

## L e i t s ä t z e :

1. Der Ältestenrat des Landtags Nordrhein-Westfalen ist aufgrund der geschäftsordnungsrechtlichen Zuweisung von Wahrnehmungszuständigkeiten im Organstreitverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen parteifähig.
  
2. Die Pauschale zur Entschädigung des Sachaufwandes der Wahlkreisarbeit eines Abgeordneten ist ein wesentlicher Teil seiner finanziellen Ausstattung. Diese Pauschale einschließlich etwaiger Abstufungen ist deshalb durch Parla-mentsgesetz festzusetzen.

Urteil des VerFGH NW vom 16. Mai 1995 - VerFGH 20/93 -

Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 1 bis 3, 30 Abs. 2, 50 Satz 1 LV, § 43 VerFGHG NW, § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW.



# VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

## IM NAMEN DES VOLKES

### URTEIL

- VerFGH 20/93 -

Verkündet am: 16. Mai 1995  
Bürmann  
Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren  
der Mitglieder bzw. ehemaligen Mitglieder des Landtags

Antragsteller,

- Prozeßbevollmächtigter:

**g e g e n**

Antragsgegner,

**w e g e n** Kürzung der Pauschale für allgemeine Kosten bei der  
Beschäftigung von Mitarbeitern im Landtag

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

7. März 1995

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bertrams,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. Palm,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Laum,

Professor Dr. Dres. h.c. Stern,

Professor Dr. Schlink,

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Pottmeyer,

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Brossok

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, daß der Ältestenrat des Landtags Nordrhein-Westfalen durch den Erlaß der Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993 zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 des Abgeordnetengesetzes Nordrhein-Westfalen das Recht der Antragsteller auf Abgeordnetenentschädigung aus Art. 50 Satz 1 der Landesverfassung verletzt hat.

**G r ü n d e :**

**A.**

Die Antragsteller wenden sich dagegen, daß die ihnen als Abgeordnete zustehende monatliche Pauschale für allgemeine Kosten im Fall der Beschäftigung von Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern in einem Landtagsbüro gekürzt wird.

§ 6 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen (Abgeordnetengesetz - AbgG NW -) vom 24. April 1979 (GV NW S. 238), zuletzt geändert durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 21. Dezember 1994 (GV NW S. 1117) regelt die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten. Nach Abs. 1 erhält ein Abgeordneter zur Abgeltung der durch das Mandat veranlaßten Aufwendungen eine Amtsausstattung, die Geld- und Sachleistungen umfaßt. Abs. 2 enthält Bestimmungen über die monatlichen Kostenpauschalen, zu denen die in Nr. 1 geregelte Pauschale für allgemeine Kosten gehört.

§ 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW hat durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW S. 572) folgende Fassung erhalten:

"Abgeordnete erhalten monatliche Kostenpauschalen für

1. allgemeine Kosten, insbesondere für die Betreuung der Wahlkreise, Bürokosten, Porto und Telefon sowie sonstige Auslagen, die sich aus der Ausübung des Mandats ergeben, in Höhe von 2.081 DM; diese Pauschale wird nach entsprechenden Ausführungsbestimmungen des Ältestenrats bis zu einem Betrag von 500 DM gekürzt, wenn Abgeordnete Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter gemäß Absatz 6 im Landtag ganz oder teilweise beschäftigen."

Die letzte Anhebung der genannten Pauschale ist durch das Achte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 24. November 1992 (GV NW S. 449) erfolgt; die Pauschale beträgt danach gegenwärtig 2.191,-- DM. Nach § 6 Abs. 6 AbgG NW werden Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern von Abgeordneten nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes ersetzt. Derzeit ist die Erstattung von Aufwendungen für einen vollzeitbeschäftigten Mitarbeiter vorgesehen.

Nach den vom Antragsgegner Ende 1990 beschlossenen Ausführungsbestimmungen zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW trat eine Kürzung der

allgemeinen Kostenpauschale in Höhe von 500,-- DM ein, wenn in dem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro ganz oder überwiegend auch Wahlkreisaufgaben erledigt wurden; eine Kürzung in Höhe von 250,-- DM war vorgesehen, wenn Wahlkreisaufgaben dort zur Hälfte erledigt wurden.

Der Antragsgegner faßte die Ausführungsbestimmungen zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG durch Beschluß vom 17. März 1993 wie folgt neu:

"§ 1

(1) Eine Kürzung der allgemeinen Kostenpauschale nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW tritt in der Höhe von 500 DM ein, wenn Abgeordnete ihre Mitarbeiterin oder ihren Mitarbeiter ganz in ihrem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro beschäftigen.

(2) Eine Kürzung in Höhe von 250 DM erfolgt, wenn Abgeordnete ihre Mitarbeiterin oder ihren Mitarbeiter teilweise in ihrem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro beschäftigen; eine teilweise Beschäftigung ist dann gegeben, wenn sie unterhalb der tarifvertraglich vereinbarten Vollarbeitszeit liegt.

§ 2

(1) Die Abgeordneten sind verpflichtet, der Landtagspräsidentin die entsprechenden Angaben nach dem beiliegenden Vordruck zu machen.

(2) Erfolgen die entsprechenden Angaben nicht, so wird eine Kürzung in Höhe von 500 DM vorgenommen.

(3) Veränderungsmitteilungen müssen bis zum 15. des laufenden Monats bei der Präsidentin eingegangen sein, damit sie für den Folgemonat noch berücksichtigt werden können.

§ 3

Diese Richtlinien treten am 1.4.1993 in Kraft.  
Die erstmaligen Mitteilungen sind der Präsidentin bis zum 01.04.1993 zuzuleiten."

Die Präsidentin des Landtags teilte die Neufassung der Ausführungsbestimmungen zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW durch Schreiben vom 24. März 1993 mit, das den Abgeordneten durch Hauspost am 25. März 1993 übermittelt wurde. In diesem Schreiben heißt es, die Kürzungsregelung gehe von der Überlegung aus, daß Abgeord-

nete, die Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ganz oder teilweise in vom Landtag zur Verfügung gestellten Räumen beschäftigten, die normalerweise zusätzlich anfallenden Aufwendungen, wie z. B. Anmietung eines Büros, Porto und Telefon, ersparten. In einem dem Schreiben beigefügten Vordruck "Mitteilung gemäß der Richtlinien zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW" sind folgende Antwortmöglichkeiten vorgegeben:

"Meine Mitarbeiterin/meinen Mitarbeiter beschäftige ich

ganz in einem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro  
(Kürzung um 500,-- DM)

teilweise, d. h. unterhalb der tarifvertraglich vereinbarten Vollarbeitszeit in einem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro  
(Kürzung um 250,-- DM)

nicht in einem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro  
(keine Kürzung)".

Die Antragsteller zu 1., 3. - 5. gaben an, eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter teilweise im Sinne der Richtlinien zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW zu beschäftigen. Der Antragsteller zu 2. wies, ohne den Vordruck auszufüllen, die Präsidentin des Landtags darauf hin, daß neben der in seinem Landtagsbüro beschäftigten Mitarbeiterin unter anderem ein weiterer Mitarbeiter für ihn tätig sei, der nicht in einem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro arbeite. Allen Antragstellern wird seit dem 1. April 1993 - dem Antragsteller zu 2. bis zu seinem Ausscheiden im Dezember 1994 - die monatliche Pauschale für allgemeine Kosten um 250,-- DM gekürzt.

## II.

Die Antragsteller haben am 17. September 1993 das vorliegende Verfahren eingeleitet und in der mündlichen Verhandlung klargestellt, daß sie ihr Begehren gegen den Ältestenrat des Landtags Nordrhein-Westfalen richten.

Sie beantragen,

festzustellen, daß der Antragsgegner durch den Er-  
laß der Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993  
zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW ihr Recht auf Abgeord-  
netenentschädigung aus Art. 50 Satz 1 LV verletzt  
hat.

Zur Begründung machen sie im wesentlichen geltend:

Die Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993 seien bereits deshalb nichtig, weil der Landtag die Konkretisierung der in § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW geregelten Kürzungstatbestände mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot nicht auf den Antragsgegner habe delegieren dürfen. An die Bestimmtheit seien besonders dann strenge Anforderungen zu stellen, wenn - wie vorliegend - ein Gremium die Ausführungsbestimmungen zu erlassen habe, das mangels Öffentlichkeit bei seinen Sitzungen nur eingeschränkter demokratischer Kontrolle unterliege. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 40, 296 [327]) verlange das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip gerade dann, wenn es um die Festsetzung der Höhe und die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen gehe, daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar sei und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werde.

Die Kürzung der Pauschale für die allgemeinen Kosten greife in statusverletzender Intensität in die freie Gestaltung ihrer parlamentarischen Tätigkeit ein. Die verfassungsrechtlich geforderte Unabhängigkeit des Abgeordneten umfasse das Recht, das Mandat nach eigener Konzeption auszuüben. Nicht nur die alimenterende Entschädigung, sondern auch die daneben gewährte Amtsausstattung in Form von Finanz- und Sachmitteln müsse darauf ausgerichtet sein, ein Höchstmaß an individueller Gestaltungsfreiheit in politisch-inhaltlicher wie organisatorisch-administrativer Hinsicht zu ermöglichen und dauerhaft zu gewährleisten. Dazu gehöre auch die Bestimmung des Arbeitsorts der Mitarbeiter. Als Mitglieder einer kleineren Fraktion hätten sie den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit notwendigerweise im Parlament. Dort müsse auch sinnvollerweise die notwendige Zuarbeit durch die Mitarbeiter erfolgen.

Ferner verstoße die Kürzung gegen den formalisierten Gleichheitssatz. Die Regelung differenziere nicht hinreichend. Sie, die Antragsteller, seien wegen der Wahrnehmung einer Vielzahl parlamentarischer Aufgaben deutlich stärker belastet als die Mitglieder einer großen Fraktion. Außerdem werde nicht berücksichtigt, daß etliche Abgeordnete, so auch sie, mehrere Mitarbeiter beschäftigten. Ein vollzeitlich im Landtag beschäftigter Abgeordnetenmitarbeiter bringe keine Kostenentlastung, wenn gleichzeitig ein weiterer Mitarbeiter im Wahlkreis vollständig mit der Wahlkreisarbeit betraut sei. Zudem sei zu berücksichtigen, daß die Mitglieder der kleineren Fraktionen nicht nur einen Wahlkreis betreuten, sondern als Folge der Entsendung über die Reserveliste ihrer Partei landesweite Tätigkeit entfalteten. Ein Abgeordneter, dessen Wahlkreis sich in Nähe des Landtags befinde, könne unter Ausnutzung moderner Telekommunikationseinrichtungen die Kürzung der Kostenpauschale umgehen, indem er seinen Mitarbeiter oder seine Mitarbeiterin überwiegend im Wahlkreis einsetze. Schließlich werde ein Abgeordneter, der durch Wahlkreisarbeit vorrangig seine Wiederwahl verfolge, nach der aktuellen Regelung bessergestellt als derjenige, der sich schwerpunktmäßig der parlamentarischen Arbeit widme. Es bestehe damit die Gefahr, daß über die Kostenpauschale verdeckte Parteienfinanzierung erfolge; Wahlkreisarbeit und parteipolitische Betätigung lägen außerordentlich dicht beieinander.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Eine weitere Stellungnahme hat er nicht abgegeben.

Die Landesregierung ist dem Verfahren nicht beigetreten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Verfahrensakte verwiesen.

## **B.**

Der Antrag ist zulässig.

**I.**

Er ist im Organstreitverfahren gemäß Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG NW statthaft. Der zur verfassungsgerichtlichen Entscheidung gestellte Streit betrifft das verfassungsrechtliche Rechtsverhältnis der Beteiligten zueinander. Denn das Recht auf Aufwandsentschädigung gehört zum materiellen Parlamentsrecht (BVerfGE 4, 144 [150 f.], 40, 296 [311]); es ist Bestandteil des verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten (BVerfGE 64, 301 [313]).

**II.**

**1.** Antragsteller in einem Organstreitverfahren können auch einzelne Parlamentsabgeordnete sein (BVerfGE 10, 4 [10 f.]; VerfGH NW, NWVBl. 1994, 10). Die Niederlegung des Mandats durch den Antragsteller zu 2. hat seine Parteifähigkeit nicht berührt. Für sie genügt es, daß er bei Einleitung des Organstreitverfahrens dem Landtag angehörte (vgl. BVerfGE 4, 144 [152]).

**2.** Auch der Antragsgegner ist im vorliegenden Verfahren parteifähig. Beteiligte eines Organstreitverfahrens können gemäß Art. 75 Nr. 2 LV, § 43 VerfGHG NW nur die in der Verfassung oder in einer Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteten Organe oder Teile dieser Organe sein. Bei einer Zuweisung eigener Rechte - dazu gehören auch Wahrnehmungszuständigkeiten - ist der Organteil für das Organstreitverfahren allgemein parteifähig (vgl. Stern in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 93 Rdnr. 107 und 109).

Dem Antragsgegner sind durch die Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen alter wie neuer Fassung (GOLT a.F. bzw. n.F.) Wahrnehmungszuständigkeiten zugewiesen worden, die seine Parteifähigkeit im Organstreitverfahren begründen (vgl. etwa § 23 Abs. 1 GOLT n.F. [§ 24 Abs. 2 Satz 1 GOLT a.F.], § 27 Abs. 3 GOLT n.F. [§ 28 Abs. 3 GOLT a.F.], § 37 Satz 1 GOLT n.F. [§ 38 Abs. 1 Satz 1 GOLT a.F.], § 37 Satz 2 GOLT n.F. [§ 38

Abs. 1 Satz 2 GOLT a.F.]; im gleichen Sinne zur Stellung des Ältestenrates des Deutschen Bundestags: Stern, a.a.O. Rdnr. 120; ferner Niedersächsischer StGH OVGE 17, 508 [511] für den Ältestenrat des niedersächsischen Landtages).

### III.

Der Antragsgegner ist auch passiv prozeßführungsbefugt. Nur ihm gegenüber darf zur Sache erkannt werden. Gemäß § 44 Abs. 1 VerfGHG NW ist der Antrag im Organstreitverfahren gegen das Organ oder den Organteil zu richten, durch dessen Maßnahme oder Unterlassung die geltend gemachte Rechtsverletzung verursacht worden ist. Danach kann ein Organ nicht wegen des Verhaltens eines eigene Rechte wahrnehmenden Organteils verklagt werden (Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, S. 116). Der Beschluß über die Ausführungsbestimmungen ist allein dem Antragsgegner zuzurechnen. Aufgrund der Übertragung durch § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW übt er die Aufgabe, Ausführungsbestimmungen zur gesetzlichen Anordnung einer Kürzung der allgemeinen Kostenpauschale zu erlassen, kraft eigener Verantwortung und unabhängig aus (vgl. zur Übertragung der Ordnungsgewalt des Parlaments auf den Bundestagspräsidenten: BVerfGE 60, 374 [379]). Der Landtag hat sich dieser Aufgabe vorbehaltlos und uneingeschränkt durch Delegation begeben. Er könnte sie nur durch eine Gesetzesänderung ganz oder teilweise zurückholen.

### IV.

Die Antragsteller haben mit der Einleitung des Verfahrens am 17. September 1993 die Antragsfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG NW gewahrt. Von vornherein haben sie geltend gemacht, durch den Erlaß der Ausführungsbestimmungen zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW seien sie in ihren Abgeordnetenrechten verletzt worden. Daß sie zunächst den Landtag als Antragsgegner benannt haben, ist un-

schädlich. Der Benennung des Ältestenrates als Antragsgegner kommt lediglich klarstellende Funktion zu.

### C.

Der Antrag ist auch begründet. Der Antragsgegner hat die Antragsteller durch den Erlaß der Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993 zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW in ihrem Recht auf Abgeordnetenentschädigung aus Art. 50 Satz 1 LV verletzt.

### I.

Nach Art. 50 Satz 1 LV erhalten die Mitglieder des Landtags Entschädigung nach Maßgabe eines Gesetzes. Diese Verfassungsbestimmung gewährleistet die materielle Sicherung der freien Ausübung des Mandats und ist damit ein wesentlicher Bestandteil des verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten, wie er allgemein durch Art. 30 Abs. 2 LV garantiert wird (vgl. dazu VerFGH NW, NWVBl. 1994, 10). Die Entschädigung iSd Art. 50 Satz 1 LV ist die Gesamtheit der statussichernden finanziellen Ansprüche des Abgeordneten. Dazu gehört neben dem Anspruch auf ein "Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung gewordenenes Mandat" (BVerfGE 40, 296 [314]) das Recht auf Ausgleich des tatsächlich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwands (BVerfGE 4, 144 [153]). Art. 50 Satz 1 LV überläßt die nähere Ausformung der verfassungsmäßigen Entschädigung einschließlich der Aufwandsentschädigung seinem Grundsatzcharakter entsprechend der (einfach-) gesetzlichen Regelung. Die unterverfassungsrechtliche Konkretisierung des Art. 50 Satz 1 LV wahrt nur dann das Recht auf Abgeordnetenentschädigung, wenn sie die aus dieser Vorschrift in Verbindung mit dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip (Art. 1 - 3 LV iVm Art. 20 Abs. 1, 28 Abs 1 Satz 1 GG) hervorgehenden Vorgaben einhält.

**II.**

Diesen Anforderungen genügen die Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993 schon deshalb nicht, weil die Ermächtigung zu ihrem Erlaß in § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW mit Art. 50 Satz 1 LV nicht im Einklang steht.

**1.** Die Verfassungskonformität des § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW ist - soweit dem Antragsgegner die Befugnis zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen eingeräumt wird - Gegenstand der Prüfung in diesem Verfahren. Einer solchen Inzidentprüfung steht nicht entgegen, daß die Antragsteller eine Verletzung ihrer Rechte durch den Erlaß der im November 1990 verkündeten Neufassung des § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW nicht innerhalb der sechsmonatigen Antragsfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG NW im Organstreitverfahren geltend gemacht haben. Denn erst durch den zu einer Kürzung der Aufwandsentschädigung der Antragsteller führenden Erlaß der Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993 auf der Grundlage der verfassungswidrigen Ermächtigung des § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW ist das Recht der Antragsteller auf Abgeordnetenentschädigung verletzt worden.

**2.** Die in § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW geregelte Delegation des Erlasses von Ausführungsbestimmungen auf den Antragsgegner verstößt gegen den für den übertragenen Regelungsbereich geltenden Vorbehalt des Parlamentsgesetzes gemäß Art. 50 Satz 1 LV in Verbindung mit dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip.

Der in Art. 50 Satz 1 LV verwendete Begriff des Gesetzes ist mangels erläuternder Zusätze in dieser Bestimmung nach den Besonderheiten des Regelungsbereichs der Abgeordnetenentschädigung in Verbindung mit den allgemein für die Abgrenzung der staatlichen Funktions- und Organbereiche geltenden Prinzipien auszulegen. Dabei sind an die Konkretisierung des Art. 50 Satz 1 LV wegen ihres statusregelnden Charakters nicht die für die Ausübung des Selbstorganisationsrechts bzw. der Geschäftsordnungsautonomie des Landtags, sondern die für die Außenrechtsetzung anzuwendenden Maßstäbe anzulegen.

Aus dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie folgt, daß das Parlament verpflichtet ist, in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (BVerfGE 34, 165 [192 f.]; 49, 89 [126 f.]). Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei in erster Linie den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes und der Landesverfassung zu entnehmen (BVerfGE 49, 89 [127]).

Diese für die Abgrenzung der Befugnisse der Exekutive zur Legislative entwickelten Grundsätze erfahren im Abgeordnetenentschädigungsrecht eine Konkretisierung in bezug auf Hilfsorgane des Parlaments. Bei der Festsetzung der Höhe und der näheren Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen entscheidet das Parlament in eigener Sache. Gerade in einem solchen Fall darf zur Sicherung der nach dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip geforderten Transparenz die dem Parlament nach dem Maßstab der Wesentlichkeit vorbehaltene Festsetzung wesentlicher Teile der finanziellen Ausstattung der Abgeordneten nur im Wege des Parlamentsgesetzes und nicht in einem Verfahren erfolgen, das sich der Kontrolle der Öffentlichkeit entzieht. Der gesamte Willensbildungsprozeß muß gerade bei der Entschädigung der Abgeordneten für den Bürger durchschaubar und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werden. Dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; dieses Vertrauen erfordert Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht (BVerfGE 40, 296 [327]). Infolgedessen ist eine Delegation auf ein diesem Transparenzgebot nicht genügendes Hilfsorgan wie den Antragsgegner ausgeschlossen, durch die ihm über die Befugnis zur bloß technischen Umsetzung einer gesetzlichen Vorgabe hinaus ein eigener Entscheidungsspielraum in der Sache selbst verbleibt.

Wegen ihrer Bedeutung für den Abgeordnetenstatus und damit für die parlamentarische Demokratie gehört die Abgeordnetenentschädigung zu den grundlegenden normativen Bereichen. Dabei ist das Recht auf Aufwandsentschädigung kein minderes Recht im Verhältnis zu den eigentlichen Statusrechten (BVerfGE 4, 144, [151]). Gerade auch Höhe und Umfang der Aufwandsentschädigung bestimmen

maßgeblich die Möglichkeiten der Gestaltung des Abgeordnetenmandats.

Mit der Ermächtigung in § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW hat der Landtag Nordrhein-Westfalen die Entscheidung über die Festsetzung wesentlicher Teile der Abgeordnetenentschädigung auf den Antragsgegner delegiert.

Die als Bestandteil der Pauschale für die allgemeinen Kosten der Mandatsausübung geregelte Pauschale für den sächlichen Wahlkreisaufwand ist ein wesentlicher Teil der finanziellen Ausstattung der Abgeordneten. Das ergibt sich aus der Bedeutung der Wahlkreisarbeit im Rahmen der Ausübung des Mandats und aus der Notwendigkeit, den zu erstattenden Aufwand für diese Bemühungen von der (unzulässigen) Finanzierung parteipolitischer Werbung abzugrenzen. Wenn auch die Abgeordneten in ihrer Gesamtheit als Parlament das ganze Volk vertreten und als Repräsentanten in der Ausübung ihres Mandats frei, insbesondere nicht an Weisungen gebunden sind, ist die kontinuierliche Rückbindung zum Wähler während der laufenden Wahlperiode nach dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes und der Landesverfassung ein wichtiger Bestandteil der Tätigkeit des Abgeordneten. Ein solcher fortwährender Austausch dient dazu, die Bürger aus der Sicht des Abgeordneten zu informieren und Anliegen sowie Vorschläge des Bürgers aufzunehmen, um sie für die parlamentarische Arbeit fruchtbar zu machen.

Indem sich der parlamentarische Gesetzgeber in § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW auf die grundsätzliche Anordnung einer Kürzung der Pauschale für den sächlichen Wahlkreisaufwand beschränkt und die Konkretisierung dem Antragsgegner überlassen hat, hat er sich einer ihm selbst vorbehaltenen Entscheidung begeben. Der dem Antragsgegner aufgrund der Delegation durch § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW zugewiesene Regelungsspielraum ermächtigt nicht lediglich zu technischer Umsetzung einer bereits vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung, sondern räumt dem Antragsgegner einen eigenen Spielraum bezüglich der Höhe der Abgeordnetenentschädigung ein. Zwar ergibt sich aus § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW der Höchstbetrag des auf den sächlichen Wahlkreisaufwand entfallenden Teils der allgemeinen Kostenpauschale (500,-- DM); auch

nennt die Vorschrift das für eine Kürzung dieses Anteils maßgebliche Kriterium ("wenn Abgeordnete Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ... im Landtag ganz oder teilweise beschäftigen"). Die Bestimmung läßt aber offen, in welchem Umfang jeweils Kürzungen vorzunehmen sind. Aus § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW ist trotz des insoweit mißverständlichen Wortlauts, der eine Kürzung der allgemeinen Kostenpauschale "bis" zu einem Betrag von 500,-- DM zuläßt, unter Berücksichtigung der Materialien und des Verständnisses aller Beteiligten zu entnehmen, daß die Pauschale äußerstenfalls, und zwar bei ausschließlicher Beschäftigung des Mitarbeiters im Landtag, "um" 500,-- DM zu kürzen ist. In welcher Größenordnung bei einer nur teilweisen Beschäftigung von Mitarbeitern im Landtag gekürzt werden soll, ist aus dem Abgeordnetengesetz indes nicht ersichtlich. Nach der Fassung des § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW und seinem Zweck sind mehrere Kürzungsstufen denkbar. Bei der Gegenüberstellung zu "ganz beschäftigen" liegt eine "teilweise" Beschäftigung immer schon dann vor, wenn sie unterhalb der tarifvertraglich vereinbarten Vollarbeitszeit liegt. Deshalb könnte für die Fälle, in denen Mitarbeiter mehr als zur Hälfte in einem Landtagsbüro beschäftigt werden, ein höherer Kürzungsbetrag vorgesehen werden als für Konstellationen, in denen ein Mitarbeiter zu einem Teil in einem Landtagsbüro arbeitet, der deutlich unterhalb der Hälfte der tariflich vereinbarten Vollarbeitszeit liegt.

### III.

Der Landtag, der nunmehr durch Parlamentsgesetz die Entscheidungen über den Umfang und die Maßstäbe einer Kürzung der Pauschale für die Entschädigung des sächlichen Wahlkreisaufwandes zu treffen sowie eventuelle Kürzungsstufen festzusetzen hat, wird folgendes zu bedenken haben: Die Aufwandsentschädigung kann in Orientierung am tatsächlichen Aufwand pauschaliert werden (BVerfGE 40, 296 [328]). Dabei ist der - auch für das staatliche Handeln in bezug auf den Wettbewerb der politischen Parteien und für das Wahlrecht geltende (VerfGH NW, NWVBl. 1994, 453 [456]) - formalisierte Gleichheitssatz zu beachten. Jeder Landtagsabgeordnete hat kraft des ihm durch

Art. 30 Abs. 2 LV garantierten verfassungsrechtlichen Status gleiche Rechte und damit den gleichen, ungehinderten Zugang zur Mandatsausübung (vgl. BVerfGE 40, 296 [317 f.]; 80,188 [220 f.]). Hiervon ausgehend wird der parlamentarische Gesetzgeber die Neuregelung der Entschädigung für den sächlichen Wahlkreisaufwand bei differenzierender Festsetzung so zu fassen haben, daß sie in bezug auf die Ausübung des Abgeordnetenmandats nicht gleichheitswidrig zu ungerechtfertigten (finanziellen) Vor- oder Nachteilen führt.

Dr. Bertrams

Dr. Dr. h. c. Palm

Dr. Laum

Prof.Dr.Dres.h.c.Stern

Prof.Dr.Schlink

Pottmeyer

Dr.Brossok