



Thomas Oelmayer Kammachergasse 1

Staatsgerichtshof  
für das Land Baden-Württemberg  
Olgastr. 2

70182 Stuttgart

Kammachergasse 1  
89075 Ulm

Tel 0731/968000  
Fax 0731/9680015

### Verfassungsstreitsache

nach Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) i.V.m. § 8  
Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG)  
der Abgeordneten

1. Oelmayer, Thomas MdL
2. Dr. Murschel, Bernd MdL
3. Pix, Reinhold MdL

Konrad-Adenauer-Straße 12, 70173 Stuttgart

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Thomas Oelmayer  
Kammachergasse 1, 89073 Ulm

gegen

den 14. Landtag von Baden-Württemberg  
vertreten durch den Landtagspräsident Peter Straub MdL,  
Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

- Antragsgegner -

wegen Verstoßes gegen die Verfassung des Landes Baden-Württemberg.

Namens und in Vollmacht der Antragsteller beantrage ich,  
gemäß Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 LV festzustellen:

- I. Das Unterlassen der Schaffung einer Regelung im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags (Abgeordnetengesetz - AbgG) zur angemessenen und dem formalisierten Gleichheitssatz entsprechenden Entschädigung der Abgeordneten durch den Antragsgegner ist verfassungswidrig und verletzt die Antragsteller in ihren Rechten gemäß Art. 40, Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3 LV i.V.m. Art. 3, 28 Abs. 1 S. 1, 38 Abs. 1 S. 2 und 48 Abs. 3 S. 1 GG.
- II. Die in § 3 Abs. 3 S. 2 des Gesetzes über die Rechtstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg (FraktG) enthaltene Regelung ist verfassungswidrig und verletzt die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 40, 27 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 3, 28 Abs. 1 S. 1, 38 Abs. 1 S. 2 und 48 Abs. 3 S. 1 GG.
- III. Die in § 5 Abs. 3 S. 2 und § 6 Abs. 2a (ab 01.05.2011 § 6 Abs. 3) AbgG enthaltenen Regelungen der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung und der Kostenpauschalen sind verfassungswidrig und verletzen die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 40 S. 3, 27 Abs. 2 LV i.V.m. Art. 20 und 28 Abs. 1 S. 1 GG.
- IV. Die Regelungen über die steuerfreien Kostenpauschalen gemäß § 6 Abs. 1 und Abs. 2 AbgG sind verfassungswidrig und verletzen die Antragsteller in ihren Rechten aus Art. 3 GG.

Die Vollmachten der Antragsteller sind der Antragschrift beigelegt.

**A.**

**Verfahrensziel**

Die Antragsteller wenden sich gegen die Zustimmung des Antragsgegners zu der am 30. April 2008 beschlossenen Parlamentsreform und hierbei insbesondere gegen das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags.

Die Antragsteller sind der Auffassung, dass das Unterlassen der Schaffung einer verfassungsgemäßen Regelung der Gewährung von Funktionszulagen sie insbesondere in ihren Rechten nach Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3 und Art. 40 LV verletzt.

Zum einen deshalb, weil der Landtag aufgrund seines Beschlusses über den gemeinsamen Antrag der Fraktionen vom 26. Juli 2007 selbst davon ausgeht, dass die derzeitige Regelung der Funktionszulagenzahlung auf der Grundlage des Fraktionsgesetzes verfassungswidrig ist und zum anderen deshalb weil der Landtag mit dem Gesetz zur Änderung der Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Landtags (Abgeordnetengesetz) wieder keine verfassungskonforme Regelung geschaffen hat.

Des Weiteren wenden sich die Antragsteller gegen die in der Änderung des Abgeordnetengesetzes wiederum enthaltene Regelung der Indexierung der Diäten und der Kostenpauschale sowie der Steuerfreiheit von ca. 30% der monatlichen Aufwandsentschädigung.

**B.****Sachverhalt**

Dem Begehren der Antragsteller liegt folgender Sachverhalt zu Grunde:

**Funktionszulagen (Anträge I. und II.)**

Die Fraktionen erhalten nach den §§ 2 und 3 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg (FraktG) zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuschüsse, deren Höhe im Staatshaushaltsplan (StHpl.) festgesetzt wird.

Neben diesen direkten finanziellen Zuschüssen stellt der Landtag den Fraktionen Bedienstete zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung, überlässt ihnen Räume zur Nutzung und erbringt Sach- und Dienstleistungen.

Im Falle der Nichtbesetzung von Stellen des Parlamentarischen Beratungsdienstes erhöht sich der Zuschuss an die betreffende Fraktion um sog. Abgeltungsbeträge.

Dementsprechend setzen sich die Fraktionsgelder größtenteils, d.h. zu ca. 98%, aus den Fraktionszuschüssen und den Abgeltungsbeträgen zusammen.

Aus diesen Fraktionsgeldern werden bisher in Baden-Württemberg die Funktionszulagen an Abgeordnete der Fraktionen bezahlt.

**Anlage 1:** Landtagsdrucksache 13/1061, S.7

Die rechtlichen Grundlagen für die Abgeordnetenentschädigung sind im Abgeordnetengesetz enthalten. § 5 Abs. 1 AbgG regelt einheitlich die Höhe der monatlichen Entschädigung der Abgeordneten.

Ausnahmen hierzu sind in § 5 Abs. 2 AbgG geregelt. So erhalten der Präsident des Landtags das Zweifache und die stellvertretenden Präsidenten das Eineinhalbfache der in § 5 Abs. 1 AbgG geregelten monatlichen Entschädigung.

Darüber hinaus regelt § 6 Abs. 7 AbgG die Zahlung von zusätzlichen monatlichen Aufwandsentschädigungen für die Wahrnehmung von besonderen Funktionen. § 6 Abs. 7 AbgG regelt hierbei die Höhe der zusätzlichen monatlichen Entschädigung und benennt auch die Funktionen, deren Inhaber eine solche Zusatzentschädigung erhalten: Der Präsident des Landtags erhält demnach eine zusätzliche monatliche Entschädigung in Höhe von 807 Euro, seine Stellvertreter in Höhe von 403 Euro, die Fraktionsvorsitzenden in Höhe von 672 Euro; die

Ausschussvorsitzenden und der stellvertretende Vorsitzende des Petitionsausschusses erhalten eine Entschädigung in Höhe von 337 Euro. Dieser Betrag erhöht sich zudem für den Vorsitzenden des Petitionsausschusses um 102 Euro zur Abgeltung der amtsbedingten zusätzlichen Telefonkosten.

Neben den in § 6 Abs. 7 AbgG geregelten Funktionszulagen werden auch auf der Grundlage des § 3 Abs. 3 S. 2 FraktG Zulagen an Mitglieder einer Fraktion gezahlt, denen von der Fraktion besondere Funktionen übertragen worden sind.

Weder die besonderen Funktionen noch die Höhe der monatlichen Zahlungen für die Ausübung der Funktionen werden in § 3 Abs. 3 S. 2 FraktG näher bezeichnet.

In der Praxis werden von allen Fraktionen Zahlungen an Fraktionsmitglieder geleistet, die über die in § 6 Abs. 7 AbgG genannten Beträge hinausgehen.

So erhalten z.B. die Fraktionsvorsitzenden zusätzlich zu der in § 6 Abs. 7 AbgG genannten Entschädigung in Höhe von 672 Euro eine weitere Entschädigung aus den Fraktionsgeldern ausgezahlt. Die Höhe der geleisteten Funktionszulagen wird von den verschiedenen Fraktionen unterschiedlich gehandhabt.

Auch der Personenkreis der Zahlungsempfänger wird in der Praxis erweitert: So erhalten zum Teil auch stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Arbeitskreisvorsitzende und parlamentarische Geschäftsführer Funktionszulagen.

## **Anlage 2**      Synopse Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen der Fraktionen

Am 21. Juli 2000 verkündete das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) sein 2. Diätenurteil. Daraus folgt, dass die Zahlung von Funktionszulagen an Abgeordnete, soweit es sich nicht um den Landtagspräsidenten, seine Stellvertreter oder Fraktionsvorsitzende handelt, verfassungswidrig ist.

## **Anlage 3:**      BVerfGE vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224)

Aufgrund dieser BVerfGE vom 21. Juli 2000 wurde der Bundesverfassungsrichter a.D. Prof. Dr. Paul Kirchhof vom Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg zur Erstellung eines Rechtsgutachtens zum Thema der Zulässigkeit der Zahlung parlaments- und fraktionsautonomer Funktionszulagen an Abgeordnete des Landtags von Baden-Württemberg bestellt.

**Anlage 4:** Kirchhof-Gutachten „Zur Zulässigkeit parlaments- und fraktionsautonomer Funktionszulagen“ vom September 2001

Prof. Dr. Kirchhof kommt zu dem Ergebnis, dass es die parlaments- und fraktionsautonome Ausgestaltung der jeweils eigenen Angelegenheiten grundsätzlich ermögliche, Funktionszulagen an Abgeordnete zu bezahlen. Diese Zahlung von Funktionszulagen müsse sich jedoch im Rahmen des Rechts bewegen, habe insbesondere den demokratischen Grundsätzen zu genügen.

Anlage 4, S. 6

Auf der Grundlage der Einstufung des Landtags von Baden-Württemberg als Teilzeitparlament kommt Prof. Dr. Kirchhof zu dem Ergebnis, dass es an einer Vergleichbarkeit zwischen dem baden-württembergischen Landesparlament und dem von der BVerfGE von 2000 betroffenen Vollzeitparlament aus Thüringen an der Vergleichbarkeit fehle. Die dort entwickelten Grundsätze über die Zahlung von Funktionszulagen könnten daher nicht ohne Weiteres auf ein Teilzeitparlament übertragen werden.

Bei Vorliegen eines Teilzeitparlaments könne er sich jedoch als Lösung für das Problem des Spannungsfelds der Freiheit des Mandats einerseits und der Abhängigkeit durch innerparlamentarische Einkommenshierarchien andererseits, zusätzliche Ausgleichszahlungen vorstellen, die einen durch Übernahme von Zusatzfunktionen entstehenden Einkommensausfall ausgleichen oder einen amtsangemessenen Finanzstatus ermöglichen. Diese Ausgleichszahlungen dürften jedoch keine Zusatzeinnahme allein wegen der Wahrnehmung von Zusatzfunktionen sein.

Anlage 4, S. 26

Prof. Dr. Kirchhof kommt zu der abschließenden Aussage, dass es „erwägenswert scheine“, in einem Teilzeitparlament für Abgeordnete mit Zusatzfunktionen (stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Geschäftsführer, Ausschussvorsitzende) den durch die Wahrnehmung der Zusatzfunktion veranlassten Einkommensverzicht oder anderweitig fehlendes Einkommen in voller Höhe durch staatliche Zuwendungen – in Form einer Funktionszulage entweder nach AbgG oder FraktG – zu kompensieren.

Anlage 4, S. 38

Ansonsten sind Funktionszulagen auch nach Auffassung von Prof. Kirchhof in einem Vollzeitparlament nur für den Landtagspräsidenten, dessen Stellvertreter und die Fraktionsvorsitzenden mit der Verfassung und der Verfassungsgerichtsrechtsprechung vereinbar.

Anlage 4, S. 26

Obwohl Prof. Dr. Kirchhof dementsprechend eine Zahlung von Funktionszulagen an bestimmte Abgeordnete mit Zusatzfunktionen in einem Teilzeitparlament für möglich erachtet, hält er die Zahlung von Funktionszulagen an die Arbeitskreisvorsitzenden der Fraktionen auch in einem Teilzeitparlament für verfassungsrechtlich bedenklich:

„Weitere Funktionszulagen, die an die Binnenorganisation der Fraktionen anknüpfen – insbesondere Zulagen für Arbeitskreisvorsitzende der Fraktionen – begegnen verfassungsrechtlichen Bedenken. Mag es auch einsichtig sein, dass eine Fraktion sich in ihrer Spezialisierung spiegelbildlich zur Regierungsorganisation untergliedert, so ist doch fragwürdig, ob eine zeitliche und daran anschließend eine finanzielle Hervorhebung der Arbeitskreisvorsitzenden im Ergebnis den Weg zu einem Vollzeitparlament beschreitet, die Vielzahl der Sonderfunktionen also den Ausgangsgedanken eines Teilzeitparlaments widerlegt.“

**Anlage 5:** Thesen von Prof. Dr. Kirchhof vom 25. Februar 2002

Am 08. Mai 2002 stellte der rechtspolitische Sprecher der Fraktion Grüne, MdL Thomas Oelmayer, sein Thesenpapier „Reform der Entschädigungszahlungen an Abgeordnete des Landtags von Baden-Württemberg“ vor.

**Anlage 6:** Presseinformation „Funktionszulagen an Abgeordnete des Landtags von Baden-Württemberg“; Eckpunkte und Thesenpapier Grüne vom 08. Mai 2002

Der Abgeordnete Oelmayer äußert sich in diesem Konzept zu der Problematik der Ausgestaltung des Parlaments als Vollzeit- oder Teilzeitparlament.

Da weder im GG noch in der LV noch in sonstigen landesgesetzlichen Regelungen der Begriff des Teilzeitparlaments enthalten ist, legt er die vom Landtagspräsidenten vorgegebene und die von Prof. Dr. Kirchhof übernommene Definition des Teilzeitparlamentes zugrunde.

Demnach wird ein Parlament dann zum Teilzeitparlament, wenn es sich nach seinen Aufgaben, nach dem zeitlichen Ablauf seiner Verfahren und damit der tatsächlichen Beanspruchung der Abgeordneten sowie den allgemeinen Entschädigungszahlungen von einem Vollzeitparlament unterscheidet.

Oelmayer kommt in dem Thesenpapier zu dem Ergebnis, dass in Baden-Württemberg eine Qualifizierung des Parlaments als Teilzeitparlament nicht möglich sei, weil es sich nach seinen Aufgaben, nach dem zeitlichen Ablauf, seiner Verfahren und damit der tatsächlichen Beanspruchung der Abgeordneten sowie den allgemeinen Entschädigungszahlungen von einem Vollzeitparlament nicht unterscheidet.

In Konsequenz der Qualifizierung als Vollzeitparlament scheidet aber die Gewährung von entschädigungsgleichen Zulagen an stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Geschäftsführer, Ausschussvorsitzende und Arbeitskreisvorsitzende im Landtag von Baden-Württemberg aus.

Anlage 6, S. 9-11

Veranlasst durch das Thesenpapier Oelmayers und die darin vertretene Rechtsauffassung wurde vom Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg im Juni 2002 erneut ein Gutachten bei Prof. Dr. Kirchhof „Zur Qualifizierung des Landtags von Baden-Württemberg als Vollzeit- oder Teilzeitparlament“ in Auftrag gegeben.

**Anlage 7:** Kirchhof-Gutachten „Zur Qualifizierung des Landtags von Baden-Württemberg als Vollzeit- oder Teilzeitparlament“ vom Juni 2002

Prof. Dr. Kirchhof kommt in diesem Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Ordnung der eigenen Angelegenheiten des Parlaments – wie z.B. auch die Qualifizierung als Vollzeit- oder Teilzeitparlament – der Parlamentsautonomie unterliegt. Das Parlament hat hier weitgehende Freiheiten. Jedoch hat die Selbstqualifikation auch Grenzen: So müssen die Parlamentsaufgaben, der Ablauf des Verfahrens, die daraus resultierende Beanspruchung der Abgeordneten wirklichkeitsgerecht aufgenommen und die sich daraus ergebenden Folgerungen widerspruchsfrei geregelt werden.

Prof. Dr. Kirchhof vertritt die Auffassung, dass sich der Landtag von Baden-Württemberg auf der Grundlage seiner gegenwärtigen Aufgabenstellung, seines Verfahrens, der tatsächlichen Beanspruchung seiner Abgeordneten, der in der Parlamentsarbeit notwendig gewordenen Zusatzfunktionen und der dafür angemessenen Ausgleichszahlungen als Teilzeitparlament organisieren könne.

Anlage 7, S. 12

Aufgrund der BVerfGE von 2000 bezog der Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg am 11. Juni 2002 zum Thema Funktionszulagen Stellung. Die Beratende Äußerung wurde als Mitteilung des Rechnungshofs als Landtagsdrucksache 13/1061 veröffentlicht.

s. Anlage 1, Landtagsdrucksache 13/1061

Der Rechnungshof vertritt in der Beratenden Äußerung die Auffassung, dass die Praxis bei den Zahlungen der Funktionszulagen durch die Fraktionen nicht verfassungsgemäß sei und geht davon aus, dass eine verfassungskonforme gesetzliche Regelung geboten sei.

Der Rechnungshof teilt mit, dass zum 01. Januar 2001 die Fraktionen 61 Abgeordneten eine Funktionszulage aus Fraktionsmitteln gewährten. Dies waren 39% aller Abgeordneten. Der Anteil der Funktionszulagen an den Gesamtausgaben aller Fraktionen betrug 19,4%. Die Bandbreite lag hierbei zwischen 3,3% und 23,6% der Ausgaben der einzelnen Fraktionen.

Auch im Jahr 2007 beabsichtigte der Rechnungshof, sich erneut in einer Beratenden Äußerung zu den Fraktionszuschüssen auch zur Frage der Rechtmäßigkeit der Funktionszulagen zu äußern. Da der Zeitpunkt, zu dem die Beratende Äußerung den Fraktionen zugeleitet werden sollte, noch nicht absehbar war, leitete der Rechnungshof die wesentlichen Aussagen zum Fragenkreis Funktionszulagen und der Auffassung des Rechnungshofs den Fraktionen vorab zu.

**Anlage 8:** Stellungnahme des Rechnungshofs vom 26. November 2007

„Maßgebend sind beim Vollzeitparlament bzw. bei Vollalimentation die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Danach sind lediglich Funktionszulagen für den Landtagspräsidenten, seine Stellvertreter und für die Fraktionsvorsitzenden zulässig.“

Anlage 8, S. 1

„Bei einer Vollalimentierung ist kein Raum für sogenannte Ausgleichszahlungen zur Kompensation für zusätzliche Zeitaufwände bis zur Vollzeitbeanspruchung. Auch die Gewährung von echten Aufwandsentschädigungen muss der Gesetzgeber zumindest nach Empfänger und Höchstbetrag ausreichend bestimmen, um dem Rechtsstaatsgebot zu genügen. Aufwandsentschädigungen dürfen keine verdeckten Zusatzentschädigungen sein. Sie müssen sich an den gesamtparlamentarischen Regelungen orientieren und können deren jeweils vergleichbares Niveau nicht übersteigen.“

## Anlage 8, S. 1

„Die Diät selbst muss nach Art. 40 Landesverfassung angemessen sein und die Unabhängigkeit des Abgeordneten garantieren. Er muss damit auch unabhängig von einem anderen Einkommen angemessen leben und sich frei seinem Mandat widmen können (BVerfGE 40, 296, 311 ff.).“

## Anlage 8, S. 3

Die BVerfGE 102, 224 ff. aus dem Jahre 2000 erweiterte gegenüber dem 1. Diätenurteil aus dem Jahre 1975 jedenfalls für ein Parlament mit Vollalimentierung die Möglichkeit der gesetzlichen Gewährung von Funktionszulagen auf die Position des Fraktionsvorsitzenden, bestätigte aber im Übrigen die verfassungsrechtliche Restriktion gegenüber der parlamentarischen Praxis.

Insbesondere entsprächen die weiteren Funktionen der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, des parlamentarischen Geschäftsführers und der Ausschussvorsitzenden nicht den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an einen Empfänger von Funktionszulagen stelle; außerdem stünde die Anzahl dieser Funktionen weitgehend im Belieben von Landtag und Fraktionen.

## Anlage 8, S. 3 und 4

Der Rechnungshof stellt fest, dass es ungeachtet des Diätenurteils in Bezug auf die Gewährung von sogenannten Funktionszulagen für besondere Tätigkeiten in den Fraktionen eine abweichende Praxis in Baden-Württemberg gebe. Die Fraktionszuschüsse seien ab 01. Juni 1980 zur Zahlung von Funktionszulagen sogar erheblich aufgestockt worden.

## Anlage 8, S. 3

Der Rechnungshof fordert mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2000 ein Überdenken der Gewährung von Funktionszulagen und eine Anpassung an die geltende Verfassungsrechtslage, da das Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch für die Länder bindend sei.

## Anlage 8, S. 4

„Selbst wenn man ein Teilzeitparlament unterstellt und von der Entschädigung als nicht angemessenem Berufseinkommen bzw. als reiner Aufwandsentschädigung

ausgeht, so fehlt es beim bisherigen Konzept an einer Festlegung der Höhe der Vollalimentierung als Grenze der Gesamtentschädigung. Außerdem kann auch im Teilzeitparlament die Gleichheit im Status des Abgeordneten nur aus zwingenden Gründen durch die Gewährung von Zusatzentschädigungen tangiert werden.“

Anlage 8, S. 5

In dem Bericht zur Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung nach Art. 40 LV vom Mai 2003 stellte der Landtagspräsident fest: „...[Es] wird auch drei Jahre nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts der jetzige verfassungswidrige Zustand, wonach Funktionszulagen an nicht gesetzlich bestimmte Funktionsträger der Fraktionen aus den Fraktionskassen bezahlt werden, weiter aufrechterhalten. Ich halte dies für nicht mehr länger hinnehmbar.“

Anlage 8, S. 6/7

**Anlage 9:** Landtagsdrucksache 13/2046, S. 6

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Rechnungshof die Ansicht vertritt, dass die bisherige Praxis der Zahlung der Funktionszulagen nicht verfassungsgemäß sei. Zudem komme es auf den Gesichtspunkt des Teilzeitparlaments nicht mehr an.

Da die verfassungswidrige Lage bei den Zahlungen der Funktionszulagen nun bereits in der zweiten Legislaturperiode andauert, gehe das Bundesverfassungsgericht von einem dringlichen Handlungsbedarf des Parlaments in der laufenden Legislaturperiode aus (BVerfGE 40, 296, 329).

Anlage 8, S. 7

In der Landtagsdrucksache 14/2060 wurden die Rechnungen der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg für den Zeitraum 01. Juni 2006 bis 31. Mai 2007 veröffentlicht. Die Zahlen für den Zeitraum 01.06.2007 – 31. Mai 2008 liegen noch nicht vor.

**Anlage 10:** Landtagsdrucksache 14/2060

<b>CDU</b>	Zuschüsse	1.494.979,00 €
	sonstige Einnahmen	109.821,47 €
	davon Stellenabgeltung	101.338,34 €
	<b>Einnahmen insgesamt</b>	<b>1.604.800,47 €</b>

	<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>1.442.349,46 €</b>
	davon Fraktionsvorstand	325.489,29 €
	sonstige Funktionsträger	11.523,20 €
<b>SPD</b>	Zuschüsse	1.124.127,00 €
	sonstige Einnahmen	113.794,62 €
	davon Stellenabgeltung	89.935,48 €
	<b>Einnahmen insgesamt</b>	<b>1.237.921,62 €</b>
	<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>982.095,29 €</b>
	davon Fraktionsvorstand	196.800,00 €
	sonstige Funktionsträger	1.800,00 €
<b>GRÜNE</b>	Zuschüsse	758.013,00 €
	sonstige Einnahmen	46.607,14 €
	davon Stellenabgeltung	38.700,00 €
	<b>Einnahmen insgesamt</b>	<b>804.620,14 €</b>
	<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>662.569,04 €</b>
	davon Fraktionsvorstand	48.472,00 €
	sonstige Funktionsträger	-- €
<b>FDP/DVP</b>	Zuschüsse	686.275,00 €
	sonstige Einnahmen	5.728,32 €
	davon Stellenabgeltung	-- €
	<b>Einnahmen insgesamt</b>	<b>692.003,32 €</b>
	<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>630.270,93 €</b>
	davon Fraktionsvorstand	109.216,00 €
	sonstige Funktionsträger	29.160,00 €

Demnach gaben die CDU-Fraktion 23,37%, die SPD-Fraktion 20,22%, die Grünen-Fraktion 7,32% und die FDP/DVP-Fraktion 21,96% der Gesamtausgaben für Vergütungen an Fraktionsmitglieder – Fraktionsvorstand und sonstige Funktionsträger – für die Wahrnehmung besonderer Funktionen aus.

Im Jahr zuvor haben die Fraktionen in dem Zeitraum vom 01. Juni 2005 bis 31. Mai 2006 folgende Anteile der Gesamtausgaben für Vergütungen an Fraktionsmitglieder ausgegeben:

CDU	22,22 %
SPD	18,08 %
GRÜNE	5,18 %
FDP/DVP	17,59 %

**Anlage 11:** Landtagsdrucksache 14/746

Demnach ist in jeder Fraktion von 2005/2006 auf 2006/2007 ein prozentualer Anstieg der Ausgaben für eine Zahlung von Funktionszulagen zu verzeichnen.

s. Anlage 2: Synopse der Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen der Fraktionen

**Gesetzgebungsverfahren/Parlamentsreform**

Am 26. Juli 2007 wurde der gemeinsame Antrag aller Fraktionen des baden-württembergischen Landtags in der 30. Plenarsitzung als Landtagsdrucksache 14/1550 beschlossen. Die Fraktionen verständigten sich darauf, dass eine Parlamentsreform durchgeführt werden sollte. Außerdem wurden die gemeinsamen Ziele der geplanten Parlamentsreform als Eckpunkte festgehalten.

Als Punkt 2c des interfraktionellen Antrags wurde bezüglich der Funktionszulagen beschlossen: „Es besteht Einvernehmen, eine verfassungskonforme Regelung zu den Funktionszulagen zu treffen.“

**Anlage 12:** Landtagsdrucksache 14/1550

**Anlage 13:** Auszug aus dem Sitzungsprotokoll der 30. Plenarsitzung vom 26. Juli 2007

In dieser Plenarsitzung am 26. Juli 2007 erklärte der Abgeordnete Oelmayer:

„Ein weiterer Punkt, worüber ich mich freue, dass er in dem Antrag enthalten ist, ist das Thema Funktionszulagen. Daran arbeite ich seit dem 21. Juli 2000. Das war der Tag, als das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung bekanntgegeben hat, wonach Funktionszulagen im Parlament, die auf der Grundlage eines Fraktionsgesetzes gezahlt werden, verfassungswidrig sind, vor allem, wenn sie in die Breite gehen.“

Ich habe mir sehr viel Mühe gemacht, und habe meiner Fraktion und auch über meine Fraktion hinaus bereits im Jahr 2002 einen Vorschlag dazu unterbreitet, wie dies verfassungsrechtlich und verfassungsmäßig umzusetzen wäre.“

Anlage 13, S. 1940

Als Drucksache 14/2500 wurde der Gesetzentwurf aller Fraktionen „Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes“ am 25. März 2008 ausgegeben.

**Anlage 14:** Landtagsdrucksache 14/2500

Über diesen Gesetzentwurf fand dann in der 42. Sitzung des baden-württembergischen Parlamentes am 02. April 2008 als Tagesordnungspunkt 1b die Erste Beratung statt. Es wurde beschlossen, den Gesetzentwurf zur weiteren Beratung an den Ständigen Ausschuss zu überweisen.

**Anlage 15:** Auszug aus dem Sitzungsprotokoll der 42. Plenarsitzung vom 02. April 2008

In der 20. Sitzung des Ständigen Ausschusses am 24. April 2008 wurde der Gesetzentwurf des Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Landtagsdrucksache 14/2500) als Tagesordnungspunkt 3 behandelt.

In dieser Ausschusssitzung erklärte der Abgeordnete Thomas Oelmayer, dass er nach wie vor die Auffassung vertrete, dass durch den vorliegenden Gesetzentwurf in mehrfacher Hinsicht keine verfassungskonformen Zustände hergestellt würden und dass er daher den Gesetzentwurf ablehnen werde.

Der Ausschuss beschloss bei einer Stimmenthaltung mit 13:4 Stimmen, dem Plenum zu empfehlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Diese Beschlussempfehlung wurde als Landtagsdrucksache 14/2642 veröffentlicht.

**Anlage 16:** Auszug aus dem Sitzungsprotokoll der 20. Sitzung des Ständigen Ausschusses am 24. April 2008

**Anlage 17:** Landtagsdrucksache 14/2642

In der 44. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 30. April 2008 wurde als Punkt 1 der Tagesordnung die Zweite Beratung des Gesetzentwurfes aller Fraktionen – Drucksache 14/2500 – behandelt.

**Anlage 18:** Auszug aus dem Sitzungsprotokoll der 44. Plenarsitzung vom 30. April 2008

In dieser Sitzung erklärte der Abgeordnete Thomas Oelmayer, dass er das Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes nicht mittragen könne, da er es nicht für verfassungsgemäß halte. Er nannte mehrere Punkte, die er für verfassungswidrig hält. Er führte wörtlich aus:

„[Ein] Punkt sind die Funktionszulagen. Im Jahr 2000 wurde von Seiten des Bundesverfassungsgerichts eine Entscheidung verkündet, wonach Funktionszulagen in der Form, wie sie hier gezahlt werden, auf keinen Fall möglich und zulässig sind. Das ist ein Punkt, der für die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes spricht.“

Anlage 18, S. 3011

In dieser Parlamentssitzung wurde vom 14. baden-württembergischen Landtag das Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes beschlossen. Abstimmungsgrundlage war die Beschlussempfehlung des Ständigen Ausschusses, Landtagsdrucksache 14/2642.

Das somit beschlossene Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes wurde am 06. Mai 2008 als Landtagsdrucksache 14/2681 veröffentlicht und am 09. Mai 2008 im Gesetzblatt für Baden-Württemberg bekannt gegeben.

**Anlage 19:** Landtagsdrucksache 14/2681

**Anlage 20:** Auszug aus dem Gesetzblatt für Baden-Württemberg Nr. 6, ausgegeben am 09. Mai 2008, S. 119

### **Indexierung der Diäten und der Kostenpauschale (Antrag III.)**

Im Juli 2004 wurde der interfraktionelle Antrag beschlossen, der die Einsetzung einer unabhängigen Diätenkommission vorsah. Diese sollte aus dem Präsidenten des Landtags, dem Präsidenten des Rechnungshofs, dem Amtschef des Finanzministeriums und den beiden Abteilungsleitern der Landtagsverwaltung bestehen.

Die Diätenkommission sollte sich unter anderem mit der Indexierung der Diäten und der Kostenpauschale sowie der Steuerfreiheit der Kostenpauschale beschäftigen und diese beurteilen.

Noch bevor diese Kommission zusammentrat, legten die Fraktionen der CDU und der FDP/DVP einen Gesetzentwurf zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vor, der die Indexierung der Abgeordnetendiäten und der Kostenpauschale sowie die Steuerfreiheit der Kostenpauschale beinhaltete. Dieser wurde als Landtagsdrucksache 13/4487 am 21. Juli 2005 ausgegeben.

**Anlage 21:** Landtagsdrucksache 13/4487

Am 28. Juli 2005 fand die Erste Beratung über diesen Gesetzentwurf statt.

**Anlage 22:** Auszug aus dem Sitzungsprotokoll der 98. Plenarsitzung vom 28. Juli 2005

Die Sprecher der Fraktionen der SPD (MdL Birzele) und der Grünen (MdL Lösch), machten deutlich, dass ihre Fraktionen das Ergebnis der Diätenkommission abwarten wollten.

Anlage 22, S. 7011-7013

Der Gesetzentwurf Drucksache 13/4487 wurde per Beschluss an den Ständigen Ausschuss überwiesen.

Anlage 22, S. 7013

Am 29. September 2005 fand die 38. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 13. Landtags von Baden-Württemberg statt. In dieser Sitzung wurde als Tagesordnungspunkt 2 die Drucksache 13/4487 behandelt. Auch in dieser Sitzung sprachen sich die Vertreter der SPD (MdL Birzele) und der Grünen (MdL Walter) dafür aus, den Bericht der Diätenkommission abzuwarten und erst nach Vorlage dieses Berichts über die Landtagsdrucksache 13/4487 abzustimmen.

Der Ausschuss beschloss mit 8:7 Stimmen, dem Plenum zu empfehlen, dem Gesetzentwurf Drucksache 13/4487 in einer modifizierten Fassung zuzustimmen.

**Anlage 23:** Auszug aus dem Sitzungsprotokoll der 38. Sitzung des Ständigen Ausschusses vom 29. September 2005

Am 05. Oktober 2005 wurde die Beschlussempfehlung des Ständigen Ausschusses (Landtagsdrucksache 13/4678) ausgegeben.

**Anlage 24:** Beschlussempfehlung des Ständigen Ausschusses  
Landtagsdrucksache 13/4678

Ebenfalls am 05. Oktober 2005 fand die Zweite Beratung über den Gesetzentwurf (Landtagsdrucksache 13/4487) in der 99. Plenarsitzung statt.

**Anlage 25:** Auszug aus dem Sitzungsprotokoll der 99. Plenarsitzung vom 05. Oktober 2005

Abstimmungsgrundlage war die Beschlussempfehlung des Ständigen Ausschusses, Drucksache 13/4678. Es wurde dem Gesetzentwurf mit den Stimmen der CDU- und der FDP/DVP-Fraktionen zugestimmt. Die SPD-Fraktion und die Fraktion Grüne stimmten unter Berufung auf die ausstehende Äußerung der Diätenkommission gegen diesen Gesetzentwurf.

Der Sprecher der SPD-Fraktion MdL Fischer äußerte sich folgendermaßen:

„Die Diätenkommission sollte ursprünglich im Oktober dieses Jahres – wir haben ja nun schon Anfang Oktober – und nunmehr, wie man nun hört, im November dieses Jahres ihre Vorschläge vorlegen.“

Anlage 24, S. 7095

Die Sprecherin der Fraktion Grüne MdL Lösch führte aus:

„Man kann nicht auf der einen Seite eine externe Diätenkommission einsetzen, die das gegenwärtige System der Abgeordnetenentschädigung und -versorgung überprüfen soll, und auf der anderen Seite, bevor diese Kommission ihren Bericht vorlegt, und zwar nicht nächstes Jahr, sondern noch in diesem Monat, über eine automatische Anpassung der Diäten und der steuerfreien Pauschalen beschließen. Das ist einfach ein schlechter Stil und degradiert die Kommission zu einer Alibi-Kommission.“

Anlage 24, S. 7097

Verkündet wurde dieses Gesetz im Gesetzblatt von Baden-Württemberg vom 21. Oktober 2005

**Anlage 26:** Auszug aus dem Gesetzblatt von Baden-Württemberg vom 21. Oktober 2005, Nr. 15, S. 667

Im Zuge der Parlamentsreform (Gesetzgebungsverfahren s.o. S. 13-16) wurde auch das Thema der Indexierung der Diäten und der Kostenpauschale erneut behandelt.

In der Zweiten Beratung des Gesetzentwurfs „Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes“ in der 44. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 30. April 2008 erklärte der Abgeordnete Thomas Oelmayer, dass er diesen Gesetzentwurf für verfassungswidrig halte. In Bezug auf die Indexierung der Diäten und der Kostenpauschale führte er wörtlich aus:

„Der zweite Punkt ist das Thema der Indexierung der Diäten. Auch hier bin ich der Auffassung, dass das Parlament Mut und Transparenz aufbringen muss, wenn es in eigener Sache über Geld, über die Diäten der Abgeordneten entscheidet.“

Anlage 18, S. 3011

Das am 30. April 2008 beschlossene Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes, veröffentlicht als Landtagsdrucksache 14/2681 vom 06. Mai 2008, enthält wiederum die Indexie-

rung der Diäten der Abgeordneten und der Kostenpauschale, wobei die der Maßzahl der Einkommensentwicklung zugrunde liegenden Parameter der Indexierung von 2005 abgeändert wurden.

Beschlossen wurde eine Änderung des § 5 Abs. 3 S. 2 AbgG, in dem die Indexierung der Diäten geregelt ist. Diese Änderung trat bereits am 01. Januar 2008 in Kraft.

Anlage 19, S. 1 und 6

Die Indexierung der Kostenpauschale der Abgeordneten, bisher noch in § 6 Abs. 2a AbgG geregelt, erhält ebenfalls eine neue Berechnungsgrundlage. Diese neue Regelung wird gemäß Artikel 4 des Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes am 01. Mai 2011 als § 6 Abs. 3 AbgG in Kraft treten.

Dann wird der aktuelle § 6 Abs. 2a AbgG, der die Kostenpauschale der Abgeordneten regelt, zu § 6 Abs. 3 AbgG und erhält folgende Fassung:

„Die Kostenpauschale in Abs. 2 wird jeweils zum 01. Juli jedes Jahres nach Maßgabe der Entwicklung des Verbraucherpreisindex für Baden-Württemberg an die Kostenentwicklung angepasst, die vom Juli des abgelaufenen Jahres gegenüber dem Juli des vorangegangenen Jahres eingetreten ist. Das Statistische Landesamt teilt den entsprechenden Kostenentwicklungssatz bis 1. April eines Jahres dem Präsidenten mit. Dieser veröffentlicht den neuen Betrag im Gesetzblatt.“

Anlage 19, S. 1

Seit August 2008 wird eine erhöhte Diät an die Abgeordneten ausgezahlt. Zugrunde liegt die Bekanntmachung des Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg vom 24. Juni 2008 über die „Entschädigung und Kostenpauschalen für die Mitglieder des Landtags von Baden-Württemberg“, veröffentlicht im Gesetzblatt für Baden-Württemberg vom 27. Juni 2008 (S. 205). Die erhöhte Diät der Abgeordneten stützt sich auf § 5 Abs. 3 S. 3 und § 6 Abs. 2a Abs. 3 AbgG.

**Anlage 27:** Auszug aus dem Gesetzblatt von Baden-Württemberg vom 27. Juni 2008, Nr. 9, S. 205

**Steuerfreiheit der Kostenpauschale (Antrag IV.)**

Die Abgeordneten des baden-württembergischen Landtags erhalten zumindest eine steuerfreie Kostenpauschale in Höhe von 1660 € im Monat. Diese steuerfreie Kostenpauschale erhöht sich für Abgeordnete, die ihren Wohnsitz nicht in Stuttgart unterhalten bis zu 2056 €. Diese Pauschale soll die durch die Ausübung des Mandats entstehenden Aufwendungen abdecken, also Kosten für ein Büro im Wahlkreis, Büromaterial, Telefon und Reisen.

Im Zuge der Parlamentsreform (Gesetzgebungsverfahren s.o. S. 13-16) wurde das Thema der Steuerfreiheit der Kostenpauschale behandelt.

In der 30. Plenarsitzung am 26. Juli 2007 erklärte der Abgeordnete Oelmayer zu diesem Thema:

„Wir brauchen eine Bruttodiät deshalb, weil diese eine Vergleichbarkeit mit allen Steuerbürgerinnen und Steuerbürgern, mit aller Bürgerinnen und Bürgern in diesem Land ermöglicht. [...] Dann wäre es auch erforderlich gewesen, dass wir unsere Ausgaben – so ist es bei allen Steuerpflichtigen – wie Werbungskosten oder Betriebsausgaben nachweisen, um dann auch unsere Aufwendungen offenlegen zu können.“

Anlage 13, S. 1940

In der Zweiten Beratung des Gesetzentwurfes „Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes“ in der 44. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 30. April 2008 nannte der Abgeordnete Thomas Oelmayer zusätzlich zu den bereits oben ausgeführten Themen der Funktionszulagen und der Indexierung der Diäten und der steuerfreien Kostenpauschale als weiteren Punkt für die Verfassungswidrigkeit der beabsichtigten Gesetzesänderung den Punkt der Steuerfreiheit der Kostenpauschale. Er führte hierzu wörtlich aus:

„Der dritte Punkt ist das Thema Kostenpauschale. Auch hierzu hat nach meiner Auffassung das jetzt verabschiedete Gesetz keine verfassungskonforme Regelung gebracht. Denn alle anderen steuerpflichtigen Menschen in dieser Republik müssen ihre Werbungskosten im Prinzip nachweisen.

Nur wir als Abgeordnete wollen uns hier eine Sonderregelung genehmigen.“

Anlage 18, S. 3011

Eberhard Leibing, der frühere Landtagsdirektor äußerte sich in einem Interview anlässlich der Parlamentsreform am 18. April 2008 über die steuerfreien Kostenpauschalen folgendermaßen:

„Kritisch anzumerken ist noch, weshalb er [der Landtag] die vom Rechnungshof und vom Bund der Steuerzahler kritisierte Praxis der steuerfreien Kostenpauschale nicht angegangen ist und damit den Abgeordneten in steuerfinanzieller Hinsicht dem Bürger gleichgestellt hat.“ (S. 5)

**Anlage 28:** Auszug aus dem Radiointerviews Deutschlandradio Kultur – Länderreport – Die Zäsur vom 18. April 2008 (S. 10/11)

Bereits 2006 äußerte der Bundesfinanzhof (BFH) in seinem Beschluss vom 21.09.2006 verfassungsrechtliche Bedenken bzgl. der Steuerfreiheit der Kostenpauschale der Abgeordneten. Er sprach dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) die Aufforderung aus, dem Verfahren beizutreten zum Zwecke der Stellungnahme zu der Rechtsfrage, ob eine Verletzung des Gleichheitssatzes darin liegt, dass ein "normaler" Steuerpflichtiger für eine Steuerfreistellung seiner Einkünfte den Nachweis sämtlicher beruflicher Aufwendungen erbringen muss, während einem Abgeordneten des Deutschen Bundestags eine Aufwands-/Kostenpauschale in Höhe von ca. 30% seiner Gesamtbezüge ohne Einzelnachweis der berufsbedingten Aufwendungen steuerfrei gewährt wird.

Zudem erwägte der Senat nach Prüfung der Verfassungsfragen und bei Bejahung eines Verfassungsverstoßes eine Vorlage an das BVerfG.

**Anlage 29:** Beschluss des Bundesfinanzhofs vom 21. September 2006 (Az. VI R 81/04)

Der VI. Senat des BFH hat am 11. September 2008 in den drei Verfahren mit den Aktenzeichen VI R 63/04, VI R 81/04 und VI R 13/06, in denen die Kläger unter Bezugnahme auf die steuerfreie Kostenpauschale der Mitglieder des Deutschen Bundestags und der Abgeordneten der Länderparlamente ebenfalls eine Steuerbefreiung beanspruchen, mündlich verhandelt.

**Anlage 30:** 86. Pressemitteilung des Bundesfinanzhofs vom 11. September 2008

Der Senat des BFH wies die Klage mit Urteil vom 11. September 2008, verkündet am 02. Oktober 2008, ab, ließ hierbei die Frage einer eventuellen Verfassungswidrigkeit der Steuerfreiheit der Kostenpauschale der Abgeordneten unentschieden, da es in dem zu entscheidenden Fall letztlich nicht darauf ankomme.

Aus diesem Grund legt der BFH die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Steuerfreiheit der Kostenpauschale auch nicht dem BVerfG vor.

**Anlage 31:** Urteil des BFH vom 11. September 2008

**C.****Zulässigkeit**

1. Die Antragsteller machen geltend, dass sie durch eine Unterlassung und durch eine Handlung des 14. Landtags von Baden-Württemberg als Organ, dem sie als Abgeordnete angehören, in der Wahrnehmung ihrer durch die Landesverfassung übertragenen Rechte verletzt werden.
2. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg ergibt sich aus Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LV, § 8 Abs. 1 Nr. 1 StGHG.
3. Die Antragsteller sind Abgeordnete des Landtags und daher im Organstreitverfahren beteiligtenfähig und antragsberechtigt gemäß Art. 68 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 LV i.V.m. §§ 44, 45 StGHG.

Nach § 44 StGHG können Teile der dort genannten Verfassungsorgane Beteiligte eines Organstreitverfahrens sein, wenn sie in der Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind.

Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg (StGH Az.: GR 1/87) sind einzelne Abgeordnete des Landtags sowohl nach Art. 27 ff. LV als auch nach der Geschäftsordnung des Landtags mit eigenen Zuständigkeiten ausgestattete Beteiligte (vgl. auch Feuchte, Paul; Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kohlhammer Kommentare, 1987, Art. 68, Rn. 27).

Die Antragsteller sind zudem auch in Bezug auf den konkreten Streitgegenstand gemäß § 45 Abs. 1 und Abs. 2 StGHG antragsberechtigt.

Sie machen geltend, dass das Unterlassen des Schaffens einer Regelung zur Zahlung von **Funktionszulagen** und die hieraus resultierende Praxis der Funktionszulagenzahlungen durch die Fraktionen auf der Grundlage des § 3 Abs. 3 S. 2 FraktG zum einen gegen Art. 40 LV und Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3 LV und außerdem auch gegen Art. 3, Art. 28 Abs. 1 S. 1, Art. 38 Abs. 1 S. 2 und Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG verstoße und die Antragsteller in ihren dort geregelten Rechten verletze.

Funktionszulagen können als Teil der Abgeordnetenentschädigung begriffen werden und sind damit dem formalen Gleichheitssatz unterworfen (BVerfGE 40, 296, 318; BVerfGE 102, 224, 232).

Die Antragsteller sind als Abgeordnete ohne zusätzlich dotierte Funktion im Vergleich zu Abgeordneten, die eine Funktionszulage erhalten, finanziell benachteiligt und dadurch verfassungswidrig in ihrem Status beeinträchtigt.

Zudem verletzen die angegriffenen Regelungen der §§ 5 Abs. 3 S. 2, 6 Abs. 2a (ab 01.05.2011 § 6 Abs. 3) Abgeordnetengesetz (AbgG), welche die **Indexierung der Diäten und der Kostenpauschale** regeln, die Rechte der Antragsteller aus Art. 40, Art. 27 Abs. 2 LV und das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip der Art. 20 GG, Art. 28 Abs 1 S. 1 GG.

Gemäß Art. 27 Abs. 2 LV übt der Landtag unter anderem die gesetzgebende Gewalt aus. Als Abgeordnete sind die Antragsteller Mitglieder des Landtags und damit Teil der gesetzgebenden Gewalt. Diese verfassungsrechtlich verbürgte Stellung der Abgeordneten und deren Unabhängigkeit wird gemäß Art. 40 LV durch den Anspruch auf eine angemessene Entschädigung gesichert, die durch ein Gesetz gesondert geregelt werden muss. Durch die Indexierung der Regelung der Entschädigung und der Kostenpauschale werden die Antragsteller somit in ihrem verfassungsrechtlich verbürgten Recht verletzt, die Angemessenheit der Entschädigung zu regeln.

Der einzigen Kontrolle, der das Parlament bei dem Beschluss der Diäten unterliegt, ist die der Öffentlichkeit und deren Meinung. Wenn eine Erhöhung der Diäten und der Kostenpauschalen der Abgeordneten ohne öffentliche Diskussion stattfindet, wird der Grundsatz der Öffentlichkeit dieser Entscheidung ausgehöhlt und verstößt gegen demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien.

Die **Steuerfreiheit der Kostenpauschale** des § 6 AbgG i.V.m. § 3 Nr. 12 EStG verstößt gegen Art. 3 GG.

Es liegt eine Verletzung des Gleichheitssatzes darin, dass ein „normaler“ Steuerpflichtiger für eine Steuerfreistellung seiner Einkünfte den Nachweis sämtlicher beruflicher Aufwendungen erbringen muss, während einem Abgeordneten des baden-württembergischen Landtags eine Aufwands-/Kostenpauschale in Höhe von ca. 30% seiner Gesamtbezüge ohne Einzelnachweis der berufsbedingten Aufwendungen steuerfrei gewährt wird.

4. Der Antragsgegner ist als oberstes Landesorgan gemäß Art. 68 Abs. 1 Nr. 1 LV, § 44 StGHG beteiligtenfähig.

5. Das Rechtsschutzinteresse der Antragsteller wird bereits durch die Antragsbefugnis indiziert.
6. Die Antragsfrist nach § 45 Abs. 3 StGHG ist gewahrt.

Das Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes wurde am 30. April 2008 beschlossen und am 09. Mai 2008 im Gesetzblatt für Baden-Württemberg veröffentlicht. Bis zum Tag des Beschlusses arbeiteten die Antragsteller auf eine verfassungsgemäße Regelung der Zahlung von Funktionszulagen hin und vertrauten darauf, dass der Gesetzgeber einen verfassungsgemäßen Zustand herbeiführen werde. Dieses Vertrauen wurde auch dadurch gestützt, dass die Fraktionen in dem vom Landtag am 26. Juli 2007 verabschiedeten Antrag aller Fraktionen unter Punkt 2c beschlossen hatten, dass Einvernehmen besteht, eine verfassungskonforme Regelung zu den Funktionszulagen zu treffen (Landtagsdrucksache 14/1550). Erst seit der Veröffentlichung im Gesetzblatt der Änderung des Abgeordnetengesetzes am 09. Mai 2008 war für die Antragsteller klar, dass eine verfassungskonforme Regelung der Funktionszulagen entgegen des Beschlusses vom 26. Juli 2007 nicht getroffen werden würde.

Auch hinsichtlich der angegriffenen Indexierung der Diäten und der Kostenpauschale und der Steuerfreiheit der Kostenpauschale ist aufgrund der Veröffentlichung der Änderung des Abgeordnetengesetzes am 09. Mai 2008 die Antragsfrist des § 45 Abs. 3 StGHG gewahrt.

**D.****Begründetheit****Funktionszulagen (Anträge I. und II.)**

Nach Rechtsauffassung der Antragsteller hat der Antragsgegner durch das Unterlassen der Schaffung einer verfassungsgemäßen Regelung zur Zahlung von Funktionszulagen und die dadurch erfolgte Billigung der bisher gängigen verfassungswidrigen Praxis der Funktionszulagenzahlungen durch die Fraktionen die Antragsteller in ihren Rechten nach Art. 40 LV und Art. 27 Abs. 3 LV verletzt. Des Weiteren verstößt dieses Unterlassen auch gegen Art. 3, Art. 28 Abs. 1 S. 1, 38 Abs. 1 S. 2 und Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG.

In den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von 1975 (BVerfGE 40, 296) und 2000 (BVerfGE 102, 224) wurde die Zahlung von Funktionszulagen unter Verweis auf den streng formal zu verstehenden staatsbürgerlichen Gleichheitssatz nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 48 Abs. 3 GG weitgehend für unzulässig erklärt.

Der Kern der materiellrechtlichen Aussagen des BVerfG liegt in der Forderung nach formalisierter Gleichheit (vgl. Feuchte Paul; Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kohlhammer Kommentare, 1986, Art. 40, Rn. 6).

Aus dem Prinzip der formalisierten Gleichbehandlung folgt, dass jedermann ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, insbesondere auf seine Abstammung, seine Herkunft, seine Ausbildung oder sein Vermögen die gleiche Chance haben muss, Mitglied des Parlaments zu werden (BVerfGE 40, 296, 318).

Das Gebot der formalisierten Gleichbehandlung beinhaltet zudem auch die Bemessung der Abgeordnetenentschädigung. Dies wird von dem in den Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zum Ausdruck gebrachten Prinzip abgeleitet, wonach jedermann seine staatsbürgerlichen Rechte in formal möglichst gleicher Weise ausüben können soll. Das gilt auch für die Ausübung des Mandats und somit ebenfalls für die Höhe der Abgeordnetenentschädigung.

In Art. 40 LV und in Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG wird den Abgeordneten eine angemessene Entschädigung garantiert. Angemessen ist nur eine formal gleiche Entschädigung (vgl. Braun Dr. Klaus; Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Boorberg Verlag, 1984, Art. 40, Rn. 10). Die Zahlung von Zusatzentschädigungen an andere Abgeordnete ver-

letzt die Antragsteller in deren Anspruch auf Gleichbehandlung und bewirkt eine ungerechtfertigte Privilegierung der Abgeordneten, die Funktionszulagen erhalten.

Die formelle Gleichheit der Abgeordneten sowie die angemessene Entschädigung gemäß Art. 40 LV und Art. 48 Abs. 3 GG sollen die Freiheit des Mandats gewährleisten. Die der Bedeutung des Amtes angemessene Entschädigung soll dem Abgeordneten ermöglichen, als Vertreter des ganzen Volkes frei von wirtschaftlichen Zwängen zu wirken (BVerfGE 40, 296, 315).

Da das Grundgesetz im Parlamentsrecht keine für den Status des Abgeordneten erheblichen besonderen, in seiner Person liegenden Umstände kennt, die eine Differenzierung innerhalb des Status rechtfertigen könne (BVerfGE 40, 296, 317, 318), steht jedem Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zu, unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer ist oder ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch sind (BVerfGE 40, 296, 318).

Zusätzliche Entschädigungen für einzelne Abgeordnete könnten in der parlamentarischen Arbeit die Entscheidungsfreiheit aller Abgeordneten beeinträchtigen, wenn durch solche Zulagen die Gefahr entsteht, dass das parlamentarische Handeln am Leitbild einer „Abgeordnetenlaufbahn“ und dem Erreichen einer höheren Einkommensstufe ausgerichtet wird (BVerfGE 102, 224, 239).

Wird die Verteilung parlamentarischer Funktionen mit unterschiedlicher Dotierung der Abgeordneten verbunden, so entstehen zusätzliche Abhängigkeiten, die durch die Aufgaben des Abgeordneten innerhalb effektiv organisierter Parlamentsarbeit nicht gerechtfertigt werden, sondern hierzu in Widerspruch treten können. Innerparlamentarische Einkommenshierarchien lassen es erstrebenswert erscheinen, parlamentarische Funktionen aus ökonomischen Gründen, unabhängig von individuellen politischen Intentionen und Kompetenzen, zu übernehmen, auszuüben und gegenüber Konkurrenten zu behaupten (BVerfGE 102, 224, 240).

Das Freiheitsgebot des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, die Abgeordneten in Statusfragen formal gleich zu behandeln, damit keine Abhängigkeiten oder Hierarchien über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinausgehen (BVerfGE 102, 224, 239).

Die Demokratie des Grundgesetzes ist eine grundsätzlich privilegienfeindliche Demokratie. Zwar fordert der Gleichheitssatz nicht, dass der Gesetzgeber die Einzelnen und ihre relevanten gesellschaftlichen Gruppen unbedingt gleichmäßig behandelt; er lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind (BVerfGE 40, 296, 317).

Zudem spielt es bei der Zahlung von Funktionszulagen keine Rolle, ob sich das Parlament als Vollzeit- oder als Teilzeitparlament versteht und definiert.

Die Entscheidung, ob ein Vollzeit- oder ein Teilzeitparlament vorliegt, richtet sich nicht danach, wie sich das Parlament selbst definiert, sondern nach den tatsächlichen Verhältnissen.

Weder im GG noch in der LV noch in sonstigen landesgesetzlichen Regelungen ist der Begriff des Teilzeitparlamentes enthalten. Daher muss auf allgemeine Grundsätze zurückgegriffen werden. Der Präsident des Landtags hat dem Kirchhof-Gutachten eine Definition zu Grunde gelegt. Ein Parlament wird demnach dann zum Teilzeitparlament, wenn es sich nach seinen Aufgaben, nach dem zeitlichen Ablauf seiner Verfahren und damit der tatsächlichen Beanspruchung der Abgeordneten sowie den allgemeinen Entschädigungszahlungen von einem Vollzeitparlament unterscheidet.

Das Parlament des Landes Baden-Württemberg unterscheidet sich nach den wahrzunehmenden Aufgaben nicht von den Parlamenten der anderen Flächenländer, die allesamt als Vollzeitparlamente konstituiert sind.

Auch beim Ablauf der parlamentarischen Verfahren (Formen und Möglichkeiten der parlamentarischen Initiativen, Zahl der Ausschüsse u.a.), der Sitzungsperioden, der Zahl der Sitzungstage und der daraus resultierenden tatsächlichen Beanspruchung der Abgeordneten lassen sich im Vergleich des baden-württembergischen Landtags zu den Parlamenten anderer Bundesländer keine signifikanten Unterschiede ausmachen.

Zudem bleiben die an baden-württembergische Abgeordnete gezahlten Entschädigungen keinesfalls so deutlich hinter den in vergleichbaren Bundesländern gezahlten Entschädigungen zurück, dass daraus auf eine Tätigkeit der Abgeordneten als Teilzeitabgeordnete geschlossen werden kann.

Seitens des BVerfG ist bereits im 1. Diätenurteil aus dem Jahre 1975 der saarländische Landtag als Vollzeitparlament qualifiziert worden. Die vom Landtag Baden-Württemberg zu erledigenden Aufgaben und der damit verbundenen Beanspruchung seiner Abgeordneten

bleiben nicht hinter der Belastung der saarländischen Abgeordneten zurück, so dass auch hier von einem Vollzeitparlament ausgegangen werden muss.

Aus diesen Gründen bleibt festzustellen, dass der Landtag von Baden-Württemberg nicht mehr als Teilzeitparlament qualifiziert werden kann. Faktisch liegt ein Vollzeitparlament vor. So muss sich der baden-württembergische Landtag auch an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Zahlung von Funktionszulagen in einem Vollzeitparlament halten.

Das baden-württembergische Parlament hat dies zwischenzeitlich auch erkannt und fasste als Konsequenz im Zuge der Parlamentsreform den Beschluss, sich ab 2011 als Vollzeitparlament zu definieren.

Die derzeitige Praxis der Zahlung der Funktionszulagen ist verfassungswidrig, da faktisch bereits jetzt ein Vollzeitparlament vorliegt und in einem solchen die Zahlung von Funktionszulagen nicht verfassungsgemäß ist. Dieser Zustand der momentan gängigen Praxis soll noch anhalten, bis das neue Gesetz 2011 in Kraft tritt. Dieses ist ebenfalls verfassungswidrig, da keine Regelung zu den Funktionszulagen enthalten ist. Eine Regelung über eine zusätzliche Abgeordnetenalimentation bzw. über die Abgeordnetenentschädigung müsste - wenn überhaupt - im AbgG enthalten sein.

Auch für den Fall, dass der Selbstdefinition des Landtags als Teilzeitparlament gefolgt wird, sind die Zahlungen von Funktionszulagen auch verfassungswidrig, weil die Definition als Teilzeitparlament nicht den verfassungsrechtlich gebotenen formalisierten Gleichheitssatz außer Kraft setzen kann.

Dieser Meinung schließt sich auch der Rechnungshof in seiner Stellungnahme vom 26. November 2007 an:

„Unterstellt man das Vorliegen eines Teilzeitparlamentes, dann bedeutet die Zulassung von weiteren zusätzlich bezahlten Funktionen im Parlament einen Widerspruch zu der Vorqualifizierung als Teilzeitparlament. Es ist nicht schlüssig zu sagen, die Parlamentsarbeit lasse sich allgemein in Teilzeit erledigen, und gleichzeitig könne doch ein beträchtlicher Anteil von Arbeiten nur mit zeitlichem Zusatzaufwand bewältigt werden. Dadurch wird im Teilzeitparlament systematisch eine Statusdifferenz zwischen normalen Teilzeitparlamentariern und professionalisierten und besser bezahlten Vollzeitparlamentariern organisiert. Die Ausdehnung von Zusatzzahlungen mit

Einkommenscharakter auf 30% der Fraktionsmitglieder dokumentiert diesen Effekt massiv.“ (vgl. Stellungnahme Rechnungshof vom 26. November 2007, S. 7)

Die besonderen parlamentarischen Funktionen lassen sich nicht von der Abgeordnetenstellung trennen, sondern sind spezifische Ausprägungen der Mandatswahrnehmung.

Die Gleichheit von Abgeordneten ist durch die Zahlung von Funktionszulagen in den Fraktionen beeinträchtigt.

Durch die Zahlung von Funktionszulagen besteht die Gefahr, dass durch die systematische Ausdehnung von Funktionszulagen „Abgeordnetenlaufbahnen“ und Einkommenshierarchien geschaffen werden, die der Freiheit des Mandats abträglich sind und die Bereitschaft der Abgeordneten beeinträchtigen, ohne Rücksicht auf eigene wirtschaftliche Vorteile die jeweils beste Lösung für das Gemeinwohl anzustreben. Funktionszulagen können darum zum einen nur in geringer Zahl vorgesehen werden und sind zum anderen auf besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen zu begrenzen (BVerfGE 102, 224, 241).

Mit der Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen an stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen und Ausschussvorsitzende ist das Tor geöffnet zu einem differenzierten, Abhängigkeiten erzeugenden oder verstärkenden Entschädigungssystem, das unvereinbar mit dem Grundsatz der Abgeordnetengleichheit ist (BVerfGE 40, 296, 3189).

Die einheitliche Entschädigung mit Alimentationscharakter schließt alle weiteren, der Höhe nach differenzierten, individuellen oder pauschalen Leistungen an einzelne Abgeordnete aus öffentlichen Mitteln aus, soweit sie nicht einen Ausgleich für einen sachlich begründeten, besonderen, mit dem Mandat verbundenen finanziellen Aufwand darstellen (BVerfGE 40, 296, 318).

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung von 2000 klargestellt, dass es als Ausnahmen zu der einheitlichen Entschädigung von Abgeordneten nur Zahlungen von Fraktionszulagen an den Parlamentspräsidenten, seine Stellvertreter und die Fraktionsvorsitzenden als verfassungsgemäß ansieht.

Die Zahlung von Funktionszulagen an den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, an parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen und an die Ausschussvorsitzenden hielt das

BVerfG in seinem 2. Diätenurteil für verfassungswidrig. Eine solche Zahlung verstoße gegen die Freiheit des Mandats und den Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgeordneten. Hierbei handle es sich nicht um in gleicher Weise herausgehobene Funktionen wie die des Fraktionsvorsitzenden.

Es fehle bei diesen an einer politischen Spitzenstellung, die von vornherein nur für sehr wenige Abgeordnete als Chance in Betracht komme. Die Zahl der Ausschüsse übersteige deutlich diejenige der Fraktionen und lasse sich zudem vergleichsweise einfach erhöhen, wie überhaupt die Anzahl der hier in Rede stehenden Funktionen weitgehend im Belieben von Landtag und Fraktionen stehe (vgl. BVerfGE 102, 224, 244).

Das BVerfG kommt zu folgendem Schluss:

„Mit der Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen an stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen und Ausschussvorsitzende wäre das Tor geöffnet zu einem differenzierten, Abhängigkeiten erzeugenden oder verstärkenden Entschädigungssystem, das der Senat bereits im Urteil vom 05. November 1975 als unvereinbar mit dem Grundsatz der Abgeordnetengleichheit angesehen hat (vgl. BVerfGE 40, 296, 318).“ (vgl. BVerfGE 102, 224, 245)

Selbst für den Fall, dass die Ansicht vertreten wird, dass in Einzelfällen eine Zahlung von Funktionszulagen gerechtfertigt und verfassungsgemäß ist, müssen wegen des Rechtsstaats-, Demokratie- und Transparenzgebotes zumindest Empfänger und Höchstbetrag von Funktionszulagen gesetzgeberisch bestimmt und können nicht ins Belieben der Fraktionen gestellt werden (vgl. Stellungnahme Rechnungshof vom 26. November 2007, S. 1).

Das Recht des Parlaments, seine inneren Angelegenheiten zu regeln, erstreckt sich traditionell auf die Bereiche „Geschäftsgang“ und „Disziplin“. Doch gehört dazu auch die Befugnis, sich selbst zu organisieren und sich dadurch in Stand zu setzen, seine Aufgaben zu erfüllen (vgl. BVerfGE 80, 188, 219).

Die Schaffung von parlamentarischen Funktionsstellen und deren finanzielle Ausstattung fallen dementsprechend unter die Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten (vgl. BVerfGE 102, 224, 235).

Die gesetzliche Gewährung von zusätzlichen Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen ist somit eine Maßnahme im Rahmen der Parla-

mentsautonomie, die der Landtag grundsätzlich in eigener Verantwortung trifft (vgl. BVerfGE 102, 224, 235).

Die Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten ist allerdings nicht unbegrenzt. Sie wird – soweit es die Funktionszulagen betrifft – durch Art. 38 Abs. 1 GG bzw. Art. 40 LV eingeschränkt. In diesen Vorschriften ist das Prinzip der repräsentativen Demokratie verankert. Es gewährleistet für jeden gewählten Abgeordneten sowohl die Freiheit in der Ausübung seines Mandates als auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes. Um eine diesen Anforderungen entsprechende, von sachfremden Einflüssen freie politische Willensbildung zu gewährleisten, ist die Zahl der mit Zulagen bedachten Funktionsstellen auf wenige, politisch besonders herausgehobene parlamentarische Funktionen zu beschränken (vgl. BVerfGE 102, 224, 237).

Aus dem Prinzip der Gleichheit des Mandats folgt das BVerfG, dass echte Funktionszulagen mit Einkommenscharakter, die Teil der Diät sind, nicht ins Belieben der Fraktionen gestellt werden können, sondern einheitlich im Abgeordnetengesetz zu regeln sind.

Zudem ist zu beachten, dass die Zahlung von Funktionszulagen in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt und abweichend gehandhabt wird.

Für die Öffentlichkeit sind System und Ausmaß der unterschiedlichen Fraktionsfunktionen sowie die Höhe der Funktionszulagen wenig durchschaubar und damit nicht transparent.

Allen Entscheidungen des BVerfG kommt nach § 31 Abs. 1 BVerfGG eine die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden bindende Wirkung zu (vgl. Kirchhof-Gutachten vom September 2001, S. 11).

Die Diäten-Entscheidung aus dem Jahr 1975 bestätigt, dass der Verfassungsmaßstab des Grundgesetzes die Landesgesetzgeber bindet.

„Art. 48 Abs 3 GG, der seinem Grundsatzcharakter entsprechend innerhalb der aus ihm entwickelten Grundsätze durch den Gesetzgeber näher konkretisiert werden kann, gehört zu den Essentialien des demokratischen Prinzips, das in Art. 28 Abs. 1 GG als ein für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern wesentlicher Bestandteil gefordert wird; demgemäß muss eine landesrechtliche Regelung des Parlamentsrechts an jener Vorschrift des Grundgesetzes gemessen werden.“ (vgl. BVerfGE 40, 296, 319)

Da die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts keine Aussagen zu Fristen enthält, sind die bindenden Vorgaben unmittelbar zu beachten, gegebenenfalls umzusetzen. Weil die Gesetzgeber der Länder an diese BVerfGE gebunden sind, ist jedes gegen die Vorgaben verstoßende Parallelgesetz mit sofortiger Wirkung aufzuheben, der Erlass inhaltlich widersprechender Parallelgesetze zu unterlassen (vgl. Kirchhof-Gutachten vom September 2001, S. 19).

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entfaltet eine faktische präjudizielle Wirkung. Daraus folgt, dass die in § 3 Abs. 3 S. 2 FraktG enthaltene Regelung, wonach an Mitglieder der Fraktionen, denen besondere Funktionen übertragen werden, angemessene Entschädigungen (Funktionszulagen) gezahlt werden können, als verfassungswidrig zu erklären ist.

### **Indexierung der Diäten der Kostenpauschale (Antrag III.)**

Die in den §§ 5 Abs. 3 S. 2, 6 Abs. 2a AbgG (ab 01.05.2011: § 6 Abs. 3 AbgG) festgelegte Indexierung der Diäten und der Kostenpauschale der Abgeordneten verstößt gegen Art. 40 S. 3, 27 Abs. 2 LV gegen das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip des Art. 20 GG und gegen Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG.

Durch die Regelungen der §§ 5 Abs. 3 S. 2, 6 Abs. 2a AbgG wird die finanzielle Ausstattung von Abgeordneten – Diäten und Kostenpauschale – in einem Verfahren festgesetzt, das sich der Kontrolle der Öffentlichkeit entzieht.

In einer parlamentarischen Demokratie lässt es sich nicht vermeiden, dass das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht. Gerade in einem solchen Fall verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das

Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit diskutiert und beschlossen wird. Dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich (BVerfGE 40, 296, 327).

„Das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG) verlangt, dass der Willensbildungsprozess im Parlament, der zur Festsetzung der Höhe der Entschädigung und zur näheren Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen führt, für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird.“ (BVerfGE 40, 296, 6. Leitsatz)

Durch eine automatische Erhöhung der Diäten und der Kostenpauschalen wird jedoch gerade diese Kontrolle durch die Öffentlichkeit umgangen.

Zudem ist durch eine automatische Erhöhung der Diäten und der Kostenpauschale eine Transparenz der Entschädigungshöhe nicht mehr gewährleistet.

Die Möglichkeit der Antragsteller die Entschädigung im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens mitzugestalten und mitzugestalten, wird durch die Automatisierung der Anpassung verletzt.

Nicht zuletzt wird durch die Indexierung die sich insbesondere aus Art. 40 LV ergebende Forderung nach der Verpflichtung, die Abgeordnetenentschädigung in einem Gesetz zu regeln, verletzt.

### **Steuerfreiheit der Kostenpauschale (Antrag IV.)**

Die Regelung des § 6 AbgG i.V.m. § 3 Nr. 12 EStG verstößt gegen Art. 3 GG. In diesen Vorschriften ist geregelt, dass Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg eine steuerfreie Pauschale zwischen 1660 € und 2056 € zusteht– je nach Ort des Wohnsitzes des Abgeordneten.

§ 6 Abs. 4 AbgG enthält eine monatliche Entschädigung, die jedoch nur „auf Nachweis“ an den Abgeordneten bezahlt wird.

§ 6 Abs. 1 und 2 AbgG enthalten bezüglich der dort geregelten monatlichen Entschädigungen keinen derartigen Zusatz. Deshalb sind die dort zugestandenen Entschädigungen durch den Abgeordneten nicht durch entsprechende Nachweise zu belegen.

Auch der Landtagspräsident geht von der Regelung der Steuerfreiheit in § 6 AbgG aus. Im Bericht des Präsidenten des Landtags über die Angemessenheit der Entschädigung der Abgeordneten (veröffentlicht als Landtagsdrucksache 13/2046) erklärt der Präsident: „Die Abgeordneten erhalten gemäß § 6 des Abgeordnetengesetzes zur Abgeltung der durch das Mandat veranlassten Aufwendungen eine steuerfreie Aufwandsentschädigung, die sich in einzelne Pauschalen aufgliedert.“

Die steuerfreie Kostenpauschale der Abgeordneten verstößt gegen elementare Grundsätze des deutschen Steuerrechts.

Für die Parlamentarier gilt die Steuerfreiheit der Kostenpauschale ohne jeden Nachweis der Ausgaben, andere Steuerpflichtige dagegen müssen für die Steuerfreistellung von Einkünften die Belege entsprechender Ausgaben vorlegen. Beim „normalen“ Steuerzahler bleiben auf Grund der Anrechnung einer Werbungskostenpauschale auf das erzielte Einkommen jährlich nur 920 € ohne Nachweis unbesteuerter. Es würde die freie Mandatsausübung der Abgeordneten nicht beeinträchtigen, wenn sie denselben Steuerfreibetrag wie jeder andere steuerpflichtige Bürger zur Verfügung hätten und darüber hinaus ihre Ausgaben nachweisen müssten.

Das BVerfG hat 1975 entschieden, dass die Alimentation der Abgeordneten mit dem Charakter von Einkommen nach Grundsätzen, die für alle gleich sind, der Besteuerung unterworfen werden müssen (BVerfGE 40, 296, 3. Leitsatz)

Mit der Steuerfreiheit der Kostenpauschale für die Abgeordneten wird eine einzige Berufsgruppe einseitig privilegiert. Eine Vergleichbarkeit von Abgeordneten und „normalen“ Bürgern und Steuerzahlern ist nicht gegeben. Abgeordnete sind bei der Frage der Besteuerung des Einkommens dem Bürger nicht gleichgestellt. Diese Sonderrechte der Abgeordneten sind nicht gerechtfertigt.

Zudem ist auch hier – ebenfalls wie bei der Indexierung der Diäten und der Kostenpauschale – der Grundsatz der Öffentlichkeit und der Transparenz der Abgeordnetenentschädigungen verletzt. Für den Bürger ist nur sehr schwer erkennbar und nachvollziehbar, wie viel ein Abgeordneter letztlich verdient, da es eben gerade an einer Vergleichbarkeit in steuerrechtlicher Hinsicht mangelt.

Außerdem widerspricht es den Grundsätzen des Steuerrechts, dass die Pauschale zudem noch laufend an die Lebenshaltungskosten angepasst wird. Andere Pauschalen wie die Kilometerpauschale sind dagegen zulasten der Bürger für eine Haushaltssanierung gekürzt worden.

Thomas Oelmayer  
Rechtsanwalt