

Das Abgeordnetenmandat: *full-time-job*, Ehrenamt oder was sonst?

Überlegungen aus Anlass des „Nebeneinkünfteurteils“ des Bundesverfassungsgerichts

Heinrich Pehle



Heinrich Pehle

Zusammenfassung

Ist es aus verfassungsrechtlichen Gründen zulässig, dass den Abgeordneten des Deutschen Bundestages von Gesetzes wegen vorgeschrieben wird, dass die Ausübung ihres Mandats im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit stehen muss und dass sie die „Nebentätigkeiten“, denen sie nachgehen, samt den daraus resultierenden Einkünften offen legen müssen? Mit diesem Problem musste sich das Bundesverfassungsgericht auseinandersetzen. Die Tatsache, dass sich die Richter des Zweiten Senats nicht einigen konnten und die angesprochene gesetzliche Regelung nur auf Grund eines „Patts“ im Senat Bestand hatte, zeigt, dass die Diskussion um den Charakter des Bundestagsmandats noch immer nicht ausgestanden ist. Ist die Ausübung des Parlamentsmandats ein „Beruf“? Und: Dürfen dem „freien Mandat“ der Abgeordneten Grenzen gezogen werden? Die Entscheidung des Verfassungsgerichts wird im Kontext mit diesen Fragen im Folgenden diskutiert.

1. Einleitung

Mit Urteil vom 4. Juli 2007 wies der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die im Wege einer Organklage von neun Bundestagsabgeordneten eingebrachten Anträge gegen die im Jahr 2005 neu gefassten § 44a des Abgeordnetengesetzes und § 3 der Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages zurück.¹ Dieser Entscheidung zufolge stehen sowohl die Bestimmung, dass die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Bundestagsabgeordneten steht („Mittelpunktregelung“), wie auch die Verpflichtung der Volksvertreter, ihre „Nebentätigkeiten“ und die daraus resultierenden „Nebeneinkünfte“ offen zu legen, im Einklang mit den Bestimmungen des Grundgesetzes. Das Urteil erging in Form einer 4:4-Entscheidung. Nur weil bei Stimmengleichheit der Richter eines Senats ein Verstoß gegen das Grundgesetz nicht festgestellt werden kann, hatten die angesprochenen Regelungen also Bestand. Das Urteil ist ohne Zweifel zwar ein weiterer und wichtiger Meilenstein in der seit über 30 Jahren anhaltenden Debatte über den Charakter des Bundestagsmandats, die in ihrer inhaltlichen Dimension weit über die – natürlich durchaus wichtige – Frage hinausreicht, ob die Abgeordneten verpflichtet sein sollen, die

Mittelpunkts-
regelung

Öffentlichkeit über ihre Einkünfte, die sie neben ihren Diäten beziehen, zu informieren. Gleichzeitig macht aber das „Patt“ im Zweiten Senat nachdrücklich deutlich, dass das Urteil mitnichten einen Schlusspunkt hinter die Diskussion zu setzen vermochte. Anlass genug also für den Versuch, den Sachverhalt näher zu ergründen.

2. Was sagt das Grundgesetz?

Das Grundgesetz ist – jedenfalls seinem Wortlaut nach – in Bezug auf die inhaltliche Charakterisierung des Status der Bundestagsabgeordneten „nicht sonderlich ergiebig“ (Waldhoff 2006: 252).² Artikel 38 I GG postuliert mit der Aussage, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages seien „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“, zwar eine Grundsatzentscheidung für das „freie Mandat“, lässt aber damit gleichzeitig auch erheblichen Interpretationsspielraum. Die Beantwortung der Frage, ob der Freiheit des Mandats Grenzen gezogen sind beziehungsweise gezogen werden dürfen und wie diese gegebenenfalls bestimmt werden sollen, erweist sich deshalb als schwieriges Geschäft. Deutlich wurde dies bereits im viel zitierten „Diäten-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts von 1975. Dort vertraten die Richter unter anderem die Auffassung, dass der Abgeordnete „theoretisch“ sogar die Freiheit habe, seine Aktivitäten als Abgeordneter „nach eigenem Ermessen bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgabe hinaus einzuschränken“ (BVerfGE 40: 296 (312)).

Willi Geiger, einer der an der damaligen Entscheidung beteiligten Richter am Bundesverfassungsgericht, konkretisierte den Befund, dass die den Abgeordneten durch die Entscheidung der Wähler anvertraute Aufgabe verfassungsrechtlich nicht näher normierbar sei, wie folgt: „Das heißt, der Abgeordnete selbst und allein bestimmt die Art und Weise, in der er seine Tätigkeit als Abgeordneter wahrnimmt, wieviel Zeit er seiner parlamentarischen Tätigkeit widmet, an wie viel Tagen er in Bonn anwesend ist, ob und wie lange er die Plenarsitzungen besucht, wie intensiv er seine Mitarbeit in den Ausschüssen betreibt [...]. Über dies und noch einiges mehr ist er niemandem Rechenschaft schuldig“ (Geiger 1978: 525f.).

Dass diese Freiheit tatsächlich aber eingeschränkt ist, weil es sich ein Abgeordneter „aus verschiedensten Gründen nicht leisten kann“, seine Abgeordnetentätigkeit über Gebühr zu vernachlässigen, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem bereits zitierten Urteil an selber Stelle allerdings ebenfalls festgestellt. Es war dies ja gleichsam der „Clou“ des seinerzeitigen Urteils: Unter Berufung auf die gewandelten „Faktizitäten“ des parlamentarisch-politischen Alltags (Geiger 1978: 526) anzuerkennen, dass ein Bundestagsmandat kein „Ehrenamt“ mehr sei, dass die „Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung („full-time-job“) gewordenes Mandat“, das den „ganzen Menschen fordere“, der „allenfalls nur unter günstigen Umständen neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch versuchen kann, seinem Beruf nachzugehen“, und daraus zu folgern, dass auch der in Artikel 48 GG normierte Anspruch der Abge-

„... der Abgeordnete selbst und allein bestimmt die Art und Weise, in der er seine Tätigkeit als Abgeordneter wahrnimmt ...“

Dass diese Freiheit tatsächlich aber eingeschränkt ist, hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls festgestellt

ordneten auf eine „angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ auf Grund der gewandelten Verhältnisse ebenfalls neu zu interpretieren sei. Demgemäß habe sich die frühere, einem Honoratiorenparlament angemessene „Aufwandsentschädigung“ zu einer „Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse“, sprich zu einem echten „Einkommen“, entwickelt (BVerfGE 40: 296, 312ff.). Gleichwohl, so konzidierte das Gericht (allerdings eher beiläufig), dürfe es dem Abgeordneten trotz seines faktischen „full-time-jobs“ grundsätzlich nicht verwehrt werden, neben seiner Parlaments-tätigkeit noch einem Beruf nachzugehen. Gesetzliche Vorkehrungen müssten allerdings dagegen getroffen werden, dass die Abgeordneten „[...] Bezüge aus einem Angestelltenverhältnis, aus einem sog. Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitsgebers, Unternehmers oder der zahlenden Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen“ (BVerfGE 40: 296, 318f.).

Gleichwohl dürfe es dem Abgeordneten trotz seines faktischen „full-time-jobs“ grundsätzlich nicht verwehrt werden, neben seiner Parlaments-tätigkeit noch einem Beruf nachzugehen.

Der Wortwahl von der „Alimentation“, die den Abgeordneten zustehe, war vom Verfassungsgericht bewusst getroffen worden, um Assoziationen mit Begriffen wie „Entgelt, Gegenleistung, Gehalt [...] gar nicht erst aufkommen zu lassen“ (Geiger 1978: 527). Missverständlich ist allerdings auch er, weil es nahe liegt, ihn mit dem Alimentationsprinzip des Beamtenrechts in Verbindung zu bringen. „Und das genau war nicht gewollt“ (ebenda), denn die „Alimentation“ des Beamten erfolgt ja gerade unter der Voraussetzung, dass dieser exakt umrissene „Dienstpflichten“ erfüllt. Aber auch wenn ein Abgeordneter „gerade nicht ein ‚Amt‘ wie ein Beamter bekleidet“ (Häberle, zitiert nach Waldhoff 2006: 253), die Abgeordneten also „rechtlich keine Dienste schulden“ (BVerfGE 40: 296 (316)) geht die „herrschende Meinung“ unter Verfassungsrechtlern zu Recht davon aus, dass das freie Mandat sehr wohl auch Pflichten kennt. Diese über Aussagen wie die, dass der Abgeordnete verpflichtet sei, sein Amt auch tatsächlich auszuüben (Waldhoff 2006: 252), oder der Feststellung, dass die Abgeordneten dem „Dienst am Gemeinwohl“ verpflichtet seien (Klein 1998: Rn. 31), hinaus näher zu bestimmen, ist jedoch problematisch. Weil jeder „Versuch einer Festlegung eines ‚Berufsbildes‘ des Abgeordneten [...] sehr schnell an verfassungsrechtliche Grenzen [stößt], stellt sich in der Tat die Frage, „[...] wie weit der einfache Bundesgesetzgeber den von der Verfassung vorgegebenen beziehungsweise vorausgesetzten Status des Bundestagsabgeordneten authentisch interpretieren und mit Rechtsfolgen versehen kann“ (Waldhoff 2006: 252). Das ist der eigentliche Kern des vom Bundesverfassungsgericht im Jahr 2007 verhandelten Problems: Wie weit darf der Gesetzgeber gehen, wenn er „Verhaltensregeln“ für die Volksvertreter normiert?

Wie weit darf der Gesetzgeber gehen, wenn er „Verhaltensregeln“ für die Volksvertreter normiert?

3. Was wissen wir über den Beruf des Abgeordneten?

Dass die Abgeordnetentätigkeit im Regelfall nicht „nebenbei“ erledigt werden kann, ist mittlerweile Gemeingut, das von so gut wie allen einschlägigen Lehr-

büchern vermittelt wird. So konstatiert etwa Rudzio (2006: 205f.) unter Berufung auf entsprechende empirische Untersuchungen eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von knapp 78 Stunden, die die Bundestagsabgeordneten für Parlaments- und Wahlkreisarbeit sowie sonstige mit ihrem Mandat verbundene Tätigkeiten aufwenden. Patzelt (1996: 480) relativiert diese Zahlen ein wenig. Aber auch seinen Erhebungen zu Folge, die ebenfalls auf Eigenangaben der Parlamentarier beruhen, beläuft sich deren wöchentliche Arbeitsbelastung in Parlamentswochen immer noch auf beachtliche 65 Stunden. Das arithmetische Mittel bezüglich der hier besonders interessierenden Angaben über den zeitlichen Aufwand für Tätigkeiten in einem neben dem Mandat beibehaltenen Beruf beziffert Patzelt auf zusätzlich 6,6 Stunden pro Woche, wobei der Medianwert, der den Durchschnittswert erheblich realistischer wiedergibt, sogar bei Null liegt.

Dem „Normalabgeordneten“, so lässt sich aus diesen Zahlen zweifelsfrei folgern, bleibt tatsächlich wohl schlicht keine Zeit, den mit seinem Mandat verbundenen Arbeitsaufwand mit einer weiteren beruflichen Tätigkeit zu verbinden. Patzelt (1996: 502) folgert, die Abgeordneten sollten sich „unumwunden zu dem bekennen, was sie sind und doch auch sein sollen: nämlich Berufspolitiker“. Als solche werden sie denn auch in der Selbstdarstellung des Deutschen Bundestages präsentiert: „Eine gute Kondition“, so liest man dort, müssten die Volksvertreter, mitbringen, denn sie hätten „Arbeitswochen mit mehr als 80 Stunden“. Und, so heißt es weiter, „da die Mandatsausübung längst zu einem Vollzeitjob geworden ist, der kaum Zeit lässt für den privaten Beruf, sind die Diäten häufig das einzige oder mindestens das wichtigste Einkommen der Abgeordneten.“³ Nach der bis heute gültigen Interpretation des Artikels 48 GG durch das Bundesverfassungsgericht vom Jahr 1975 verlangt das Grundgesetz, dass die zur „Alimentation“ gewandelte Entschädigung der Abgeordneten deshalb so bemessen werden muss, dass sie „auch für den, der, aus welchen Gründen immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist“ (BVerfGE 40: 296). Heute bezieht jeder Abgeordnete des Deutschen Bundestages eine monatliche Diät von 7.009,00 Euro.⁴

Da die Mandatsausübung längst zu einem Vollzeitjob geworden ist, der kaum Zeit lässt für den privaten Beruf, sind die Diäten häufig das einzige oder mindestens das wichtigste Einkommen der Abgeordneten.

4. Die Klage: Wider den „gläsernen Abgeordneten“ als parlamentarisches Leitbild

Es wurde bereits ausgeführt, dass eine konkrete Gegenleistung den Abgeordneten für ihr Einkommen aus dem Bundestagsmandat nicht abverlangt werden darf. Sie unterliegen lediglich der moralischen Verpflichtung, ihr Amt als „Vertreter des ganzen Volkes“ im Sinne des Gemeinwohls auszuüben. Lässt sich die im Jahr 2005 von der damaligen rot-grünen Bundestagsmehrheit verabschiedete Neufassung des Abgeordnetengesetzes und der Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages mit ihrer „Mittelpunktregelung“ und den Anzeigepflichten in Bezug auf „Nebentätigkeiten“ und „Nebeneinkünfte“ damit

in Einklang bringen? Nach Auffassung jedenfalls der neun Abgeordneten, die das Bundesverfassungsgericht mit ihrer Organklage ins Spiel brachten, ist diese Frage zu verneinen.

Die Antragsteller – mit Ausnahme eines mittelständischen Unternehmers und eines Handelsvertreters von Beruf sämtlich Rechtsanwälte – vertreten zur Begründung ihrer Auffassung ein Leitbild des Abgeordneten, „[...] der wie sie selbst im wirklichen Leben stehend, seine mandatsexternen Tätigkeiten frei gestalten und so effektiv wahrnehmen kann, dass er mit ihnen nachhaltig Einkünfte zu erzielen vermag und auf diese Weise Unabhängigkeit schöpft, nämlich Unabhängigkeit davon, dass er in Zukunft weiter Diäten beziehen wird, und damit Unabhängigkeit von Partei und Fraktion“. Zudem wiesen die klageführenden Abgeordneten darauf hin, dass es in sich widersprüchlich sei, „[...] dass etwa für Mitglieder der Bundesregierung, die gleichzeitig dem Deutschen Bundestag angehören, die Tätigkeit als Abgeordnete gar nicht im Mittelpunkt stehen kann und es daher eine Ungleichbehandlung der Abgeordneten ist, wenn die einen uneingeschränkt Regierungsämter ausüben dürfen, jeder Abgeordnete aber, der noch einen Beruf hat, dem Vorwurf des „Nebenjobs“ begegnet“ (Merz 2007: 5). Die Beschwerdeführer kritisierten zwar mit keinem Wort, dass mehrere Mitglieder des Bundestages schon seit längerem unter dem Schlagwort „gläserner Abgeordneter“ aus freien Stücken auf ihren persönlichen Homepages häufig sehr detaillierte Angaben zu ihren Einkommensverhältnissen machen. Aber sie wehrten sich dagegen, von Gesetzes wegen zu Ähnlichem verpflichtet zu werden. Im Wesentlichen monierten sie, dass der Gesetzgeber sie in ihren Rechten aus Artikel 38 und 48 GG verletzt habe, indem er in § 44a Abs. 1 Abgeordnetengesetz „den Abgeordneten Vorgaben über den Umfang der Mandatsausübung gemacht hat und wie intensiv der Abgeordnete sein Mandat auszuüben hat“.

Die angegriffene Bestimmung lautet:

„Die Ausübung des Mandats steht im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages. Unbeschadet dieser Verpflichtung bleiben Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich zulässig.“

Zudem hielten die Antragsteller auch § 44a Abs. 4 Abgeordnetengesetz für verfassungswidrig, in welchem „die beruflichen Tätigkeiten neben dem Mandat einer – letztlich schrankenlosen – Verpflichtung zur Anzeige und Veröffentlichung dieser Tätigkeiten und Einkünfte unterworfen“ würden. Im Wortlaut sagt das Gesetz:

„Tätigkeiten vor Übernahme des Mandats sowie Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können, sind nach Maßgabe der Verhaltensregeln [...] anzuzeigen und zu veröffentlichen.“

Die in der Konsequenz von den klageführenden Abgeordneten ebenfalls für verfassungswidrig erachteten Verhaltensregeln legen detailliert fest, dass die Abgeordneten dem Präsidenten des Deutschen Bundestages schriftlich anzeigen müssen, welchen beruflichen und sonstigen Tätigkeiten sie vor und während ihrer Mitgliedschaft im Bundestag nachgegangen sind beziehungsweise nachgehen. Dazu gehören unter anderem Tätigkeiten als Mitglied in Vorständen, Aufsichtsräten und Beiräten von Gesellschaften, Unternehmen und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie Tätigkeiten als „Mitglied eines Vorstandes oder eines sonstigen leitenden

ein Leitbild des Abgeordneten, „[...] der wie sie selbst im wirklichen Leben stehend, seine mandatsexternen Tätigkeiten frei gestalten und so effektiv wahrnehmen kann, dass er mit ihnen nachhaltig Einkünfte zu erzielen vermag und auf diese Weise Unabhängigkeit schöpft“

oder beratenden Gremiums eines Vereins, Verbandes oder einer ähnlichen Organisation“, wobei hierbei auch die Höhe der jeweiligen Einkünfte aus diesen Tätigkeiten anzugeben ist, soweit diese im Monat den Betrag von 1.000 Euro oder im Jahr den Betrag von 10.000 Euro übersteigen. Anzeigepflichtig einschließlich der daraus erzielten Einkünfte über den genannten Grenzbeträgen sind zudem „entgeltliche Tätigkeiten neben dem Mandat, die selbstständig oder im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses ausgeübt werden. Darunter fallen z.B. die Fortsetzung einer vor der Mitgliedschaft ausgeübten Berufstätigkeit sowie Beratungs-, Vertretungs-, Gutachter-, publizistische und Vortragstätigkeiten.“

Schließlich, und auch das erschien den Beschwerdeführern mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, legen die Verhaltensregeln fest, dass die genannten Angaben im Amtlichen Handbuch und auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages veröffentlicht werden. Dabei werden die Angaben über die entsprechenden Einkünfte

„[...] in der Form veröffentlicht, dass bezogen auf jeden einzelnen veröffentlichten Sachverhalt jeweils eine von drei Einkommensstufen ausgewiesen wird. Die Stufe 1 erfasst einmalige oder regelmäßige monatliche Einkünfte einer Größenordnung von 1000 bis 3000 Euro, die Stufe 2 Einkünfte bis 7000 Euro und die Stufe 3 Einkünfte über 7000 Euro. Regelmäßige monatliche Einkünfte werden als solche gekennzeichnet. Werden innerhalb eines Kalenderjahres unregelmäßige Einkünfte zu einer Tätigkeit angezeigt, wird die Jahressumme gebildet und die Einkommensstufe mit der Jahreszahl veröffentlicht.“

Ein Verstoß gegen die Anzeigepflichten ist den Verhaltensregeln zu Folge sanktionsbewehrt. Im Extremfall kann das Präsidium des Deutschen Bundestages ein Ordnungsgeld verhängen, das bis zur Höhe der jährlichen Abgeordnetenentschädigung reichen kann.

5. Das Urteil: Gute Argumente auf beiden Seiten?

Der wohl prominenteste der Beschwerdeführer war Friedrich Merz, der frühere Vorsitzende der Fraktion von CDU und CSU im Bundestag. In einem offenen Brief an die Funktionsträger der CDU in seinem Wahlkreis Hochsauerland nahm er zur Entscheidung der Verfassungsrichter Stellung. Darin konzediert er, und das ist angesichts der Tatsache, dass sein Antrag vom Bundesverfassungsgericht angesichts der Pattsituation im Zweiten Senat zurückgewiesen wurde, durchaus bemerkenswert, dass sich „[...] für beide Positionen – die der Parlamentsmehrheit und die der unterlegenen Antragsteller – gleich gute und vollkommen gleichberechtigte Argumente in der Entscheidung finden“ (Merz 2007: 3f.). Die Argumente beider Richtergruppen dergestalt zu bewerten, ist gewiss ein begrüßenswerter Ausdruck demokratischer Fairness und des Respekts gegenüber der Karlsruher Richterschaft. Aber dies anzuerkennen, hilft nicht darüber hinweg, dass beide Argumentationsfiguren letztlich nicht miteinander kompatibel sind. Sie werden im Folgenden in ihren wesentlichen Aussagen einander gegenüber gestellt, um sie einer abschließenden Bewertung unterziehen zu können. Dabei gilt es zu beachten, dass das Urteil unabhängig von den divergierenden Ausführungen der beiden „Lager“ noch einmal in zwei Teile zerfällt. Im ersten Teil setzt sich der Senat aus-

schließlich mit der „Mittelpunktregelung“ des Abgeordnetengesetzes auseinander, im zweiten erst geht es dann um die Anzeigepflichten und die Veröffentlichung von Angaben von Tätigkeiten und den daraus resultierenden Einkünften, die neben dem Mandat ausgeübt und erzielt werden.

5.1 Wie frei ist das „freie Mandat“?

In Bezug auf die „Mittelpunktregelung“ sind sich beide Richtergruppen im Ergebnis, dass diese vor dem Grundgesetz Bestand hat, zwar einig, doch meinen die „unterlegenen“ Richter im Gegensatz zu ihren Kollegen, deren Begründung das Urteil trägt, dass sie nur in enger „verfassungskonformer Auslegung“ mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Wie die folgenden Auszüge aus den Begründungen zeigen, liegen beiden Auffassungen zwei völlig verschiedene Abgeordneten-Bilder zu Grunde.

Die urteilstragenden Richter

Auch die Richter, nach deren das Urteil tragenden Meinung die Mittelpunkregelung ohne Abstriche Gültigkeit hat, bestreiten nicht, „dass das Grundgesetz die Ausübung eines Berufs neben dem Abgeordnetenmandat zulässt“, aber sie sprechen der Wahrnehmung des Mandats bei einem etwaigen Nebeneinander den eindeutigen Primat zu. Sie tun dies, weil sie der Meinung sind, dass dem freien Mandat durchaus Grenzen gezogen werden dürfen:

„Die Freiheit des Mandats ist [...] nicht schrankenlos gewährleistet. Sie kann durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden. Die Repräsentations- und die Funktionsfähigkeit des Parlaments sind als solche Rechtsgüter anerkannt [...]. Es entspricht dem Prinzip der repräsentativen Demokratie und liegt im konkreten Interesse des Wählers und der Bevölkerung insgesamt, dass der Abgeordnete sein ihm anvertrautes Amt auch tatsächlich ausübt. Nur so kann das Parlament möglichst vollständig, das heißt unter aktiver Teilnahme aller Abgeordneten seine Aufgaben wahrnehmen. [...] Die Freiheit des Abgeordneten gewährleistet nicht eine Freiheit von Pflichten, sondern lediglich die Freiheit in der inhaltlichen Wahrnehmung dieser Pflichten. Nicht das „Ob“, sondern nur das „Wie“ der Repräsentation steht im freien Ermessen des Abgeordneten [...].“

Die Freiheit des Abgeordneten gewährleistet nicht eine Freiheit von Pflichten, sondern lediglich die Freiheit in der inhaltlichen Wahrnehmung dieser Pflichten.

Dieser Sichtweise entspricht eine deutliche Abkehr vom Leitbild des Honoratioren-Abgeordneten und die explizite Anerkennung von Parteiendemokratie und eines von den Fraktionen maßgeblich geprägten Parlamentarismus:

„Die Annahme, ein freiberuflich oder unternehmerisch tätiger Abgeordneter entspreche in besonderer, geradezu prägender Weise dem verfassungsrechtlichen Leitbild des unabhängigen, nur seinem Gewissen unterworfenen Abgeordneten [...] ist ohne tragfähige Grundlage. [...] Die Grundrechte können keine Handhabe bieten, den Honoratioren-Abgeordneten [...] als verfassungsrechtliches Leitbild wieder aufleben zu lassen. [...] Soweit die Antragsteller die Unabhängigkeit der Abgeordneten von den politischen Parteien ins Feld führen, ist daran zu erinnern, dass die politische Einbindung des Abgeordneten in Partei und Fraktion verfassungsrechtlich erlaubt und gewollt ist. Das Grundgesetz weist den Parteien eine besondere Rolle im Prozess der politischen Willensbildung zu (Art. 21 Abs. 1 GG), weil ohne die Formung des politischen Prozesses durch geeignete freie Organisationen eine stabile Demokratie in großen Gemeinschaften nicht gelingen kann [...]. Die Fraktionen nehmen im parlamentarischen Raum unabdingbare Koordinierungsaufgaben wahr, bündeln die Vielfalt der Meinun-

Die Grundrechte können keine Handhabe bieten, den Honoratioren-Abgeordneten [...] als verfassungsrechtliches Leitbild wieder aufleben zu lassen.

gen zur politischen Stimme und spitzen Themen auf politische Entscheidbarkeit hin zu. [...] Eine gewisse Bindekraft der Fraktionen im Verhältnis zum einzelnen Abgeordneten ist daher in einer repräsentativen Demokratie nicht nur zulässig, sondern notwendig [...].“

Der expliziten Anerkennung der parteidemokratischen Realitäten korrespondiert, dass die Richter die Mittelpunktregelung auch gegenüber dem Vorwurf verteidigen, sie bevorzuge die Inhaber von Regierungsämtern gegenüber denjenigen Angeordneten, die neben ihrem Mandat einem „normalen“ Beruf nachgehen. Diese vermeintliche Privilegierung sei vielmehr gewollter und notwendiger Ausfluss der vom Grundgesetz vorgezeichneten Spielregeln eines parlamentarischen Regierungssystems:

„Der Übernahme von Regierungs- oder Parteiämtern durch Abgeordnete steht § 44 a Abs. 1 Satz 1 AbgG nicht entgegen. Dem Normzweck entsprechend wird in der Gesetzesbegründung ausdrücklich klargestellt, dass beispielsweise die Vereinbarkeit eines Regierungsamtes (Bundeskanzler, Bundesminister) mit der Mitgliedschaft im Parlament nicht ausgeschlossen werden soll [...]. Entsprechendes gilt für die Parlamentarischen Staatssekretäre und die Wahrnehmung von parteipolitischen Aufgaben (Parteivorsitzender, Geschäftsführer, Generalsekretär). Alle diese Aufgaben stehen in dem vom Grundgesetz vorgezeichneten Prozess demokratischer Willensbildung, in dem den Parteien eine vermittelnde Rolle zukommt [...], die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig [...] und die gleichzeitige Mitgliedschaft in Parlament und Regierung erlaubt ist, in so enger Verbindung zu den Aufgaben des Parlaments, dass eine personelle Verschränkung nicht der Verpflichtung des Abgeordneten zuwiderläuft, das Mandat in den Mittelpunkt seiner Tätigkeit zu stellen.“

Auch wenn, wie oben deutlich wurde, nach Auffassung der das Urteil tragenden Richter die Abgeordnetenfreiheit Grenzen kennt, die ihr schon durch die zeitliche Bürde des Amtes, die Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben und den daraus resultierende Notwendigkeit zur innerfraktionellen Arbeitsteilung gezogen werden, hat sie der hier referierten Position zu Folge dennoch ihren guten verfassungsrechtlichen Sinn. Er bestehe nicht nur darin, dass sich ein Abgeordneter natürlich auch gegenüber Partei und Fraktion im Zweifelsfall auf seine freie Gewissensentscheidung berufen könne. Die Freiheit des Mandats müsse vielmehr grundsätzlich auch gegenüber organisierten Interessen bewahrt werden:

Vor allem aber zielt die Verfassungsnorm auch auf Unabhängigkeit von Interessengruppen

„Vor allem aber zielt die Verfassungsnorm des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, indem sie den Abgeordneten zum Vertreter des ganzen Volkes bestimmt und ihn in dieser Eigenschaft für weisungsfrei und nur seinem Gewissen unterworfen erklärt, auch auf Unabhängigkeit von Interessengruppen [...]. Dabei geht es nicht zuletzt um Unabhängigkeit von Interessenten, die ihre Sonderinteressen im Parlament mit Anreizen durchzusetzen suchen, die sich an das finanzielle Eigeninteresse von Abgeordneten wenden. Die Wahrung der Unabhängigkeit der Abgeordneten nach dieser Seite hin hat besonders hohes Gewicht; denn hier geht es um die Unabhängigkeit gegenüber Einwirkungen, die – anders als der Einfluss der Parteien und Fraktionen im Prozess der politischen Willensbildung – nicht durch Entscheidungen des Wählers vermittelt sind [...].“

Die Richter der Gegenposition

Dem gegenüber sehen die Richter, die die „Mittelpunktregelung“ nur in verfassungskonformer – und das heißt für sie möglichst enger, die Mandatsfreiheit weitestgehend schonender – Interpretation gelten lassen wollen, die Freiheit des Abgeordneten gerade nicht durch gesellschaftliche Interessenträger, sondern durch die Bedingungen des modernen politisch-parlamentarischen Betriebes gefährdet:

Das „Leitbild der Freiheit der Abgeordneten ist keine konstitutionelle Naivität; die freiwillige, aber nie unbegrenzte Einpassung in politische Parteien und Fraktionen gehört ebenso zum Bild des freien Mandats wie die Einfügung in die parlamentarische Ordnung von Regierung und Opposition. Aber der besondere Charakter der Freiheit des Mandats bildet auch ein Gegengewicht zu all den notwendigen funktionalen Einbindungen der Abgeordneten und bedarf deshalb besonderer Achtung, damit nicht aus den organisatorischen und institutionellen Zwängen heraus allmählich eine Funktionalisierung und geschmeidige Anpassung parlamentarischen Verhaltens an anderwärts beschlossene politische Entscheidungen erfolgt. Auf's Ganze und in historischer Perspektive gesehen, wird ein lebendiger Parlamentarismus weniger durch begrenzte Versuche der Interessenlenkung aus der Gesellschaft heraus behindert, sondern auf Grund der Bedingungen des politischen Prozesses. [...] Die herkömmliche, grundsätzlich unbeschränkte Zulässigkeit der Ausübung von Erwerbstätigkeiten neben dem Mandat trägt dazu bei, die Unabhängigkeit des Abgeordneten zu gewährleisten und damit die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern. Entstehungsgeschichtlich kam es dem Parlamentarischen Rat vor allem auf die Unabhängigkeit vom jeweiligen Parteiapparat an.“

Auf's Ganze und in historischer Perspektive gesehen, wird ein lebendiger Parlamentarismus weniger durch begrenzte Versuche der Interessenlenkung aus der Gesellschaft heraus behindert, sondern auf Grund der Bedingungen des politischen Prozesses.

Wer meint, das Repräsentationsprinzip sei in erster Linie durch die Parteiendemokratie selbst gefährdet, für den liegt es nahe, gesellschaftliche Einflüsse auf das Parlament nicht nur zu rechtfertigen, sondern zu stärken:

Der „Repräsentationsgedanke bedingt [...], dass eine besondere Verwurzelung des Abgeordneten in der beruflichen und gesellschaftlichen Sphäre nicht unterbunden, sondern gefördert wird. [...] Aus der Gesellschaft kommend und in ihr verankert, sollen Abgeordnete und Parteien den dort gebildeten Willen der Wähler aufnehmen und ihm in der staatlichen Sphäre zur Geltung verhelfen. Die aus der Berufsausübung folgende wirtschaftliche Unabhängigkeit gerade Selbstständiger und Angehöriger freier Berufe fördert diese in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG beschriebene Freiheit des Mandats.“

Diese Sichtweise – die Richter machen daraus auch keinen Hehl – ist dem tradierten liberalen Leitbild repräsentativer Demokratie verpflichtet, welches die andere Richtergruppe ja explizit als nicht mehr zeitgemäß erachtete:

„Es gehört zum herkömmlichen Erscheinungsbild der Volksvertreter, dass sie nicht nur vor und nach ihrem Mandat, sondern – mit entsprechenden Einschränkungen – auch während ihres Mandats berufstätig sind. [...] Sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik war es im Kern unbestritten, dass Abgeordnete auch während ihres Mandats einen bürgerlichen Beruf ausüben durften; dies entsprach sogar der an den Abgeordneten gerichteten Erwartung. Bis zum Ende der Weimarer Republik wurde somit die Ausübung eines bürgerlichen Berufs durch einen Abgeordneten als selbstverständlich vorausgesetzt. Das Grundgesetz knüpft an diese Vorstellung vom Status des Abgeordneten an. [...] Der historische Verfassungsgeber ging demnach davon aus, dass der Abgeordnete seinen Lebensunterhalt grundsätzlich außerhalb des Parlaments erwirtschaftet oder sonst sicherstellt und dass die Abgeordnetenentschädigung lediglich eine pauschalierte Entschädigung für den mit der Mandatsausübung verbundenen Aufwand sowie gegebenenfalls für durch die Mandatsausübung verursachte Einkommensausfälle darstellt. Dass die Ausübung eines Abgeordnetenmandats heute einen höheren zeitlichen Aufwand erfordern dürfte als in früheren Zeiten, ändert an diesem verfassungsrechtlichen Befund nichts.“

Sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik war es im Kern unbestritten, dass Abgeordnete auch während ihres Mandats einen bürgerlichen Beruf ausüben durften.

Um die Abgeordnetenfreiheit zu sichern, wird für das Verfassungsgericht eine Wächterrolle reklamiert, in welcher es dafür zu sorgen hat, dass der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum nicht überstrapaziert:

„Das Bundesverfassungsgericht hat darüber zu wachen, dass die Ausgestaltung des freien Mandats durch Gesetz oder konkretisierende Normen und Einzelmaßnahmen nicht schrittweise zu einer unzulässigen Ausgestaltung des Mandats nach beamten- und dienstrechtlichen Strukturmerkmalen wird.“

Aus dieser Perspektive ist es nur konsequent, festzustellen, dass die „Mittelpunktregelung“ nur dann nicht gegen das Grundgesetz verstößt, wenn diese Vorschrift verfassungskonform ausgelegt wird. Das bedeutet für die Richter, dass der Gesetzgeber zwar nicht gehindert sei, „deklaratorisch“ die Erwartung, dass die Ausübung des Mandats in den Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Deutschen Bundestages gestellt wird, gesetzlich zu fixieren. Mehr aber sei ihm nicht erlaubt:

Gegen den verfassungsrechtlich festgelegten Status des freien Mandats wird verstoßen, wenn der Gesetzgeber und die parlamentarische Selbstkontrolle flächendeckende Kontroll- und Publikationssysteme einführen

„Gegen den verfassungsrechtlich festgelegten Status des freien Mandats wird verstoßen, wenn sich der Gesetzgeber und die parlamentarische Selbstkontrolle nicht auf die gezielte Verfolgung des Missbrauchs beschränken, sondern flächendeckende Kontroll- und Publikationssysteme einführen, die sich von schonenden und anlassbezogenen Eingriffen entfernen. [...] Der erste Schritt zu solchen Kontrollen ohne konkreten Anlass oder Verdacht ist die Fixierung des Tätigkeitsfeldes der Abgeordneten und die Gewichtung, was sie in der Hauptsache und was sie grundsätzlich noch ‚nebenher‘ tun dürfen. Abgeordnete bestimmen selbst die Art und Weise, in der sie ihr Mandat wahrnehmen.“

In dieser Sichtweise erscheint auch die Wahrnehmung eines Regierungsamtes in einem ganz anderen Licht als bei den Darlegungen der ersten Richtergruppe:

„Nur eine derartige Auslegung berücksichtigt schließlich, dass es Abgeordnete gibt, die auf Grund anderer Tätigkeiten gar nicht in der Lage sind, schwerpunktmäßig ihr Mandat wahrzunehmen. Insbesondere Abgeordnete, die neben ihrem Mandat zugleich ein Regierungsamt bekleiden [...] sind schon tatsächlich kaum dazu in der Lage, ihre Aufgabe als Bundestagsabgeordneter zeitlich in den Mittelpunkt ihrer Aufgabenwahrnehmung zu stellen. [...] Gerade gemessen am Grundsatz der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive und angesichts der Tatsache, dass die parlamentarische Eigenständigkeit durch einen übermäßigen Gleichklang von Regierung und parlamentarischer Mehrheit ersichtlich leidet, ist es zudem kaum zu begründen, dass die Tätigkeit des Abgeordneten in der Regierung kein Gesichtspunkt im Rahmen der Mittelpunktsregelung sein soll, wohl aber die Fortführung eines Berufs, den Abgeordnete vor dem Mandat ausgeübt haben und den sie auch nach einem Mandatsverlust wieder verstärkt ausüben wollen.“

5.2 Ist der „gläserne Abgeordnete“ nunmehr Realität?

Den unterschiedlichen Abgeordnetenbildern, die von den beiden Richtergruppen vertreten werden, korrespondieren – logisch jeweils völlig konsistent – diametral entgegen gesetzte Qualifizierungen der in den Verhaltensregeln kodifizierten Anzeige- und Veröffentlichungspflichten. Die das Urteil tragende Richtergruppe, die die Verfassungsmäßigkeit der „Mittelpunktregelung“ ohne Einschränkungen bejaht, hält sie für verfassungskonform, denn:

„Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“

„Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich [...] Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten der Abgeordneten sind für die Öffentlichkeit offensichtlich von erheblichem Interesse. Diesbezügliche Kenntnis ist nicht nur für die Wahlentscheidung wichtig. [...] Das Volk hat Anspruch darauf zu wissen, von wem – und in welcher Größenordnung – seine Vertreter Geld oder geldwerte Leistungen entgegennehmen. [...] Transparenzregeln finden danach ihre grundsätzliche Rechtfertigung im Vorrang der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages gegenüber dem Privatinteresse des Abgeordneten an informationeller Abschirmung seiner Tätigkeiten neben dem Mandat.“

Dabei sei dem Parlament ein „Einschätzungsraum“ zuzubilligen:

„Sache des Parlaments ist es, die in Frage kommenden Lebenssachverhalte darauf hin zu würdigen, ob die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit beachtlicher Interessenverflechtungen oder wirtschaftlicher Abhängigkeiten besteht, und seiner Risikoeinschätzung entsprechend die offen zu legenden Vorgänge zu bestimmen.“

Die vier Richter, nach deren Auffassung die gegen die Transparenzregelungen gerichteten Anträge hätten Erfolg haben müssen, sehen dies naturgemäß ganz anders:

„In der Pflicht der Abgeordneten, ihre Tätigkeiten neben der Mandatsausübung sowie die daraus erzielten Einkünfte umfassend offenzulegen, liegt ein Eingriff in das freie Mandat [...]. Daraus folgt, dass auch die Funktionsfähigkeit und das Vertrauen in die Integrität des Deutschen Bundestages als Zielsetzungen einer Pflicht der Abgeordneten zur Offenlegung ihrer Tätigkeit neben der Mandatsausübung und der damit erzielten Einkünfte nichts daran ändern, dass zwischen diesen Zielsetzungen und den Auswirkungen auf die Freiheit des Mandats in ergänzender Berücksichtigung der betroffenen Grundrechte ein verfassungsgemäßer Ausgleich hergestellt werden muss. [...] An einem solchen verfassungsgemäßen Ausgleich fehlt es hier. Der Gesetzgeber war nicht befugt, die umfassende Offenlegung von Tätigkeiten neben der Mandatsausübung und der daraus erzielten Einkünfte [...] ohne eine der Publikation vorgelagerte nähere rechtsstaatliche Sicherung anzuordnen.“

„In der Pflicht der Abgeordneten, ihre Tätigkeiten neben der Mandatsausübung sowie die daraus erzielten Einkünfte umfassend offenzulegen, liegt ein Eingriff in das freie Mandat“

Dem gegenüber vermögen die Richter, die die Organklagen abgewiesen haben, eine Pflicht zur einer wirklich „umfassenden“ Offenlegung der Nebeneinkünfte nicht zu erkennen. Vor allem, weil die Nebeneinkünfte nur in Form von drei Stufen veröffentlicht würden, enthielten

„[e]ntgegen der Annahme der Antragsteller [...] die angegriffenen Regelungen keine unbegrenzten Anzeigepflichten, so dass die mit dem Schlagwort des „gläsernen Abgeordneten“ gekennzeichnete Befürchtung vollständiger Offenbarung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse und der neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten unberechtigt ist und bereits deshalb keiner verfassungsrechtlichen Erörterung bedarf.“

6. Fazit: „Nachbessern“ ist keine Schande

Wie „vollständig“ und aufschlussreich die von den Abgeordneten verlangten Angaben über ihre Nebentätigkeiten und -einkünfte sind, darüber kann sich mittlerweile jedermann durch einen Blick auf die Internetseiten des Deutschen Bundestages⁵ ein eigenes Urteil bilden. Zweifel am Informationswert der sehr grob gestrickten „Drei-Stufen-Regelung“ sind allerdings nicht nur erlaubt, sondern drängen sich geradezu auf, wenn man etwa in Rechnung stellt, dass beispielsweise die Einnahmen aus einem jährlich honorierten Ausschratzposten nur in Form einer einmaligen, im Monat der Auszahlung fälligen Angabe über Einkünfte der „Stufe 3“ (über 7.000 Euro) zu Buche schlagen. Insofern steht zu hoffen, dass der Gesetzgeber der Anregung derjenigen Richter, die die Klage abgelehnt haben, folgen und die ihnen eingeräumte Chance nutzen,

„[...] Erfahrungen zu sammeln und, wenn erforderlich, die Bestimmungen zu ändern oder zu ergänzen. Dies setzt voraus, dass diese Bestimmungen zunächst gelten und angewendet werden, steht aber unter dem Vorbehalt, dass die gesammelten Erfahrungen unverzüglich ausgewertet und den zuständigen Stellen zur Überprüfung des Regelwerks zugeführt werden.“

Die jetzt über die Abgeordneten verfügbare „Information mit Spielraum für Interpretationen“ (Süddeutsche Zeitung vom 6. Juli 2007, S. 5) hilft jedenfalls nicht viel weiter, wenn es darum geht, eine Entscheidung zwischen den rivalisierenden parlamentarischen Leitbildern zu treffen, die der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts geradezu paradigmatisch präsentiert hat. Die Mitglieder des Bundestages unter klientelistischen Generalverdacht zustellen, ist aber sicher ebenso wenig angemessen, wie es angesichts des den Abgeordneten abverlangten Doppelten der üblichen Wochenarbeitszeit (Patzelt 1995: 324) noch sinnvoll ist, die überkommene Vorstellung vom Honoratiorenparlament zu pflegen. Und schon gar nicht kann es überzeugen, wenn man, wie es bei den vier im Ergebnis unterlegenen Richtern den Anschein hat, der Versuchung nicht widerstehen kann (oder will), die Repräsentationsidee gegen die Parteiendemokratie auszuspielen.

Anmerkungen

- 1 BVerfG, 2 BvE 1/06 vom 4.7.2007. Das Urteil ist noch nicht in der Entscheidungssammlung des Gerichts erschienen. Es wird im Folgenden deshalb zitiert nach dem vom Gericht im Internet veröffentlichten Wortlaut (http://www.bverfg.de/entscheidungen/_es20070704_2bve000106.html). Alle nicht näher gekennzeichneten Zitate im Text entstammen diesem Urteil.
- 2 Christian Waldhoff hat drei der neun Abgeordneten, die als Antragsteller bei dem hier thematisierten Verfahren auftraten, vor dem Bundesverfassungsgericht vertreten. Insofern ist er beim hier diskutierten Thema „Partei“.
- 3 Nachzulesen unter http://www.bundestag.de/blickpunkt/104_Dossier/0506e/0506e026.html
- 4 Die Diäten unterliegen der Einkommensteuer. Ein 13. Monatsgehalt, Urlaubs- oder Weihnachtsgeld wird nicht gewährt. Neben der Diät erhält jeder Abgeordnete eine steuerfreie Kostenpauschale. Sie beläuft sich derzeit auf 3.647,00 Euro pro Monat.
- 5 <http://www.bundestag.de/mdb/bio/index.html>

Literatur

- Geiger, Willi (1978): Der Abgeordnete und sein Beruf. Eine kritische Auseinandersetzung mit folgenreichen Missdeutungen eines Urteils, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen H.4, S. 522-533.
- März, Friedrich (2007): Offener Brief (http://www.friedrich-merz.de/files/pdf/brief_kreisvorstand.pdf).
- Patzelt, Werner J. (1995): Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews-Umfragen-Analysen, Berlin.
- Patzelt, Werner J. (1996): Profil eines Berufsstandes, der weit besser ist als sein Ruf, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen H.3, S. 462-502.
- Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, Wiesbaden.
- Waldhoff, Christian (2006): Das missverstandene Mandat: Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Normierung der erweiterten Offenlegungspflichten der Abgeordneten des Deutschen Bundestags, in: in: Zeitschrift für Parlamentsfragen H.2, S. 251-266.