

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT.

Zweiter Senat

- Der Vorsitzende -

2 BvK 1/03

Karlsruhe, 27.11.2003

Durchwahl 9101-201

1. Deutscher Bundestag
vertreten durch den Präsidenten
11011 Berlin
2. Landtag von Baden-Württemberg
vertreten durch den Präsidenten
Haus des Landtags
70173 Stuttgart
3. Bayerischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
81627 München
4. Abgeordnetenhaus von Berlin
vertreten durch den Präsidenten
Im ehemaligen Preußischen Landtag
10111 Berlin
5. Landtag Brandenburg
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 60 10 64, 14410 Potsdam
6. Bremische Bürgerschaft
vertreten durch den Präsidenten
Haus der Bürgerschaft
Postfach 10 69 09, 28069 Bremen
7. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
vertreten durch die Präsidentin
Postfach 10 09 02, 20006 Hamburg
8. Hessischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 32 40, 65022 Wiesbaden
9. Landtag Mecklenburg-Vorpommern
vertreten durch den Präsidenten
Schloß Schwerin
Lennéstraße 1, 19053 Schwerin
10. Niedersächsischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 44 07, 30044 Hannover
11. Landtag Nordrhein-Westfalen
vertreten durch den Präsidenten
Haus des Landtags
Postfach 10 11 43, 40002 Düsseldorf



12. Landtag Rheinland-Pfalz
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 30 40, 55020 Mainz
13. Landtag des Saarlandes
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 10 18 33, 66018 Saarbrücken
14. Sächsischer Landtag
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 12 09 05, 01008 Dresden
15. Landtag von Sachsen-Anhalt
vertreten durch den Präsidenten
Postfach 19 69, 39094 Magdeburg
16. Thüringer Landtag
vertreten durch die Präsidentin
Postfach 9 41, 99019 Erfurt

Betr.: Verfahren über den Antrag, festzustellen:

- a) Das Gesetz des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur Aufhebung des Gesetzesbeschlusses zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes (Drucksache 15/2650) vom 9. Mai 2003 über die Aufhebung der Neuregelung der Abgeordnetenentschädigung durch Gesetz vom 2. April 2003 (Drucksache 15/1953 und Drucksache 15/2516) hat dadurch gegen Artikel 11 Absätze 3, 1 und 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Verbindung mit den Artikeln 38 Absatz 1, 48 Absatz 3 Satz 1 und 28 Absatz 1 Sätze 1 und 2 GG verstoßen, dass es eine gesetzliche Regelung zur angemessenen und dem formalisierten Gleichheitssatz entsprechenden Entschädigung der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages und damit auch des Antragstellers ersatzlos aufhob und damit den verfassungswidrigen Zustand vor der Neuregelung zum Nachteil des Antragstellers in Geltung beließ.
- b) Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages (<Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz - SH AbgG -> in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Februar 1991 <GVOBl Schl.-H. 1991 S. 100, ber. 1992 S. 225, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2002, GVOBl S. 269>) ist aus den vorbezeichneten Gründen verfassungswidrig und verletzt gleichermaßen die Rechte des Antragstellers.

Antragsteller: Hermann Benker, Mitglied des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Ostring 22, 23739 Neustadt in Holstein

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Horst Kratzmann,
Eichendorffstraße 7, 23758 Oldenburg -

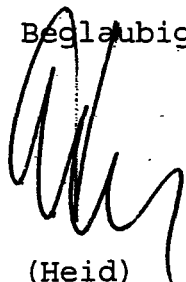
Antragsgegner: Landtag von Schleswig-Holstein
vertreten durch den Präsidenten
Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70,
24105 Kiel

Anl.: diverse

Anbei wird Ihnen ein Abdruck der Antragsschrift vom 29. September 2003 nebst 16 Anlagen übersandt. Einer eventuellen Stellungnahme, die in 30 Stücken einzureichen wäre, wird bis zum 31. Januar 2004 entgegengesehen.

Prof. Dr. Dres. h.c. Hassemer
Vizepräsident

Beglaubigt



(Heid)
Regierungsoberinspektor



Die oben genannten Anlagen können im
Ausschuss-Sekretariat eingesehen werden.

Dr. HORST KRATZMANN
Rechtsanwalt

Eichendorffstraße 7
23758 Oldenburg i. H.
Tel. 04361-7041
und Fax

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

29. September 2003

Antragsteller:

Mitglied des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Hermann Benker
Ostring 22
23730 Neustadt in Holstein

Antragsgegner:

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Vertreter gemäß § 22 BVerfGG:

Rechtsanwalt
Dr. Horst Kratzmann
Eichendorffstraße 7
23758 Oldenburg

Vertreten durch:

Landtagspräsident
Heinz-Werner Arens
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Das Mitglied des Schleswig-Holsteinischen Landtages Hermann Benker
beantragt gemäß Artikel 99 GG, Artikel 44 Abs. 1 Ziffer 1 der Verfassung des
Landes Schleswig-Holstein (Verf. SH), §§ 73 ff. BVerfGG

f e s t z u s t e l l e n:

- a) Das Gesetz des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur Aufhebung des Gesetzesbeschlusses zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes (Drucksache 15/2650 als Anlage 1) vom 9. Mai 2003 über die Aufhebung der Neuregelung der Abgeordnetenentschädigung durch Gesetz vom 2. April 2003 (Drucksache 15/1953 als Anlage 2 und Drucksache 15/2516 als Anlage 3) hat dadurch gegen Artikel 11 Absätze 3, 1 und 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Verbindung mit den Artikeln 38 Absatz 1, 48 Absatz 3 Satz 1 und 28 Absatz 1 Sätze 1 und

2 GG verstoßen, dass es eine gesetzliche Regelung zur angemessenen *und* dem formalisierten Gleichheitssatz entsprechenden Entschädigung der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages und damit auch des Antragstellers ersatzlos aufhob und damit den verfassungswidrigen Zustand vor der Neuregelung zum Nachteil des Antragsstellers in Geltung beließ.

- b) Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages [(Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz – SH AbgG –) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Februar 1991 (GVObI. Schl.-H. 1991 S. 100, ber. 1992 S. 225, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2002, GVObI S. 269)] ist aus den vorbezeichneten Gründen verfassungswidrig und verletzt gleichermaßen die Rechte des Antragstellers.

A. Zulässigkeit des Antrages

Der Antragsteller ist parteifähig in diesem Landesorganstreitverfahren. Artikel 11 Abs. 3 in Verbindung mit den Absätzen 1 und 2 Verf. SH stattet ihn als Abgeordneten mit eigenen Rechten aus. Artikel 44 Absatz 1 Satz 1 Verf. SH weist die Entscheidung in diesem Streitverfahren auf der Grundlage des Artikels 99 GG dem Bundesverfassungsgericht zu. Auf die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE 4, 144 (148) vor allem, aber auch BVerfGE 93, 195 (202); 102, 224 (231), die allerdings auf die nur subsidiäre Zuständigkeit des BVerfG nach dem Artikel 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG zurückgehen] wird verwiesen.

B. Begründetheit des Antrages:

Der Antrag gründet sich auf den Rechtsstandpunkt, dass der Antragsgegner mit der übereilten, durch massiven politischen Druck von aussen begleiteten „Selbstkorrektur“ [s. u. B (4), (5)] einen keineswegs verfassungskonformen Ausweg [(s. u. B (7), auch (8)] gewählt hat. In der Rückkehr zum alten verfassungswidri-

gen Zustand [s. u. B (6)] ist vielmehr eine Verletzung der Rechte des Antragstellers zu erblicken [s. u. B (7) a), b) mit (1)]. Sie rechtfertigt nach Auffassung des Antragsstellers die Feststellung der Verfassungswidrigkeit mit sofortiger Wirkung und ohne Fristsetzung [s. u. (7) c)].

Dem Antragsteller ist bewusst, dass sich dem Antragsgegner zwei verfassungskonforme Auswege aus seinem politischen Dilemma boten:

- Er hätte dem politischen Druck widerstehen und an der als richtig erkannten Gesamtlösung und damit an der für 2003 vorgesehenen Teillösung des Problems der Abgeordnetenentschädigung [s. u. B (3) a)] festhalten können. Oder:
- Der Landtag hätte auch die Kritik abfangen und unter weitgehender Kanalisierung des politischen Drucks die für 2005 vorgesehene Vervollständigung der Entschädigungsneuregelung [s. u. B (3) b)] auf das Jahr 2003 vorziehen können.

Der Landtag hatte damit die zumindest formale, doch nach seinem Selbstverständnis fraglos auch reale gesetzgeberische Freiheit, zwischen der vorläufig halben und der sofort kompletten Lösung, also zwischen zwei ausgearbeiteten verfassungsgerechtlich korrekten Gesetzesregelungen zu wählen und sich ggf. so in einer nicht zu beanstandenden Weise seiner Zwangslage zu entziehen.

In Ansehung dieser parlamentarischen Gestaltungsfreiheit hat sich der Antragsteller auf die negative Fassung seines Antrages beschränkt. Er darf dem Landtag als Antragsgegner auch mit der Formulierung seines Begehrens nicht vorgeben, welche der Lösungsalternativen er in dem kritischen Zeitraum des Frühjahrs 2003 hätte wählen müssen.

Im einzelnen wird ausgeführt:

- (1) Das bislang und immer noch geltende Schleswig-Holsteinische Abgeordnetengesetz (SH AbgG) vom 13. Februar 1991 in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Februar 1991 (GVOBl. Schl.-H. S.100, ber.

1992 S.225, zuletzt geändert am 12. November 2002) verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen Vorschriften der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und des Grundgesetzes.

a) Das Gesetz wies und weist eine Vielzahl von differenzierten, individuellen oder pauschalierten zusätzlichen finanziellen Leistungen an einzelne Abgeordnete aus, die insgesamt 54 von 89 Abgeordneten erfassen und damit 60,7 % aller Abgeordneten besser stellen als den Antragsteller (Stand: 11.10.2002 als Anlage 4). Der § 6 Abs. 2 SH AbgG bestimmt dazu:

„Als zusätzliche Entschädigung für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktion erhalten

1. die Präsidentin oder der Präsident 100 v.H.
2. die Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten 50 v.H
3. die Vorsitzenden der Ausschüsse des Landtages 20 v. H.
4. die Fraktionsvorsitzenden 125 v. H.
5. eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter der dänischen Minderheit, wenn die Stärke einer Fraktion nicht erreicht wird, 75 v. H.
6. die parlamentarischen Geschäftsführerinnen oder die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen 75 v. H.
7. die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden 30 v. H.
8. die Vorsitzenden der Fraktionsarbeitskreise 20 v. H.

von 3926,72 €.“

Diese Bestimmungen widersprechen den Prinzipien der grundsätzlich privilegienfeindlichen Demokratie. Ihre konkrete Ausprägung haben diese Prinzipien bei der Wahrnehmung des Wahlrechts in Bund und Ländern ebenso wie bei der Ausübung der Abgeordnetenmandate im Gebot der höchstmöglichen Gleichheit gefunden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ordnet das Gebot die formale Gleichstellung der Abgeordneten in ihrer Position *und* in ihrer Entschädigung an; sie verträgt nur sehr wenige Ausnahmen [BVerfGE 40, 296 (317 ff.); 84, 304 (325);

96, 264 (278); 102, 224, (233, 237 ff.)]. Diese Grundsätze beachtet das alte und immer noch geltende Gesetz nicht.

b) Darüber hinaus widersprechen die zusätzlichen Aufwandsentschädigungen in ihrer Unvollständigkeit auch den eigenen Differenzierungsgrundsätzen für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen. Der Antragsteller z. B. ist tourismuspolitischer und handwerkspolitischer Sprecher seiner Fraktion. In Aufgabe und Funktion entspricht dies in etwa einem Arbeitskreis- und Ausschussvorsitzenden.

c) Die tatsächlichen Bezüge des Antragstellers betragen gem. § 27 Abs 3 SH AbgG nach Abzug von 30% der Entschädigung aufgrund eines Anspruchs aus Versorgungsbezügen des Bundes 2748,01 € (Anlage 5). Sie entsprechen in ihrer absoluten, selbst ungekürzten Höhe von 3926,72 € nicht den Anforderungen an eine angemessene Entschädigung im Sinne des Artikels 11 Abs. 3 Verf. SH. Das ist in den Empfehlungen der Unabhängigen Sachverständigenkommission („Benda-Kommission“) zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung („Benda-Gutachten“, vergl. Drucksache 15/1500 als Anlage 6) eindeutig dargelegt:

„Nach Meinung der Kommission können unterschiedliche Berufe als vergleichbar angesehen werden. Dabei ist sowohl an Berufe der freien Wirtschaft – etwa Geschäftsführer eines mittelständischen Unternehmens in Schleswig-Holstein – als auch aus dem öffentlichen Dienst – etwa eines Professors der Besoldungsgruppe C 3 oder eines Richters der Besoldungsgruppe R 2 – zu denken. Konkret hat die Kommission sich darauf verständigt, die Richterbesoldungsgruppe R 2 als Bezugsgröße zu wählen“.

d) Hinzu kommt ein Gesichtspunkt, der aus den Ausführungen zu a) und c) abzuleiten ist, aber konkreter Angaben nicht bedarf: Allein schon die Ausdifferenzierung der Abgeordnetenentschädigung lässt es als wahrscheinlich erscheinen, dass das durchschnittliche Abgeordneteneinkommen im

Schleswig-Holsteinischen Landtag beträchtlich über dem des Antragstellers liegt, der keine Funktionszulagen erhält. Das Bundesverfassungsgericht hat die darin liegende Möglichkeit einer Unterbezahlung sehr deutlich formuliert:

„(Es) könnte eine breite Streuung der besonders zu entschädigenden Funktionsstellen die Bereitschaft gerade der einflussreichen, mit Funktionszulagen ausgestatteten Abgeordneten mindern, die reguläre Entschädigung von Zeit zu Zeit den steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen; . . .“ [BVerfGE 102, 224 (241)].

Von daher gesehen ist eine Verletzung des Artikels 11 Abs. 3 sogar *prima facie* nicht von der Hand zu weisen.

- (2) Im Schleswig-Holsteinischen Landtag existieren seit 1992 Überlegungen, die für die Entschädigung der Abgeordneten geltenden Regelungen in eine neue, den verfassungsgerichtlichen Vorgaben entsprechende Form zu überführen. Der Antragsteller hat auf die Notwendigkeit der Neuordnung des Abgeordnetengesetzes auch hinsichtlich der Angemessenheit der Entschädigung bereits in einer Parlamentsdebatte 1992 in Verbindung mit einem erwarteten Urteil des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen (Plenarprotokoll 13/13 S. 840 als Anlage 7).

In der konkreten Umsetzung im Anschluss an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224) sollte u. a. auch eine Altersversorgung eingeführt werden, die vom Bundesverfassungsgericht in einer älteren Entscheidung als verfassungsrechtlich möglich angesehen worden war [BVerfGE 32, 157 (165)]. Orientierungsrichtlinie für die umfassende Neuordnung der Abgeordnetenentschädigung war das schon erwähnte „Benda-Gutachten“.

- (3) Das Gesetz des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 2. April 2003 (Anlage 3, s. auch Plenarprotokoll 15/83 als Anlage 8) regelte auf der zuvor

genannten Grundlage den Komplex der Abgeordnetenentschädigung in zwei Stufen vollständig neu.

a) Es führte die nachstehenden Komponenten der ins Auge gefassten Gesamregelung zu *sofortiger Wirkung* ab 1. Juni 2003:

- Festsetzung einer angemessenen Entschädigung, „die sich an einem Zwölftel der Jahresbezüge einer Richterin oder eines Richters der Besoldungsgruppe R 2 orientiert“.
- Einschränkung der zusätzlichen Entschädigungen für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen auf
 1. Präsidentin oder Präsidenten
 2. Vizepräsidentin oder Vizepräsidenten
 3. Fraktionsvorsitzende
 4. eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten der dänischen Minderheit
 5. die parlamentarischen Geschäftsführer.

Hiernach gibt es nur noch 12 Funktionsträger mit zusätzlichen Entschädigungsleistungen gegenüber 54 zuvor.

- Beschränkung der Kostenpauschale
- Ersatz der Pauschalen für Tagegeld, Fahrkosten und Wahlkreis durch kostenrechnenden Nachweis
- Festschreibung der Altersversorgung auf Versicherungsgrundlage.

b) *Später*, von der 16. Legislaturperiode an (d. h. ab 2005), sollten in einer zweiten Stufe die nachstehenden Komponenten in Kraft treten:

- Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung um 1000,- € auf 6700,- €
- Anhebung um weitere 500 € als Ausgleich für den fehlenden steuerlichen Vorwegabzug

- Realisierung einer Altersversorgung auf Versicherungsgrundlage
- Verkürzung des Übergangsgeldes.

(4) Das am 2. April 2003 beschlossene Gesetz trat zunächst einmal gar nicht in Kraft, denn es ist aus nicht nachvollziehbaren Gründen nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Nr. 5 am 24. April 2003 veröffentlicht worden, obwohl Artikel 39 Verf. SH eine unverzügliche Verkündung gebietet. Die Ausgabe Nr. 5 wies an sich Platz genug auf, weil sie nur drei Verordnungen aus dem Zeitraum vom 20. März bis zum 1. April 2003 enthielt. Das nachfolgende Gesetzblatt Nr. 6 vom 22. Mai erfasste dagegen 15 Verordnungen und Gesetze aus dem Zeitraum vom 8. April bis zum 13. Mai 2003, darunter auch das nachstehend behandelte Aufhebungsgesetz vom 9. Mai 2003.

(5) Doch auch der Gesetzesbeschluss als solcher hatte nicht lange Bestand. Aufgrund der kampagnenartigen Darstellung in der Presse (vergl. z. B. die Bildzeitungen vom 30. April und 5. Mai 2003 als Anlage 9 und 10) und des dadurch provozierten massiven Widerstandes in der Bevölkerung und in den Reihen von Parteigremien und -mitgliedern, der vereinzelt in die Nähe einer Nötigung geriet, hat der Schleswig-Holsteinische Landtag mehrheitlich mit den Stimmen von SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen von FDP, SSW sowie des Antragstellers, bei Stimmenthaltung der Abgeordneten Fuß und Fröhlich, das Neuregelungsgesetz vom 2. April 2003 am 9. Mai 2003 ohne Aussprache wieder aufgehoben (Plenarprotokoll 15/88 als Anlage 11). Die Aufhebung war mit Dringlichkeitsantrag auf die Tagesordnung des 7. Mai gesetzt (Plenarprotokoll 15/86 als Anlage 12) und am 9. Mai im Ausschuss beraten worden (Niederschrift Innen- und Rechtsausschuss 76. Sitzung als Anlage 13 und Drucksachen 15/2660 und 15/2671 als Anlagen 14 und 15). Die Aufhebung wurde veröffentlicht im Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Nr. 6 am 22. Mai 2003. Damit missachtete der Landtag übrigens seinen Auftrag, auch bei Widerständen

eine verfassungsrechtliche gebotene gesetzliche Entschädigungsregelung herbeizuführen. Er ist insoweit darin sogar strafrechtlich geschützt.

(6) Im gleichen Akt kehrte der Landtag zur alten, als verfassungswidrig erkannten, aber niemals ausser Kraft getretenen Entschädigungsregelung zurück. Er setzte sich damit u.a. über den Tenor des „Thüringischen Urteils“ [BVerfGE 102, 224 betr. Nr. 3,7 u. 8 der Auflistung in (1) a) oben] hinweg. Er sah zugleich davon ab, als Alternative zur Beibehaltung der zeitlich gestuften Inkraftsetzung, die Teillösung mit der ab 1. Juni 2003 vorgesehenen Einführung einer angemessenen Entschädigung und der Einschränkung der Funktionszulagen in Geltung zu belassen *und* zusätzlich den ab 2005 vorgesehenen zweiten Teil der Neufassung der Abgeordnetenvergütung vorzuziehen und zeitgleich in Kraft zu setzen. Auf diese Weise hätte er sofort eine nicht nur korrekte und umfassende, sondern auch dem politischen Streit mehr oder weniger entzogene Konzeption zum Gesetz machen können.

(7) Die Vorgehensweise des Antragsgegners war verfassungsrechtlich nicht korrekt.

a) Das als politische „Bruchlandung“ zu qualifizierende Ergebnis der gesetzgeberischen Bemühungen um eine Neugestaltung der Abgeordnetenentschädigung verletzt das Recht des Antragstellers auf eine angemessene Entschädigung. Denn er stand bisher und steht *jetzt wieder* auf der untersten Stufe der „Abgeordnetenlaufbahn“ bzw. der Einkommenshierarchie. Damit ist er, wie vom Antragsgegner kaum bestritten werden kann, in absoluten Zahlen unterbezahlt. Zugleich kann damit aber auch seine Unterbezahlung im Sinne der Ausführung des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE 102, 224 (241) s. o. (1) d)] als glaubhaft gemacht nicht ausgeschlossen werden.

b) An der partiellen, d. h. der ersten Stufe der Neuregelung wurde mit dem Vorwurf der „Rosinenpickerei“ gerügt, sie habe nur einige für den Abgeordneten günstige Regelungen (Diätenerhöhung) vorgezogen und andere

(Altersversorgung) auf später verschoben. Aus der Sicht des Antragstellers vermag dieser Einwand jedoch nicht durchzugreifen. Denn gerade die bei der Neuregelung sofort realisierte Erhöhung der generellen Abgeordnetenentschädigung führte überhaupt erst zu einer angemessenen Entschädigung, und zwar unabhängig von der Art der Altersversorgung. Der Zeitpunkt für die konkrete Bezifferung der angemessenen Entschädigung war spätestens mit der Bekanntgabe des Gutachtens der Benda-Kommission am 19. Dezember 2001 gegeben. Der Landtag und Antragsgegner hat sich die Auffassung der Kommission zu eigen gemacht. Zusammen mit den aus seiner Sicht notwendigen weiteren Änderungen, die zu einer Reihe von Parlamentsinitiativen führten, hat er sie nach ausführlicher Beratung am 2. April 2003 als Gesetz beschlossen.

Die Vollendung des Inkrafttretens der Entschädigungsneuregelung im Jahre 2005 würde und könnte an der beschlossenen, aber nicht verkündeten Entschädigungsanpassung nichts Wesentliches mehr geändert haben. Alle Änderungen waren in vollem Umfang im verabschiedeten Gesetz bereits verankert. Auch die vom Bundesgesetzgeber geplanten Änderungen des Einkommenssteuergesetzes dahingehend, eine Abzugsfähigkeit für Vorsorgeaufwendungen der Abgeordneten herzustellen, sind durch Zuschläge ab 2005 im Gesetz bereits berücksichtigt.

- c) Der Antragsteller hält somit die Beibehaltung der Neuregelung für ein unmittelbar und sofort wirkendes verfassungsrechtliches Gebot und in der Konsequenz ihre ersatzlose Aufhebung für eine sofort zu rügende Verfassungswidrigkeit. Dem ließe sich entgegenhalten, dass das Bundesverfassungsgericht bei zahlreichen Gesetzesanpassungen dem Gesetzgeber eine mehr oder weniger lange Frist für die Korrektur einer verfassungswidrigen Norm zugebilligt hat. Beispielsweise eskalierte im Falle der unzureichenden Besoldung von Beamten mit mehr als zwei Kindern der Druck auf einen säumigen Gesetzgeber erst allmählich.

- In BVerfGE 44, 251 überließ das Gericht nach der Feststellung der Verfassungswidrigkeit es dem Gesetzgeber, „die festgestellte Verfassungswidrigkeit durch eine verfassungsgemäße Regelung zu ersetzen“ (283).
- In BVerfGE 81, 363 präzisierte es die Aussage dahingehend, dass es die Pflicht des Gesetzgeber sei, „binnen angemessener Frist eine der Verfassung entsprechende Rechtslage herzustellen“ (384, für die Kläger galt anderes).
- Erst in BVerfG NJW 1999, 1013 f. verlor es sichtlich die Geduld und setzte dem Gesetzgeber präzise Fristen.

Von derartigen Konstellationen ist die Lage bei der Neuregelung der Abgeordnetenentschädigung in Schleswig-Holstein aber zu unterscheiden. Hier ging es nicht darum, einen zögerlichen Gesetzgeber unter weitestgehender Wahrung seiner gesetzgeberischen Freiheit an die korrekte Lösung heranzuführen. Hier hatte der Gesetzgeber schließlich gehandelt und eine – zumindest für den Antragsteller – verfassungsgemäße Entschädigungsregelung beschlossen. Gegenüber einem Gesetzgeber aber, der sich selbst schon in die Pflicht genommen hatte, bedurfte und bedarf es keiner kompetenzschonenden Steigerung von verfassungsgerichtlichen Ermahnungen.

Wenn dieser Gesetzgeber kurz darauf meinte, das fragliche Gesetz aus politischen Gründen nicht durchhalten zu können, beeinträchtigt er mit dessen Aufhebung allemal das Recht des Antragstellers. Denn er führte im Ergebnis wieder eine verfassungswidrige, nämlich unangemessen niedrige Entschädigung ein, die den Antragsteller in seinem Recht nach Artikel 11 Abs. 3 Satz 1 Verf. SH verletzt. Darüber hinaus verletzt er durch Beibehaltung der umfangreichen zusätzlichen Funktionszahlungen die gebotene Gleichbehandlung des Antragsstellers mit der Mehrheit der Abgeordneten.

Schließlich ist zu vermerken, dass der Landtag und Antragsgegner bei der Aufhebung keine künftige Änderungsabsicht hat erkennen lassen.

- (8) Dem Gesetzgeber ist es als Organ auch verwehrt, die für den einzelnen Abgeordneten in der Verfassung gebotenen Verhaltensweisen zu brechen. In Artikel 11 Abs. 3 Satz 2 Verf. SH heisst es:

„Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Dieser Anspruch ist weder übertragbar noch kann auf ihn verzichtet werden.“

Was hier dem einzelnen Abgeordneten versagt ist, kann nicht durch eine politisch oder eigennützig motivierte Mehrheitsentscheidung des Gesamtorgans herbeigeführt werden.

- (9) Die Tatsache der verfassungswidrigen Rückkehr zu einem verfassungswidrigen Gesetz rechtfertigt den Antrag, auch die Verfassungswidrigkeit des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Februar 1991 zu beantragen. Von der Logik der Begründung her finden die Ausführungen unter (7) c) oben auf diesen zusätzlichen Antrag keine Anwendung.

Die ersatzlose Aufhebung des Neuregelungsgesetzes vom 2. April 2003 und das noch geltende Abgeordnetengesetz sind somit verfassungswidrig.



Dr. Horst Kratzmann
Rechtsanwalt

Anlagen

Anlagenverzeichnis:

Nr Anlg.	Nummer Drucks. Protok.	Bezeichnung/Titel	Datum
1	15/2650	Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzesbeschlusses zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes	06. 05. 2003
2	15/1953	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes	04. 06. 2002
3	15/2516	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes	26. 03. 2003
4		Anzahl der Funktionsinhaber nach § 6 Abs.2 SH AbgG	11. 10. 2002
5		Bescheinigung über Abgeordnetenentschädigung	29. 08. 2003
6	15/1500	Empfehlungen der Unabhängigen Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung	19. 12. 2001
7	13/13	Protokoll Schleswig-Holsteinischer Landtag 13. Sitzung	12. 11. 1992
8	15/83	Protokoll Schleswig-Holsteinischer Landtag 83. Sitzung	02. 04. 2003
9		Bildzeitungsausschnitte Seite 1 und 2	30. 04. 2003
10		Bildzeitungsausschnitt Seite 2	05. 05. 2003
11	15/88	Protokoll Schleswig-Holsteinischer Landtag 88. Sitzung	09. 05. 2003
12	15/86	Protokoll Schleswig-Holsteinischer Landtag 86. Sitzung	07. 05. 2003
13		Niederschrift Innen- und Rechtsausschuss 76. Sitzung	09. 05. 2003
14	15/2660	Antrag zum Dringlichkeitsantrag „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes	07. 05. 2003
15	15/2671	Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzesbeschlusses zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes	09. 05. 2003
16		Übersicht der Abgeordnetenentschädigungen in Bundestag und den Landesparlamenten.	19. 05. 2003