

Vf. 95-I-08 (HS)
Vf. 96-I-08 (e.A.)



verkündet am 21. November 2008

gez. Franz
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

**In dem Organstreitverfahren
und dem Verfahren über den Antrag auf
Erlass einer einstweiligen Anordnung**

der Abgeordneten des 4. Sächsischen Landtages, Frau Elke Altmann, Dr.-Wilhelm-Külz-Straße 10, 09168 Brand-Erbisdorf,

- Antragstellerin -

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte B.,

gegen

- 1) den Sächsischen Landtag, vertreten durch den Präsidenten des Landtages, Herrn Erich Iltgen, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,
- 2) den Präsidenten des Sächsischen Landtages, Herrn Erich Iltgen, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,

- Antragsgegner -

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz sowie die Richter Jürgen Rühmann, Matthias Grünberg, Ulrich Ha-

genloch, Hans Dietrich Knoth, Rainer Lips, Hans v. Mangoldt, Martin Oldiges und Hans-Heinrich Trute

aufgrund der mündlichen Verhandlung am 25. September 2008

für Recht erkannt:

- 1. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1) die Antragstellerin dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 39 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf verletzt hat, dass er in seiner 91. Sitzung am 7. November 2007 mit Art. 1 Nr. 3 Buchst. e Doppelbuchst. aa des Elften Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (SächsGVBl. S. 518) eine Änderung von § 6 Abs. 4 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Sächsischen Landtages (Abgeordnetengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Juli 2000 (SächsGVBl. S. 326), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 9. September 2005 (SächsGVBl. S. 262), dahin beschlossen hat, dass einzelfallunabhängig jede in dem vorzulegenden Führungszeugnis enthaltene Eintragung wegen der vorsätzlichen Begehung einer Straftat den Aufwendungsersatz für die Beschäftigung von Mitarbeitern ausschließt. Im Übrigen wird der gegen den Antragsgegner zu 1) gerichtete Antrag zu 1) zurückgewiesen.**
- 2. Die gegen den Antragsgegner zu 2) gerichteten Anträge zu 2) und 3) werden verworfen.**
- 3. Das Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird eingestellt.**
- 4. Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.**

G r ü n d e:

A.

Mit ihrem am 30. Mai 2008 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen Antrag auf Einleitung eines Organstreitverfahrens wendet sich die Antragstellerin gegen die vom Antragsgegner zu 1) in seiner 91. Sitzung am 7. November 2007 beschlossene Änderung von § 6 Abs. 4 des Abgeordnetengesetzes (AbgG) und gegen Maßnahmen des Antragsgegners zu 2), die der Durchsetzung der Neuregelung dienten. Darüber hinaus begehrte sie, einstweilen anzuordnen, dass die eingestellte Zahlung von Aufwendungsersatz für die Beschäftigung

ihres Mitarbeiters J. wieder aufgenommen und ab dem 1. April 2008 einbehaltener Aufwendersatz einschließlich der abzuführenden Sozialversicherungsbeiträge für die Mitarbeiter W. und J. nachgeleistet wird.

Die Antragstellerin ist Mitglied des Landtages und gehört der Fraktion DIE LINKE an. Im Verlauf der 4. Wahlperiode hat sie mit zwei Mitarbeitern, Herrn J. und Herrn W., Arbeitsverträge geschlossen. Auf der Grundlage von § 6 Abs. 4 AbgG in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Juli 2000 (SächsGVBl. S. 326) erhielt sie zunächst die Aufwendungen für die Beschäftigung beider Mitarbeiter erstattet; die Vorschrift hatte folgenden Inhalt:

(4) Mitglieder des Landtages erhalten für die Beschäftigung von Mitarbeitern Aufwendersatz nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes und der Ausführungsbestimmungen, die vom Präsidium zu erlassen sind. Ersatzfähig sind nur Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern,

1. die die „Persönliche Erklärung“ (Anlage I dieses Gesetzes) an das Präsidium abgegeben haben und
2. bei denen sich keine Erkenntnisse ergeben, die eine außerordentliche Kündigung eines Mitarbeiters des Sächsischen Landtages rechtfertigen würden.

Die Feststellungen hierüber trifft das Präsidium unter Abwägung aller Umstände. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend, soweit den Fraktionen vom Landtag Aufwendungen für Mitarbeiter erstattet werden.

Am 7. November 2007 beschloss der Antragsgegner zu 1) das Elfte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes, welches am 30. November 2007 im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt (SächsGVBl. S. 518) verkündet wurde. Nach Art. 1 Nr. 3 Buchst. e Doppelbuchst. aa dieses Änderungsgesetzes wurde § 6 Abs. 4 AbgG um eine zusätzliche Voraussetzung für die Ersatzfähigkeit von Aufwendungen ergänzt und hat nunmehr folgende Fassung:

(4) Mitglieder des Landtages erhalten für die Beschäftigung von Mitarbeitern Aufwendersatz nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes und der Ausführungsbestimmungen, die vom Präsidium zu erlassen sind. Ersatzfähig sind nur Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern,

1. die die „Persönliche Erklärung“ (Anlage I dieses Gesetzes) an das Präsidium abgegeben haben und
2. bei denen sich keine Erkenntnisse ergeben, die eine außerordentliche Kündigung eines Mitarbeiters des Sächsischen Landtages rechtfertigen würden.

Die Feststellungen hierüber trifft das Präsidium unter Abwägung aller Umstände. Eine Ersatzfähigkeit von Aufwendungen kommt ferner nur in Betracht, soweit der Landtagsverwaltung zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ein Führungszeugnis des Mitarbeiters vorgelegt wird, das nicht älter als drei Monate ist und keine Eintragung wegen der vorsätzlichen Begehung einer Straftat enthält. Für bestehende Beschäftigungsverhältnisse gilt Satz 4 entsprechend. Näheres ist in den Ausführungsbestimmungen nach Satz 1 zu regeln. Die Sätze 1 bis 6 gelten entsprechend, soweit den Fraktionen vom Landtag Aufwendungen für Mitarbeiter erstattet werden.

Mit Schreiben vom 29. November 2007 wies der Antragsgegner zu 2) alle Mitglieder des Landtages darauf hin, dass nach der Neufassung des § 6 Abs. 4 AbgG Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern künftig nur erstattungsfähig seien, wenn der Landtagsverwaltung ein Führungszeugnis der Mitarbeiter vorgelegt werde, das nicht älter als drei Monate sei und keine Eintragung wegen der vorsätzlichen Begehung einer Straftat enthalte; liege bis zum 31. März 2008 kein Führungszeugnis vor, werde die Landtagsverwaltung ab April 2008 keine Aufwendungen mehr erstatten. Die Antragstellerin wurde mit Schreiben der Landtagsverwaltung vom 17. Januar 2008 und vom 20. März 2008 daran erinnert, dass von ihren Mitarbeitern noch keine Führungszeugnisse vorlägen; weiter wurde ihr mitgeteilt, dass die Aufwendersatzzahlungen ab 1. April 2008 eingestellt und ihre Mitarbeiter zugleich bei der Krankenkasse abgemeldet würden. Die von der Antragstellerin anlässlich einer am 31. März 2008 erfolgten Vorsprache in der Landtagsverwaltung erbetene Verlängerung der Vorlagefrist wurde nicht gewährt. Mit

Wirkung ab 1. April 2008 stellte die Landtagsverwaltung die Aufwendungsersatzzahlungen ein; infolge dessen musste die Antragstellerin ihren Mitarbeitern am 10. April und 10. Mai 2008 Gehaltszahlungen aus eigenen Mitteln leisten. Am 13. Mai 2008 legte sie der Landtagsverwaltung eingeholte Führungszeugnisse beider Mitarbeiter vor. Für den Mitarbeiter W. wurden daraufhin die Zahlungen wieder aufgenommen. Demgegenüber lehnte es die Landtagsverwaltung mündlich ab, Aufwendungsersatz für die Beschäftigung des Mitarbeiters J. zu leisten, weil sich in dessen Führungszeugnis eine Eintragung befinde, wonach er am 12. Mai 2007 von dem Amtsgericht Freiberg wegen fahrlässiger Trunkenheit im Verkehr in Tateinheit mit Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte zu einer Geldstrafe von 60 Tagessätzen verurteilt worden sei. Namens der Antragstellerin wandten sich hierauf die Verfahrensbevollmächtigten mit Schreiben vom 19. Mai 2008 an den Antragsgegner zu 2) und forderten dazu auf, die Zahlungen für den Mitarbeiter J. unverzüglich wieder aufzunehmen und für beide Mitarbeiter Nachzahlungen für diejenigen Zeiträume zu leisten, in denen die Zahlungen ausgesetzt waren. Mit an die Antragstellerin adressiertem Schreiben vom 20. Mai 2008 lehnte die Landtagsverwaltung unter Verweis auf § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG und die im Führungszeugnis des Mitarbeiters J. ausgewiesene vorsätzliche Straftat des Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte die beantragte Wiederaufnahme der Zahlungen ab.

Die Antragstellerin beantragt festzustellen, dass

- 1) der Antragsgegner zu 1) die Antragstellerin dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 39 Abs. 3 und Art. 42 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf verletzt, zumindest jedoch unmittelbar gefährdet hat, als er in seiner 91. Sitzung am 7. November 2007 bei der Annahme des Entwurfs des Elften Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Drs. 4/8869) eine Änderung der Regelung des § 6 Abs. 4 AbgG beschlossen hat, nach der der Ersatz von Aufwendungen, die den Mitgliedern des Landtages durch die Beschäftigung von Mitarbeitern entstehen, davon abhängig gemacht wird, dass der Landtagsverwaltung zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ein Führungszeugnis des Mitarbeiters vorgelegt wird, welches nicht älter als drei Monate ist und keine Eintragung wegen der vorsätzlichen Begehung einer Straftat enthält, wobei die Regelung auch auf bestehende Beschäftigungsverhältnisse Anwendung findet und keinerlei Einzelfallprüfung vorgesehen ist,
- 2) der Antragsgegner zu 2) die Antragstellerin dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 39 Abs. 3 und Art. 42 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf verletzt, zumindest jedoch unmittelbar gefährdet hat, als die Landtagsverwaltung nach Inkraft-Treten des Elften Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes die neue Regelung des § 6 Abs. 4 Satz 4 bis 6 AbgG unmittelbar vollzogen hat, obwohl die in § 6 Abs. 4 Satz 6 AbgG hierfür vorgesehenen Ausführungsbestimmungen noch nicht erlassen worden sind und die Zahlung des Aufwendungsersatzes für die beiden Mitarbeiter der Antragstellerin wegen der Nichtvorlage von Führungszeugnissen dieser Mitarbeiter zum 31. März 2008 ab dem 1. April 2008 eingestellt hat,
- 3) der Antragsgegner zu 2) die Antragstellerin dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 39 Abs. 3 und Art. 42 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf verletzt, zumindest jedoch unmittelbar gefährdet hat, als er nach der zwischenzeitlichen Vorlage der Führungszeugnisse für beide Mitarbeiter die Wiederaufnahme der Zahlung des Aufwandsersatzes für den Mitarbeiter J. mit der Begründung verweigerte, dass sich in dessen Führungszeugnis eine Eintragung der Vorurteilung mit einer Straftat der fahrlässigen Trunkenheit im Verkehr in Tateinheit mit

(vorsätzlichem) Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte findet, und die Zahlung auch nach der Aufforderung durch den Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht wieder aufgenommen hat.

Zur Begründung des Antrags zu 1) führt die Antragstellerin aus, sie habe als Mitglied des Landtages nach Art. 42 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf einen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Durch Art. 42 Abs. 4 SächsVerf sei es zwar dem Gesetzgeber überlassen, Art und Höhe der verfassungsmäßig garantierten Abgeordnetenentschädigung zu bestimmen. Dabei habe die Entschädigung an alle Mitglieder des Landtages aber in gleicher Weise zu erfolgen. Der durch die Verfassung zugesicherte Entschädigungsanspruch stehe mit dem Rechtsstatus des Abgeordneten in untrennbarem Zusammenhang und sei Voraussetzung dafür, dass er seine Funktion bzw. sein Amt tatsächlich auszufüllen vermöge.

Sowohl der für die Abgeordnetenentschädigung geltende strenge Gleichheitssatz als auch die Freiheit der Mandatsausübung und die Gleichheit des passiven Wahlrechts geböten es, dass der Abgeordnete über die Einstellung seiner Mitarbeiter frei entscheiden könne. Mit Ausnahme von Regelungen, die sich aus der Natur der Sache ergäben, dürften keine Kriterien auferlegt werden, die sein Recht einschränkten, die im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis beschäftigten Mitarbeiter nach von ihm bevorzugten sachlichen, fachlichen und persönlichen Eignungskriterien auszuwählen. Aus dem freien Mandat und dem Anspruch auf eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung, zu dem wesentlich auch der Aufwendungsersatz für die Beschäftigung von Mitarbeitern gehöre, ergebe sich, dass diese Abgeordnetenrechte nur durch andere Güter von Verfassungsrang begrenzt werden könnten. Hierzu enthalte die Gesetzesbegründung keine Angaben. Ungeachtet dessen sei die Vorlage der Führungszeugnisse von Mitarbeitern, die langjährig beschäftigt seien und ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllten, zur Gewährleistung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Landtages nicht erforderlich und auch nicht von § 12 Abs. 1 SächsDSG gedeckt. Die gesetzliche Regelung greife darüber hinaus unverhältnismäßig in die Rechte der Antragstellerin aus Art. 39 Abs. 3 und Art. 42 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf ein, weil bei Vorlage eines Führungszeugnisses jeder Eintrag einer vorsätzlich begangenen Straftat zwingend zur Versagung der Aufwandsentschädigung führe. Eine Einzelfallprüfung finde nach der gesetzlichen Regelung nicht statt. Auch werde dem Abgeordneten als dem eigentlichen Arbeitgeber kein Mitspracherecht eingeräumt. Vorliegend sei die Antragstellerin durchaus der Auffassung, dass sie das Beschäftigungsverhältnis mit ihrem Mitarbeiter J. trotz der Eintragung im Führungszeugnis fortsetzen könne und es dem Landtag auch zumutbar sei, Aufwendungsersatz zu leisten. Die angegriffene Regelung könne zu dem kuriosen Ergebnis führen, dass Verurteilungen den Aufwendungsersatz für Mitarbeiter ausschließen, die bei Beschäftigten oder Beamten des Landtages ein Verbleiben im Dienst ermöglichten.

Den Antrag zu 2) begründet die Antragstellerin damit, dass es ohne die durch das Präsidium des Landtages zu schaffenden Ausführungsbestimmungen an einer hinreichenden Entscheidungsgrundlage und damit an der Vollziehbarkeit des § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG mangle. Dies gelte schon deshalb, weil die gesetzliche Regelung nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genüge und diesem nur in den nach § 6 Abs. 4 Satz 6 AbgG zu erlassenden Ausführungsbestimmungen Rechnung getragen werden könne. Darüber hinaus habe die Landtagsverwaltung

Verfahrensweisen angewandt, zu deren Festlegung allenfalls das Präsidium berechtigt gewesen sei. Dies betreffe die Setzung einer Ausschlussfrist, die anfängliche Zahlungsverweigerung ohne mündliche und schriftliche Begründung und weitere in den Gesprächen benannte Verfahrensweisen. Der Antrag zu 3) sei begründet, weil die Zahlungsverweigerung hinsichtlich des Mitarbeiters J. auf keiner verfassungsmäßigen Rechtsgrundlage beruhe und die Landtagsverwaltung nicht zu der benannten Verfahrensweise berechtigt gewesen sei.

Die Antragsgegner halten die Anträge für zulässig, aber unbegründet.

Wenn unterstellt werde, dass der in § 6 Abs. 4 AbgG geregelte Aufwendungsersatz für die Beschäftigung von Mitarbeitern durch Art. 42 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf gewährleistet werde und ebenso ein Zusammenhang der Entschädigungsfrage mit dem passiven Wahlrecht und dem freien Mandat (Art. 39 Abs. 3 Satz 2 und Art. 42 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf) bestehe, sei die angegriffene Regelung dennoch verfassungsgemäß; sie werde durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang gerechtfertigt. Aus der systematischen Stellung von § 6 Abs. 4 Satz 4 bis 6 AbgG zu § 6 Abs. 4 Satz 2 und 3 AbgG sei zu schließen, dass die Anforderung eines Führungszeugnisses dem legitimen Zweck diene, den Parlamentsbetrieb zu sichern. Auch bei der Auswahl ihrer Mitarbeiter müssten Abgeordnete sich denjenigen Maßnahmen unterwerfen, welche die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des gesamten Landtages gewährleisten. Zu rechtfertigen sei das Ziel einer mittelbaren Einflussnahme auf die Beschäftigungsverhältnisse dadurch, dass die Mitarbeiter Umgang mit denselben Vorgängen hätten wie die Landtagsverwaltung und die Abgeordneten. Darüber hinaus hätten sie auch ungehinderten Zugang zum Landtagsgebäude. Vor diesem Hintergrund werde der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Landtages dadurch Rechnung getragen, dass wegen vorsätzlicher Straftaten vorbestrafte Personen vom Parlamentsbetrieb ferngehalten würden.

Die mit § 6 Abs. 4 Satz 4 bis 6 AbgG angestrebte mittelbare Einflussnahme auf das betroffene Parlamentsmitglied sei auch verhältnismäßig. Die Unzumutbarkeit einer Beschäftigung von vorbestraften Mitgliedern bzw. deren Bezahlung mit öffentlichen Geldern sei bereits deswegen anzunehmen und eine Einzelfallprüfung, Beschränkung auf parlamentsrelevante Delikte oder Festlegung einer Mindestanzahl an Tagessätzen nicht notwendig, weil geringfügige Verurteilungen aufgrund der gesetzlichen Regelungen im Bundeszentralregistergesetz (BZRG) in ein (einfaches) Führungszeugnis nicht aufgenommen würden. Da nach dem Bundeszentralregistergesetz grundsätzlich nur Verurteilungen mit höheren Strafmaßen eingetragen bzw. geringfügige Verurteilungen unter 90 Tagessätzen nur mitgeteilt würden, wenn eine weitere Strafe eingetragen sei, bleibe sichergestellt, dass ausschließlich Delikte mit erhöhtem Unrechtsgehalt im Führungszeugnis erschienen. Vorhandene Eintragungen ließen folglich den Schluss auf eine Deliktsanfälligkeit des Mitarbeiters zu, ohne dass es auf die konkrete Deliktsart ankomme.

Den mit dem Antrag zu 2) erhobenen Rügen könne nicht gefolgt werden. Die Vorlage des Führungszeugnisses – auch für bereits beschäftigte Mitarbeiter – als Voraussetzung für die Gewährung oder Versagung des Aufwendungsersatzes ergebe sich unmittelbar aus § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG. Das Fehlen der Ausführungsbestimmungen schade somit nicht, da sich die Voraussetzungen bereits direkt aus dem Gesetz entnehmen ließen. Demzufolge habe die Erstattung der Aufwendungen für den Mitarbeiter W. erst nach Vorlage des Führungszeugnisses am 13. Mai

2008 wieder aufgenommen werden können. Für den Mitarbeiter J. könnten die Aufwendungen nicht erstattet werden, da in dem zwischenzeitlich vorgelegten Führungszeugnis eine Verurteilung wegen der vorsätzlichen Begehung einer Straftat enthalten sei. Der Antrag zu 3) sei daher unbegründet, weil nach der verfassungsgemäßen Regelung des § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG keine Ersatzfähigkeit bestehe.

Die Sächsische Staatsregierung wurde gemäß § 19 Abs. 2 SächsVerfGHG von der Einleitung des Organstreitverfahrens in Kenntnis gesetzt; sie hat keine Stellungnahme abgegeben.

Die im Landtag vertretene Fraktion DIE LINKE hat zum Verfahren Stellung genommen und sich dabei im Wesentlichen den Ausführungen der Antragstellerin angeschlossen.

In der mündlichen Verhandlung haben die Antragstellerin und die Antragsgegner ihren Vortrag vertieft; dort hat die Antragstellerin ihren Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurückgenommen.

B.

Der Antrag zu 1) hat im tenorierten Umfang Erfolg; die Anträge zu 2) und 3) werden demgegenüber verworfen.

I.

Die Antragstellerin hat nur den Antrag zu 1) in zulässiger Weise gestellt.

1. Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof ist hinsichtlich des gegen den Antragsgegner zu 1) gerichteten Antrags zu 1) eröffnet; hingegen können die gegenüber dem Antragsgegner zu 2) gestellten Anträge zu 2) und 3) nicht Gegenstand eines Organstreits sein.
 - a) Nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf i.V.m. § 7 Nr. 1 SächsVerfGHG entscheidet der Verfassungsgerichtshof über die Auslegung der Verfassung des Freistaates Sachsen aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Staatsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages oder der Staatsregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind. Im Organstreit kann nur die Verletzung solcher Rechte gerügt werden, die dem Antragsteller aus einem Verfassungsrechtsverhältnis zum Antragsgegner erwachsen. Er muss durch eine Handlung oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen durch die Verfassung übertragenen Rechten beeinträchtigt sein. Das Organstreitverfahren wird mithin durch ein die Beteiligten umschließendes Verfassungsrechtsverhältnis geprägt. Hierfür genügt es nicht schon, dass alle Beteiligte Verfassungsorgane sind. Vielmehr muss der Streitgegenstand dem Verfassungsrecht zugehören, also gerade um verfassungsrechtliche Positionen gestritten werden (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Februar 2008 – Vf. 73-I-07; SächsVerfGH, Urteil vom 29. August 2008 – Vf. 154-I-07).

- b) Die mit dem Antrag zu 1) angegriffene Handlung kann danach im Organstreit zur verfassungsgerichtlichen Prüfung gestellt werden. Sowohl die Antragstellerin als auch der Antragsgegner zu 1) sind Träger verfassungsmäßiger Rechte und Pflichten. Die hier in Streit stehende gesetzliche Ausgestaltung der Abgeordnetenentschädigung durch den Antragsgegner zu 1) bezieht sich auf ein verfassungsrechtliches, nämlich durch Verfassungsgrundsätze geprägtes Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten. Sie streiten um die Vereinbarkeit eines verfassungsorganschaftlichen Handelns des Antragsgegners zu 1) mit den in der Verfassung des Freistaates Sachsen wurzelnden Rechten der Antragstellerin. Gegenstand des Organstreits ist die Beschlussfassung über Art. 1 Nr. 3 Buchst. e Doppelbuchst. aa des Elften Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und die diesbezüglich erhobene Rüge, die in § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG vorgesehene zusätzliche Voraussetzung für die Ersatzfähigkeit von Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern verkürze in verfassungswidriger Weise das Recht der Antragstellerin auf freie Mandatsausübung (Art. 39 Abs. 3 SächsVerf) und ihren Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf). Als Angriffsgegenstand im Verfahren nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf i.V.m. § 7 Nr. 1 SächsVerfGHG kommt auch der Erlass einer Rechtsnorm in Betracht (SächsVerfGH, Beschluss vom 26. April 2001 – Vf. 25-I-00; vgl. auch BVerfGE 99, 332 [336 f.]); er stellt insoweit eine Handlung im Sinne des § 18 Abs. 1 SächsVerfGHG dar.
- c) Demgegenüber betreffen die mit den Anträgen zu 2) und 3) anhängig gemachten Streitigkeiten kein die Antragstellerin und den Antragsgegner zu 2) umschließendes Verfassungsrechtsverhältnis, sodass der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof im Organstreitverfahren nicht eröffnet ist. Mit der Antragstellerin und dem Antragsgegner zu 2) stehen zwar auf beiden Seiten des Streits Beteiligte, die als Verfassungsorgane bzw. Verfassungsorganteile in Erscheinung treten können. Zwischen ihnen ist aber kein Rechtsverhältnis streitig, das sich gerade aus ihrer Eigenschaft als Verfassungsorgan bzw. Organteil herleitet.
- aa) Bei Streitigkeiten zwischen Abgeordneten und dem Landtagspräsidenten um die Gewährung einer Abgeordnetenentschädigung fehlt es an dieser Voraussetzung jedenfalls dann, wenn die angegriffene Entscheidung des Landtagspräsidenten oder der ihm unterstellten Landtagsverwaltung unter Anwendung einfach-gesetzlicher Entschädigungsregelungen ergangen ist. Der Landtagspräsident nimmt in einem solchen Zusammenhang keine ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Funktionen wahr. Sein Handeln ist nicht verfassungsorganschaftlich begründet, sondern er wird administrativ als Verwaltungsbehörde tätig (Sodan in: Sodan/Ziekow, VwGO, 2. Aufl., § 40 Rn. 24; vgl. BVerwG NVwZ 1992, 173 [174]; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 13. März 2008 – 8 LC 2/07; siehe auch BVerfGE 118, 277 [318]; zudem BVerfGE 27, 152 [157]). Der Vollzug einfach-gesetzlicher Entschädigungsregelungen besitzt keinen verfassungsrechtlichen Charakter und kann darum nicht Gegenstand eines verfassungsgerichtlichen Organstreits sein (vgl. allgemein SächsVerfGH, Beschluss vom 26. April 2001 – Vf. 25-I-00; SächsVerfGH, Beschluss vom 9. März 2000 – Vf. 3-I-00 [HS]/Vf. 4-I-00 [e.A.]). Hieran ändert sich auch dadurch nichts, dass die

Entscheidung des Landtagspräsidenten über die Festsetzung oder Zahlung einer Abgeordnetenentschädigung den Abgeordneten in seinem verfassungsgerichtlichen Status berührt (vgl. BVerwG NJW 1985, 2344 [2344 f.]). Das unterscheidet Maßnahmen des Landtagspräsidenten nicht von anderen Behördenmaßnahmen, die ebenfalls verfassungsrechtlich gewährleistete Rechte berühren können, ohne dadurch selbst verfassungsrechtlichen Charakter zu gewinnen. Ebenso wenig lässt sich ein verfassungsrechtlicher Charakter des Rechtsstreits aus dem Umstand herleiten, dass sich der Antragsgegner zu 2) bei seinen Entscheidungen gegenüber der Antragstellerin auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Funktionsfähigkeit des Landtages berufen hat. Insoweit greift er hierbei lediglich auf den von der gesetzlichen Neuregelung verfolgten Zweck zurück.

- bb) Die mit den Anträgen zu 2) und 3) angegriffenen Handlungen des Antragsgegners zu 2) bzw. der ihm unterstellten Landtagsverwaltung sind im Rahmen des Vollzugs der einfach-gesetzlichen Entschädigungsregelung des § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG ergangen und scheiden damit im Verfahren nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf i.V.m. § 7 Nr. 1 SächsVerfGHG als Angriffsgegenstand aus.

Mit ihrem Antrag zu 2) beanstandet die Antragstellerin die Anwendung des § 6 Abs. 4 Satz 4 bis 5 AbgG durch die Landtagsverwaltung und rügt, dass der gesetzliche Ausschlussstatbestand ohne die nach § 6 Abs. 4 Satz 6 i.V.m. Satz 1 AbgG zu erlassenden Ausführungsbestimmungen nicht vollziehbar sei und der ab 1. April 2008 vollzogenen Einstellung der Aufwendungsersatzzahlungen für beide Mitarbeiter auch im Übrigen kein rechtskonformes Verfahren zugrunde liege. Beide Aspekte betreffen jedoch lediglich die Voraussetzungen sowie die Art und Weise administrativen Handelns.

Dies gilt auch für den Antrag zu 3). Mit ihrem Feststellungsbegehren wendet sich die Antragstellerin in der Sache gegen das Versagungsschreiben der Landtagsverwaltung vom 20. Mai 2008, das die Voraussetzungen eines Verwaltungsakts im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG i.V.m. § 1 SächsVwVfG erfüllt (vgl. BVerwG NVwZ 1992, 173 [174]). Streitgegenstand ist auch insoweit der Vollzug einfach-gesetzlicher Entschädigungsvorschriften durch den Antragsgegner zu 2).

2. Der im Organstreitverfahren statthafte Antrag zu 1) genügt auch im Übrigen den Zulässigkeitsanforderungen.
 - a) Sowohl die Antragstellerin als auch der Antragsgegner zu 1) sind nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf i.V.m. § 17 SächsVerfGHG im Organstreit beteiligtenfähig.
 - b) Die Antragstellerin ist im Rahmen ihres Antrags zu 1) antragsbefugt. Nach ihrem Vorbringen kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die infolge des angegriffenen Normsetzungsakts geschaffene Regelung des § 6 Abs. 4 Satz 4 bis 6 AbgG den durch Art. 39 Abs. 3 SächsVerf verfassungsrechtlich verbürgten Abgeordnetenstatus der Antragstellerin sowie ihren in Art. 42 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf gleichfalls verfassungs-

rechtlich gewährleisteten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung verletzt.

- c) Hinsichtlich ihres Antrags zu 1) hat die Antragstellerin auch die Antragsfrist gewahrt. Nach § 18 Abs. 3 SächsVerfGHG muss der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Handlung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden. Ist der Erlass eines formellen Gesetzes Gegenstand des Organstreits, beginnt die Antragsfrist regelmäßig nicht schon mit dem Tage der Beschlussfassung darüber, sondern erst mit dessen ordnungsgemäßer Verkündung (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 26. April 2001 – Vf. 25-I-00; siehe auch BVerfGE 118, 277 [320 f.]); erst mit diesem Zeitpunkt ist die Maßnahme endgültig.

Aufgrund der am 30. November 2007 erfolgten Verkündung des Elften Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes endete die Antragsfrist mit Ablauf des 30. Mai 2008; der am letzten Tag dieser Frist eingegangene Antrag zu 1) ist mithin fristgerecht gestellt.

II.

Der Antrag zu 1) ist im tenorierten Umfang begründet. Der Antragsgegner zu 1) hat die Antragstellerin dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 39 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf verletzt, dass er in seiner 91. Sitzung mit Art. 1 Nr. 3 Buchst. e Doppelbuchst. aa des Elften Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes eine Änderung von § 6 Abs. 4 AbgG beschlossen hat, die für Abgeordnete einen Aufwendungsersatz für die Beschäftigung von Mitarbeitern einzelfallunabhängig stets dann ausschließt, wenn in dem von den Mitarbeitern vorzulegenden Führungszeugnissen Eintragungen wegen der vorsätzlichen Begehung einer Straftat enthalten sind. Hingegen ist die in § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG geregelte grundsätzliche Pflicht der Abgeordneten, der Landtagsverwaltung ein Führungszeugnis ihrer Mitarbeiter vorzulegen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

1. Ob der angegriffene Gesetzesbeschluss des Antragsgegners zu 1) die Antragstellerin in ihrem durch Art. 42 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf verfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung verletzt, braucht hier nicht entschieden zu werden. Insbesondere kann dahinstehen, ob und in welchem Umfang dieser Anspruch sich auch auf eine Aufwandsentschädigung für die Beschäftigung von Mitarbeitern bezieht und in welchem Maße gegebenenfalls ein solcher Anspruch von persönlichen Umständen wie einer Eintragung im Führungszeugnis des Mitarbeiters abhängig gemacht werden kann. Jedenfalls verletzt der Beschluss des Antragsgegners zu 1) die Antragstellerin in ihren verfassungsrechtlichen Statusrechten als Abgeordnete nach Art. 39 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf.
 - a) Nach Art. 39 Abs. 3 Satz 2 SächsVerf sind die Abgeordneten nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Diese Vorschrift begründet über ihren engeren Wortlaut hinaus einen allgemeinen Grundsatz der freien Mandatsausübung und der Unabhängigkeit des Abgeordnetenmandats. Der Abgeordnete ist danach

in allen seinen Entscheidungen, die er kraft seines Abgeordnetenmandats im parlamentarischen Raum zu treffen hat, unabhängig und frei.

Die Freiheit des parlamentarischen Mandats schützt nicht nur die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten im engeren Sinne, sondern darüber hinaus den gesamten parlamentarischen Wirkungsbereich des Abgeordneten, soweit er für die freie und unbeeinflusste Wahrnehmung seines Mandats erforderlich ist (Badura in: Bonner Kommentar Grundgesetz, Stand Februar 2008, Art. 38 Rn. 85; Achterberg/Schulte in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 38 Rn. 40; H. H. Klein in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand Dezember 2007, Art. 38 Rn. 196). Hierzu zählen auch die Bedingungen und Umstände der eigenen Willensbildung und persönlichen Entscheidungsvorbereitung. Auch im Vorfeld parlamentarischer Willensäußerungen und Entscheidungen muss der Abgeordnete frei von Fremdbestimmung eigenverantwortlich darüber befinden können, in welcher Weise er zu einer eigenen Willensbildung gelangt.

Die Inanspruchnahme der Information und Beratung durch Mitarbeiter ist unter den Gegebenheiten des modernen Parlamentarismus eine wesentliche Bedingung für die professionelle und effiziente Wahrnehmung eines Abgeordnetenmandats. Eine solche Fremdunterstützung ist mit dem Grundsatz freier Mandatsausübung jedoch nur dann vereinbar, wenn der Abgeordnete selbst darüber befinden kann, ob er sich solcher Hilfe bedient und wen er gegebenenfalls hiermit betraut. Es ist im Hinblick auf seine eigene Unabhängigkeit unerlässlich, dass er Personen als Mitarbeiter beauftragen kann, die in politischer und fachlicher Hinsicht sein persönliches Vertrauen besitzen.

Die hiernach erforderliche Freiheit des Abgeordneten bei der Auswahl seiner Mitarbeiter darf grundsätzlich weder unmittelbar noch mittelbar eingeschränkt werden. Eine mittelbare Einschränkung kann auch darin bestehen, dass eine Aufwandsentschädigung für die entgeltliche Beschäftigung von Mitarbeitern von deren persönlichen und außerhalb des Einflussbereiches des Abgeordneten liegenden Umständen abhängig gemacht wird. Wird in dieser Weise mittelbar auf die Mitarbeiterauswahl seitens des Abgeordneten Einfluss genommen, kann dies in ähnlicher Weise eine Beeinträchtigung seiner freien Entscheidung bewirken wie eine direkte und unmittelbare Beschränkung.

- b) Die freie Mandatsausübung wird durch die Verfassung jedoch nicht unbeschränkt gewährleistet. Dieser Grundsatz ist ein Ausdruck des Strukturprinzips der demokratischen parlamentarischen Repräsentation des Volkes und darum eingebunden in die vom Parlament selbst im Interesse seiner Integrität und Vertrauenswürdigkeit sowie seiner Funktionsfähigkeit gesetzten Schranken (Badura a.a.O., Art. 38 Rn. 61; H. H. Klein a.a.O., Art. 38 Rn. 218). Beschränkungen sind zulässig, soweit sie dem Schutz berechtigter parlamentarischer Belange und Schutzgütern von Verfassungsrang dienen und den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gerecht werden.

2. Die durch die Beschlussfassung des Antragsgegners zu 1) herbeigeführte Einfügung der Sätze 4 und 5 in § 6 Abs. 4 AbgG lässt sich mit diesen Grundsätzen insofern nicht vereinbaren,

als sie ohne eine zielbezogene Differenzierung der Ausschlussgründe und ohne Einzelfallabwägung eine Aufwandsentschädigung der Abgeordneten für die Beschäftigung solcher Mitarbeiter ausschließt, deren Führungszeugnis Eintragungen wegen vorsätzlich begangener Straftaten aufweist.

- a) Die Neuregelung des § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG bewirkt, dass die freie Entscheidung der Abgeordneten über die Auswahl ihrer Mitarbeiter durch eine mittelbare, sich des finanziellen Instruments der Aufwandsentschädigung bedienende Einwirkung auf ihre Auswahlentscheidung beschränkt ist. Zwar können die Abgeordneten dem Grundsatz nach auch weiterhin unabhängig von dieser Regelung nach eigener Vorstellung Mitarbeiter einstellen und beschäftigen. Sie erhalten jedoch die Kosten hierfür nicht erstattet. Insofern geht von der Ausschlussregelung ein finanziell begründeter Zwang aus, der in Anbetracht der Kosten die Freiheit der von der Ausschlussregelung betroffenen Abgeordneten bei der Auswahl ihrer Mitarbeiter mindert.
- b) Eine derartige Minderung der Abgeordnetenfreiheit kann durch verfassungsrechtlich begründete Bedürfnisse des Landtages gerechtfertigt sein. Solche den Eingriff rechtfertigende, in der Verfassung wurzelnde Belange werden zwar in der Gesetzesbegründung des Entwurfs des Elften Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes nicht konkretisiert (Drs. 4/8869). Für die verfassungsgerichtliche Prüfung ist dies jedoch im Ergebnis ohne Belang. Der Verfassungsgerichtshof hat den angegriffenen Normsetzungsakt, nicht die Motive des Gesetzgebers, auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen und hierbei in erster Linie vom objektiven Gehalt der Regelung auszugehen (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Juni 2006 – Vf. 78-IV-04).

Sowohl aus dem Wortlaut als auch aus dem regelungssystematischen Zusammenhang zu § 6 Abs. 4 Satz 2 und 3 AbgG erschließt sich die Zielsetzung des mit der angegriffenen Gesetzesänderung zusätzlich geschaffenen gesetzlichen Ausschlussstatbestands. Mit dem Instrument der Entschädigungsversagung soll Einfluss auf den Abgeordneten genommen werden, keine in qualifizierter Weise strafrechtlich auffällig gewordene Mitarbeiter einzustellen. Zugleich wird auf den Bestand eines bereits eingegangenen Beschäftigungsverhältnisses dahin eingewirkt, dass sich der Abgeordnete mangels Aufwendungserstattung veranlasst sehen soll, den zwischen ihm und seinem als vorbestraft geltenden Mitarbeiter bestehenden Arbeitsvertrag zu beenden. Anhand der angestrebten Regelungswirkungen werden auch die mit dem Normsetzungsakt verfolgten Belange deutlich. Der Grund der gesetzgeberischen Intervention liegt in der Sicherung des Parlamentsbetriebs. Diese soll sowohl die Funktions- und Arbeitsfähigkeit als auch die Vertrauenswürdigkeit und Integrität des Landtages gewährleisten (vgl. OVG Berlin, NJ 1999, 556 [557]; siehe im Ansatz auch BVerfGE 99, 332 ff.), die ihrerseits Güter von Verfassungsrang sind (vgl. BVerfGE 94, 351 [367]; 99, 19 [32]). Insoweit liegen dem angegriffenen Normsetzungsakt legitime gesetzgeberische Zielsetzungen zugrunde, die grundsätzlich eine Beschränkung des dem Abgeordneten verbürgten Entschädigungsanspruchs rechtfertigen können.

- c) Es bestehen aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Bedenken dagegen, dass der Schutz der Vertrauenswürdigkeit des Landtages sowie seiner Funktions- und Arbeitsfähigkeit durch

Maßnahmen bewirkt werden soll, die sich gegen die Abgeordneten richten, während die Gefährdung dieser parlamentarischen Schutzgüter nur von den Mitarbeitern ausgehen kann, sofern sie im Sinne der Ausschlussregelung vorbestraft sind. Da die Mitarbeiter nicht im Dienst des Landtages stehen, sondern in Privatverträgen von den Abgeordneten selbst eingestellt und beschäftigt werden, besteht für die Landtagsverwaltung ihnen gegenüber keine direkte Zugriffsmöglichkeit. Auf ihre Beschäftigung kann nur mittelbar in der Weise eingewirkt werden, dass den sie beschäftigenden Abgeordneten die Einstellung oder Weiterbeschäftigung dadurch erschwert wird, dass die durch die Beschäftigung anfallenden Kosten den betreffenden Abgeordneten nicht vom Landtag erstattet werden. Diese Form der Einwirkung auf die Abgeordneten richtet sich auch nicht gegen Unbeteiligte. Vielmehr sind die Abgeordneten selbst, wenn sie vorbestrafte Mitarbeiter beschäftigen, letztursächlich für die davon gegebenenfalls ausgehenden Gefährdungen verantwortlich.

- d) Der Erlass der Ausschlussregelung des § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG verletzt jedoch insofern die Freiheit und Unabhängigkeit des Abgeordnetenmandats, als diese Bestimmung den Abgeordnetenstatus in einem sachlich nicht gebotenen Ausmaß beschränkt. § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG ist, soweit er die Aufwandsentschädigung für Abgeordnete ohne weitere zielbezogene Differenzierung und ohne Einzelfallwürdigung allein schon bei Vorliegen einer Eintragung im Führungszeugnis wegen vorsätzlicher Begehung einer Straftat ausschließt, zum Schutz der Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Landtages sowie seiner Funktions- und Arbeitsfähigkeit weder erforderlich noch angemessen. Insoweit verletzt der angegriffene Gesetzesbeschluss des Antragsgegners zu 1) die verfassungsrechtlich geschützte Freiheit und Unabhängigkeit der Mandatsausübung der Antragstellerin. Ein Verfassungsverstoß ist allerdings nicht darin zu sehen, dass § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten von der Vorlage eines Führungszeugnisses der Mitarbeiter abhängig macht.
- aa) Die in § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG geregelte Pflicht der Abgeordneten, der Landtagsverwaltung ein Führungszeugnis ihrer Mitarbeiter vorzulegen, ist – die Verfassungsmäßigkeit der Regelung im Übrigen vorausgesetzt – verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es ist gerechtfertigt, den Aufwandsersatz für die Beschäftigung von Mitarbeitern zu versagen, wenn ein Abgeordneter an der Überprüfung der persönlichen Zuverlässigkeit seiner Mitarbeiter nicht mitwirkt. Die Möglichkeit der Einsichtnahme in das Führungszeugnis ist die Voraussetzung dafür, dass die Landtagsverwaltung erkennen kann, ob ein Mitarbeiter sich strafbar gemacht hat und angesichts der von ihm verübten Straftat für eine Tätigkeit im Rahmen des parlamentarischen Betriebes nicht oder nicht mehr tragbar erscheint. Die Regelung ist insoweit erforderlich; eine unzumutbare Beeinträchtigung für die Abgeordneten ergibt sich hieraus nicht.
- bb) Dagegen fehlt es der Regelung des § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG insofern an der verfassungsrechtlich gebotenen Erforderlichkeit und Angemessenheit, als sie unspezifisch und ohne Bezug auf konkrete parlamentarische Belange eine Aufwandsentschädigung bei jeder Eintragung einer vorsätzlichen Straftat im Führungszeugnis ausschließt.

Es stößt zwar nicht von vornherein auf verfassungsrechtliche Bedenken, wenn der Gesetzgeber den Ausschluss der Aufwandsentschädigung tatbestandlich daran knüpft, dass der betreffende Mitarbeiter in qualifizierter, zu einer Eintragung im Führungszeugnis führenden Weise straffällig geworden ist. Erforderlich und angemessen ist auch die Anknüpfung an vorsätzlich begangene Straftaten. Indes verlangen die zu schützenden Belange des Parlaments nicht bei jeder vorsätzlichen Straftat eine auf Nichteinstellung oder Kündigung zielende Einwirkung auf den betreffenden Abgeordneten. Vielmehr muss im Hinblick auf das Gebot der Erforderlichkeit der Einwirkung ein hinreichender Bezug der Straftat zu den parlamentarischen Schutzgütern vorhanden und erkennbar sein. Das Delikt muss seiner Art und Schwere nach den Schluss rechtfertigen, dass die Einstellung oder Weiterbeschäftigung des straffällig gewordenen Mitarbeiters die Funktions- und Arbeitsfähigkeit oder die Vertrauenswürdigkeit und Integrität des Parlaments ernsthaft gefährden kann. Ohne einen solchen Bezug zu den schutzwürdigen parlamentarischen Belangen ist die Einwirkung auf die Abgeordneten bei Abwägung mit dem Schutzgut einer freien und unabhängigen Mandatsausübung auch nicht angemessen; das schutzwürdige Interesse der Abgeordneten daran, ihre Mitarbeiter frei und nach eigenen Vorstellungen aussuchen und beschäftigen zu können, wird mit der jetzigen Gestaltung der gesetzlichen Ausschlussregelung nicht hinreichend berücksichtigt.

Von § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG werden auch Sachverhalte erfasst, deren Einbeziehung vom Regelungszweck dieser Vorschrift nicht gefordert wird. Vorsatzstrafen kommen nicht nur bei solchen Delikten in Betracht, deren Begehung einen Zusammenhang zur Tätigkeit des betreffenden Abgeordnetenmitarbeiters aufweist und Schlüsse auf dessen Ungeeignetheit für eine Beschäftigung im parlamentarischen Raum zulässt. Vielmehr werden sowohl im Besonderen Teil des Strafgesetzbuches als auch im Bereich des Nebenstrafrechts zahlreiche vorsätzliche Rechtsgutverletzungen pönalisiert, ohne dass sie für sich genommen Anlass dazu geben, eine Gefährdung des Parlamentsbetriebes zu befürchten.

Dieses Fehlen einer am Regelungszweck orientierten Differenzierung der Ausschlussgründe wird auch durch die im Bundeszentralregistergesetz vorgesehenen Eintragungsvoraussetzungen nicht entscheidend abgemildert. Insbesondere durch § 32 Abs. 2 Nr. 5 BZRG wird nicht ausgeschlossen, dass die Versagung des Aufwendungsersatzes auch auf für den Parlamentsbetrieb unbedeutende – gegebenenfalls sogar nur geringfügig sanktionierte – Vorsatzstraftaten gestützt werden kann.

- cc) Die Ausschlussregelung des § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG wird dem verfassungsrechtlichen Gebot der Erforderlichkeit und Angemessenheit auch insofern nicht gerecht, als sie bei Vorliegen von Eintragungen vorsätzlicher – einen Rückschluss auf die Zuverlässigkeit in parlamentarischen Angelegenheiten erlaubender – Straftaten im Führungszeugnis ohne Einzelfallwürdigung die Erstattungsfähigkeit von Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern ipso iure ausschließt. Die Regelung stellt nicht hinreichend sicher, dass die Einwirkung auf den Abgeordneten auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles erforderlich ist. Derartige Besonderheiten können

sich u.a. aus den Tatumständen, aus dem zeitlichen Abstand zur Tat oder auch aus der erwiesenen Zuverlässigkeit eines bereits beschäftigten Mitarbeiters im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung ergeben. Diese Regelung ist auch unangemessen, weil sie keinen Raum für eine einzelfallbezogene Würdigung des Gefährdungspotentials und eine daran anknüpfende Abwägung mit dem Freiheits- und Unabhängigkeitsrecht des Abgeordneten erlaubt.

- dd) Durch den Erlass der Neuregelung des § 6 Abs. 4 Satz 4 und 5 AbgG seitens des Antragsgegners zu 1) ist die Antragstellerin in ihren verfassungsrechtlichen Rechten der Freiheit und Unabhängigkeit ihrer Mandatsausübung nach Art. 39 Abs. 3 Satz 2 Sächs-Verf verletzt. Als Abgeordnete hat sie grundsätzlich das Recht, ihre Mitarbeiter nach eigenem Ermessen frei auszuwählen und zu beschäftigen. Dieses Recht ist mittelbar dadurch verletzt worden, dass die Neuregelung bei Vorliegen der dort genannten, unspezifizierten Voraussetzungen ohne Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles mit dem Mittel der Einstellung der Ersatzleistungen Druck auf ihre Entscheidung bezüglich der Einstellung oder Weiterbeschäftigung ihrer Mitarbeiter ausübt.

C.

Das Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist einzustellen, da die Antragstellerin ihren diesbezüglichen Antrag in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen hat.

D.

Die Entscheidung ergeht nach § 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG kostenfrei. Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin gemäß § 16 Abs. 4 SächsVerfGHG die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

gez. Munz

gez. Rühmann

gez. Grünberg

gez. Hagenlocher

gez. Knoth

gez. Lips

gez. v. Mangoldt

gez. Oldiges

gez. Trute