urteil vom 30. September 2013, S. 29.

²³³ Vgl. Landtag von Schleswig-Holstein als Antragsgegner in LVerfG Schleswig-Holstein, LVerfG 13/12, Urteil vom 30. September 2013, S. 10 f.

²³⁴ § 6 Abs. 2 SH AbgG.

²³⁵ § 6 Abs. 6 SH AbgG.

²³⁶ LVerfG Schleswig-Holstein, LVerfG 13/12, Urteil vom 30. September 2013, S. 26 ff.

²³⁷ Urteil des LVerfG Schleswig-Holstein, LVerfG 13/12, vom 30. September 2013.

²³⁸ So Zeh, a.a.O., S. 33.

III. Die Regelung von Funktionszulagen aus der Fraktionskasse auf formalgesetzlicher Grundlage de lege ferenda

Der Landtag oder die Fraktionen könnten sich allerdings trotz alledem entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verhalten. Immerhin könnte sich die Nichtbeachtung – abgesehen von der Rückforderung der in Form von Funktionszulagen gezahlten Fraktionsmittel – als weitgehend sanktionslos erweisen. Das ist jedoch „ein Verfahren, das einem rechtsstaatlichen Umgang nicht besonders nahe kommt“²³⁹ und deswegen eines Parlaments nicht würdig ist. Wenn die Fraktionen des Thüringer Landtags also entgegen der bestehenden Rechtslage Funktionszulagen zahlen möchten, müsste daher ein Weg gefunden werden, dies tunlichst auf rechtmäßige Weise zu erreichen. Schließlich könnte der Landtag als Gesetzgeber Regelungen treffen, die von einem früheren bindenden Spruch des Bundesverfassungsgerichts abweichen, sofern stichhaltige Gründe vorliegen, die auch ein Abweichen der Verfassungsgerichte von früheren Entscheidungen erwarten lassen.²⁴⁰

1. Vorbehalt des Gesetzes

Wegen des verfassungsrechtlichen, aus Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Prinzips des **Vorbehalts des Gesetzes** kann der Weg allerdings nur über ein formelles Gesetz führen. Denn dieser Grundsatz besagt, dass in „grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlichen Regelungen zugänglich ist,“ der Gesetzgeber verpflichtet ist, „alle **wesentlichen** Entscheidungen selbst zu treffen“ und sie nicht der Exekutive überlassen darf.²⁴¹ Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind in erster Linie den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den Grundrechten zu entnehmen.²⁴² Dass es sich um einen grundlegenden normativen Bereich handelt, kann sich zum einen daraus ergeben, dass es um Regeln im Bereich der Grundrechtsausübung geht. Zum anderen aber auch aus der inhaltlichen Bedeutung des Sachbereichs, dass es sich um „normative Entscheidungen von substantiellem Gewicht für das politische System“,²⁴³ mit Bedeutung für das Gemeinwesen insgesamt, handelt.²⁴⁴ Schließlich spricht auch die politische Umstrittenheit einer Materie für eine formalgesetzliche Regelung.²⁴⁵ Der Wesentlichkeitsvorbehalt besteht nicht nur bei unmittelbarer Grundrechtsrelevanz.²⁴⁶

Unabhängig davon, ob der durch die Funktionszulagen bedrohte repräsentative verfassungsrechtliche Status der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 sowie aus Art. 46 bis 48 GG²⁴⁷ „wie ein Grundrecht“ zu schützen ist,²⁴⁸ ist die Zahlung von Funktionszulagen aus der Fraktionskasse von **substantiellem Gewicht für das politische System** in Thüringen. Das hat auch der Thüringer Verfassungsgesetzgeber so gesehen, wenn er in Art. 54 Abs. 4 ThürVerf die Regelung der näheren Entschädigungsmodalitäten der Abgeordneten durch Gesetz verlangt. Selbst falls sich dies ursprünglich nur auf die nähere Ausgestaltung des Entschädigungs- und Aufwandsentschädigungsautomatismus beziehen sollte, kommt darin doch zum Ausdruck, dass diese für das politische System in Thüringen relevante Materie einer

²³⁹ So wörtlich *Jentsch*, Report Mainz vom 28. September 2010 (Videodokument).

²⁴⁰ Vgl. *von Arnim*, in: BK, Art. 48 Rn. 115.

²⁴¹ BVerfGE 49, 89, 126 f.

²⁴² BVerfGE 49, 89, 129 f.

²⁴³ Vgl. *Kloepfer*, JZ 1984, 685, 692.

²⁴⁴ *Fischer*, a.a.O., S. 195, m. w. N. zur Geltung des Gesetzesvorbehalts für Fraktionsfinanzierung insgesamt.

²⁴⁵ Vgl. *Kisker*, NJW 1977, 1313, 1318.

²⁴⁶ So aber Landesrechnungshof Brandenburg, a.a.O., S. 4.

²⁴⁷ Vgl. etwa BVerfGE 20, 56, 103.

²⁴⁸ BVerfGE 108, 251, 267.

Regelung durch Gesetz und zwar eines formellen Gesetzes bedarf. Wegen ihrer Bedeutung für den Abgeordnetenstatus und damit für die parlamentarische Demokratie gehört die Abgeordnetenentschädigung – die durch die Funktionszulagen verändert wird – zu den grundlegenden normativen Bereichen.²⁴⁹ Mit der Freiheit des Mandats betrifft die Zahlung von Funktionszulagen nämlich den grundlegenden Bereich der parlamentarischen Demokratie: die parlamentarische Willensbildung. Sie ist für die Ausgestaltung der Fraktion als verfassungsrechtlicher Institution prägend. Sie hat eine wesentliche Bedeutung für das demokratische Gemeinwesen, die eine gesetzliche Regelung verlangt. Die Entscheidung über Höhe, Zweck, Verteilung, Kontrolle und die weiteren Modalitäten der (staatlichen) Fraktionsfinanzierung wirkt sich auf die mögliche Tätigkeit der Fraktionen und ihrer Mitglieder, auf den Abgeordneten und darüber hinaus auf den Prozess der Willensbildung des Parlaments insgesamt aus.²⁵⁰

Schließlich handelt es sich bei der Frage der Zulässigkeit von Funktionszulagen aus der Fraktionskasse um eine **politisch wie wissenschaftlich heftig umstrittene Materie**.²⁵¹ Die Zulässigkeit der Funktionszulagen überhaupt ist schon unter den Fraktionen des Thüringer Landtags umstritten; erst recht in der wissenschaftlichen Literatur. Dies signalisiert einen hohen Legitimationsbedarf und erfordert, dass die Bürger über die öffentliche Diskussion auf die Entscheidung Einfluss nehmen können.²⁵² Eine Zahlung aufgrund unklarer Rechtslage wäre auch unziemlich. Schon aus diesem Grund müsste der Thüringer Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen zur Zulässigkeit von Funktionszulagen, gleich aus welcher Kasse, selbst treffen. Wesentlich wäre zumindest die Frage, für welche Funktionen sie gewährt werden. Außerdem müsste die Regelung einen Rahmen für die zulässige Höhe enthalten.²⁵³ Es in die Entscheidungshoheit der Fraktionen zu stellen, ob und in welchem Umfang sie Funktionszulagen gewähren und lediglich zu bestimmen, dass die Fraktionen besondere Dienste der Abgeordneten vergüten dürfen,²⁵⁴ damit kein „Korsett entsteht“, das die Autonomie der Fraktionen einschränkt,²⁵⁵ genügt nicht dem strengen Gesetzesvorbehalt.²⁵⁶

2. Transparenzgebot

Die Regelung der Funktionszulagen durch förmliches Gesetz ist auch aus **Gründen der Transparenz** erforderlich. Denn nur die Transparenz kann das **Vertrauen** des Volkes schaffen, auf dem die parlamentarische Demokratie basiert.²⁵⁷ Die Fraktionen entscheiden hier in eigener Sache über Verbesserungen des eigenen Einkommens eines mehr oder minder großen Teils ihrer Mitglieder. Es besteht die Gefahr der übermäßigen Begünstigung, des Missbrauchs und der Beeinträchtigung des offenen politischen Wettbewerbs. Dort wird die Grundlage für die Gefahr von Abhängigkeiten wirtschaftlicher Art gelegt, die jedenfalls nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen sind. Auch sonst müssen Parlamentarier Abhängigkeiten offen legen, müssen angeben, „wessen Brot sie essen.“ So sind Nebentätigkeiten der Abgeordneten anzuzeigen.²⁵⁸ Das Gesetz würde zumindest offenlegen müssen, für welche Funktionen was in welcher Größenordnung gezahlt wird. Denn der Wähler muss wissen, wen

²⁴⁹ VerfGH NW, DVBl. 1995, 921, 922.

²⁵⁰ Fischer, a.a.O., S. 196, m. w. N.

²⁵¹ Kisker, NJW 1977, 1313, 1318 betont, das wesentliche sei „die politische Kontroverse“.

²⁵² Vgl. Fischer, a.a.O., S. 197, m. w. N.

²⁵³ Menzel, in: Löwe/Tettinger, Art. 50 Rn. 16: „Rahmen solcher Fraktionsleistungen“.

²⁵⁴ § 23 Abs. 1 S. 3 BrandAbgG; vgl. § 42 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 54 Abs. 2 Nr. 2 a ThürAbgG.

²⁵⁵ Zeh, a.a.O., S. 35 f.

²⁵⁶ Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 50 Rn. 13 (S. 409 f.).

²⁵⁷ BVerfGE 118, 277, 353.

²⁵⁸ Siehe oben Fn. 5.

er wählt bzw. wiederwählt.²⁵⁹ Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten der Abgeordneten sind für die Öffentlichkeit unverkennbar von erheblichem Interesse.²⁶⁰ Die Unabhängigkeit der Abgeordneten und das Demokratieprinzip verbieten finanzielle Einflussmöglichkeiten unkontrollierter Art.²⁶¹ Nur eine vollständige und umfassende Veröffentlichung von Nebeneinkünften der Abgeordneten des Thüringer Landtags wird dem Vertrauens- und Transparenzgebot gerecht.²⁶² Bei Zahlungen von Funktionszulagen aus Fraktionskassen mit lediglich der Angabe einer Gesamtsumme der Leistungen an die Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion nach § 54 Abs. 2 Nr. 2 a ThürAbgG werden diese Anforderungen in keiner Weise erfüllt. Es drohen die vom Bundesverfassungsgericht gesehenen Gefahren für die Gleichheit und Freiheit des Mandats gerade aus Gründen geringerer Transparenz sogar in noch stärkerem Maße als bei der Gewährung aus staatlichen Haushalten.²⁶³ Fraktionsinterne Festlegungen sind rechtlich weitgehend ungebunden und für die Öffentlichkeit intransparent.²⁶⁴ Die Zahlung auf gesetzlicher Grundlage diene dagegen der Transparenz und der Gleichheit (unter den Fraktionen wie Abgeordneten),²⁶⁵ der Publizität und der Kontrolle durch die Öffentlichkeit.²⁶⁶ Denn die sonst gegebene Kontrolle politischen Handelns durch die Opposition und die Wähler fällt bei der Entscheidung in eigener Sache aus.²⁶⁷ Eine sorgfältige öffentliche Begründung der Entscheidung des Gesetzgebers ist aus diesem Grunde Voraussetzung.²⁶⁸ Das Ergebnis muss vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werden.²⁶⁹ Darüber hinaus geht es um die Verfügung über **öffentliche Mittel**, die stets rechenschaftspflichtig ist – und zwar auch und gerade gegenüber der Öffentlichkeit, die diese Mittel aufzubringen hat.

Das **förmliche Gesetzgebungsverfahren** ist geeignet, diese erforderliche Transparenz herzustellen. Das Thüringer Landesverfassungsgericht hat es so formuliert: „Diese für die Veränderung der Abgeordnetenentschädigung zu beachtende Transparenz erfordert, dass die verändernde Entscheidung Gegenstand eines formellen Parlamentsgesetzes ist, d.h. nicht in einem Verfahren beschlossen wird, welches in einem minder dichten Maß geregelt ist und in seiner Abfolge weniger klar im Licht der Öffentlichkeit steht, als dies bei einem formellen Gesetz der Fall ist.“²⁷⁰ Allerdings genügt es, die formalen Vorgaben des Gesetzgebungsverfahrens einzuhalten.²⁷¹ Das Gesetzgebungsverfahren gewährleistet gegenüber dem schlichten Fraktionsbeschluss ein Mehr an Transparenz, öffentlicher Beteiligung und öffentlicher Kontrolle. Es findet ein gestaffelter Willensbildungsprozess mit mehreren Lesungen, daher öffentlichen Verhandlungen mit der Möglichkeit der Kenntnisnahme durch die Medien, im Plenum statt. Eine Abkürzung dieses Prozesses, wie er sonst möglich ist,²⁷² kommt kaum in Betracht. Es erfordert eine gründlichere Auseinandersetzung mit der Materie, mit Begründung, Kritik und Rechtfertigung in der Öffentlichkeit. Das Wissen um eine

²⁵⁹ BVerfGE 118, 277, 353.

²⁶⁰ BVerfGE 118, 277, 354.

²⁶¹ Vgl. *Morlok*, zitiert in: ThürLT-Drs. 5/6275, S. 7.

²⁶² Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der SPD zur Offenlegung von Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften von Abgeordneten des Landtags (ThürLT-Drs. 5/6275), S. 8.

²⁶³ *Linck*, in: *Linck/Baldus*, Art. 54 Rn. 19.

²⁶⁴ *Linck*, in: Thüringische Landeszeitung vom 2. Juli 2012.

²⁶⁵ Vgl. *Schmahl*, AöR 2005, 114, 145.

²⁶⁶ *Von Arnim*, in: BK, Art 48 Rn. 187, 122.

²⁶⁷ *Von Arnim*, in: BK, Art 48 Rn. 120 f.; in diesem Sinne auch BVerfGE 40, 296, 327.

²⁶⁸ *Von Arnim*, in: BK, Art 48 Rn. 127.

²⁶⁹ BVerfGE 40, 296, 327.

²⁷⁰ ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 467.

²⁷¹ ThürVerfGH, LVerfGE 14, 458, 467.

²⁷² Vgl. §§ 52 Abs. 2, 66, 56 S. 4 ThürGOLT.

wirksame öffentliche Kontrolle der Entscheidung in eigener Sache²⁷³ veranlasst zu hinreichender Reflexion und Begründung.²⁷⁴ Demgegenüber ist bei Zahlungen aus der Fraktionskasse in der Praxis die Neigung gering, überhaupt das Faktum der Zahlung als solches an die Öffentlichkeit zu lassen. Auch der Ausweis eines Gesamtbetrages der Funktionszulagen einer Fraktion würde nicht die erforderliche Transparenz gewährleisten.²⁷⁵ So verlangt § 33 a Abs. 3 Nr. 2 a Niedersächsisches Abgeordnetengesetz immerhin, nicht nur die Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion als Gesamtbetrag anzugeben, sondern auch die Höhe der Vergütung für die Wahrnehmung der einzelnen Funktionen. Wenn *Brenner*²⁷⁶ meint, dass für fraktionsinterne Entscheidungen hinsichtlich Bestimmtheit und Transparenz nicht dieselben Maßstäbe angelegt werden dürfen, wie für vom Gesetzgeber erlassene Gesetze mit Außenwirkung, so ist das im Grundsatz richtig. Gerade deshalb und wegen der oben geschilderten besonderen Gefährdungen der Mandatsfreiheit durch die Gewährung von Funktionszulagen ist hier die Transparenz des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens gefordert. Der Fraktionsbeschluss, wer Funktionsvergütungen in welcher Höhe bekommen soll, genügt nicht.²⁷⁷ Das gilt erst Recht, wenn diese Beschlüsse nicht offengelegt werden.

Dementsprechend hat schon die vor dem Zweiten Diätenurteil stattfindende Konferenz der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 11. Juni 1991 folgenden Beschluss gefasst:

„Es gibt beachtliche Gründe, entsprechend der geltenden Staatspraxis Funktionsträgern in den Fraktionen besondere Vergütungen aus öffentlichen Mitteln zu gewähren. Dies ist in einigen Ländern gesetzlich geregelt. Im Interesse der Transparenz haushaltswirksamer Entscheidungen ist es angebracht, auch dort, wo bislang noch nicht geschehen, hierüber eine Regelung durch Gesetz herbeizuführen.“²⁷⁸

Auch der Bayerische Oberste Rechnungshof ist der Auffassung, dass im Hinblick auf die „respektvolle Auseinandersetzung“ mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, eine gesetzliche Regelung getroffen werden sollte.²⁷⁹ *Kirchhof*²⁸⁰ hält Funktionszulagen schon deshalb nur auf gesetzlicher Grundlage für zulässig, da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Zusatzentschädigungen für Funktionsstellen in der Autonomie des Parlaments als Ganzem wurzeln müssten und daher auf der Grundlage einer parlamentarischen Entscheidung, eines Gesetzes vorzusehen seien.

Das zu verabschiedende Gesetz kann auch einen Ermächtigungsrahmen setzen, den die Fraktionen autonom nach ihren spezifischen Bedürfnissen bei Anlegung strenger Maßstäbe²⁸¹ ausfüllen können. Wegen des Rechtsstaats-, Demokratie- und Transparenzgebots müssen aber zumindest Empfänger und Höchstbetrag der Funktionszulagen gesetzgeberisch bestimmt sein²⁸² und können nicht ins Belieben der

²⁷³ *Von Arnim*, DVBl. 1987, 1241, 1245 ff.

²⁷⁴ *Fischer*, a.a.O., S. 198 f. m. w. N.

²⁷⁵ *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, Art. 50 Rn. 13 (S. 410). So aber *Brenner*, a.a.O., S. 38.

²⁷⁶ A.a.O., S. 38.

²⁷⁷ So aber *Brenner*, a.a.O., S. 38.

²⁷⁸ Zitiert in BVerfGE 102, 224, 230.

²⁷⁹ BayORH, Jahresbericht 2012, S. 114.

²⁸⁰ A.a.O., S. 28 und 38.

²⁸¹ So der BayORH in seinem Jahresbericht 2012, S. 114.

²⁸² Explizite Benennung der Funktionsträger, denen die Zulagen gewährt werden dürfen und Transparenz hinsichtlich Grund und Höhe der gewährten Zulagen, *Schmidt*, Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln, S. 19 für die Rechtslage in Brandenburg.

Fraktionen gestellt werden.²⁸³ Jedenfalls müssen die Funktionsträger der Fraktionen gesetzlich bestimmt sein.²⁸⁴

Den Weg der formalgesetzlichen Regelung hat der Landtag von Schleswig-Holstein beschritten. Er hat den Kreis der Berechtigten einer zusätzlichen Entschädigung über die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hinaus auf die Parlamentarischen Geschäftsführer erweitert²⁸⁵ und zugleich eindeutig klarstellend jede über die gesetzliche Regelung hinausgehende zusätzliche Zahlungen für besondere parlamentarische Funktionen aus Mitteln der Fraktion für unzulässig erklärt.²⁸⁶ Damit hat er den Rechtsweg zum Landesverfassungsgericht eröffnet. Dieser wurde mit dem Ergebnis beschritten, dass diese Regelung mit der dortigen Landesverfassung vereinbar sei.²⁸⁷

Eine formalgesetzliche Regelung der Funktionszulagen aus der Fraktionskasse böte auch dem Thüringer Landesverfassungsgericht die Möglichkeit, in der Sache eine andere Entscheidung zu treffen, als das Bundesverfassungsgericht seinerzeit in seiner Funktion als Thüringer Landesverfassungsgericht. Voraussetzung wäre, dass es erneut mit der Angelegenheit befasst würde. Dem würde auch kein Normwiederholungsverbot entgegenstehen, soweit im sogenannten „Zweiten Diätenurteil“ verworfene Regelungen erneut erlassen würden. Die einfachgesetzliche Bindung des § 31 Abs. 1 BVerfGG bzw. vorliegend des inhaltsgleichen § 25 Abs. 1 ThürVerfGHG kann den Gesetzgeber selbst in seiner Gestaltungsfreiheit nicht beschränken. Der Gedanke der Verfassungsorgantreue verbietet dem Gesetzgeber ebenfalls nicht, in Auseinandersetzung mit den Gründen der Entscheidung des Verfassungsgerichts zum Schluss zu kommen, dass die Gründe mit Blick auf das nunmehr zu erlassende Gesetz nicht zur Anwendung zu kommen vermögen.²⁸⁸ Als Argumente könnten nach einem Zeitablauf von immerhin fünfzehn Jahren gesteigerte Arbeitsbelastung der Abgeordneten oder neue tatsächliche Erkenntnisse zu der der Entscheidung zugrunde liegenden Situation im Zeitablauf genannt werden.²⁸⁹ Die Fraktionen selbst bleiben aber durch die Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG bzw. vorliegend des inhaltsgleichen § 25 Abs. 1 ThürVerfGHG gehindert. Denn nur der Gesetzgeber selbst ist ja von dieser Bindung frei.²⁹⁰

Da das Bundesverfassungsgericht sich im sogenannten Zweiten Diätenurteil allerdings auch an den **Homogenitätsvorgaben des Bundesverfassungsrechts** orientiert, die das Landesrecht nicht verletzen darf, spricht viel dafür, dass eine Bejahung der Zulässigkeit der Funktionszulagen aus der Fraktionskasse eine Divergenzvorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG erforderlich machen würde.²⁹¹ Dagegen spricht freilich, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner seinerzeitigen Funktion als Landesverfassungsgericht judiziert hat und insoweit eine bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung gar

²⁸³ Rechnungshof von Baden-Württemberg, a.a.O., S. 37. Weniger streng *Jutzi*, ZParl, 2014 307, 314; Ein Hinweis auf die angemessene Ausfüllung dieses Rahmens für Fraktionsvorsitzende findet sich im Jahresbericht 2012 des BayORH, S. 112.

²⁸⁴ Präsident des Landtags von Baden-Württemberg, in: LT-Drs. 13/2046, S. 6.

²⁸⁵ § 6 Abs. 2 SH AbgG.

²⁸⁶ § 6 Abs. 6 SH AbgG. Mit der Formulierung „besondere parlamentarische Funktionen“ in § 6 Abs. 6 SH AbgG sind auch innerfraktionelle Funktionen gemeint. Denn der Landtag habe sich zugleich gegen die Möglichkeit der Vermehrung der Funktionszulagen durch die einzelnen Fraktionen entschieden, LVerfG Schleswig-Holstein, LVerfG 13/12, Urteil vom 30. September 2013, S. 25.

²⁸⁷ LVerfG Schleswig-Holstein, LVerfG 13/12, Urteil vom 30. September 2013.

²⁸⁸ *Brenner*, a.a.O., S. 27 f.

²⁸⁹ *Brenner*, a.a.O., S. 29.

²⁹⁰ Der Erst-Recht-Schluss, dass, wenn schon der Gesetzgeber nicht gehindert ist, die Fraktionen es erst recht nicht sind, verbietet sich gerade, so aber *Brenner*, a.a.O., S. 29.

²⁹¹ So ausdrücklich BVerfGE 102, 224, 233.

nicht vorliegt. Eine abweichende landesverfassungsrechtliche Entscheidung liegt insoweit nicht vor, als das Thüringer Landesverfassungsgericht identischer Nachfolger des damals agierenden Gerichts ist.

Für die Frage der Zulässigkeit der Gewährung einer Funktionszulage an den Parlamentarischen Geschäftsführer liegt mit dem Zweiten Diätenurteil ebenfalls eine ablehnende Entscheidung immerhin auf *bundesverfassungsrechtlicher Grundlage*²⁹² vor. Andererseits weist *Brenner*²⁹³ darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht selbst davon spricht, dass es im sogenannten „Zweiten Diätenurteil“ allgemeine Maßstäbe zu der Frage aufgestellt habe, „für welche Ämter Funktionszulagen vorgesehen werden“ könnten.²⁹⁴ Daher sieht er die Bindungswirkung des sogenannten „Zweiten Diätenurteils“ wegen der bloßen Allgemeinheit der Maßstäbe hinsichtlich der Konkretisierung im Einzelfall, insbesondere dann, wenn die zu beurteilenden Sachverhalte unterschiedlich sind, eingeschränkt.²⁹⁵ Ähnlich sieht das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein bei seiner Anerkennung von Funktionszulagen für Parlamentarische Geschäftsführer das Grundgesetz nicht ausgelegt, sondern die aus dem Grundgesetz abgeleiteten verfassungsrechtlichen Maßstäbe auf den Einzelfall angewandt.²⁹⁶ Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang auch das Argument von *Brenner*²⁹⁷, dass die Mandatsfreiheit gerade des Parlamentarischen Geschäftsführers wohl wenig gefährdet sei, da er ja gerade neben dem Fraktionsvorsitzenden die Aufgabe habe, die Fraktion in Sachfragen auf eine gemeinsame Funktion einzuschwören.²⁹⁸ Demgegenüber bleibt allerdings zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht doch gerade durch Auslegung des Grundgesetzes den ablehnenden verfassungsrechtlichen Maßstab für den Einzelfall „Parlamentarischer Geschäftsführer“ gewonnen hat.

²⁹² Durch den Bezug auf Art. 38 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG, s. BVerfGE 102, 224, 225 et passim.

²⁹³ A.a.O., S. 29 f.

²⁹⁴ BVerfGE 119, 302, 309.

²⁹⁵ A.a.O., S. 29 f.

²⁹⁶ LVerfG 13/12 vom 30. September 2013, S. 35.

²⁹⁷ A.a.O., S. 49 f.

²⁹⁸ *Brenner*, a.a.O., S. 50.

IV. Fazit

1. Die Zahlung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln ist nach geltendem Recht unzulässig.²⁹⁹ Da die Verwendung der Fraktionsmittel insoweit zweckwidrig ist, kann dies gemäß § 49 Abs. 2 ThürAbgG auch zu einer Absenkung der Fraktionszuschüsse führen.³⁰⁰

Bisher zu Unrecht geleistete Funktionszulagen sind nach § 56 ThürAbgG zurückzuerstatten. Allerdings ist der Einwand einer möglichen Entreicherung gemäß § 818 Abs. 3 BGB zu beachten, da § 56 Abs. 1 Satz 2 ThürAbgG für den Erstattungsanspruch auf die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung verweist. Nach § 819 Abs. 1 BGB entfällt das schutzwürdige Vertrauen auf das behalten dürfen der an sich zu erstattenden Leistung lediglich dann, wenn der Empfänger den Mangel des rechtlichen Grundes kennt. Das heißt, der Fraktionsvorstand bzw. Empfänger der Leistung müssten positive Kenntnis³⁰¹ von der Rechtswidrigkeit der Zahlung von Funktionszulagen gehabt haben. Dazu ist zu beachten: Auch wenn die Rechnungslegungsvorschrift des § 54 Abs. 2 Nr. 2 ThürAbgG wie dargelegt keine Rechtsgrundlage für die Zahlung von Funktionszulagen ist, kann sie doch beim Vorstand der Fraktionen bzw. den Empfängern der Leistung den Anschein der Zulässigkeit der Zahlung erweckt und erhalten haben. Hinzu kommt, dass die Zahlung von Funktionszulagen – wie ausgeführt – nach wie vor vielfach praktiziert wird. Ein tragender Gesichtspunkt dafür, nicht zurückzahlen zu müssen, weil die Fraktion auf die Rechtmäßigkeit der Verwendung ihrer Mittel für Funktionszulagen vertrauen durfte, kann auch die Nichtbeanstandung dieser Verwendung in der nach § 54 Abs. 5 Satz 1 ThürAbgG vorgelegten Rechnungslegung sein.³⁰²

Darüber hinaus unterliegt der Erstattungsanspruch gemäß § 194 Abs. 1 BGB der Verjährung. Inwieweit diese Einrede greift, sofern sie überhaupt erhoben wird, ergibt sich aus den §§ 195 ff. BGB.

2. Sollen Funktionszulagen dennoch gewährt werden, muss die Zulässigkeit der Zahlung solcher Zulagen über den Kreis der bisher im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Berechtigten hinaus aus verfassungsrechtlichen Gründen durch formelles Landesgesetz³⁰³ gestattet werden.³⁰⁴ Damit könnte darüber hinaus eine mit der Autorität des Landesgesetzgebers ausgestattete Entscheidung dem Landesverfassungsgericht³⁰⁵ zur Überprüfung vorgelegt werden.³⁰⁶

Ebenso könnte ein formelles Landesgesetz klarstellen, dass Zulagen für weitere Funktionsträger unzulässig sind. Wie dargelegt ist die Rechtslage heftig umstritten und objektiv besonders verwickelt. Dem Präsidenten des Thüringer Rechnungshofes selbst

²⁹⁹ *Jentsch* betont, es bedürfe „keiner großen Prognosekraft“ den Erfolg von Abgeordneten vorauszusagen, die gegen eine mit dem Zweiten Diätenurteil nicht in Einklang stehende Zulagenpraxis vor das Bundes- oder Landesverfassungsgericht gingen, Report Mainz vom 28. September 2010 (Videodokument).

³⁰⁰ Vgl. Rechnungshof von Baden-Württemberg, a.a.O., S. 37; ebenso BayORH in seinem Jahresbericht 2012, S. 114.

³⁰¹ *Jauernig/Stadler*, BGB, § 819 Rn. 3.

³⁰² Dazu *Brenner*, a.a.O., S. 53 f.

³⁰³ Vgl. BVerfG 40, 296, 329 nach Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Entschädigungsregelung.

³⁰⁴ So auch *Schmidt*, Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln, S. 19 für die Rechtslage in Brandenburg.

³⁰⁵ Auf die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts und die Ergebnisoffenheit einer neuen Entscheidung weist *Brenner*, a.a.O., S. 8 und 10 hin.

³⁰⁶ Eventuelle andere Möglichkeiten zur Lösung des in der Öffentlichkeit schwelenden Konflikts hat *Linck*, in der Thüringischen Landeszeitung vom 2. Juli 2012 ausgeführt.

kommt keine Befugnis zu, letztverbindlich über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm oder Fraktionspraxis zu entscheiden.³⁰⁷ Mit der vorstehenden Beratung soll den zuständigen Entscheidern lediglich eine Entscheidungshilfe und Handlungsempfehlung zur Verfügung gestellt werden.

Nach alledem sollte sich der Gesetzgeber unbedingt mit der umstrittenen Problematik befassen. Es ist zu begrüßen, dass die Bereitschaft dazu unterdessen offenbar vorliegt. So haben sich die Fraktionen anlässlich einer gemeinsamen Beratung mit dem Ministerpräsidenten am 9. Februar 2015 in der Staatskanzlei in Erfurt bereits auf die Einsetzung einer Expertenkommission verständigt. Diese soll dem Landtag zu sämtlichen Themen Status und Alimentierung der Abgeordneten betreffend Vorschläge unterbreiten. Bei dem genannten Gespräch in der Staatskanzlei wurde bereits erörtert, dass die Problematik der Funktionszulagen in den Arbeitsauftrag der Kommission einzubeziehen ist.

Dr. Sebastian Dette

³⁰⁷ So zu Recht *Brenner*, a.a.O., S. 51 f; anschaulich auch *Otto*, TLZ vom 13. Februar 2015, Seite 11, der den Rechnungshofpräsidenten insoweit als „Ritter ohne Schwert“ bezeichnet.

Abkürzungsverzeichnis

A.A./a.A.	anderer Auffassung
a.a.O./A.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Aufl.	Auflage
Art.	Artikel
BayORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
Bd.	Band, Bände
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BrandAbgG	Brandenburgisches Abgeordnetengesetz
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht – Entscheidungssammlung
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStRE	Deutsches Steuerrecht Entscheidungsdienst
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Erg.	Ergänzung
EStG	Einkommensteuergesetz
f., ff.	folgende, fortfolgende
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
JuS	Juristische Schulung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LHO	Landeshaushaltsordnung
LS	Leitsatz/Leitsätze

LT	Landtag
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen
MIP	Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht (heute: Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Forschung)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungs-Report
ParteiG	Parteiengesetz
Rn.	Randnummer
S.	Seite, bzw. Satz
SH AbgG	Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ThürAbgG	Thüringer Abgeordnetengesetz
ThürGOLT	Geschäftsordnung des Thüringer Landtags
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürLT-Drs.	Thüringer Landtag, Drucksache
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürVerfGH	Entscheidungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs unter: www.thverfgh.thueringen.de
ThürVerfGHG	Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz
u.a.	und andere
VerfGH NW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Vgl./vgl.	vergleiche
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung – Vierteljahresschrift für staatliche und kommunale Rechtsetzung
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Literaturverzeichnis

- AK-GG Erhard Denninger/Wolfgang Hoffmann-Riem/Hans Peter Schneider/Eckehart Stein (Hrsg.):
Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, 3. Aufl., Loseblattausgabe, abgeschlossen mit Stand: 2. Erg. 2002 (zit. Bearbeiter, in: AK-GG).
- von Arnim Hans Herbert von Arnim:
Anmerkung zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 15.12.1982,
Deutsches Verwaltungsblatt 1983, 712 ff. (zit. DVBl.).
- Ders. Zur „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts, Deutsches Verwaltungsblatt 1987, 1241 ff. (zit. DVBl.).
- Bayerischer Oberster Rechnungshof Jahresbericht 2012, www.orh.bayern.de.
- BK Rudolf Dolzer u. a. (Hrsg.):
Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattwerk, Stand: 157. Erg., 2012 (zit. Bearbeiter, in: BK).
- Braun/Jantsch/Klante Werner Braun/Monika Jantsch/Elisabeth Klante:
Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einschluss des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder. Kommentar, Berlin, New York 2002.
- Brocker/Messer Lars Brocker/Thomas Messer:
Funktionszulagen für Abgeordnete und Oppositionszuschläge – Fortentwicklung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung durch den Bremer Staatsgerichtshof, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2005, 895 ff. (zit. NVwZ).
- Detterbeck Steffen Detterbeck:
Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995.
- Dreier Horst Dreier (Hrsg.):
Grundgesetz, Kommentar, Bd. I (Art. 1-19), 2. Aufl. 2004; Bd. II (Art. 20-82), 2. Aufl. 2006, mit Suppl., 2. Aufl. 2007; Bd. III (Art. 83-146), 2. Aufl. 2008; Suppl. Föderalismusreform II und JobCenter, 2. Aufl. 2010 (zit. Bearbeiter, in: Dreier, GG).
- von Eichborn Wolfgang von Eichborn:
Zur angemessenen Bezahlung parlamentarischer Führungspositionen, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 2001, 55 ff. (zit. KritV).

Fischer	Annette Fischer: Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, Frankfurt am Main 1995.
Hagebölling	Lothar Hagebölling: Niedersächsische Verfassung, 2. Aufl. 2011.
Hellermann	Johannes Hellermann: Von einfachen Abgeordneten und besonderen Funktionsträgern im Parlament. Bemerkungen zum Zweiten Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 – 2 BvH 3/91, Zeitschrift für Gesetzgebung 2001, 177 ff. (zit. ZG).
Henkel	Joachim Henkel: Das Abgeordnetengesetz des Bundestages, Die Öffentliche Verwaltung 1977, 350 ff (zit. DÖV).
Heusch/Schönenbroicher	Andreas Heusch/Klaus Schönenbroicher: Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar 2010 (zit. Bearbeiter, in: Heusch/Schönenbroicher).
Hölscheidt	Sven Hölscheidt: Funktionszulagen für Abgeordnete, Deutsches Verwaltungsblatt 2000, 1 734 ff (zit. DVBl).
Jarass/Pieroth	Hans Dieter Jarass/Bodo Pieroth: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012 (zit. Bearbeiter, in: Jarass/Pieroth).
Jauernig	Jauernig Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar herausgegeben von Rolf Stürner bearbeitet von Christian Berger; Heinz-Peter Mansel; Astrid Stadler; Rolf Stürner und Arndt Teichmann 15. Auflage 2014 (zit. Jauernig, BGB).
Jentsch	Hans Joachim Jentsch: 2010, Report Mainz: Ex-Bundesverfassungsrichter kritisiert Bundestag und Landtage wegen Zulagen an Abgeordnete, ARD/SWR, Mainz, 28. September 2010 http://www.swr.de/report/presse/-/id=1197424/nid=1197424/did=6952254/hr93x5/
Jutzi	Siegfried Jutzi: Kommentar zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 – 2 BvH 3/91, Neue Justiz 2000, 590 f. (zit. NJ).
Ders.	Siegfried Jutzi: Funktionszulagen für Parlamentarische Geschäftsführer. Zum Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 30. September 2013, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2014, 307 ff(zit. ZParl).

Kirchhof	Kirchhof, Paul: Zur Zulässigkeit parlaments- und fraktionsautonomer Funktionszulagen Gutachtliche Stellungnahme, vorgelegt im Auftrag des Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg, 2001.
Kisker	Gunter Kisker: Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes, Neue Juristische Wochenschrift 1977, 1313 ff. (zit. NJW).
Klein	Klein, Hans H.: Diäten-Urteil und Diäten-Streit im Verfassungsrecht, Festschrift für Willi Blümel, 1999, 225 ff.
Kloepfer	Michael Kloepfer: Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel, Juristenzeitung 1984, 685 ff.
Kretschmer	Gerald Kretschmer: Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts (21. Juli 2000): Vom „fehlfinanzierten“ zum „fehlverstandenen“ Parlament?, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2000, 787 ff. (zit. ZParl).
Krönke	Christoph Krönke Verfassungsmäßigkeit von Funktionsvergütungen im Deutschen Bundestag, Deutsches Verwaltungsblatt 2013, 1492 ff (zit.: DVBl).
Landesrechnungshof Brandenburg	Landesrechnungshof Brandenburg: Schreiben des Präsidenten an die Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag“ vom 12. April 2013, Umdruck.
Landtag von Baden-Württemberg	Mitteilung des Präsidenten des Landtags: Bericht des Präsidenten des Landtags über die Angemessenheit der Entschädigung der Abgeordneten, Drucksache 13/2046, www.landtag-bw.de .
Landtag von Nordrhein-Westfalen	Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts des Landtags Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 13/2330, www.landtag.nrw.de
Landtag von Schleswig-Holstein	Bericht der Landtagspräsidentin gemäß § 28 des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes (SHAbgG) über die Angemessenheit der Entschädigung der Abgeordneten (sogenannte Lausen-Kommission), LT-Drs. 12/300, www.landtag.ltsh.de .
Lang	Heinrich Lang: Gesetzgebung in eigener Sache, 2007.
Lange	Klaus Lange: Rechtskraft, Bindungswirkung und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Juristische Schulung, 1978, 1 ff (zit. JuS).

- Laubach
Birgit Laubach:
Das 2. Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Zeitschrift für Rechtspolitik 2001, 159 ff. (zit. ZRP).
- Dies.
Brigit Laubach:
Stellungnahme zu Fragen der Parlaments- und Fraktionsautonomie im Zusammenhang mit der Zahlung von Funktionszulagen an Abgeordnete im Auftrag der Landtagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN Baden - Württemberg, 2003.
- Lesch
Heiko Lesch:
Zweckwidrige Verwendung von Fraktionszuschüssen als Untreue? Zeitschrift für Rechtspolitik 2002, 159 ff. (zit. ZRP).
- Lieber/Iwers/Ernst
Hasso Lieber/Steffen Iwers/Martina Ernst:
Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, 2012 (zit. Bearbeiter, in: Lieber/Iwers/Ernst).
- Linck
Joachim Linck:
Zur Zulässigkeit Parlamentarischer Funktionszulagen, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1976, 54 ff. (zit. ZParl).
- Ders.
Fraktionschef mit goldenem Zügel – Zahlung von Zulagen für Funktionsträger muss gesetzlich klar geregelt sein, in: Thüringische Landeszeitung vom 2. Juli 2012
- Linck/Baldus
Joachim Linck/Manfred Baldus/Joachim Lindner/Holger Poppenhäger/Matthias Ruffert (Hrsg.):
Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar 2013 (zit. Bearbeiter, in: Linck/Baldus).
- Löwer/Tettinger
Wolfgang Löwer/Peter J. Tettinger:
Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002 (zit. Bearbeiter, in: Löwer/Tettinger).
- Lohr
Axel Lohr:
Die Besteuerung von Politikern, Deutsches Steuerrecht 1997, 1230 ff (zit. DStR).
- von Mangoldt/Klein/Starck
Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.):
Kommentar zum Grundgesetz, Bd. I (Art. 1-19), 6. Aufl. 2010; Bd. II (Art. 20-82), 6. Aufl. 2010; Bd. III (Art. 83-146), 6. Aufl. 2011 (zit. Bearbeiter, in: von Mangoldt/Klein/Starck).
- Maunz/Dürig
Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz/Hans-Hugo Klein/Matthias Herdgen (Hrsg.):
Grundgesetz, Kommentar, Loseblattausgabe, Stand: 65. Erg. 2012 (zit. Bearbeiter, in: Maunz/Dürig).

Maunz/Schmidt-Bleibtreu	Theodor Maunz/Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein/Herbert Bethge u.a.: Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Loseblattausgabe, Stand: 37. Erg. 2012, (zit. Bearbeiter, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu).
Menzel	Jörg Menzel: Freie Länder, gleiche Abgeordnete, mächtige Fraktionsvorsitzende, Thüringer Verwaltungsblätter 2001, 6 ff. (zit. ThürVBl.).
Morlok	Martin Morlok: Gesetzliche Regelung des Rechtsstatus und der Finanzierung der Bundestagsfraktionen, Neue Juristische Wochenschrift 1995, 29 ff (zit.: NJW).
von Münch	Ingo von Münch: Staatsrecht, Bd. II, 5. Aufl. 2002.
von Münch/Kunig	Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.): Grundgesetz - Kommentar, Bd. I-II, 6. Aufl. 2012 (zit. Bearbeiter, in: von Münch/Kunig).
Rau	Markus Rau: Parlamentarische Funktionszulagen und der verfassungsrechtliche Status der Abgeordneten - BVerfGE 102, 224, Juristische Schulung 2001, 755 ff. (zit. JuS).
Rechnungshof Baden-Württemberg	Zuschüsse und sonstige Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode, Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung, www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de .
Röper	Erich Röper: Funktionszulagen versus Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten, Die Öffentliche Verwaltung 2002, 655 ff.(zit. DÖV).
Ders.	Umwegfinanzierung der Fraktionshierarchien, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2003, 419 ff. (zit. ZParl).
Schlaich	Klaus Schlaich/Hermann Josef Schreiner, : Die Entschädigung der Abgeordneten, Neue Juristische Wochenschrift 1979, 673 ff (zit. NJW).
Schmahl	Stefanie Schmahl: Funktionszulagen – ein Verstoß gegen Mandatsfreiheit und Gleichheit der Abgeordneten?, Archiv für Öffentliches Recht, Band 130 (2005), 114 ff.
Schmidt-Bleibtreu/ Hofmann/Hopfau	Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Axel Hopfau: Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011 (zit. Bearbeiter, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau).

Schmidt	Ulrike Schmidt: Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln, Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, 2010.
Schmidt-Jortzig	Schmidt-Jortzig, Edzard: Materielle Grundlagen für die parlamentarische Mandatsarbeit. Zu den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2014, 247 ff. (zit. ZParl).
Schmidt/Weberink	Markus Schmidt/Michael Weberink: Gleichheit hat Vorrang? Anmerkungen zu Zulässigkeit von Funktionszulagen für parlamentarische Funktionsträger anlässlich des Bundesverfassungsgerichtsurteils – 2 BvH 3/ 91 vom 21. Juli 2000, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, 10. Jahrgang (2000) (zit. MIP).
Steiner	Udo Steiner: Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gewährung von Zulagen an Mitglieder des Bayerischen Landtags mit besonderen Funktionen innerhalb einer Fraktion erstattet im Auftrag der Präsidentin des Bayerischen Landtags, Februar 2012, Umdruck.
Thüringer Landtag	Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der SPD zur Offenlegung von Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften von Abgeordneten des Landtags, LT- Drs. 5/6275 www.thueringer-landtag.de .
Thüringer Rechnungshof	Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 ThürlHO zur Bewirtschaftung und Verwendung der Leistungen an die Fraktionen im Landtag, www.rechnungshof.thueringen.de .
Umbach/ Clemens/ Dollinger	Dieter Umbach/ Thomas Clemens/ Franz-Wilhelm Dollinger: Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch, 2. Aufl. 2005 (zit. Bearbeiter, in Clemens/ Umbach/ Dollinger)
Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts	Edzard Schmidt-Jortzig/Martina Neise/Wolfgang Schultze/Felix Welti/Brun-Otto Bryde/Stefanie Schmahl/Holger Schwannecke/Wolfgang Zeh/Rainer Funke/Suzanne S. Schüttemeyer/Carl-Dieter Spranger: Unabhängige Kommission zu Frage des Abgeordnetenrechts, Drs. 17/12500, www.bundestag.de .
Welti	Felix Welti: Funktionszulagen im Konflikt mit Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten?, Die Öffentliche Verwaltung 2001, 705 ff. (zit. DÖV).

- Zeh
Wolfgang Zeh:
Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Vergütung für
Funktionsträger in Parlamentsfraktionen;
Gutachtliche Stellungnahme erstattet im Auftrag des
Landtags Mecklenburg-Vorpommern; Umdruck.
- Ziekow
Jan Ziekow:
Abweichung von bindenden Verfassungsgerichtsent-
scheidungen?
Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1995, 247 ff (zit.
NVwZ).
- Zierlein
Karl-Georg Zierlein:
Die Ersatzzuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts
in landesverfassungsrechtlichen Organstreitverfahren
Archiv des öffentlichen Rechts 118 (1993), 66 ff
(zit.: AöR).

Anlagenverzeichnis

Bündnis 90/ DIE GRÜNEN-Fraktion, Schreiben vom 24. Oktober 2013

Die SPD-Fraktion, Schreiben vom 18. November 2013

DIE LINKE-Fraktion, Schreiben vom 25. November 2013

CDU-Fraktion, Schreiben vom 10. September 2014 mit Anlagen*

FDP-Fraktion, Schreiben vom 25. September 2014

AFD-Fraktion, Schreiben vom 17. Dezember 2014

* Aus technischen Gründen hier nicht veröffentlicht.