GR 1/08

Staatsgerichtshof
für das Land Baden-Württemberg

Im Namen des Volkes

U r t e i l

In dem Organstreitverfahren

der Abgeordneten
1. T. O., MdL
2. Dr. B. M., MdL
3. R. P., MdL
Haus des Landtags,
Konrad-Adenauer-Straße 12, 70173 Stuttgart

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt T. O.

gegen

den 14. Landtag von Baden-Württemberg,
vertreten durch den Präsidenten,
Haus des Landtags,
Konrad-Adenauer-Straße 3, 70173 Stuttgart

- Antragsgegner -

Verfahrensbevollmächtigter : Prof. Dr. M. N.,

wegen Verstoßes gegen die Verfassung des Landes Baden-Württemberg

hat der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 9. März 2009

unter Mitwirkung

des Präsidenten	Stilz
der Richter	Dr. Mattes
	Strauß
	Prof. Dr. Mailänder
	Prof. Dr. Reichold
	Prof. Dr. von Bargen
der Richterinnen	Breymaier
	Grießhaber
und des Richters	Prof. Dr. Dr. h.c. Jäger

für Recht erkannt:

Soweit die Anträge zurückgenommen worden sind, wird das Verfahren eingestellt.
Im Übrigen werden die Anträge verworfen.

A.

Die Antragsteller sind Mitglieder des Landtags, der Antragsteller Ziff. 1 seit Beginn der 12. Wahlperiode, die Antragsteller Ziff. 2 und Ziff. 3 seit Beginn der 14. Wahlperiode. Sie wenden sich gegen Regelungen über die Bezahlung der Abgeordneten.

I. Im Anschluss an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 05.11.1975 (- 2 BvR 193/74 -, BVerfGE 40, 296 „Diätenurteil") gestaltete der Landesgesetzgeber die Regelungen über die Entschädigung der Abgeordneten des Landtags grundlegend um. Bislang war den Abgeordneten nach dem Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten (i.d.F. der Neubekanntmachung vom 06.10.1970, GBl. S. 459, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.1974, GBl. 1975 S. 3) eine - steuerfreie - Aufwandsentschädigung gewährt worden, die sich

nach § 1 Abs. 2 u.a. aus einer monatlichen Grundentschädigung und einem monatlichen Unkostenbeitrag zusammensetzte. Ein solches Regelungsmodell war vom Bundesverfassungsgericht beanstandet worden. Der Abgeordnete beziehe eine Alimentation i.S. eines Einkommens aus der Staatskasse (BVerfGE 40, 296 <315>). Der formalisierte Gleichheitssatz gebiete, dass allen Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zustehe, mit Ausnahme des Parlamentspräsidenten und seiner Stellvertreter (BVerfGE 40, 296 <318>). Das Einkommen der Abgeordneten müsse nach den Grundsätzen, die für alle gleich seien, der Besteuerung unterworfen werden. Eine steuerfreie Aufwandsentschädigung dürfe daneben nur zur Abgeltung wirklich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwands gewährt werden; nur eine am tatsächlichen Aufwand orientierte Pauschalierung sei rechtlich zulässig (BVerfGE 40, 296 <327 f.>).

1. Mit dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags (Abgeordnetengesetz - AbgG -) vom 12.09.1978 (GBl. S. 473) sind zum Beginn der 8. Wahlperiode am 01.06.1980 die Leistungen an die Abgeordneten auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt worden. Die Abgeordneten erhalten seither gem. § 5 AbgG eine monatliche Entschädigung, die zu versteuern ist (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 i.V.m. § 22 Nr. 4 Satz 1 EStG). Hinzu kommt nach § 6 AbgG eine - nach § 3 Nr. 12 Satz 1 EStG steuerfreie - Aufwandsentschädigung zur Abgeltung der durch das Mandat veranlassten Aufwendungen. Sie umfasst Geld- und Sachleistungen; die Geldleistungen sind teilweise pauschaliert. Die monatliche Entschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgG beläuft sich seit 01.08.2008 auf 4.991 EUR; nach § 5 Abs. 2 AbgG steht dem Präsidenten des Landtags das Zweifache, seinen Stellvertretern das Eineinhalbfache dieses Betrags zu. Die monatliche Pauschale nach § 6 Abs. 2 AbgG setzt sich aus einer Unkostenpauschale nach Nr. 1 (für allgemeine Unkosten) in Höhe von derzeit 966 EUR, einer Tagegeldpauschale nach Nr. 2 (für Mehraufwendungen am Sitz des Landtags und bei Reisen) in Höhe von - je nach Wohnsitz - 358 bzw. 415 EUR und einer - wiederum nach dem Wohnsitz gestaffelten - Reisekostenpauschale nach Nr. 3 (Kosten für Fahrten in Ausübung des Mandats) in Höhe von 336 bis 842 EUR zusammen; für die Tagegeld- und die Reisekostenpauschale gibt es weitere Sonderregelungen (vgl. Bekanntmachung des Präsidenten des Landtags vom 24.06.2008, GBl. S. 205). Nach § 6 Abs. 7 AbgG

erhalten schließlich eine monatliche Aufwandsentschädigung der Präsident in Höhe von 807 EUR, die stellvertretenden Präsidenten in Höhe von 403 EUR, die Fraktionsvorsitzenden in Höhe von 672 EUR, die Ausschussvorsitzenden und der stellvertretende Vorsitzende des Petitionsausschusses in Höhe von 337 EUR; dieser Betrag erhöht sich für den Vorsitzenden des Petitionsausschusses um 102 EUR.

2. Neben den nach dem Abgeordnetengesetz gewährten Leistungen zahlen die Fraktionen für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion zusätzliche Entschädigungen als sogenannte Funktionszulagen. Dies erfolgte zunächst ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage und wurde so auch nicht beanstandet (vgl. etwa Mitteilung des Rechnungshofes; Zuschüsse an die Fraktionen des Landtags, LT-Drucks. 11/2837, S. 4 f.; siehe auch Leitsätze der Konferenz der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, wiedergegeben in BVerfGE 102, 224 <230>). Die mit Beschluss des Landtags vom 01.07.1992 eingesetzte unabhängige Diätenkommission (LT-Drucks. 11/100) nahm in ihrem Bericht vom 15.07.1993 (LT-Drucks. 11/2426, S. 10) auch zu den Funktionszulagen Stellung. Sie bezog sich insoweit auf zwei zur Frage der Zulässigkeit solcher Zulagen beim Bundesverfassungsgericht anhängige Verfahren (- 2 BvH 3/91 - Abgeordnetenentschädigung Thüringen, Urteil vom 21.07.2000, BVerfGE 102, 224; - 2 BvH 4/91 - Abgeordnetenentschädigung Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21.07.2000, BVerfGE 102, 245) und führte aus, dass sie bei einem entsprechenden Ausgang dieser Verfahren keine grundsätzlichen Einwände gegen die Gewährung solcher Zulagen habe. Sie sei allerdings der Auffassung, dass diese nicht als zusätzliches Entgelt im Abgeordnetengesetz ausgewiesen werden sollten, sondern ihre Gewährung auf Grund eines Fraktionsgesetzes Sache der Fraktionen sein sollte (so übereinstimmend auch Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts <"Kissel-Kommission">, BT-Drucks. 12/5020, S. 11).

Diese gesetzliche Grundlage ist durch das Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg (Fraktionsgesetz - FraktG -) vom 12.12.1994 (GBl. S. 639) geschaffen worden. Danach erhalten die Fraktionen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben monatliche Zuschüsse zur Deckung

ihres allgemeinen Bedarfs, deren Höhe im Haushaltsplan festgesetzt wird (§ 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1 FraktG). Zu den Ausgaben bestimmt § 3 Abs. 3 Satz 2 FraktG:

> »Die Zahlung einer besonderen, angemessenen Entschädigung an Mitglieder der Fraktion, denen besondere Funktionen übertragen werden, ist zulässig.«

Fraktionszulagen werden seit 1980 in beträchtlichem Umfang gezahlt. So gewährten in der 13. Wahlperiode alle Fraktionen Funktionszulagen. Zum 01.01.2006 erhielten 40 der 128 Abgeordneten (31 %) monatliche Funktionszulagen in Höhe von insgesamt 58.000 EUR, was knapp 30 % der Entschädigungen dieser Abgeordneten entsprach. Insgesamt gaben die Fraktionen in der 13. Wahlperiode 3,4 Mio. EUR für Funktionszulagen aus; das machte 18 % ihrer Gesamtausgaben aus. Der Anteil der Fraktionsvorstände lag bei 3,2 Mio. EUR. Die Bandbreite des Anteils der Funktionszulagen an den Gesamtausgaben der einzelnen Fraktionen lag zwischen 6% und 24 % (vgl. Mitteilung des Rechnungshofs; Beratende Äußerung über Zuschüsse und sonstige Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode, LT-Drucks. 14/3531, S. 28, 37 f.).

Im Geschäftsjahr 2007/2008 stellte sich die Situation bei den Fraktionen wie folgt dar (vgl. LT-Drucks. 14/3835; Angaben in EUR):

	Funktionszulagen	davon Fraktionsvorstand	Anteil an Gesamtausgaben
CDU	354.940,52	342.940,52	19,3 %
SPD	204.800,00	203.000,00	17,9 %
GRÜNE	48.672,00	48.672,00	5,9 %
FDP/DVP	139.235,00	110.075,00	21,5 %

3. Die rechtliche Ausgestaltung der Bezahlung der Abgeordneten wurde nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000 (- 2 BvH 3/91 -, BVerfGE 102, 224) wieder verstärkt diskutiert. In diesem Urteil hatte das Bundesverfassungsgericht zum Thüringer Abgeordnetengesetz entschieden, dass zusätzliche Entschädigungen nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter sowie für die Fraktionsvorsitzenden gesetzlich gewährt werden dürften. Funktionszulagen für stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Fraktionsgeschäftsfüh-

rer und sonstige Funktionsträger der Fraktionen seien hingegen verfassungswidrig (BVerfGE 102, 224 <233, 242 ff.>).

a) Der Landtag, der sich nach seinem Selbstverständnis als Teilzeitparlament einordnete, gab im Jahr 2001 ein Rechtsgutachten in Auftrag, um zu klären, ob und gegebenenfalls welche Konsequenzen aus dem Urteil zu ziehen seien. Auf der Grundlage des Gutachtens von Prof. ..... vom September 2001 stellte der Präsident des Landtags am 07.03.2002 ein Konzept zur Neuordnung der Funktionszulagen vor. Danach sollten bestimmte Funktionsträger Zusatzentschädigungen auf gesetzlicher Grundlage erhalten, wobei insgesamt maximal 30% der Mitglieder einer Fraktion mit bezahlten Sonderfunktionen betraut werden durften. Dabei wurden die Fraktionsvorsitzenden mit Ministern gleichgestellt, während die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden (1 - 4 je Fraktion gestaffelt nach Mitgliederzahl) und parlamentarischen Geschäftsführer 40% sowie die Arbeitskreisvorsitzenden der Fraktionen 10 - 20 % der Abgeordnetenentschädigung erhalten sollten (vgl. Mitteilung des Rechnungshofs, LT-Drucks. 13/1061, S. 17). Diese Neuordnung der Funktionszulagen kam nicht zustande (vgl. Mitteilung des Präsidenten des Landtags, LT-Drucks. 13/2046, S. 6). Auch nach einer ergänzenden Stellungnahme von Prof. ..... vom Juni 2002 zur Frage der Einordnung des Landtags als Vollzeit- oder Teilzeitparlament konnte eine Einigung nicht erzielt werden. Der Präsident des Landtags drängte daraufhin in seiner Mitteilung vom 06.05.2003, die Neuordnung der Funktionszulagen mit der anstehenden gesetzlichen Anpassung der Abgeordnetenentschädigung in Angriff zu nehmen (vgl. Mitteilung des Präsidenten des Landtags, LT-Drucks. 13/2046, S. 6). Der nachfolgende Gesetzentwurf der vier im Landtag vertretenen Fraktionen zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 20.06.2003 (LT-Drucks. 13/2169) beschränkte sich auf die Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung (siehe Gesetz vom 16.07.2003, GBl S. 354).

b) Am 29.07.2004 beschloss der Landtag, das Verfahren zur Festsetzung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung umzustellen und eine externe Diätenkommission zur Überprüfung des bestehenden Systems der Abgeordnetenentschädigung und -versorgung einzusetzen; die Funktionszulagen wurden dabei nicht angesprochen (LT-Drucks. 13/3406).

(1) Das Verfahren zur Anpassung der Abgeordnetenentschädigung war mit dem Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 23.07.1984 (GBl. S. 475) in § 21a in der Weise geregelt worden, dass der Präsident im Benehmen mit dem Präsidium dem Landtag jährlich bis zum 1. Juni einen Bericht über die Angemessenheit der Entschädigung zu erstatten und zugleich einen Vorschlag zur Anpassung der Entschädigung und der Aufwandsentschädigung vorzulegen hatte; unter Berücksichtigung dieses Vorschlags hatte sodann der Landtag zu beraten und zu beschließen. Da sich die Überlegung, die Entscheidung über die Festsetzung und Anpassung der Abgeordnetenentschädigung auf ein externes, nicht mit Abgeordneten besetztes Gremium zu übertragen, wegen durchgreifender verfassungsrechtlicher Bedenken nicht realisieren ließ (siehe LT-Drucks. 13/4487, S. 2), beschloss der Landtag am 05.10.2005 ein Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (GBl. S. 667), mit dem ein Indexierungsverfahren sowohl für die Höhe der Abgeordnetenentschädigung als auch für die Anpassung der steuerfreien Aufwandspauschalen eingeführt wurde.

In § 5 AbgG wurde ein neuer Absatz 3 eingefügt, der wie folgt lautet:

»(3) Die Entschädigungen nach den Absätzen 1 und 2 werden jeweils zum 1. Juli eines jeden Jahres an die Einkommensentwicklung angepasst, die jeweils vom Juli des abgelaufenen Jahres gegenüber dem Juli des vorangegangenen Jahres eingetreten ist. Maßstab für die Anpassung ist die Veränderung einer gewogenen Maßzahl der Einkommensentwicklung in Baden-Württemberg, die sich zusammensetzt aus

1. dem Index des durchschnittlichen Bruttowochenverdienstes der Arbeiter im produzierenden Gewerbe mit einem Anteil von 36,8 v. H.,
2. dem Monatslohn eines Arbeiters der Endstufe der Lohngruppe 5 (ohne Kinder) nach dem Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder mit einem Anteil von 2,5 v. H.,
3. dem Index des durchschnittlichen Bruttomonatsverdienstes der Angestellten im produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe mit einem Anteil von 46,5 v. H.,
4. der Bruttomonatsvergütung eines verheirateten Angestellten (ohne Kinder) der Vergütungsgruppe III des Bundes-Angestelltentarifvertrags (Vergütung der Länder) in der höchsten Lebensaltersstufe mit einem Anteil von 8,0 v. H.,
5. den Bruttomonatsbezügen eines verheirateten Beamten (ohne Kinder) der Besoldungsgruppe A 12 in der höchsten Stufe mit einem Anteil von 6,2 v. H.

Die prozentuale Veränderung der nach Satz 2 ermittelten Maßzahl der Einkommensentwicklung teilt das Statistische Landesamt bis 1. April eines Jahres dem Präsidenten mit. Dieser veröffentlicht den neuen Betrag der Entschädigung im Gesetzblatt.«

In § 6 AbgG wurde ein neuer Absatz 2a eingefügt, der wie folgt lautet:

»(2 a) Die Kostenpauschalen in Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 werden jeweils zum 1. Juli jeden Jahres nach Maßgabe von Satz 2 an die Kostenentwicklung angepasst, die vom Juli des abgelaufenen Jahres gegenüber dem Juli des vorangegangenen Jahres eingetreten ist. Maßgeblich ist für die allgemeine Unkostenpauschale gemäß Nr. 1 die Entwicklung des Verbraucherpreisindexes für Baden-Württemberg, für die Tagegeldpauschale gemäß Nr. 2 die Entwicklung der Preise für Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen nach dem Verbraucherpreisindex für Deutschland und für die Reisekostenpauschale gemäß Nr. 3 Halbsatz 2 die Entwicklung des Kraftfahrerpreisindexes. Das Statistische Landesamt teilt die entsprechenden Kostenentwicklungssätze bis 1. April eines Jahres dem Präsidenten mit. Dieser veröffentlicht die neuen Beträge im Gesetzblatt.«

(2) Die unabhängige Diätenkommission wurde schließlich auf Grund einer Absprache des Präsidenten des Landtags und der Vorsitzenden der vier Fraktionen vom 02.06.2005 eingesetzt. Sie legte im Dezember 2005 ihren Bericht vor. Darin sprach sie sich insbesondere gegen die Umgestaltung der Abgeordnetenbezahlung nach dem sogenannten Bruttomodell aus; dieses sah einen Wegfall der steuerfreien Aufwandspauschalen und die entsprechende Anpassung der steuerpflichtigen Bezüge der Abgeordneten vor (LT-Drucks. 13/4990, S. 5 ff.).

c) In der 14. Wahlperiode verständigten sich die Fraktionen auf Eckpunkte einer Parlamentsreform, die unter anderem auch die Entschädigungsleistungen an die Abgeordneten betraf. Zum einen waren dabei die Angleichung der Höhe der steuerpflichtigen Entschädigungen an das Niveau der vergleichbaren Flächenländer sowie eine Umgestaltung der steuerfreien Aufwandsentschädigung durch die Zusammenfassung der allgemeinen Kostenpauschale und der Tagegeldpauschale unter Wegfall der bisherigen Reisekostenpauschale vorgesehen. Zum anderen wurde festgehalten, dass Einvernehmen bestehe, eine verfassungskonforme Regelung zu den Funktionszulagen zu treffen (vgl. LT-Drucks. 14/1550; Beschluss vom 26.07.2007, Plenarprotokoll 14/30 S. 1932, 1940).

Der hierzu eingebrachte Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, GRÜNE und FDP/DVP vom 19.03.2008 (LT-Drucks. 14/2500) beschränkte sich auf Änderungen des Abgeordnetengesetzes und enthielt Regelungen zu den erstgenannten

Punkten, während Änderungen der Vorschrift zu den Funktionszulagen im Fraktionsgesetz nicht vorgesehen waren.

Mit dem auf dieser Grundlage am 30.04.2008 vom Landtag verabschiedeten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (GBl. S. 114) werden u. a. die Indexierungsregelungen geändert.

§ 5 Abs. 3 Satz 2 AbgG erhält folgende Fassung:

»Maßstab für die Anpassung ist die Veränderung einer gewogenen Maßzahl der Einkommensentwicklung in Baden-Württemberg, die sich zusammensetzt aus

1. dem Index der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer in der Wirtschaft mit einem Anteil von 88,9 vom Hundert,
2. dem Bruttomonatsentgelt eines Beschäftigten der Entgeltgruppe 12 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder in der Stufe 5 mit einem Anteil von 4,9 vom Hundert,
3. den Bruttomonatsbezügen eines verheirateten Beamten (ohne Kinder) der Besoldungsgruppe A 12 in der höchsten Stufe mit einem Anteil von 6,2 vom Hundert.«

§ 6 Abs. 2 a AbgG wird zu § 6 Abs. 3 und lautet neu wie folgt:

»(3) Die Kostenpauschale in Absatz 2 wird jeweils zum 1. Juli jeden Jahres nach Maßgabe der Entwicklung des Verbraucherpreisindexes 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.«

Nach Art. 4 des Gesetzes tritt die Änderung des § 5 Abs. 3 Satz 2 zum 01.01.2008 in Kraft, die Neuregelung des § 6 Abs. 3 zum 01.05.2011.

Das Gesetz wurde am 09.05.2008 im Gesetzblatt verkündet.

II. Mit dem am 09.10.2008 beim Staatsgerichtshof eingegangenen Schriftsatz haben die Antragsteller aufgrund von Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV beantragt,

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 Satz 1, 38 Abs. 1 Satz 2 und 48 Abs. 3 Satz 1 GG.

II. Die in § 3 Abs. 3 Satz 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 Satz 1, 38 Abs. 1 Satz 2 und 48 Abs. 3 Satz 1 GG.

III. Die in § 5 Abs. 3 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 Satz 3, 27 Abs. 2 LV i.V.m. Art. 20 und 28 Abs. 1 Satz 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.

Mit Schriftsatz vom 08.03.2009 haben sie weiter beantragt:

1. Es wird festgestellt, dass durch die Verabschiedung des Einzelplans 01 des Gesetzes über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2009 am 18. Februar 2009 und dessen Veröffentlichung im Gesetzblatt für Baden-Württemberg am 27. Februar 2009 und die darin eingestellten und erhöhten Mittel für die Fraktionen, die auch zur Zahlung von Funktionszulagen verwendet werden, die Antragsteller erneut in eigenen 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 verletzt werden.

2. Es wird festgestellt, dass das Unterlassen des Präsidenten des 14. Landtags von Baden-Württemberg, von der CDU-, der SPD, der FDP/DVP-Fraktion und der Fraktion Grüne die zur Zahlung von Funktionszulagen verwendeten Mittel als nicht bestimmungsgemäß verwendete Mittel zurückzufordern, gegen §§ 4 Abs. 1, 6 Abs. 1 FraktG verstößt und dadurch die Antragsteller in ihren Rechen 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 verletzt.

3. Es wird festgestellt, dass die Zahlung von Funktionszulagen an Abgeordnete durch die CDU-Fraktion, die SPD-Fraktion, die Fraktion Grüne und die FDP/DVP-Fraktion – mit Ausnahme der Zahlung von Funktionszulagen an die

jeweiligen Fraktionsvorsitzenden – unzulässig ist und 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 verletzt.

In der mündlichen Verhandlung haben sie die Anträge Ziff. II und Ziff. IV aus dem Schriftsatz vom 07.10.2008 sowie die Anträge Ziff. 2 und Ziff. 3 aus dem Schriftsatz vom 08.03.2009 zurückgenommen; Antrag Ziff. 1 aus dem Schriftsatz vom 08.03.2009 stellen sie in der folgenden Fassung:

> Es wird festgestellt, dass durch die Verabschiedung des Staatshaushaltsgesetzes 2009 die Antragsteller insoweit 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 verletzt sind, als dort in Kapitel 0101 Titel 684 01 Zuschüsse an die Fraktionen eingestellt sind, die auch die Zahlung von Funktionszulagen im Sinne von § 3 Abs. 3 Satz 2 FraktG zulassen.

Zur Begründung tragen sie vor:

1. Die Anträge seien zulässig.

Sie seien im Organstreitverfahren beteiligtenfähig und auch antragsbefugt. Sie könnten geltend machen, dass das Unterlassen einer verfassungsgemäßen Regelung zur Zahlung von Funktionszulagen und die hieraus resultierende Praxis der Zulagenzahlung nach § 3 Abs. 3 Satz 2 FraktG sie in ihrem Abgeordnetenstatus verletze, der durch einen formalen Gleichheitssatz geprägt werde. Durch die Indexierung der Diäten und der Kostenpauschalen seien sie in ihrem verfassungsrechtlich verbürgten Recht verletzt, die Angemessenheit der Entschädigung zu regeln; aus dem Abgeordnetenstatus folge ein Anspruch darauf, dass sich das Parlament mit der Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung und der zu gewährenden Aufwandsentschädigung befasse. Das Verfahren verstoße auch gegen demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien. Mit der Steuerfreiheit der Kostenpauschalen werde der Gleichheitssatz verletzt, da der "normale" Steuerpflichtige anders behandelt werde als der Abgeordnete; allein der Abgeordnetenstatus dürfe zu keiner Besserstellung führen.

Die Antragsfrist sei gewahrt. Für die Anträge Ziff. III und Ziff. IV folge dies daraus, dass die Änderung des Abgeordnetengesetzes am 09.05.2008 veröffentlicht worden sei. Zwar sei § 5 Abs. 3 Satz 1 AbgG nicht geändert worden, doch habe der Antragsgegner auch die Indexierung als solche wiederum explizit in seinen Willen aufgenommen. Bezüglich der Anträge Ziff. I und Ziff. II hätten sie - insbesondere der Antragsteller Ziff. 1 - bis zur Verabschiedung des Änderungsgesetzes am 30.04.2008 auf eine verfassungsgemäße Regelung der Zahlung von Fraktionszulagen hingearbeitet; als Abgeordnete seien sie zunächst verpflichtet gewesen, ihre politischen und verfassungsrechtlichen Überzeugungen auf dem parlamentarischen Weg umzusetzen. Aufgrund des Landtagsbeschlusses vom 26.07.2007 hätten sie bis dahin auch darauf vertrauen dürfen, dass der Landtag eine solche Regelung treffen werde.

Auch die neuen Anträge seien zulässig und die Antragsänderungen seien sachdienlich. Sie stellten klar, dass sich der Antrag Ziff. III lediglich auf das Indexierungsverfahren beziehe.

2. Die Anträge seien auch begründet.

Die vom Antragsgegner durch die Regelung des § 3 Abs. 3 Satz 2 FraktG aufgrund der mangelnden Bestimmtheit ermöglichte und auch gebilligte Praxis der Zahlung von Funktionszulagen als „verdeckte Diätenerhöhung" verstoße nach der gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG bindenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegen das Gebot der formalisierten Gleichbehandlung, das für die Ausübung des Mandats und für die Bemessung der Abgeordnetenentschädigung gelte. Zusätzliche Entschädigungen für einzelne Abgeordnete könnten nämlich durch die Gefahr von Abgeordnetenlaufbahnen und Einkommenshierarchien die Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten in der parlamentarischen Arbeit beeinträchtigen. Dem sei durch eine abschließende Regelung der Abgeordnetenentschädigung im Abgeordnetengesetz zu begegnen. Die Parlamentsautonomie werde insoweit durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben eingeschränkt. Es sei unerheblich, ob sich der Landtag von Baden-Württemberg als Vollzeit- oder Teilzeitparlament verstehe; denn eine Selbstdefinition als Teilzeitparlament könne den formalisierten Gleichheitssatz nicht außer Kraft setzen. Im Übrigen sei der Landtag von den wahrzu-

nehmenden Aufgaben, dem gesamten parlamentarischen Verfahren und der daraus folgenden Beanspruchung der Abgeordneten sowie hinsichtlich der an die Abgeordneten gezahlten Entschädigung mit anderen Landtagen in Deutschland vergleichbar und faktisch als Vollzeitparlament einzustufen. Ein abweichendes Selbstverständnis diene vor allem zur Rechtfertigung weit gefasster Inkompatibilitätsregelungen. Jedenfalls aber müssten wegen des Rechtsstaats-, Demokratie- und Transparenzgebots Empfänger und Höchstbeträge von Funktionszulagen gesetzlich geregelt werden.

Die Indexierung der Diäten und der Kostenpauschalen aufgrund eines einfachen Gesetzes verstoße gegen Art. 40 Satz 3 und Art. 27 Abs. 2 LV, gegen das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip des Art. 20 GG und gegen Art. 48 Abs. 1 Satz 1 GG. Die finanzielle Ausstattung von Abgeordneten werde dadurch in einem Verfahren festgesetzt, das sich der Kontrolle der Öffentlichkeit entziehe. Eine solche Kontrolle sei aber bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache unabdingbar. Durch die automatische Erhöhung sei auch die Transparenz der Entschädigungshöhe nicht mehr gewährleistet. Ihre Möglichkeit, die Entschädigung im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens mitzugestalten, werde verletzt. Schließlich fehle entgegen Art. 40 Satz 3 LV eine gesetzliche Regelung.

III. Der Antragsgegner beantragt,

> die Anträge zurückzuweisen und den in der mündlichen Verhandlung neu gestellten Antrag Ziff. 1 nicht zuzulassen.

Er stimmt der Antragsänderung nicht zu und hält sie auch nicht für sachdienlich.

Die Anträge im Übrigen seien unzulässig (1.), jedenfalls aber unbegründet (2.).

1. a) Der Antrag Ziff. I sei verfristet. Die von den Antragstellern gerügte Rechtslage bestehe schon seit Inkrafttreten des Abgeordnetengesetzes zu Beginn der 8. Wahlperiode. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, auf die sich die Antragsteller beriefen, seien damals schon bekannt gewesen. Es spreche auch viel dafür, dass

ein neu gewählter Abgeordneter mit der Annahme der Wahl in eine Abgeordnetenstellung einrücke, die er nicht mehr umfänglich angreifen könne. Aber selbst wenn die Rügefrist für jeden Abgeordneten erst zu dem Zeitpunkt beginne, zu dem er erstmals Mitglied des Landtags werde, sei die Frist des § 45 Abs. 3 StGHG nicht gewahrt. Denn der Antragsteller Ziff. 1 gehöre seit dem 15.04.1996, die Antragsteller Ziff. 2 und Ziff. 3 gehörten seit dem 11.04.2006 dem Landtag an. Am Ablauf der Frist ändere sich für den Antragsteller Ziff. 1 auch dann nichts, wenn man für den Fristbeginn auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000 abstellen wollte.

Dem Fristablauf stehe auch ein Vertrauenstatbestand nicht entgegen. Die Antragsfrist sei nämlich bereits abgelaufen gewesen, als mit dem Landtagsbeschluss vom 26.07.2007 der vermeintliche Vertrauenstatbestand geschaffen worden sei. Das Parlament könne auch nicht nach Belieben Einfluss auf gesetzliche Antragsfristen nehmen. Darüber hinaus fehle es inhaltlich an einem Vertrauenstatbestand, da im Landtag ein offener Dissens über die Möglichkeiten der Selbstorganisation eines - bis 2011 so fortbestehenden - Teilzeitparlaments bestehe. Es sei beabsichtigt gewesen, die Parlamentsreform in mehreren Schritten zu verwirklichen. Schließlich sei es nicht rechtsmissbräuchlich, wenn der Antragsgegner sich auf den Fristablauf berufe. Insbesondere der Antragsteller Ziff. 1 handele nicht widerspruchsfrei, wenn er den Vorwurf eines verfassungswidrigen Rechtszustands über acht Jahre hinweg politisch geltend mache, ohne von den Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch zu machen.

b) Verfristet sei der Antrag Ziff. III, soweit sich die Antragsteller gegen das in § 5 Abs. 3 Satz 1, 3 und 4 AbgG geregelte Verfahren der Indexierung wendeten. Die bloße Anwendung des Verfahrens sowie die Veränderung des Maßstabs führten nicht dazu, dass die Bestimmung wieder angegriffen werden könne.

Ein Angriff auf das Verfahren sei auch deshalb unzulässig, weil es an der Möglichkeit der Verletzung von Rechten aus der organschaftlichen Stellung nach Art. 27 Abs. 3 LV fehle. Die Garantie der freien und gleichen Mandatsausübung und damit der verfassungsrechtliche Status des einzelnen Abgeordneten werde durch das Verfahren nicht beeinträchtigt. Es gebe keinen verfassungsunmittelbaren An-

spruch, dass sich der Landtag in bestimmten Abständen mit einem Sachgegenstand befassen müsse. Der Abgeordnete könne allenfalls verlangen, dass das Verfahren hinreichend transparent sei.

Der Antrag Ziff. III sei schließlich aus den genannten Überlegungen auch insoweit unzulässig, als er die Kostenpauschale betreffe.

2. a) Den Antragstellern stehe ein mit Antrag Ziff. I geltend gemachter Anspruch auf Erlass einer Regelung im Abgeordnetengesetz, mit der die Mittelverwendung der Fraktionen gesteuert werden solle, nicht zu. Aus dem Abgeordnetenstatus ergebe sich kein Anspruch auf Gesetzgebung, schon gar nicht auf eine systemwidrige Ergänzung des Abgeordnetengesetzes. Einer gesetzlichen Wiederholung verfassungsrechtlicher Ansprüche bedürfe es nicht.

§ 3 Abs. 3 Satz 2 FraktG verletze den im Abgeordnetenstatus angelegten Anspruch auf Gleichbehandlung nicht. Die Fraktionen, denen damit eine Kompetenz eingeräumt werde, seien zu einer verfassungskonformen Anwendung verpflichtet. Dieser Verpflichtung kämen sie auch nach. Bei der Übertragung der vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 21.07.2000 entwickelten Leitgesichtspunkte für die Zulässigkeit von Funktionszulagen seien nämlich die Besonderheiten eines Teilzeitparlaments zu berücksichtigen. Als ein solches habe sich der Antragsgegner organisiert. Im Teilzeitparlament habe der Abgeordnete die Möglichkeit, die Zeit, die ihm ansonsten die Wahrnehmung einer besonderen Funktion koste, auf seinen bürgerlichen Beruf zu verwenden. Folglich sei die Anreizfunktion, die mit den Funktionszulagen verbunden sei, oftmals von geringerem wirtschaftlichem Gewicht. Die Antragsteller legten nicht dar, dass es im Landtag gleichwohl tatsächlich zu einem gemeinwohlwidrigen „Streben nach der Funktion" gekommen sei.

Im Vollzeitparlament könne davon ausgegangen werden, dass der höhere Aufwand, der mit der Übernahme von Leitungsfunktionen verbunden sei, mit der Entschädigung bereits abgegolten sei. Das sei bei einem Teilzeitparlament anders. Denn hier seien zusätzliche Funktionen, die über das Mandat selbst hinaus übernommen würden, weder bereits im normativen Leitbild des Abgeordneten einge-

schlossen, noch seien sie mit der auf eine Teilzeittätigkeit bemessenen Entschädigung schon abgegolten. Deswegen bedürfe es zur Sicherung der Gleichbehandlung des Ausgleichs der zusätzlichen Lasten, die Funktionsträger im öffentlichen Interesse übernähmen. Die besondere Belastungswirkung sei nicht nur bei den Fraktionsvorsitzenden zu erkennen. Sie treffe den gesamten Fraktionsvorstand und auch die Ausschussvorsitzenden. Bei der Bemessung der Entschädigung sei darüber hinaus auch der Aspekt der Anerkennung politischer Verantwortlichkeit zu berücksichtigen.

b) Das in Antrag Ziff. III beanstandete Indexierungsverfahren stehe mit den Anforderungen des Demokratieprinzips in Einklang. Denn die Entscheidung werde vom Parlament selbst getroffen und sei nicht auf sachfremde Weise mit anderen Entscheidungen gekoppelt. Sie ermögliche eine demokratische Kontrolle des Verfahrens durch die Öffentlichkeit, weil Verfahrensablauf, Maßstab und Ergebnis von jedem Bürger ohne weiteres nachvollziehbar seien. Die vom Gesetzgeber gewählte Orientierungsgröße der Einkommensentwicklung sei ebenso wenig zu beanstanden. Die Anknüpfung an eine statistische Größe sei gleichfalls zulässig, denn damit würden Verantwortlichkeiten nicht verschoben. Auch der im Gesetz vorgesehene mehrjährige Automatismus entspreche der Verfassung.

B.

I. Der in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag Ziff. 1 aus dem Schriftsatz vom 08.03.2009 ist nicht zuzulassen. Der Antrag bezieht sich auf einen neuen Sachverhalt und wirft Zulässigkeitsfragen auf, die im bisherigen Verfahren noch nicht angelegt waren. Der Staatsgerichtshof sieht keinen Anlass, das im Übrigen entscheidungsreife Verfahren mit diesen neuen Fragen zu belasten. Eine Rechtsschutzmöglichkeit wird den Antragstellern damit nicht genommen.

II. Die weiteren Anträge sind unzulässig und deshalb zu verwerfen.

Nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LV entscheidet der Staatsgerichtshof über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgan oder anderer Beteiligter, die

durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Regierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Einen diesbezüglichen Antrag kann auch ein Abgeordneter des Landtags stellen, da er in der Verfassung insbesondere in Art. 27 Abs. 2 und Art. 40 LV mit eigenen Rechten ausgestattet ist (vgl. nur StGH, Urteil vom 28.01.1988 - GR 1/87 -, ESVGH 38, 81 <82>; zum Organstreit bei Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus BVerfGE 64, 301 <312 ff.>).

Ein solcher Antrag ist aber nur dann zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners in der Wahrnehmung seiner ihm durch die Verfassung übertragenen Rechte und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet sei (§ 45 Abs. 1 StGHG). Dabei ist nach § 45 Abs. 2 StGHG die Bestimmung der Verfassung zu bezeichnen, gegen welche die beanstandete Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners verstößt. Schließlich muss der Antrag innerhalb der Antragsfrist des § 45 Abs. 3 StGHG gestellt werden. Diese Voraussetzungen sind bei keinem der Anträge vollständig erfüllt.

1. Mit dem Antrag Ziff. I rügen die Antragsteller ein Unterlassen des Antragsgegners. Insoweit sind die Antragsteller zwar antragsbefugt (a); sie können sich gegen ein gesetzgeberisches Unterlassen wenden (1) und machen die Verletzung organschaftlicher Rechte geltend (2). Der Antrag ist jedoch verfristet (b).

a) (1) Antragsgegenstand im Organstreit kann nur eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners sein. Der Organstreit zielt folglich auf eine Verhaltens-, nicht aber auf eine Normenkontrolle. Deswegen kann auch gegenüber dem Gesetzgeber nicht die Verfassungswidrigkeit eines durch eine Norm geschaffenen Rechtszustands geltend gemacht werden. Als rechtserhebliche Handlung kommt insoweit der Erlass eines Gesetzes in Betracht (so schon StGH, Urteil vom 09.04.1960 - Nr. 2/60 -, BWVBl 1960, 122; vgl. auch BVerfGE 118, 277 <317> m.w.N.). Tauglicher Gegenstand eines Organstreits kann aber auch eine Unterlassung des Gesetzgebers sein. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist diese Frage bislang offen gelassen worden (vgl. BVerfGE 92, 80 <87>; zuletzt BVerfGE 120, 82 <juris Rz. 81>). Von Landesverfassungsgerichten wird sie demgegenüber bejaht (vgl. etwa VerfGH NRW, Urteil vom 29.09.1994 - 7/94 -,

OVGE 44, 301 <305 f.>; Beschluss vom 23.04.2002 - 2/01 -, OVGE 49, 268; LVerfG MV, Urteil vom 14.12.2000 - LVerfG 4/99 -, NordÖR 2001, 64 <UA S. 15>; siehe auch Thür. VerfGH, Urteil vom 18.07.2006 - 8/05 -, ThürVBl 2006, 229 <juris Rz. 33>, jeweils zu wahlrechtlichen Vorschriften). Grundsätzliche Bedenken gegen die Einbeziehung des gesetzgeberischen Unterlassens in den Kreis der möglichen Verfahrensgegenstände im Organstreit bestehen nicht (vgl. Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 64 Rn. 37 f.). Eine Untätigkeit steht einem positiven Tun auch hier indessen nur dann gleich, wenn eine - verfassungsrechtlich begründete - Rechtspflicht zum Handeln besteht (BVerfGE 96, 264 <277>; 103, 81 <86>). Dies ist insbesondere dann zu erwägen, wenn den Gesetzgeber von Verfassungs wegen im Sinne einer Nachbesserungspflicht die Pflicht zur Anpassung der Rechtslage an geänderte tatsächliche Verhältnisse oder neue bzw. klargestellte rechtliche Vorgaben trifft.

Hier ist nicht ausgeschlossen, dass der Antragsgegner es versäumt hat, die Regelungen im Abgeordnetengesetz über die Entschädigungszahlungen an die Abgeordneten an eine auch im Land zu beachtende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anzupassen, und er somit eine von Verfassungs wegen gebotene Handlung unterlassen hat. Von der Notwendigkeit einer Prüfung der Rechtslage im Anschluss an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000 ist im Übrigen der Landtag am Beginn der 13. Wahlperiode selbst ausgegangen.

(2) Die als verletzt geltend gemachte Rechtsposition der Antragsteller muss in einem Verfassungsrechtsverhältnis gründen, das sich gerade auf ihre organschaftlichen Rechte und Pflichten (Kompetenzen) bezieht. Für eine hiervon losgelöste abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Maßnahme ist im Organstreit kein Raum; der Organstreit eröffnet den Antragstellern nämlich nicht die Möglichkeit, jenseits der Verteidigung eigener Rechte eine allgemeine Verfassungsaufsicht auszuüben. Der Unterschied zur abstrakten Normenkontrolle darf nicht verwischt werden (vgl. hierzu aus der Rspr. des StGH, Urteil vom 10.05.1985 - GR 2/84 -, ESVGH 35, 241 <242>; sowie BVerfGE 103, 84 <89>; 118, 277 <319>). Schon die Zulässigkeit des Antrags setzt voraus, dass die Möglichkeit einer Verletzung des organschaftlichen Rechtskreises dargelegt wird, d. h. sie darf aufgrund des in seinen tatsächlichen Behauptungen substantiiert begründeten Vorbringens (§ 15

Abs. 1 Satz 2 und 3 StGHG) nicht von vornherein als ausgeschlossen erscheinen (vgl. BVerfGE 99, 19 <28 ff.>).

Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Antragsteller machen mit dem Antrag Ziff. I unter ausdrücklicher Benennung von Art. 27 Abs. 3 und Art. 40 LV die Verletzung der aus dem Abgeordnetenstatus fließenden Rechte geltend. Das ist vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Funktionszulagen, die sich am Status der Gleichheit der Abgeordneten messen lassen müssen, nicht ausgeschlossen.

b) Nach § 45 Abs. 3 StGHG muss der Antrag binnen sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Durchführung oder Unterlassung. Diese Vorschrift enthält eine gesetzliche Ausschlussfrist, nach deren Ablauf im Organstreitverfahren Rechtsverletzungen nicht mehr geltend gemacht werden können. Damit sollen nach einer bestimmten Zeit in Organstreitverfahren angreifbare Maßnahmen im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit gestellt werden (vgl. BVerfGE 80, 188 <210>).

Die Fristbestimmung ist nach ihrem ausdrücklichen Wortlaut auch auf Unterlassungen anwendbar. Dies gilt nicht nur dann, wenn das vom Antragsgegner verlangte Handeln zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erfüllen war, sondern grundsätzlich auch dann, wenn der Antragsgegner der behaupteten Verpflichtung zum Handeln über eine längere Zeit hinweg nicht nachgekommen ist. Der Beginn der Sechsmonatsfrist bei sogenanntem fortdauernden Unterlassen lässt sich nicht generell und für alle Fallgestaltungen einheitlich festlegen. Die Frist wird spätestens aber dadurch in Lauf gesetzt, dass sich der Antragsgegner erkennbar eindeutig weigert, in der Weise tätig zu werden, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält. In einer derartigen Weigerung liegt zugleich ein Geschehen, das im Sinne der Fristvorschrift als Bekanntwerdens des Unterlassens zu werten ist und an das deshalb - trotz fortdauernden Unterlassens - für den Fristbeginn anzuknüpfen ist (vgl. StGH, Urteil vom 17.05.2001 - GR 7/00 -, ESVGH 52, 1 f., im Anschluss an die Rspr. des BVerfG, siehe BVerfGE 92, 80 <89>, zuletzt BVerfGE 110, 403 <405>).

Nach Ansicht der Antragsteller kann von einer solchen eindeutigen Weigerung des Antragsgegners erst mit der Verabschiedung der Parlamentsreform ausgegangen werden, mit der die im Beschluss des Landtags vom 26.07.2007 angekündigte Regelung nicht getroffen worden ist. Die Frist sei folglich erst mit der Verkündung des Gesetzes in Lauf gesetzt worden. Dieser Annahme steht indessen der Umstand entgegen, dass der von den Antragstellern als verfassungswidrig gerügte und deshalb nach ihrem Vorbringen vom Gesetzgeber zu korrigierende Zustand jedenfalls seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000 offensichtlich zutage getreten war. Die im Anschluss daran auch unter maßgeblicher Beteiligung des Antragstellers Ziff. 1 erfolgte Diskussion im Landtag führte indessen nicht zu dem von diesem gewünschten Ergebnis.

(1) Das Scheitern dieser Bemühungen und folglich ein Fristbeginn ist für den Antragsteller Ziff. 1 spätestens zu dem Zeitpunkt anzunehmen, als der Appell des Landtagspräsidenten vom Mai 2003, eine Neuregelung der Funktionszulagen zu verabschieden, erkennbar folgenlos geblieben war. Das war im Anschluss an die Verabschiedung des nachfolgenden Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes jedenfalls mit dem Beschluss des Landtags vom 29.07.2004 offensichtlich geworden. Denn darin hat der Landtag seinen Willen bekundet, sich mit verschiedenen Teilaspekten der Abgeordnetenentschädigung nochmals zu befassen; hierzu zählte die Frage der Funktionszulagen aber nicht. Hierin lag eine Zäsur in der Diskussion um die Funktionszulagen, die hinreichend deutlich zum Ausdruck brachte, dass der Antragsgegner - jedenfalls in absehbarer Zeit - nicht bereit war, die von den Antragstellern behauptete Anpassungspflicht zu erfüllen und den als verfassungsrechtlich geboten erachteten Rechtszustand herzustellen. Diese Tatsache musste dann Anlass für den Antragsteller Ziff. 1 sein, sich - binnen einer Frist von sechs Monaten - über die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes schlüssig zu werden. Für ihn ist die Antragsfrist folglich spätestens Ende Februar 2005 und somit noch während der 13. Wahlperiode abgelaufen.

(2) Die Antragsteller Ziff. 2 und Ziff. 3 haben die Frist ebenso wenig gewahrt. Bei ihnen stellt sich die Lage allerdings insoweit anders dar, als sie in der 13. Wahlpe-

riode noch nicht Mitglied des Landtags waren und damit mangels aktueller Betroffenheit in eigenen Rechten noch nicht antragsbefugt gewesen wären.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beginnt bei der Rüge der Verletzung von Organrechten durch den Gesetzgeber die Frist im Falle des Erlasses eines Gesetzes grundsätzlich mit dessen Bekanntmachung. Bei Regelungen des parlamentarischen Innenrechts soll es hingegen auf die rechtliche Betroffenheit des Antragstellers ankommen, um vorsorgliche Verfahren zu vermeiden. Nur ausnahmsweise hat das Bundesverfassungsgericht im Interesse der Vermeidung von Wertungswidersprüchen auch beim Gesetz den Fristbeginn verschoben (vgl. BVerfGE 118, 277 <321>). Der Staatsgerichtshof hat das Problem der Koordinierung von Antragsbefugnis und Antragsfrist vor dem Hintergrund der im StGHG normierten endgültigen Ausschlussfrist von 5 Jahren demgegenüber einheitlich gelöst. Nach seiner Rechtsprechung (vgl. Urteil vom 09.04.1960 - Nr. 2/60 - BWVBl 1960, 122 <123>) beginnt die Frist des § 45 Abs. 3 StGHG erst dann zu laufen, wenn die Antragsberechtigung für den Antragsteller entstanden ist; erst ab diesem Zeitpunkt kann eine Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller gerade in dieser Eigenschaft bekannt werden. Eine mögliche Unsicherheit über die Rechtsgültigkeit von Handlungen und Unterlassungen hat der Gesetzgeber demnach für eine Dauer von fünf Jahren, aber auch nur für diese, hingenommen.

Hiernach waren die Antragsteller Ziff. 2 und Ziff. 3 nach Entstehen ihres Abgeordnetenstatus mit Zusammentritt des neugewählten Landtags zu Beginn der 14. Wahlperiode gehalten, sich über ihren verfassungsrechtlichen Status zu vergewissern und binnen der Frist von sechs Monaten ein rechtserhebliches Unterlassen im Wege des Organstreits geltend zu machen.

(3) Der Beschluss des Landtags vom 26.07.2007 hat die Frist nicht neu eröffnet. Denn die Frist ist auch für die Beteiligten des streitigen Verfassungsrechtsverhältnisses nicht disponibel. Die Antragsteller berufen sich unter Hinweis auf diesen Beschluss allerdings auch auf eine ihnen obliegende Verpflichtung, umstrittene Fragen zunächst auf parlamentarischem Wege zu lösen. Auch wenn im Zeitpunkt dieser (neuerlichen) Bemühungen die Frist noch nicht abgelaufen wäre, könnte eine Hemmung bzw. Unterbrechung oder (nunmehr) ein Neubeginn der Frist nur

dann angenommen werden, wenn solche Bemühungen auf parlamentarischer Ebene von Rechts wegen entfaltet werden müssten und folglich einem gleichwohl gestellten Antrag das Rechtsschutzinteresse fehlte. Dies mag zwar dann zutreffen, wenn es um die Wahrung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte eines Beteiligten geht (vgl. hierzu etwa LVerfG MV, Urteil vom 21.06.2007 - LVerfG 19/06 -, NordÖR 2007, 407 <juris Rz. 52>). In dieser Weise subsidiär ist das Organstreitverfahren aber dann nicht, wenn die gesetzliche Ausformung des Abgeordnetenstatus in Rede steht (vgl. auch BVerfGE 90, 286 <339>; 104, 151 <198>).

2. Auch Antrag Ziff. III ist nicht fristgerecht erhoben.

In der mündliche Verhandlung haben die Antragsteller klargestellt, das sich der Antrag lediglich auf das Verfahren der Indexierung bezieht. Darin liegt eine jederzeit zulässige Klarstellung des Antragsbegehrens (vgl. BVerfGE 68, 1 <68>); denn schon aus der Antragsbegründung geht deutlich hervor, dass das Indexierungsverfahren das vorrangige Anliegen der Antragsteller ist.

a) Die Antragsteller, die insoweit auf Art. 40 sowie Art. 27 Abs. 2 LV Bezug nehmen, sind antragsbefugt.

Auf die Anforderungen, die sich aus demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien als solchen ergeben, können sich die Antragsteller zwar nicht berufen. Auch eine Verletzung des mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen Rechts auf parlamentarische Teilhabe liegt bei der Normierung eines Indexierungsverfahrens fern; die Rechte aus dem Abgeordnetenstatus wären dann berührt, wenn etwa das Parlament Entscheidungen auf einen Ausschuss überträgt, so dass der einzelne Abgeordnete, der diesem Gremium nicht angehört, die Entscheidung kaum beeinflussen und nicht unmittelbar an ihr mitwirken kann (siehe hierzu BVerfGE 2, 143 <166>; 90, 286 <343>). Um eine solche Situation geht es hier aber nicht. Auch beim System der Indexierung entscheidet zum einen der Abgeordnete über die Parameter der Bestimmung der Entschädigung mit. Zum anderen kann er im Rahmen seiner Antragsrechte auf eine Änderung des Systems hinwirken. Seine parlamentarischen Teilhaberechte als solche garantieren ihm keine periodische Entscheidung über die Höhe der Abgeordnetenentschädigung.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber aus der hier von Art. 40 Satz 3 LV angeordneten Eigenart einer Entscheidung in eigener Sache und aus dem Status der Öffentlichkeit des Abgeordneten besondere Anforderungen an das Verfahren der Festlegung der Abgeordnetenentschädigung abgeleitet (vgl. BVerfGE 40, 296 <316 f., 327>). Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die angegriffene Indexierung hiergegen verstößt.

b) Der Antrag ist indessen auch insoweit verfristet. Denn die Vorschriften über das Indexierungsverfahren sind in dem Gesetz vom 06.05.2008 unverändert geblieben. Die Frist, innerhalb derer der Erlass einer Rechtsnorm zulässigerweise angegriffen werden kann, kann zwar unter bestimmten Voraussetzungen neu zu laufen beginnen, obwohl der Gesetzgeber bei der Änderung des Gesetzes den Wortlaut der Norm nicht verändert hat. Dies gilt aber nur für die Fälle, in denen die Gesetzesänderung insoweit Einfluss auf die Norm hat, als sie die Verfassungswidrigkeit dieser Norm erst begründet oder verstärkt (vgl. BVerfGE 114, 107 <117>; Schmidt-Bleibtreu in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 93 Rn. 47 m.w.N.). Davon kann hier indessen nicht ausgegangen werden. Denn die Änderung des Maßstabs, die dessen grundsätzliche Ausrichtung unberührt lässt und nur aus statistischen Gründen erforderliche Randkorrekturen vornimmt (vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 14/2500 S. 15), lässt eine abweichende rechtliche Bewertung der unveränderten Grundentscheidung für die Indexierung nicht erkennen.

Für die Regelung über die Indexierung der Kostenpauschalen in § 6 Abs. 3 AbgG gilt Entsprechendes. Auch hier ist zwischen dem Maßstab der Indexierung und dem Verfahren als solchem zu unterscheiden. Zwar erfasst die im Übrigen erst im Jahr 2011 in Kraft tretende Norm hier beide Aspekte. Dies beruht jedoch allein auf redaktionellen Gründen; die sachliche Änderung betrifft ausschließlich den Maßstab. Eine abweichende Beurteilung ist deshalb nicht angezeigt.

II. Das Verfahren ist kostenfrei (§ 55 Abs. 1 StGHG). Anlass für die Anordnung, dass Auslagen erstattet werden, besteht nicht (§ 55 Abs. 3 StGHG).