

# Mandat und Beruf

Von Professor Dr. Hans H. Klein

Kann ein Abgeordneter neben seinem Mandat einer Erwerbstätigkeit nachgehen?

Sollte er gar von dieser Möglichkeit Gebrauch machen?

Darf er sogar im Dienst solcher Organisationen stehen, deren Ziel die Beeinflussung parlamentarischer Entscheidungen ist?

Drei Fragen, eine Antwort.

In dem schon wieder abebbenden Streit über die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und beruflicher Tätigkeit der Abgeordneten lebt, wenngleich unter anderen Vorzeichen, eine Auseinandersetzung wieder auf, die in Deutschland schon im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert intensiv geführt wurde. Insbesondere auf der Ebene des Reichs – in den Gliedstaaten, vorab im Königreich Preußen, erhielten die Abgeordneten durchweg Reisekosten und Diäten – ging es damals um die Einführung einer Abgeordnetenentschädigung. Heute gehen verbreitete Bestrebungen dahin, den Mitgliedern des Bundestages und der Landtage eine berufliche Betätigung, zumal eine solche gegen Entgelt, nach Möglichkeit zu erschweren, wenn nicht gänzlich zu versagen. Im einen wie im anderen Fall steht hinter dem Streit die Frage nach dem richtigen Verständnis des parlamentarischen Mandats.

Im ausgehenden 19. Jahrhundert argumentierten die Gegner einer Abgeordnetenentschädigung (sie wurden von keinem Geringeren als Otto von Bismarck angeführt), die Gewährung von Diäten mache aus dem Abgeordneten, der doch sein Mandat in voller Unabhängigkeit als Ehrenamt ausüben solle, den Erwerbsparlamentarier, der das Mandat zuvörderst als Erwerbsquelle betrachte. Im Hintergrund dieser Ansicht stand einerseits eine aus dem Repräsentationsprinzip abgeleitete Vorstellung dessen, was ein Abgeordneter zu sein habe: eine wirtschaftlich unabhängige, über den gesellschaftlichen Interessen stehende, gebildete, zu freier Rede und eigener Urteilsbildung fähige, allgemein hoch angesehene Persönlichkeit, die die Wähler von ihren in individueller Verantwortlichkeit getroffenen Entscheidungen – und damit denen des Parlaments – zu überzeugen vermag. Mit diesem Ideal ging ein machtpolitisches Kalkül einher: Mitglied des Reichstags sollte nur werden können, wer sich die Tätigkeit als Abgeordneter leisten konnte – regelmäßig also Angehörige begüterter Kreise. Von deren im allgemeinen konservativ-bürgerlicher Gesinnung wie von einer gewissen Lässigkeit bei der Wahrnehmung der Mandatspflichten, namentlich der Präsenzpflicht, meinte sich die Regierung leichteres Spiel im Umgang mit dem Reichstag versprechen zu können. Der Reichstag sollte ein Honoratiorenparlament sein.

## Apokryphe Abgeordnetenbesoldung

Dieses Ziel erreichte das Diätenverbot nach Artikel 32 der Reichsverfassung von 1871, das durchaus als Korrektiv des allgemeinen Wahlrechts gedacht war, indessen nicht. Zunehmend fanden die sogenannten Privatbeamten den Weg ins Parlament: Partei- und Verbands-, insbesondere Gewerkschaftsfunktionäre, deren politisches Engagement von den Gruppen, deren Interessen sie wahrnahmen, finanziell entgolten wurde. Andere behielten sich mit Doppelmandaten. Sie hatten neben dem Mandat im Reichstag ein Landtagsmandat inne, für welches sie, wie erwähnt, eine Aufwandsentschädigung erhielten. Das Diätenverbot hat also nicht nur die Entwicklung des Berufspolitikers nicht zu verhindern vermocht. Die „apokryphe Abgeordnetenbesoldung“ (Ernst Rudolf Huber), die sich auf seiner Grundlage herausbildete, gefährdete wegen der dadurch geschaffenen Abhängigkeiten offenkundig die vorgeblich angestrebte Unabhängigkeit der Mandatsträger. Beamte und Offiziere, die in den Reichstag gewählt wurden, bezogen überdies ihre Gehälter weiter, konnten also von ihrem passiven Wahlrecht im Unterschied zu anderen Wahlbewerbern ohne finanzielles Risiko Gebrauch machen.

Die Befürworter einer Abgeordnetenentschädigung beklagten dementsprechend, daß das Diätenverbot die arbeitende Bevölkerung vom Reichstag fernhalte, dieser also nicht das Volk, sondern nur dessen vermögende Schicht zu repräsentieren vermöge. Das Diätenverbot beeinträchtigte aber auch die Arbeitsfähigkeit des Reichstags, namentlich seine Aufgabe, die Regierung zu kontrollieren, da die Abgeordneten den für sie kostspieligen Parlamentssitzungen oft fernblieben. In der Tat war der Reichstag oft beschlußunfähig. Die häufige Abwesenheit vieler Mitglieder des Reichstags begünstigte darüber hinaus die Hierarchiebildung innerhalb der Fraktionen und vergrößerte den Einfluß des Führungspersonals, das stets Mittel und Wege fand, sich sein Leben für die Politik auch von der Politik finanzieren zu lassen, oder darauf nicht angewiesen war. Auch der von den Anhängern des Diätenverbots erhoffte Effekt, es werde unabhängige, nicht zuletzt parteiunabhängige Persönlichkeiten ins Parlament bringen, verkehrte sich bald in sein Gegenteil. In vielen Fällen waren es die jeweili-

gen Parteiführungen, die die Kandidaten zumal in den „sicheren“ Wahlkreisen bestimmten. Die so gewählten Abgeordneten wußten dann sehr wohl, wem sie ihr Mandat verdankten. Alles in allem hat das Diätenverbot das Gegenteil dessen bewirkt, was sich Bismarck und seine Gesinnungsfreunde davon versprochen hatten.

Als das Diätenverbot im Jahr 1906 durch eine Verfassungsänderung aufgehoben und durch Gesetz den Mitgliedern des Reichstags eine Entschädigung in Höhe von 3000 Mark im Jahr zuerkannt wurde, sahen sich die Befürworter der Abgeordnetenentschädigung am Ziel. Dabei hatten sie freilich ebensowenig wie ihre konservativen Gegner den vom Erwerbsleben abgehobenen Berufsparlamentarier vor Augen, der von seinem Einkommen als Abgeordneter lebt. Es ging ihnen vielmehr um eine Erweiterung der Möglichkeiten, das passive Wahlrecht wahrzunehmen und so den Reichstag für berufstätige und berufserfahrene Bürger außerhalb der Beamten- und Offizierskreise, der Partei- und Verbandsfunktionäre zu öffnen.

Die Entschädigung der Abgeordneten war deshalb auch nicht als Besoldung, sondern als pauschalisierte Aufwandsentschädigung konzipiert. Der Reichstagsabgeordnete sollte instande sein, seinen Erwerbsberuf auch neben dem Mandat auszuüben. In dem Ziel, Abgeordnete zu gewinnen, die in ihrem Beruf ihren Mann standen (Frauen waren zur damaligen Zeit weder aktiv noch passiv wahlberechtigt), waren sich Befürworter und Gegner des Diätenverbots durchaus einig.

In den hundert Jahren seit der Einführung der Abgeordnetenentschädigung auf Reichsebene hat sich der Parlamentarismus erheblich verändert. Die beiden wichtigsten Veränderungen sind die enorm gewachsene Belastung des Parlaments und die Etablierung der Parteiendemokratie. Das moderne Parlament, vor allem der Bundestag, könnte als Teilzeitparlament,

das wie seinerzeit der Reichstag nur wenige Male im Jahr zu kurzen Sitzungsperioden zusammentritt, seine Aufgaben längst nicht mehr erfüllen. Der Bundestag tagt in Permanenz. Seine Mitglieder sind in meist mehr als zwanzig Wochen des Jahres von Montag bis Freitag am Sitz des Parlaments versammelt. An den Wochenenden und – jedenfalls außerhalb der allgemeinen Ferienzeit – in den sitzungsfreien Wochen nimmt die Wahlkreisarbeit die Zeit des Abgeordneten in großem Umfang in Anspruch. Im Kaiserreich hatte sie kaum eine Rolle gespielt: Der bedeutende Rechtsgelehrte Robert von Mohl, der 1871 in einem badischen Landkreis für den Reichstag kandidierte und das Mandat gewann, hat sich dort nie blicken lassen, auch nicht während des Wahlkampfes – Mohl hatte dies zur Bedingung seiner Kandidatur gemacht.

Das Bundesverfassungsgericht hat aus den heutigen Gegebenheiten in seinem ersten Diätenurteil im Jahr 1975 den Schluß gezogen, daß die Ausübung jedenfalls des Bundestagsmandats zu einer Vollzeitbeschäftigung und die „Entschädigung“ zu einer „Bezahlung für die im Parlament geleistete Tätigkeit“ geworden sei. Die verfassungsrechtlich garantierte Entschädigung des Abgeordneten sei deshalb so zu bemessen, daß sie für die Abgeordneten und ihre Familien während der Dauer des Mandats eine ausreichende Existenzgrundlage abgibt und die Abgeordneten in die Lage versetzt, sich ihrer parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis eines völligen oder teilweisen Verzichts auf berufliches Einkommen zu widmen.

Nur auf dieser Grundlage sind die gesetzlichen Vorschriften zu rechtfertigen, die die Wählbarkeit von Angehörigen des öffentlichen Dienstes so einschränken, daß Amt und Mandat weitgehend unvereinbar sind. Sie bewirken, daß etwa Beamten, Richtern und Soldaten das passive Wahlrecht, nicht aber das zu Kaisers Zeiten bestehende Privileg einer Fortzahlung der Dienstbezüge während der Mandatszeit erhalten bleibt. Solche Unvereinbarkeitsbestimmungen bedürfen einer verfassungsgesetzlichen Ermächtigung, wie sie für den genannten Bereich in Artikel 137 Absatz 1 des Grundgesetzes enthalten ist. Für die Einführung wirtschaftlicher Inkompatibilitäten, erst recht für ein generelles Berufsverbot für Abgeordnete, fehlt es indes nicht nur an einer solchen Ermächtigung. Sie verstieße überdies gegen das Verbot des Grundgesetzes, den Abgeordneten in der Ausübung seines Mandats zu behindern (Artikel 48 Absatz 2).

Das Grundgesetz würde allerdings mißverstanden, wollte man aus ihm die Forderung ableiten, der Abgeordnete sei verpflichtet, seine Arbeitskraft ausschließlich dem Mandat zu widmen. Die Vollalimentation des Abgeordneten aus der Staatskasse soll ihn dazu in die Lage versetzen, ihre Bemessung darf, so das Bundesverfas-

sungsgericht, „die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die praktische Möglichkeit, sich seiner eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis, Berufseinkommen ganz oder teilweise zu verlieren, widmen zu können, nicht gefährden“.

Ob sich ein Abgeordneter ausschließlich auf die Ausübung seines Mandats konzentriert oder ob er sich daneben noch eine andere entgeltliche oder unentgeltliche Beschäftigung sucht, ist also von Verfassungsrechts wegen in die alleinige Verantwortung des Mandatsträgers gestellt. Die Entschädigung, die er erhält, muß so bemessen sein, daß er diese Entscheidung in voller Freiheit treffen kann, also insbesondere ohne Gefährdung des angemessenen Lebensunterhalts für sich und seine Familie. Das Bundesverfassungsgericht hat seinem Diätenurteil die Annahme zugrunde gelegt, daß Bundestagsabgeordnete, die versuchen, neben ihrer Abgeordnetentätigkeit auch einem Beruf wenigstens teilweise nachzugehen, auf Wochenarbeitszeiten von 80 bis 120 Stunden kommen. Das ist durchaus wirklichkeitsnah und erscheint nur einer durch die 35-Stunden-Woche verwöhnten Gesellschaft unglaubwürdig oder gar unmöglich. Es besteht also, wie der langjährige Verfassungsrichter Willi Geiger einmal formuliert hat, kein synallagmatisches Verhältnis zwischen den Pflichten des Abgeordneten und der ihm zu gewährenden Entschädigung. Die Gewährung einer Entschädigung sagt mit anderen Worten nichts darüber aus, in welchem Umfang sich der Abgeordnete seinem Mandat zu widmen hat.

Daß der Abgeordnete darüber von Verfassungsrechts wegen frei entscheidet, zeigt, daß ungeachtet aller Veränderungen der Abgeordnetentätigkeit in den zurückliegenden Jahrzehnten das verfassungspolitische Ziel unberührt geblieben ist, im Parlament Persönlichkeiten zu versammeln, die über (auch aktuelle) berufliche Erfahrungen verfügen. Leitbild der repräsentativen Demokratie ist auch heute nicht der dem beruflichen Leben entfremdete Politfunktionär, sondern der dem gesellschaftlichen Leben mit seinen Mühen und Plagen nahe und in ihm verwurzelte Mitbürger, der das parlamentarische Mandat nur auf Zeit wahrnimmt.

### Freiheit des Mandats und Repräsentativverfassung

Die Rolle der Parteien im Prozeß der politischen Willensbildung, die im demokratischen Verfassungsstaat unentbehrlich ist und in Artikel 21 des Grundgesetzes endlich auch verfassungsrechtlich anerkannt wurde, hat ebenfalls zu einer Veränderung der Abgeordnetentätigkeit geführt. Der parteiunabhängige Honoratiorenabgeordnete gehört einer fernen Vergangenheit an, in der das Parlament wenig zu sagen hatte. Aber mit guten Gründen hält das

Grundgesetz (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2) an der Freiheit des Mandats fest, die seit der Einführung der Repräsentativverfassung zu deren wesentlichen Merkmalen gehört. Die Freiheit des Mandats ist auch in der Parteiendemokratie unabdingbar. Sie begrenzt den Einfluß der Parteien auf den Abgeordneten und damit auf das Parlament. Das freie Mandat verpflichtet und befähigt den Abgeordneten zu selbständiger politischer Meinungsbildung, hindert ihn, sich hinter Kollektiven zu verstecken, und stellt ihn in eine persönliche Verantwortung gegenüber dem Volk. Die Freiheit des Mandats nimmt den Abgeordneten in die Pflicht, in den politischen Gruppierungen, denen er angehört und ohne die er nicht politisch wirken kann, für seine „gewissenhaft“ gebildete Überzeugung einzutreten. Die Mandatsfreiheit soll die Lebendigkeit und Offenheit des Willensbildungsprozesses in Fraktion und Parlament gewährleisten.

Es liegt auf der Hand, daß alle diese dem freien Mandat zukommenden Funktionen um so wirksamer sind, je weniger die Abgeordneten ausschließlich von ihrem Mandatseinkommen leben. Zwar bedarf der moderne Parlamentsbetrieb auch des Berufspolitikers, der sich ganz den politischen Geschäften widmet. Dennoch bleibt es dabei: Die berufliche Tätigkeit des Abgeordneten ist das tatsächliche Fundament der Freiheit seines Mandats.

Ist es also verfassungsrechtlich geboten, dem Abgeordneten die Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit neben dem Mandat offenzuhalten, und verfassungspolitisch erwünscht, daß er von dieser Möglichkeit auch Gebrauch macht, so kann man doch fragen, ob das auch für die Tätigkeit in einer Organisation gilt, zu deren Zwecken jedenfalls auch die Beeinflussung parlamentarischer Entscheidungen gehört. Lobbyismus ist nicht nur nichts Anstößiges, sondern ein notwendiger Bestandteil eines offenen Diskurses über das, was politisch gewollt und richtig ist. Verbände, die die Interessen ihrer Mitglieder in den politischen Prozeß einbringen, versorgen überdies Parlament und Regierung mit Informationen, die für ihre Arbeit unentbehrlich sind. Abgeordnete, die in solchen Organisationen tätig sind, haben als deren Funktionäre die Pflicht, deren Standpunkte zu vertreten. Als Mandatsträger aber müssen sie konkurrie-

rende Interessen gegeneinander abwägen und dürfen ihre gesamtpolitischen Ziele nicht aus dem Auge verlieren.

Damit sind sie prinzipiell in keiner anderen Lage als jeder andere Abgeordnete auch. Denn alle haben Interessen, und niemand darf sein Mandat zu deren Durchsetzung einsetzen, sowenig ein Beamter sein Amt zur Selbstbegünstigung mißbrauchen darf. Das eigene oder von Berufs wegen zu vertretende Interesse darf nicht Maßstab sein für die Ausübung des Mandats. Auch ein Abgeordneter ist nicht überfordert, wenn man von ihm erwartet, daß er beides auseinanderhält.

Unter dieser selbstverständlichen Voraussetzung war die Präsenz führender Verbandsvertreter wie Gewerkschaftsvorsitzender, Präsidenten von Bauern- und Industrieverbänden, Vorstandsmitgliedern oder Eigentümern einzelner Unternehmen bis in die jüngste Zeit angefochten, und das zu Recht. Denn sie verstärkt die Bodenhaftung des Bundestages und bildet ein Gegengewicht gegen den Dominanzanspruch der Parteien. Es ist auch beileibe kein Widerspruch, wenn ein Verbandsfunktionär sich in dieser Eigenschaft gegen die Erhöhung der Mehrwertsteuer ausspricht, ihr als Abgeordneter aber gleichwohl zustimmt. Er hat damit nur sichtbar seiner Verpflichtung als Abgeordneter genügt, seine von Berufs wegen zu vertretenden Interessen hinter all-gemeinpolitische Erwägungen zurücktreten zu lassen.

Allerdings haben Wähler und Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse daran zu wissen, welches der berufliche Hintergrund der Abgeordneten ist. Nur so können sie beurteilen, ob er als Mandatsträger pflichtwidrig einem partikularen Interesse den Vorrang vor dem Gemeinwohl gibt. Transparenz ist hier also, wenn auch vielleicht nicht verfassungsrechtlich, so doch verfassungspolitisch geboten. Der Gesetzgeber hat dem Rechnung getragen. Nach Paragraph 44a des Abgeordnetengesetzes sind Tätigkeiten vor Übernahme des Mandats sowie Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, die auf Interessenverknüpfungen hinweisen können, die für die Ausübung des Mandats bedeutsam sind, nach Maßgabe der vom Bundes-

tag zu beschließenden Verhaltensregeln anzuzeigen und zu veröffentlichen. Der Bundestag hat diese Regeln erst kürzlich verschärft und ist dabei möglicherweise sogar über das Ziel hinausgeschossen.

Bedenken ruft nämlich die Vorschrift hervor, die Ausübung des Mandats habe im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages zu stehen. Man mag sich damit trösten, daß die Befolgung dieses Gebots kaum kontrollierbar ist – was heißt schon „im Mittelpunkt“? Aber hier wird die dem Abgeordneten und ihm allein vorbehaltene Entscheidung präjudiziert, in welchem Umfang er sich seinem Mandat oder anderen Beschäftigungen widmet. Zu beurteilen, ob der Abgeordnete hier das rechte Maß findet, ist nicht die Sache des Gesetzgebers, sondern die der Öffentlichkeit, seiner Fraktion und Partei und letztlich des Wählers. Weder der Bundestag als ganzer noch der Bundestagspräsident ist Disziplinarvorgesetzter der Abgeordneten. Es kommt ihnen nicht zu, darüber zu entscheiden, wie die Abgeordneten ihr Mandat auszuüben haben.

#### Der Persönlichkeitsrechte verlustig?

Bedenklich ist es aber auch, wenn der Abgeordnete durch die Verhaltensregeln verpflichtet wird, die Höhe seiner Erwerbseinkünfte dem Präsidenten des Deutschen Bundestages mitzuteilen, die dieser dann in gewissem Umfang auch noch zu veröffentlichen hat, was unvermeidlich Neidkomplexe schürt und den Abgeordneten entgegen den Absichten der Verfassung unter Druck setzt, seine Erwerbstätigkeit aufzugeben oder mindestens zu verringern. Ein Interesse der Parlamentsspitze oder der Öffentlichkeit, zu wissen, was ein Abgeordneter außerhalb seiner Bezüge als Mandatsinhaber verdient, ist nicht erkennbar. Der Inhaber eines parlamentarischen Mandats geht mit dessen Übernahme nicht seiner Persönlichkeitsrechte verlustig. Zu diesen gehört auch die Befugnis, über die Höhe seiner Erwerbseinkünfte zu schweigen – sie geht nur das Finanzamt etwas an. Es ist deshalb gut verständlich, daß einige Mitglieder des Bundestages den Mut gefaßt haben, gegen diese Einschränkungen ihrer Mandatsfreiheit das Bundesverfassungsge-

richt anzurufen.

Eine (üblicherweise entgeltliche) berufliche Betätigung neben dem Mandat ist, von Ausnahmen abgesehen, nicht nur zulässig, sondern in hohem Maß erwünscht. Zu beanstanden wäre es nur, wenn der Abgeordnete finanzielle oder sonstige Zuwendungen zu dem Zweck erhalte, sein Mandat im Sinne des Gebers auszuüben. Der käufliche Abgeordnete genießt selbstverständlich nicht den Schutz der Verfassung. Erbringt der Abgeordnete für die ihm zugewendete Leistung keine angemessene Gegenleistung in Gestalt einer Betätigung außerhalb des Mandats, so läßt das den Schluß zu, daß es sich um einen Fall von Stimmenkauf handelt. Das Gesetz verbietet ein solches Verhalten zu Recht und verpflichtet den Abgeordneten, den Gegenwert solcher unzulässiger Zuwendungen an den Bundeshaushalt abzuführen.

Die leider publikumswirksamen und also absatzfördernden Verunglimpfungen von Abgeordneten, die versuchen, neben ihrem Mandat einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen, werden, wenn sie wie im Fall des CDU-Abgeordneten Dr. Röttgen Wirkung zeigen, die verhängnisvolle Tendenz verstärken, daß sich im Bundestag immer mehr Abgeordnete finden, die ausschließlich von der Politik leben und damit von der Partei existentiell abhängig sind, die über ihre Kandidatur entscheidet. Den Parteien mag dies gelegen kommen. Der Zugriff ihrer Führungseliten auf ihre „Gefolgschaft“ wird dadurch verstärkt. Die repräsentative Demokratie aber wird Schaden nehmen. Denn ein Bundestag, dem es an Abgeordneten fehlt, die auf der Grundlage beruflicher Erfahrung und eines gesicherten Erwerbseinkommens zu selbstbewußter und selbständiger Urteilsbildung fähig und willens sind, verliert an Glaubwürdigkeit und macht sich auf die Dauer überflüssig. Es genüge dann, statt Abgeordnete Parteien zu wählen.

Der Verfasser ist Emeritus für öffentliches Recht an der Universität Göttingen. Von 1982 bis 1983 war er Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesjustizministerium, von 1983 bis 1996 Richter am Bundesverfassungsgericht.