



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Anträge**

festzustellen,

1. §§ 1a, 5 Abs. 2, 6 Abs. 6 sowie 21 Abs. 1 und 2 des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz vom 21. Juli 1978 (GVBl S. 587), zuletzt geändert durch das Neunte Landesgesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes Rheinland-Pfalz vom 5. Oktober 1990 (GVBl S. 295) - im Folgenden: Abgeordnetengesetz - verstoßen gegen Art. 79 Satz 2 und Art. 97 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 48 Abs. 3, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz und dem formalisierten Gleichheitssatz,
2. § 6 Abs. 2 Nummer 1 und 2 Abgeordnetengesetz verstößt insoweit gegen Art. 79 Satz 2 und Art. 97 der Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 48 Abs. 3, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz und dem formalisierten Gleichheitssatz, als er Abgeordneten, die Amtsbezüge beziehen, eine Unkostenpauschale in Höhe von 1.325 Deutsche Mark und die Hälfte der Tagegeldpauschale gewährt,
3. § 10 Abs. 1 Abgeordnetengesetz verstößt insoweit gegen Art. 97 Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und Art. 48 Abs. 3 Grundgesetz, als er für eine Zeit von mehr als zwölf Monaten ein monatliches Übergangsgeld in Höhe einer vollen Grundentschädigung im Sinne von § 5 Abgeordnetengesetz gewährt und nicht die Anrechnung aller Einkünfte der ehemaligen Abgeordneten aus selbstständiger oder nichtselbstständiger Tätigkeit auf dieses Übergangsgeld vorschreibt,

4. § 11 Abgeordnetengesetz verstößt insoweit gegen Art. 97 Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und Art. 48 Abs. 3 Grundgesetz, als er einen Anspruch auf Altersversorgung bereits ab einem Zeitpunkt zwischen der Vollendung des fünfundfünfzigsten und des sechzigsten Lebensjahres gewährt,
5. § 12 Abgeordnetengesetz verstößt insoweit gegen Art. 97 Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und Art. 48 Abs. 3 Grundgesetz, als er bereits nach zwanzigjähriger Zugehörigkeit zum Landtag die Höchstversorgung von 75 vom Hundert der Entschädigung nach § 5 Abgeordnetengesetz gewährt,

Antragstellerin: Frau G... , Mitglied des Landtags Rheinland-Pfalz,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Joachim Wieland,
Johann-Strauß-Straße 17, Bielefeld -

Antragsgegner: Landtag Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Präsidenten,
Deutschhausplatz 12, Mainz,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Prof. Dr. Redeker und Kollegen,
Mozartstraße 4-10, Bonn -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 2. Mai 2000 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Die Anträge werden verworfen.

Gründe:

A.

Gegenstand des Landesorganstreitverfahrens ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Erlasses zahlreicher Vorschriften zur Entschädigung und Versorgung der Abgeordneten des Landtags Rheinland-Pfalz (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Fall GG, § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG).

1

I.

Im Einzelnen geht es um folgende Vorschriften: Nach § 1a des Landesgesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz – Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz (im Folgenden: AbgG RhPf) – in der Fassung des Landesgesetzes vom 5. Oktober 1990 (GVBl S. 295) gibt sich der Landtag Verhaltensregeln (Absatz 1), die verschiedene in § 1a Abs. 2 aufgeführte Bestimmungen enthalten müssen. Nach § 5 Abs. 2 AbgG RhPf beträgt die Entschädigung für die Fraktionsvorsitzenden das Zweifache der Grundentschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgG RhPf. Gemäß § 6 Abs. 6 AbgG RhPf erhalten die Fraktionsvorsitzenden und die Ausschussvorsitzenden zusätzlich eine monatliche Aufwandsentschädigung. Nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AbgG RhPf erhalten Abgeordnete, die Amtsbezüge beziehen, eine verminderte monatliche Unkosten- und Tagegeldpauschale. § 21 Abs. 1 und 2 AbgG RhPf regelt die Anrechnung beim Zusammentreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen. Ein Abgeordneter erhält gemäß § 10 Abs. 1 AbgG RhPf nach seinem Ausscheiden Übergangsgeld, auf das gemäß § 10 Abs. 2 AbgG RhPf bestimmte Einkommen und Versorgungsbezüge angerechnet werden. Ein ehemaliger Abgeordneter erhält gemäß §§ 11, 12 AbgG RhPf nach seinem Ausscheiden eine Altersversorgung.

2

II.

Die Antragstellerin wurde am 21. April 1991 über die Liste der Partei DIE GRÜNEN erstmals als Abgeordnete in den Landtag Rheinland-Pfalz gewählt; sie gehört ihm seit der konstituierenden Sitzung zur 12. Wahlperiode am 18. Mai 1991 an. Noch in der 12. Wahlperiode ist sie zur Fraktionsvorsitzenden gewählt worden. Am 24. März 1996 wurde die Antragstellerin in den 13. rheinland-pfälzischen Landtag gewählt. In dieser bis 2001 andauernden Legislaturperiode wählte die Fraktion eine andere Vorsitzende; die Antragstellerin ist seitdem wieder einfaches Mitglied des Landtags.

3

III.

1. Mit ihrem am 3. September 1991 eingegangenen Antrag macht die Antragstellerin geltend, der Erlass von §§ 1a, 5 Abs. 2, 6 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 6 sowie § 21 Abs. 1 und 2 AbgG RhPf verstoße gegen Art. 79 Satz 2, Art. 97 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (im Folgenden: Verf. Rh.-Pf.) in der Fassung vom 15. März 1991 (GVBl S. 73) in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 48 Abs. 3 GG und dem formalisierten Gleichheitssatz. Der Erlass von § 10 Abs. 1 und 2 sowie §§ 11, 12 AbgG RhPf verstoße gegen Art. 97 Verf. Rh.-Pf. in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und Art. 48 Abs. 3 GG.

4

Art. 79 Satz 2 Verf. Rh.-Pf. regelt, dass Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes sind, nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden; Art. 97 Verf. Rh.-Pf. enthält die Bestimmungen zur Abgeordnetenentschädigung.

5

Mit ihrer auf den Abgeordnetenstatus und die demokratische Gleichheit gerichteten Argumentation macht die Antragstellerin eine Verletzung ihres Rechts auf formale

6

Gleichstellung mit allen anderen Mitgliedern des Landtags geltend. Die entsprechenden Vorschriften gewährten einzelnen Abgeordneten im Ergebnis ein zusätzliches, verfassungswidriges Einkommen.

Gegen den Erlass der §§ 10 bis 12 AbgG RhPf trägt die Antragstellerin vor, der Antragsgegner habe die verfassungsrechtliche Vorgabe einer angemessen begrenzten Entschädigung als Teil des Status der Mitglieder des Landtags verfehlt und dadurch die Antragstellerin in ihrem Recht auf eine angemessene, d.h. auch auf eine nicht überhöhte Entschädigung verletzt. Auf diese Entschädigung könne sie gemäß Art. 97 Abs. 2 Verf. Rh.-Pf. nicht verzichten. 7

2. Der Antragsgegner hält die Regelungen zur Entschädigung und Versorgung der Abgeordneten für verfassungsgemäß. 8

3. Der Bundestag, mehrere Landtage und Rechnungshöfe haben Stellung genommen. 9

IV.

1. Am 8. März 2000 beschloss der Landtag Rheinland-Pfalz das Vierunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (GVBl S. 65). Gemäß Art. 1 Nr. 31 dieses Gesetzes erhält Art. 130 Abs. 1 Verf. Rh.-Pf. folgende Fassung: 10

Die Landesregierung, der Landtag und jede Landtagsfraktion können eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs darüber beantragen, ob ein Gesetz oder die sonstige Handlung eines Verfassungsorgans, soweit es sich nicht um eine Gesetzesvorlage handelt, verfassungswidrig ist. Den Antrag können auch andere Beteiligte, die durch diese Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines Verfassungsorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind, sowie Körperschaften des öffentlichen Rechts stellen, soweit sie geltend machen, durch das Gesetz oder die sonstige Handlung eines Verfassungsorgans in eigenen Rechten verletzt zu sein. 11

Gemäß Art. 1 Nr. 34b lautet Art. 135 Abs. 2 Satz 1 und 2 Verf. Rh.-Pf. wie folgt: 12

Das Nähere über Einrichtung und Verfahren des Verfassungsgerichtshofs wird durch Gesetz bestimmt. Es kann vorschreiben, dass Anträge von Körperschaften des öffentlichen Rechts nach Artikel 130 Abs. 1 Satz 2 und von Betroffenen nach Artikel 130 Abs. 2 sowie Verfassungsbeschwerden nach Artikel 130 a erst nach der Erschöpfung des Rechtswegs und nur innerhalb bestimmter Fristen zulässig sind und dass Verfassungsbeschwerden unzulässig sind, soweit die öffentliche Gewalt des Landes Bundesrecht ausführt oder anwendet. 13

Gemäß Art. 2 des Änderungsgesetzes ist die Neufassung beider Artikel am 18. Mai 2000 in Kraft getreten. 14

2. Die Antragstellerin ist durch Berichterstatter-Schreiben vom 6. April 2000 darauf hingewiesen worden, dass sich auf Grund der Verfassungsänderung Zweifel an der 15

Zulässigkeit der Anträge ergeben können. In der mündlichen Verhandlung des Senats am 2. Mai 2000 haben die Beteiligten zu der Verfassungsänderung vom 8. März 2000, zu den durch sie beschlossenen, am 18. Mai 2000 in Kraft getretenen Rechtsänderungen und zur Frage der Zulässigkeit der Anträge in Ansehung dieser Rechtsänderung Stellung genommen.

B.

Die Anträge sind unzulässig geworden.

16

I.

1. Der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht als "subsidiäres Landesverfassungsgericht" im Verfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Fall GG (vgl. BVerfGE 99, 1 <17>) ist nur eröffnet, wenn der Antragsteller nicht die Möglichkeit hat, ein Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht einzuleiten. Durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4, 3. Fall GG soll ein lückenloser Rechtsschutz für die am Verfassungsleben eines Landes Beteiligten gegen Verletzungen ihrer eigenen verfassungsmäßigen Rechte gewährleistet werden. Das kommt durch die Formulierung "soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist" deutlich zum Ausdruck. Das Bundesverfassungsgericht ist daher nur dann zuständig, wenn das Landesrecht für Organstreitigkeiten entweder überhaupt keine Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts vorsieht oder den Kreis der Antragsberechtigten enger zieht als nach der die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts umschreibenden Vorschrift des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG in Verbindung mit § 71 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG. Hat das Landesrecht den Kreis der für Verfassungsstreitigkeiten Aktivlegitimierten enger gezogen als das Grundgesetz, so kann ein nach Landesrecht nicht Antragsberechtigter das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn er nach Bundesrecht "Beteiligter" in einem Verfassungsrechtsstreit ist (vgl. BVerfGE 93, 195 <202 f.>).

17

2. Nach diesen Grundsätzen lag noch zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung am 2. Mai 2000 eine verfassungsrechtliche Streitigkeit innerhalb eines Landes vor, für die der Antragstellerin ein anderer Rechtsweg nicht eröffnet war. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hatte gemäß Art. 135 Abs. 1 Nr. 1 Verf. Rh.-Pf. darüber zu entscheiden, "ob ein Gesetz oder die sonstige Handlung eines Verfassungsorgans verfassungswidrig ist (Artikel 130 Abs. 1 und 3)". Art. 130 Abs. 1 Verf. Rh.-Pf. lautete zu diesem Zeitpunkt:

18

Die Landesregierung, der Landtag und jede Landtagsfraktion und jede Körperschaft des öffentlichen Rechts, die sich in ihren Rechten beeinträchtigt glaubt, sowie jede politische Partei, die bei der letzten Landtagswahl 10 vom Hundert der gültigen Stimmen erhalten hat, können eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes darüber beantragen, ob ein Gesetz oder die sonstige Handlung eines Verfassungsorgans, soweit es sich nicht um eine Gesetzesvorlage handelt, verfassungswidrig ist.

19

In Rheinland-Pfalz gab es somit bis zum 18. Mai 2000 ein Normenkontrollverfahren mit Antragsrecht zwar für Verfassungsorgane und andere Beteiligte, nicht jedoch für einzelne Abgeordnete. 20

II.

Der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht ist hinsichtlich der unverändert fortgeltenden Vorschriften des Abgeordnetengesetzes nicht mehr gegeben. 21

1. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG, §§ 71 f. BVerfGG entfällt, sobald das Landesrecht für die Streitbeteiligten einen eigenen Rechtsweg zur Entscheidung der konkreten verfassungsrechtlichen Streitigkeit bereithält (vgl. BVerfGE 90, 43 <45>). 22

Die Antragstellerin hat seit dem 18. Mai 2000 die Möglichkeit, über die Vereinbarkeit der im vorliegenden Verfahren angegriffenen und seit Eingang des Antrags beim Bundesverfassungsgericht unverändert fortgeltenden §§ 1a, 5 Abs. 2, 6 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 6 sowie § 21 Abs. 2 AbgG RhPf mit der Landesverfassung gemäß Art. 130 Abs. 1 Verf. Rh.-Pf. eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs herbeizuführen. Sie wäre als "andere Beteiligte", die durch die Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestattet ist, parteifähig. Wie im subsidiären Landesorganstreit vor dem Bundesverfassungsgericht kann die Antragstellerin geltend machen, durch das Gesetz in eigenen Rechten verletzt zu sein. Für sie ist das Verfahren nicht fristgebunden (vgl. Art. 135 Abs. 2 Satz 2 Verf. Rh.-Pf. n.F.). 23

2. Der Verweisung der Antragstellerin auf den Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz steht der prozessrechtliche Grundsatz fortwährender Zuständigkeit des einmal angerufenen Gerichts (perpetuatio fori; vgl. § 17 Abs. 1 Satz 1 GVG, § 261 Abs. 3 Nr. 2 ZPO) nicht entgegen. Dieser Grundsatz ist im Verhältnis des Bundesverfassungsgerichts zu den Landesverfassungsgerichten nicht anzuwenden. Es widerspräche dem Verfassungsrang des föderativen Prinzips, wenn unter Berufung auf jenen Grundsatz das nach der Landesverfassung geschaffene Verfassungsgericht von der Entscheidung eines Falles ausgeschlossen würde, der seiner Zuständigkeit unterliegt (vgl. BVerfGE 90, 40 <42 f.>; 90, 43 <45 f.>). 24

3. Dem steht nicht entgegen, dass das Landesrecht für die Antragstellerin einen Rechtsweg zum Landesverfassungsgericht erst nach der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht zur Verfügung gestellt hat. Denn der Rechtsweg wurde noch vor Verkündung des Urteils im vorliegenden Verfahren eröffnet. 25

Dabei kann dahinstehen, welches der maßgebliche Zeitpunkt für die Zulässigkeit von Anträgen in anderen verfassungsgerichtlichen Verfahren ist. Denn zu den Besonderheiten des subsidiären Landesorganstreitverfahrens gehört, dass das Bundesverfassungsgericht nur bei Fehlen eines Rechtswegs zum Landesverfassungsgericht über landesverfassungsrechtliche Streitigkeiten in der Sache zu entscheiden hat. Wird ein solcher Rechtsweg nach Antragstellung eröffnet, greift die Subsidiaritätsklausel ein. Auf den Termin der mündlichen Verhandlung als maßgeblichen Zeit- 26

punkt kann in diesem Fall nicht abgestellt werden. Diese soll rechtliches Gehör bieten, aber nicht für alle Verfahrensarten den maßgeblichen Zeitpunkt für das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen bestimmen.

III.

Auch die Anträge gegen den Erlass der seit der Antragstellung geänderten §§ 6 Abs. 2 Nr. 1, 21 Abs. 1 und der §§ 10 bis 12 AbgG RhPf sind unzulässig geworden. 27

1. Der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht ist insoweit allerdings nicht entfallen. Die genannten Vorschriften sind vom Landesgesetzgeber novelliert worden, nachdem der Antrag beim Bundesverfassungsgericht gestellt worden war. Die Antragstellerin hat daher nicht die Möglichkeit, gegen diese Normen in ihrer damaligen Fassung ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof einzuleiten. Der Antrag gemäß Art. 130 Abs. 1 Verf. Rh.-Pf. dürfte für den Regelfall den Angriff auf ein geltendes Gesetz voraussetzen. Abweichende Gesichtspunkte drängen sich nicht auf. Rechtlich relevante Nachwirkungen dieser Vorschriften in der Fassung zur Zeit der Antragstellung gegenüber der Antragstellerin sind nicht ersichtlich. 28

2. Infolge der Neufassung des Art. 130 Abs. 1 Verf. Rh.-Pf. ist jedoch das objektive Rechtsschutzinteresse an der Feststellung eines Verstoßes gegen die Landesverfassung durch das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der novellierten Vorschriften entfallen. Die Eröffnung des Rechtswegs zum Landesverfassungsgericht berührt insoweit auch die Zulässigkeit der Anträge hinsichtlich derjenigen Vorschriften, die nicht mehr im Verfahren des Art. 130 Abs. 1 Verf. Rh.-Pf. vor den Verfassungsgerichtshof gebracht werden können. 29

Im subsidiären Landesorganstreitverfahren kommt es entscheidend auf das objektive Interesse an der Klärung einer landesverfassungsrechtlichen Frage durch das Bundesverfassungsgericht an (vgl. BVerfGE 99, 332 <336>). Dieses Verfahren steht nur subsidiär zur Gewährleistung eines Mindestrechtsschutzes zur Verfügung. Die Auslegung und Fortentwicklung des Landesverfassungsrechts soll prinzipiell Aufgabe des Landesverfassungsgerichts sein. Diese Ausrichtung des subsidiären Landesorganstreitverfahrens und die gebotene Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts aus Rücksicht auf die Selbstständigkeit der Verfassungsbereiche der Länder (vgl. BVerfGE 96, 231 <242>) stehen deshalb einem objektiven Interesse an einer Klärung der landesverfassungsrechtlichen Fragen durch das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der zwischenzeitlich novellierten Vorschriften entgegen. Die §§ 6 Abs. 2 Nr. 1, 21 Abs. 1 und die §§ 10 bis 12 AbgG RhPf sind in novellierter Form weiterhin in Kraft und können daher zulässiger Gegenstand eines Antrags gemäß Art. 130 Abs. 1 Verf. Rh.-Pf. sein. 30

IV.

Eine Verweisung des Rechtsstreits an den zuständigen Verfassungsgerichtshof ist wegen Fehlens entsprechender gesetzlicher Bestimmungen und wegen des besonders gearteten Verhältnisses zwischen den beiden Gerichtsbarkeiten nicht statthaft 31

(vgl. BVerfGE 90, 40 <43>; 90, 43 <46>).

Limbach	Sommer	Jentsch
Hassemer	Broß	Osterloh
	Di Fabio	

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juli 2000 - 2 BvH 4/91

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juli 2000 - 2 BvH 4/91 - Rn. (1 - 31), http://www.bverfg.de/e/hs20000721_2bvh000491.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2000:hs20000721.2bvh000491