

Der Abgeordnete und sein Beruf. Eine kritische Auseinandersetzung mit folgenreichen Mißdeutungen eines Urteils

Willi Geiger

Der nachfolgend wiedergegebene Vortrag wurde im Rahmen einer zweitägigen Veranstaltung gehalten, die das Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages in Zusammenarbeit mit der DEUTSCHEN VEREINIGUNG FÜR PARLAMENTSFragen e.V. am 2. u. 3. Mai 1978 in Berlin unter dem Thema „Politik als Beruf? Das Abgeordnetenbild im historischen Wandel“ durchgeführt hat. Weitere Referenten neben Bundesverfassungsrichter a.D. Prof. Dr. Willi Geiger waren Prof. Dr. Hans Boldt, Mannheim, zum Thema „Die Stellung des Abgeordneten im historischen Wandel“ und Prof. Dr. Dietrich Herzog, Berlin, zum Thema „Karrieremuster von Abgeordneten in Deutschland: früher und heute“. Eine Broschüre mit den Referaten und den daran anschließenden Diskussionen wird durch das Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages vorbereitet.

Red. ZParl

Kaum eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist vom Gesetzgeber so mißverstanden worden wie die Entscheidung zum Status des Abgeordneten.

Ich denke nun nicht daran, heute diese Entscheidung gegen die Kritik zu verteidigen, die sie erfahren hat. Dazu müßte man die Interessenlage der Kritiker analysieren und diese Kritik erst einmal daraufhin abklopfen, wie weit sie sich wirklich gegen den Inhalt der Entscheidung und nicht gegen etwas richtet, was man fälschlich für den Inhalt der Entscheidung hält. Aber es läßt sich nicht vermeiden, daß ich gelegentlich auf dieses Urteil Bezug nehme, weil es meinem Referat unausgesprochen zugrunde liegt.

I.

Das Thema „Der Abgeordnete und sein Beruf“ geht offenbar – und mit Recht, wie ich darlegen werde – davon aus, daß die Tätigkeit des Abgeordneten in Ausübung seines Mandats normalerweise nicht als identisch mit seinem Beruf zu verstehen ist. Natürlich gibt es Abgeordnete, die noch keinen Beruf haben oder die ihren Beruf aufgegeben haben, um sich der politischen Aufgabe des Abgeordneten zu widmen. Von diesem „reinen Abgeordneten“ und seinem Status will ich zuerst reden.

1. In dem genannten Fall mag man in der legeren Umgangssprache davon reden, daß der Abgeordnete so in seiner von ihm übernommenen politischen Aufgabe aufgeht, daß sie ihm zum Beruf geworden ist. Und an dieser Sprechweise wäre auch nicht das geringste unkorrekt, wenn bei uns ähnlich wie etwa in Amerika Beruf nicht als etwas grundsätzlich „Lebenslanges“ verstanden würde, sondern der Berufswechsel, also der Übergang, auch der mehrfache Übergang von einem Beruf zu einem anderen Beruf, für etwas ganz Normales und Selbstverständliches gehalten würde. Denn unter dieser Voraussetzung bedeutet Beruf nicht mehr als die Tätigkeit, die einer, solange es ihm gefällt oder solange er nicht genötigt wird, umzudisponieren, ausübt als Grundlage seiner Existenzsicherung. Beruf ist dann alles, was seinen Mann ernährt – für eine bestimmte Zeit, die kürzer oder länger sein kann, wenn sie nur nicht bloß vorübergehender, flüchtiger Natur ist. Beruf kann dann auch die Tätigkeit als Abgeordneter sein.

Beruf wird demnach in diesem Zusammenhang völlig unspezifisch verstanden. Es fallen darunter so verschiedene Tätigkeiten wie die des Beamten, des Ministers, des öffentlichen oder privaten Angestellten, des Arbeitnehmers, des Unternehmers, des Handwerkers, Bauern, Soldaten oder Künstlers, auch die Tätigkeit des Abgeordneten. „Beruf“ oder „Job“ sagt also gar nichts über die Eigenart, über das Besondere einer der genannten Tätigkeiten aus, gibt insbesondere nichts dafür her, aus der rechtlichen Regelung einer dieser Tätigkeiten Schlüsse für die sachgerechte Regelung einer der anderen Tätigkeiten zu ziehen.

2. Die Tätigkeit des Abgeordneten ist und bleibt die Tätigkeit innerhalb eines durch Wahl für die Dauer der Legislaturperiode gewonnenen „öffentlichen Amtes“, insofern mit der Mitgliedschaft im Parlament, der Mitgliedschaft im Verfassungsorgan „Bundestag“ Kompetenzen – Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte – verbunden sind, wie sie die Verfassung und das Parlamentsrecht vorsehen.

3. Unbeschadet dieser Qualifizierung des Abgeordnetenstatus ist natürlich auch zutreffend, daß der Abgeordnete in einer freiheitlichen Demokratie eine zentrale politische Aufgabe hat: die Mitwirkung an der Staatswillensbildung einschließlich der Kontrolle der Regierung. Und daran wird auch nichts durch den Umstand geändert, daß in einer sogenannten parteienstaatlichen Demokratie der Abgeordnete in der Regel sein Mandat der Partei verdankt, die ihn aufgestellt hat, und ein Abgeordneter selbstverständlich vielfältig dem Einfluß der Partei, der er angehört, ausgesetzt ist; verkürzt gesagt: daß im Verfassungsleben die Partei im Vordergrund steht und der Abgeordnete seinen politischen Einfluß regelmäßig nur im Konsens mit seiner Partei zur Geltung bringen kann. Das ist ein höchst komplizierter Tatbestand, der sich nicht einfach mit der Formel vom Spannungsverhältnis zwischen Art. 21 GG und Art. 38 GG lösen läßt, so als ob sich aus Art. 21 die Relativierung des Abgeordnetenstatus und der Vorrang der Partei vor dem Abgeordneten herleiten ließen und demgegenüber Art. 38 GG, aus der Zeit der klassischen repräsentativen Demokratie stammend, heute ein wenig antiquiert sei und nur noch von Verfassungs wegen verhindere, daß das parteienstaatliche Konzept zu Ende gedacht werden könne.

Ich meine, man muß da viel stärker differenzieren und präzisieren:

a) Gewiß, die politischen Parteien sind in der modernen freiheitlichen Demokratie ganz unentbehrliche Handlungseinheiten. Sie machen erst möglich, vierzig Millionen diffuse Wahlstimmen sinnvoll auf realistische politische Alternativen, die in einer konkreten politischen Ordnung verwirklicht werden sollen, zu versammeln. Sie stimulieren das politische Interesse der Bürger. Sie halten das Engagement der Demokraten für ihr Gemeinwesen lebendig. In ihrer Hand liegt die Vorbereitung und Durchführung des Prozesses, der in der Wahl zum Parlament kulminiert. Sie präsentieren insbesondere die Kandidaten für die Wahl, übrigens nicht nur die auf den Listen, sondern auch die in den Wahlkreisen (lassen Sie theoretische Ausnahmen einmal beiseite!). Damit ist das weite Feld abgesteckt, auf dem sich die Parteien verfassungskräftig betätigen, in diesem Sinne von der Verfassung anerkannt sind. Das steckt unbestritten in Art. 21 GG. Und das berechtigt uns, von der Bundesrepublik Deutschland als einer parteistaatlichen Demokratie zu reden.

Die Folge dieses eben dargestellten Tatbestandes – eine *politische* Folge, keine rechtliche Folge! – ist, daß der Kandidat und der gewählte Abgeordnete in einem sehr engen Verhältnis zu seiner Partei steht. Aber nicht so einfach in einem „Abhängigkeitsverhältnis“, wie das oft behauptet wird! Gewiß, der Abgeordnete verdankt seine Wahl in einem gewissen Sinne seiner Partei, die ihn aufgestellt und sich im Wahlkampf für ihn eingesetzt hat. Aber der Gewählte hat sich im Zweifel doch deshalb aufstellen und im Wahlkampf unterstützen lassen, weil er vorher schon die politischen Anschauungen der Partei geteilt und für sie optiert hatte. Er weiß, wie jeder erwachsene Bürger, daß diese Übereinstimmung von Partei und Abgeordneten in den allgemeinen Anschauungen über die Grundlagen einer gerechten Ordnung des Gemeinwesens, über die Wege zu ihrer Verwirklichung, über die realisierbaren nächsten politischen Schritte auf das gesteckte Ziel hin durchaus nicht bedeutet, daß es keine Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Abgeordneten und seiner Partei in konkreten Fragen geben könnte. Dies ist mitbejaht von beiden Seiten, von der Partei und dem Abgeordneten, wenn er sich entschließt, gemeinsam mit seiner Partei und mit der Fraktion im Parlament Politik zu machen. Erfasst man diese politische Realität des Aufeinanderangewiesenseins, der auch vom Abgeordneten gewollten Gemeinsamkeit der politischen Bemühungen, dann ist es nicht mehr statthaft, einseitig nur von der Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei zu reden. Der „Bestimmende“ innerhalb der politischen Verbindung zwischen Partei und Abgeordnetem ist und bleibt in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle der Abgeordnete, insofern er aus innerer Überzeugung – von Anfang an und jeden Tag aufs Neue – akzeptiert und nach Kräften unterstützt, was sich aus der Symbiose zwischen Partei und Abgeordnetem an politisch zu Forderndem, Durchzusetzendem und zu Bekämpfendem ergibt.

Und dies ist notabene eingebunden in einen mehrschichtigen, umfassenderen politischen Tatbestand: „Partei“ ist ja keine mystische Einheit: da stehen gestuft und nebeneinander die Funktionäre einer reich verzweigten Organisation, die ja auch gelegentlich verschiedener Meinung sein können, ohne die Einheit der Partei zu zerstören. Und da ist das Gros der Parteimitglieder, die ihre eigenen Anschauungen zu konkreten Ereignissen besitzen, unbeschadet ihrer Mitgliedschaft. Und da sind schließlich

die vielen Millionen Bürger mit ihren politischen Anschauungen, die als Wähler gewonnen werden wollen. Innerhalb dieses Geflechts von politischen Interessen der verschiedensten Art gibt es selbstverständlich vorgegebene Bedingungen, zum Teil wechselseitige Bedingungen für jeden politischen Schritt, Abhängigkeiten, Rücksichtnahmen, Bündiskonstellationen, die den Parteien, der Funktionärshierarchie auf allen Stufen, den Mehrheiten und Minderheiten, die ständig wechseln können, – auch den einzelnen Abgeordneten –, für ihr Handeln Grenzen setzen, insofern jedesmal die Folgen eines jeden Schrittes bedacht sein wollen.

Ich wiederhole, diese politische Wirklichkeit ist eine tatsächliche Folge aus der verfassungsrechtlichen Aussage des Art. 21 GG, der die parteistaatliche parlamentarische Demokratie verbürgt. Die Vorschrift perhorresziert natürlich nicht die dargestellte Wirklichkeit; sie erhebt sie aber auch nicht zu einer rechtlichen Norm! Es ist und bleibt etwas Tatsächliches, das je nach der konkreten Situation variiert.

b) Was rechtlich vom Augenblick der Annahme der Wahl für den Abgeordneten gilt, ergibt sich aus Art. 38 GG. Er begründet von Verfassungs wegen den Status des Abgeordneten. Und wiederum: Gibt es Meinungsverschiedenheiten oder Konflikte zwischen Partei (Fraktion) und Abgeordnetem wegen des politischen Verhaltens und besteht der Abgeordnete darauf, daß sie rechtlich gewürdigt und entschieden werden, so gibt Art. 38 GG den rechtlichen Maßstab. Die Vorschrift hindert aber nicht, daß sich Partei und Abgeordneter politisch einigen, sei es, daß sie sich (also beispielsweise das Verhalten des Abgeordneten) im Falle eines Konflikts tolerieren, sei es, daß der Abgeordnete „nachgibt“, also Parteidisziplin übt oder sein Mandat niederlegt. Auch hier gibt es also unterhalb oder hinter der Norm eine tatsächliche politische Wirklichkeit, der die Norm, solange der Abgeordnete sich auf sie nicht beruft, nicht im Wege steht. Beruft sich der Abgeordnete zu seiner Rechtfertigung auf diese Norm, dann gewährt sie ihm allerdings den klassischen Schutz: keine Disziplinierung des Abgeordneten durch die Partei wegen der Art der Ausübung seines Mandats, keine Einschränkung der Unabhängigkeit und Freiheit des Abgeordneten durch Fraktions- oder Parteibeschlüsse hinsichtlich der Ausübung des Mandats, keine Wirksamkeit einer hinterlegten Mandatsverzichtserklärung, kein Mandatsverlust beim Austritt aus der Fraktion oder beim Wechsel der Partei. Was immer in dieser Richtung geschieht, geschieht nur, wenn und soweit der Abgeordnete es will, also kraft seiner freien und unabhängigen Entscheidung, kraft seiner Einsicht in das politisch Richtige.

Ich meine also, die Vorschriften des Art. 21 und des Art. 38 GG kollidieren nicht, sie ergänzen sich vielmehr sinnvoll. Als Spannungsverhältnis mag man allenfalls das Verhältnis bezeichnen zwischen dem sich aus Art. 21 und Art. 38 GG ergebenden und ergänzenden normativen Sollen einerseits und der politischen Wirklichkeit, die in dem beschriebenen Umfang von den Vorschriften weder rechtlich verboten noch rechtlich geboten ist. Das entspricht exakt der Eigentümlichkeit von Verfassungsnormen, die *Grenzen setzen* und im übrigen *Raum lassen* für das politische Spiel und die politische Gestaltung.

4. Die mit dem öffentlichen Amt des Abgeordneten verbundene *Verantwortung*, die ihm anvertraute Aufgabe ist nicht näher normiert. 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 wieviel Tagen er in Bonn anwesend ist, ob und wie lange er die Plenarsitzungen besucht, wie intensiv er seine Mitarbeit in den Ausschüssen betreibt, in welcher Weise er den täglichen Posteingang erledigt und wie weit er die Parlamentsdrucksachen studiert, wie häufig er sich in seinem Wahlkreis sehen läßt und wie eng seine Kontakte mit den örtlichen Parteifunktionären und mit den Wählern sind. Über dies alles und noch einiges mehr ist er niemandem Rechenschaft schuldig. In dieser Hinsicht gibt es weder eine rechtliche Kontrolle noch die Möglichkeit, rechtliche Vorwürfe, etwa den rechtlichen Vorwurf der Pflichtverletzung, zu erheben. Alles ist auf das Verantwortungsbewußtsein, auf die Gewissenhaftigkeit des Abgeordneten gestellt. Und wiederum gibt es natürlich eine Ebene tiefer die politischen Implikationen, die jeder Abgeordnete bei seinem Verhalten bedenken wird: Politische Vorwürfe von Fraktionskollegen oder Parteifunktionären, Reaktionen der Wähler, Reaktionen der für die Kandidatenaufstellung zuständigen Parteigremien. Diese Faktizitäten engen drastisch die rechtliche Freiheit des Abgeordneten bei der Ausübung seines Mandats ein.

5. a) Das ist eine Seite des Status des Abgeordneten, eine andere Seite ist sein Anspruch auf angemessene *Entschädigung*. Beides hängt natürlich miteinander zusammen (sowie Ursache und Folge auch einen Zusammenhang darstellen), aber eben nicht so, wie es arbeitsvertragsrechtliche, dienstvertragsrechtliche oder auch beamtenrechtliche Vorstellungen nahelegen könnten. Es besteht hier kein wie immer geartetes Synallagma, das Leistung und Gegenleistung miteinander verbindet. Darin liegt das elementar andere gegenüber einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, in dem der Beamte steht. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat das klarzumachen versucht, aber offenbar noch immer nicht klar genug gemacht. Es gibt keine rechtlich vertretbare Argumentation, mit der man die finanzielle Ausstattung des Abgeordneten dem beamtenrechtlichen Gehalt oder der beamtenrechtlichen Versorgung angleichen oder auch nur annähern könnte. Was der Abgeordnete zu erhalten hat, ist und bleibt eine angemessene Entschädigung, nicht mehr und nicht weniger, *nicht im Hinblick auf die Leistung und nicht wegen der Leistung des Abgeordneten ausgesetzt*, also unabhängig von der konkreten Leistung, die er in Wahrnehmung seines Mandats erbringt, prinzipiell beschränkt auf die Dauer der Ausübung des Mandats und so bemessen – das ist die ratio für die Aussetzung der Entschädigung –, daß jedermann, der das passive Wahlrecht besitzt, daraus seinen und seiner Familie angemessenen Unterhalt für die Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament bestreiten kann, daß er, wenn er will, frei von Abhängigkeiten in seiner Tätigkeit als Abgeordneter entscheiden kann, daß in der Höhe der Entschädigung sich auch die Bedeutung des öffentlichen Amtes, das er innehat, ausdrückt, und dies für alle gleich, ob sie arm oder reich sind, ob sie einen Rückhalt in einer anderweitigen beruflichen Position haben oder nicht, ob sie Hinterbänkler oder Experten der ersten Reihe sind, ob sie nur einfache Parlamentsmitglieder oder vielgeschundene Mitarbeiter in Ausschüssen und Arbeitskreisen, Berichterstatter usw. usf. sind.

Diese Ausstattung des Abgeordneten mit einer Entschädigung, die den heutigen Anschauungen und Notwendigkeiten entspricht, hat das Bundesverfassungsgericht

als „Alimentierung“ bezeichnet. Wenn man den Kontext berücksichtigt, in dem dieses Wort steht – es wird an dieser Stelle entwickelt, wie sich gegenüber dem klassischen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts durch die gesellschaftspolitische Entwicklung

- allgemeines Wahlrecht für alle vom 18. Lebensjahr an,
- tiefgreifende Veränderungen in den wirtschaftlichen Existenzbedingungen des Menschen,
- neue und gefährliche Abhängigkeiten anderer Art als diejenige vom Staat,
- ungleich stärkere Inanspruchnahme des Abgeordneten infolge sprunghaft gewachsener, komplizierter Aufgaben des modernen Staates und der vielfältigen Ansprüche und Bedürfnisse der einzelnen und der gesellschaftlichen Gruppen

die Verhältnisse grundlegend gewandelt haben und daraus auch eine Veränderung der Funktion und des Verständnisses von einer „angemessenen, die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung“ folgt – ich sage, wenn man diesen Kontext berücksichtigt, so wird klar, daß die Wahl des Wortes „Alimentation“, „alimentieren“ nichts anderes als der Versuch war, Worte wie Entgelt, Gegenleistung, Gehalt, Sold, Honorar zu vermeiden, um Assoziationen mit Rechtsinstituten, in deren Nähe der Abgeordnete und Mandatsträger nicht gebracht werden darf, erst gar nicht aufkommen zu lassen. Mir ist heute klar, daß man das Wort „alimentieren“ derzeit unter deutschen Juristen nicht mehr in seinem ursprünglichen Wortsinn versteht, also nicht an „Alimente“ denkt, sondern mit dem Alimentationsprinzip des Beamtenrechts in Verbindung bringt. Und das genau war nicht gewollt. Vielleicht hätte man für diejenigen, die keine Zeit zum Nachdenken haben, dies alles, wie ich es eben versucht habe, umschreiben sollen. Dann – vielleicht – wäre es gelungen, die eigentümliche Qualität der Abgeordnetenentschädigung begreiflich zu machen und sie – in respektvoller Distanz – in Parallele zu bringen mit dem Ehrensold des Bundespräsidenten oder – aus anderen Gründen in respektvoller Distanz – mit der Aufwandsentschädigung eines Aufsichtsratsvorsitzenden oder mit den Revenuen des Künstlers aus der Hand eines Mäzens.

b) Klar, darüber braucht ein weiteres Wort nicht verloren zu werden, daß solches Einkommen – und zwar von Verfassungs wegen – steuerpflichtig ist wie jedes andere Einkommen. Ein Wort aber scheint mir nötig, inwieweit es daneben noch eine *steuerfreie Aufwandsentschädigung* geben darf.

Das ist nicht nur eine Frage des Größenverhältnisses zwischen steuerpflichtiger Entschädigung und steuerfreier Aufwandsentschädigung. Es ist ja offensichtlich, daß es hieße, die Dinge auf den Kopf stellen, wenn die steuerfreie pauschalierte Aufwandsentschädigung summenmäßig an die steuerpflichtige Entschädigung heranreichen oder gar sie übertreffen würde. Das wäre ein Formenmißbrauch, der in den Bereich der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung des Art. 48 GG reicht, wie ihn das Bundesverfassungsgericht ausgelegt hat; und das heißt, der nicht zu bloß einfacher Rechtswidrigkeit, sondern zur Verfassungswidrigkeit der Regelung führen würde. Rechtlich geläufiger ist die unabhängig davon stehende Argumentation aus dem Gleichheitssatz, die m.E. zur Verfassungswidrigkeit der gegenwärtigen Regelung der Aufwandsentschädigung führt. Wir befinden uns an diesem Punkt der Anwen-

dung des Gleichheitssatzes im Bereich des *Steuerrechts*, nicht im Bereich des Parlaments- und Abgeordnetenrechts. Und da gilt strikt in einer Demokratie, die nach der Diktion des Bundesverfassungsgerichts privilegienfeindlich ist, daß kein Steuerbürger im Hinblick auf seinen besonderen Status im Staat gegenüber den übrigen Steuerbürgern benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Alle, ausnahmslos alle, sind nach den gleichen allgemeinen Regeln der Steuergesetze zu behandeln.

Es geht also nicht darum, daß das Einkommen der Abgeordneten beschnitten werden soll, weil es unangemessen hoch wäre. Ich bin für eine großzügige, der Bedeutung der Aufgabe des Abgeordneten in einer parlamentarischen Demokratie angemessene Dotierung; wenn das Parlament – ich meine den Bundestag, nicht die Landtage, von denen einige in diesem Punkt eine merkwürdige Perspektive entwickelt haben!¹ – eine Entschädigung von 120000 DM netto für amtsangemessen halten sollte, nehme ich daran keinen Anstoß. Und niemand kann m. E. daran von Rechts wegen Anstoß nehmen. Aber das Parlament muß dann auch den Mut haben, dies ungeschminkt den Wahlbürgern zu sagen und dafür die politische Verantwortung zu übernehmen. Es darf dieses Ergebnis nicht frisieren und kaschieren, indem es die steuerfreien geldwerten Vorteile nach Sonderregeln bemißt, die für die übrigen Steuerbürger nicht gelten. Anders ausgedrückt: Was steuerfreie Aufwandsentschädigung ist, bestimmt sich nicht nach einfachem Recht, sondern wird rechtlich begrenzt durch Verfassungsrecht, insbesondere durch den Gleichheitssatz.

Ich will das näher konkretisieren: Steuerfrei sind nach geltendem Einkommensteuerrecht nur Aufwendungen für einen mit der Berufstätigkeit oder mit dem Amt verbundenen *besonderen* Aufwand. Daneben gibt es immer auch einen allgemeinen mit der Berufstätigkeit oder mit dem Amt verbundenen Aufwand, der aus dem steuerpflichtigen Einkommen wie jede Ausgabe zu bestreiten ist und nicht abzugsfähig ist (Beispiel: Besuch von gesellschaftlichen Veranstaltungen, Blumen und Geburtstagsgeschenke, Bewirtung von Gästen, Telefonate aus diesen und ähnlichen Anlässen, anspruchsvollere Bekleidung usw.). Die Unterscheidung gilt auch für Abgeordnete und hat hier möglicherweise eine ganz besondere Bedeutung.

1 Vollständig unerfindlich ist die Selbstverständlichkeit, mit der die Landtage davon ausgehen, die Tätigkeit ihrer Mitglieder sei als "full-time-job" zu qualifizieren. Aus dem Urteil des BVerfG läßt sich das nicht herauslesen. Das Gericht hat insbes. nicht entschieden, daß die Mitglieder des saarländischen Landtags *mit Recht* sich als Inhaber eines full-time-jobs betrachten haben. Es hat nur festgestellt, daß die saarländische Regelung eine komplette Regelung für einen durch sein Mandat zeitlich völlig in Anspruch genommenen Abgeordneten ist, und hat daraus die Konsequenzen gezogen. Schließlich hindert das Urteil nicht, sondern geht mit Selbstverständlichkeit davon aus, daß zwischen der Höhe der Entschädigung und der übrigen Ausstattung des Bundestagsabgeordneten und eines Landtagsabgeordneten (und ebenso von Landtag zu Landtag) ein *deutlicher* Unterschied zu machen ist, je nach dem verschiedenen Umfang der Geschäfte; um das „deutlich“ zu quantifizieren: Die steuerpflichtige Entschädigung in den größten Ländern hat m. E. mindestens 2000,- DM unter der eines Bundestagsabgeordneten zu liegen; und entsprechendes gilt für die Summe der steuerfreien Aufwandsentschädigung und der sonstigen steuerfreien geldwerten Vorteile.

Eine *Pauschalierung* hat sich nach Erfahrungssätzen oder Erhebungen an der tatsächlichen Höhe des mit dem Amt verbundenen besonderen Aufwands zu orientieren. Ihr Sinn ist ausschließlich eine Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens. Sind die tatsächlichen Ausgaben für den besonderen, mit dem Amt verbundenen Aufwand – der seinerseits nicht unvertretbar großzügig betrieben werden darf! – für die einzelnen Abgeordneten oder für Gruppen von Abgeordneten (z. B. für solche, die mit ungünstigen Reisewegen zwischen Bonn und ihrem Wohnsitz belastet sind) verschieden hoch, dann geht es nicht an, für alle einen beispielsweise aus dem rechnerischen Mittel zwischen dem niedrigsten und dem höchsten nachweisbaren besonderen Aufwand errechneten Pauschalsatz zu fixieren. Denn das ist, bezogen auf den einzelnen Abgeordneten, keine Orientierung mehr an dem *ihm* tatsächlich entstandenen besonderen Aufwand. In einem solchen Fall ist verfassungsrechtlich korrekt nur ein pauschalierter Sockelbetrag, der in etwa dem niedrigsten tatsächlichen besonderen Aufwand entspricht, den die Abgeordneten mit den günstigsten Verhältnissen haben. Den übrigen Abgeordneten wird ein Vorbehalt gerecht, daß jeder, der insgesamt einen höheren gerechtfertigten besonderen Aufwand nachweist, diesen höheren Aufwand von seinem Einkommen steuerrechtlich absetzen kann. So ist das beispielsweise für alle Steuerbürger geregelt, auf die die Lohnsteuertabelle angewandt wird, in die pauschalierte Steuerfreibeträge eingearbeitet sind.

Im übrigen bedarf es des Hinweises, daß nach der geltenden Entschädigungsregelung neben der steuerpflichtigen Entschädigung nicht nur die Pauschale von monatlich 4500 DM steuerfrei ist, daß vielmehr hierzu auch zu rechnen sind die steuerfreien geldwerten Vorteile, die beispielsweise in der freien Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel bei allen Gelegenheiten, nicht nur den durch das Amt veranlaßten, in der freien Benutzung eines Wagenparks des Bundestages, in der freien Benutzung des Telefons von allen Anschlüssen im Bundestagsbereich aus in alle Welt ohne Rücksicht auf den Zweck liegen. Die freie Gestellung von Büro und Personal erscheint nur deshalb so selbstverständlich, weil die Vorstellung vorherrscht, der Abgeordnete sei mit einem Ministerialbeamten zu vergleichen; der freiberuflich Tätige (Arzt, Rechtsanwalt, Notar) hat für sein Büro und Personal selbst zu sorgen. Nimmt man noch hinzu, daß der Abgeordnete, der sich außerhalb Bonns aufhält, eine Menge seiner Angelegenheiten im Wahlkreis über das Büro der örtlichen Parteiorganisation abwickeln kann, so liegt es nahe, in der Steuerverwaltung es mit dem Nachweis eines besonderen Aufwands, der tatsächlich vom Abgeordneten aus seinem Einkommen zu tragen ist, genau zu nehmen.

Ich sage noch einmal: Ärgerlich ist nicht, daß der Abgeordnete aus seiner Tätigkeit ein unangemessen hohes Einkommen zieht – das ist nicht der Fall! –. Ärgerlich ist vielmehr, daß er steuerrechtlich gegenüber den übrigen Steuerbürgern auffällig kraß privilegiert wird und der Bürger den Eindruck erhält, der Abgeordnete hätte etwas zu verschleiern.

II.

Dem Abgeordneten steht es frei, neben der Wahrnehmung seines Mandats einem Beruf nachzugehen. Die Verfassung geht davon mit Selbstverständlichkeit aus, wie man dem Art. 137 GG entnehmen kann. Diese Vorschrift will einen in bestimmten Situationen aus dem Zusammentreffen von Mandat und Beruf resultierenden Konflikt beheben: Durch Gesetz – und nur durch Gesetz – kann in den Grenzen des Art. 137 GG geregelt werden, daß für Angehörige des öffentlichen Dienstes, Angestellte, Beamte, Richter, Soldaten, einschließlich der leitenden Angestellten in privatwirtschaftlichen Unternehmen, die ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand sind, die Wählbarkeit beschränkt wird, – in der Regel in der Weise, daß der Betroffene zwischen Annahme und Ausübung des Mandats einerseits und Ausübung seines Berufs andererseits wählen muß. Wie gesagt, das ist die im Gesetz vorgesehene Ausnahme zur Verhinderung von Interessenkonflikten, von Verfilzungen, von gefährlichen, weil die politische Kontrolle außer Wirksamkeit setzenden Durchbrechungen des Gewaltenteilungsprinzips.

1. Von dieser Ausnahme abgesehen darf der Abgeordnete, wenn er will und soweit er dazu Zeit findet, jedem Beruf nachgehen, also seine Arzt- oder Rechtsanwaltspraxis ausüben, als Unternehmer seinen Industriebetrieb führen, sein landwirtschaftliches Gut bewirtschaften, in seinem Angestelltenverhältnis entsprechend der arbeits-, dienst- und tarifvertraglichen Abrede arbeiten, auch im öffentlichen Dienst tätig sein. Insoweit gibt es rechtlich keinerlei Beschränkungen für den gewählten Abgeordneten. Die tatsächlichen Grenzen dieser Möglichkeiten stehen auf einem anderen Blatt: In aller Regel muß er seine wirtschaftlichen Aktivitäten einschränken, nicht ganz selten sogar aus Mangel an Zeit vorübergehend aufgeben. In manchen Fällen lassen sich die Schwierigkeiten überwinden durch Dispositionen, wie die Bestellung eines Vertreters oder durch Abgabe eines Teils der Verantwortung innerhalb des Managements oder im Familienbetrieb durch Heranziehung von Angehörigen usw. Solche Veränderungen können kostenerhöhend sein oder einkommensvermindernde Umstände innerhalb des Berufs bilden. Sie spielen sich in der Sphäre des Berufstätigen ab und sind in ihren Folgen von ihm allein zu tragen. Sie haben insbesondere keinen Einfluß auf die Höhe der angemessenen Abgeordnetenschädigung und können auch nicht als ein besonderer, mit dem Amt verbundener Aufwand qualifiziert und zu einem Teil der steuerfreien Aufwandsentschädigung gemacht werden.

2. Die aus dem neben der Abgeordnetentätigkeit noch ausgeübten Beruf gezogenen Einnahmen stehen dem Abgeordneten – von einer Ausnahme abgesehen – selbstverständlich ungekürzt neben seiner Abgeordnetenentschädigung zu. Sie bilden zusammen mit der steuerpflichtigen Abgeordnetenentschädigung das Einkommen, aus dem nach allgemeinen steuerrechtlichen Vorschriften die Einkommensteuer zu berechnen und zu bezahlen ist.

Die Ausnahme, die ich eben vorbehalten habe, ist der Fall, daß der Abgeordnete außerdem noch in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Amtsverhältnis steht, innerhalb dessen er neben der Wahrnehmung seiner Abgeordnetenverantwortung tätig ist. Er hat in diesem Fall Anspruch auf die aus dem öffentlich-rechtlichen Dienst-

oder Amtsverhältnis fließenden Dienstbezüge. Sie sind jedoch nach denselben Grundsätzen zu kürzen, die im Beamtenbesoldungs- und Versorgungsrecht für den Fall des Zusammentreffens zweier öffentlich-rechtlicher Dienstbezüge gelten. Das verlangt der Gleichheitssatz.

3. Die Beamten haben außerdem durch die mehrfach erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts das Privileg verloren, während der Dauer ihrer Mitgliedschaft im Parlament Gehalts- oder Versorgungsbezüge aus ihrem Beamtenverhältnis zu beziehen, obwohl sie durch ein Gesetz oder tatsächlich gehindert sind, den geschuldeten Dienst zu leisten. Was dazu in jener Entscheidung gesagt ist, will ich hier nicht wiederholen.

Die Anmerkung genügt, daß die Argumentation des Gerichts auch der in den Augen der Bürger wenig erfreulichen Praxis im Wege steht, Beamte, die über mehrere Legislaturperioden hinweg Mitglied des Parlaments sind, in den Wochen zwischen den Legislaturperioden zu befördern.

Sollte in Zukunft irgendwo generell der Teilzeitbeamte eingeführt werden und der Abgeordnete imstande sein, diese Teilzeitverpflichtung unverkürzt wie die übrigen Teilzeitbeamten, also ohne jede Einschränkung und ohne Sondervergünstigung zu erfüllen, dann hat er natürlich auch Anspruch auf das mit dieser Beamtentätigkeit verbundene Gehalt, das freilich, wie schon gesagt, im Hinblick auf die Einkünfte aus dem Mandatsverhältnis nach den allgemeinen Grundsätzen des Beamtenrechts über das Zusammentreffen zweier Bezüge aus öffentlichen Kassen zu kürzen wäre.

4. Schwierigkeiten haben dem Gesetzgeber bisher offenbar die Fälle bereitet, in denen im Arbeits- oder Angestelltenverhältnis Beschäftigte zu Abgeordneten gewählt worden sind und sich infolge der Wahrnehmung ihres Mandats gehindert sehen, ihrer Berufstätigkeit wie vorher nachzugehen. Mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung gibt es Zweifel und Meinungsverschiedenheiten, ob und wie sich die Abgeordnetentätigkeit in solchen Fällen auf vertragliche Lohnansprüche auswirkt.

Klar ist, im Hinblick auf die Übernahme und Ausübung des Amtes des Abgeordneten ist die Kündigung oder Entlassung aus dem Arbeits- oder Angestelltenverhältnis unzulässig (Art. 48 Abs. 2 GG).

Als unstreitig können wir die Fälle beiseite lassen, in denen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer nach Übernahme des Mandats einigen, daß für die Dauer der Mitgliedschaft im Parlament das Gehalt aus dem Arbeitsvertrag nicht zu zahlen ist oder entsprechend einer reduzierten Arbeitsleistung des Angestellten gemindert wird. Einigermaßen klar scheint mir auch zu sein, daß unser Problem nicht generell in einem Tarifvertrag geregelt werden kann, weil es sich nicht um eine Frage des Arbeitsrechts, nicht um eine Frage der Arbeitsbedingungen handelt, sondern um einen Umstand, der im Statusrecht des Abgeordneten begündet ist und sich in der Person des Arbeitnehmers, besser: auf die Position des Arbeitnehmers, der mit dem Abgeordneten identisch ist, auswirkt nach der allgemeinen Regel für gegenseitige Verträge: Kann der eine Teil seine Leistung nicht erbringen, ohne daß dies von einem der beiden Teile zu vertreten ist, so wird der andere Teil von seiner Gegenleistung frei. Die Übernahme des Mandats legitimiert die damit notwendig werdende Einstellung der nach dem Vertrag geschuldeten Arbeitsleistung. Es handelt sich um einen vom Schuldner nicht zu

vertretenden Umstand. Der Arbeitgeber wird also von seiner Lohnzahlungspflicht frei. Er kann andererseits aus dem angegebenen Grund auch keinen Schadensersatzanspruch gegen den Arbeitnehmer geltend machen (beispielsweise wegen Einstellung einer teureren Ersatzkraft oder wegen eines Verlustes, der auf die Arbeitseinstellung des Arbeitnehmers zurückzuführen ist).

Ein besonderes Kapitel bilden die leitenden Angestellten, die infolge der Übernahme eines Abgeordnetenmandats nicht mehr oder nur noch symbolisch imstande sind, ihre Funktionen im Management des Unternehmens oder im Vorstand einer Gesellschaft wahrzunehmen, aber ihre Bezüge weiter erhalten, weil man davon ausgeht, daß sie die Interessen ihres Unternehmens oder ihrer Organisation im Parlament vertreten werden. Dies ist nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine verfassungswidrige Praxis. Um der Unabhängigkeit des Abgeordneten willen und um der in puncto Entschädigung gebotenen Gleichstellung aller Abgeordneten willen sind gesetzliche Vorkehrungen nötig, die die genannten Zahlungen unterbinden. Vertragsfreiheit ist nicht grenzenlos. Es gibt zwingende gesetzliche Regelungen – *ius cogens* im Gegensatz zu *ius dispositivum* –, die sie einschränken. In diesen Kreis der Vorschriften gehört die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Regelung, sei es das einfache Verbot der Zahlung von Vergütungen der genannten Art, sei es eine zusätzliche, im Falle der Zuwiderhandlung gegen den Zahlenden und den Zahlungsempfänger gerichtete Sanktion in der Form des Tatbestandes einer Ordnungswidrigkeit mit einer Bußgeldandrohung, wie sie beispielsweise für Kartellrechtsverstöße vorgesehen ist.

III.

Am Ende dieses Überblicks läßt sich also allgemein sagen:

1. Alle Berufe, die in einer Person mit der Abgeordnetentätigkeit zusammentreffen, werden im Zweifel in der einen oder anderen Weise Not leiden. Das gilt für die Selbständigen aller Art ebenso wie für die Arbeitnehmer, Angestellten und Beamten. Die damit verbundenen Einbußen hat der Betroffene selbst zu tragen. Er kann sie nicht „absetzen“, weder in der Form von Ausgleichsleistungen aus der Parlamentskasse, wie nach dem alten Abgeordnetenrecht, noch in der Form der Geltendmachung von Sonderausgaben nach dem Einkommenssteuerrecht. Es ist sein Risiko, – sein Risiko auch, soweit es um die Einschätzung der Chancen geht, nach Beendigung der Abgeordnetentätigkeit im Beruf wieder Fuß zu fassen oder dort weiterzumachen, wo er bei der Übernahme des Mandats aufgehört hat.
2. Wichtig ist, daß nach der geschilderten Rechtslage in keinem Fall die rechtliche Grundlage des Berufs durch die Übernahme und Ausübung des Abgeordnetenmandats zerstört wird, daß darauf fußend also alle berufsadäquaten Anwartschaften auf Altersversorgung aufrechterhalten werden und unter Umständen dynamisiert werden können. Das gilt auch für eine berufübliche, private Alters- und Lebensversicherung. Darauf muß deshalb mit besonderer Entschiedenheit hingewiesen werden, weil es ein *Abusus* ist, mit der Abgeordnetentätigkeit eine staatliche Alterssicherung in Gestalt einer Abgeordnetenpension zu verbinden.

Das Bundesverfassungsgericht hatte bisher noch keine Gelegenheit, sich mit dieser Frage zu beschäftigen.

Aber ich habe keinen Zweifel, daß mit der Konzeption des Gerichts von einer amtsangemessenen Entschädigung des Abgeordneten es unvereinbar ist, eine Pension für Abgeordnete gesetzlich einzuführen. Art. 48 GG deckt noch eine Regelung, die für eine kurze Übergangszeit – sagen wir für drei Monate – nach dem Ende der Mitgliedschaft im Parlament die Fortzahlung der Diäten vorsieht, weil die Umstellung von der parlamentarischen Tätigkeit in eine neue berufliche Tätigkeit ihre Zeit braucht und Aufwendungen mit sich bringt. Insoweit hat der Abgeordnetenstatus noch eine gewisse Nachwirkung. Er befindet sich, wenn ich eine gesellschaftsrechtliche Formel gebrauchen darf, gleichsam im Stadium der Liquidation, mehr aber nicht. Eine Abgeordnetenpension, offenbar nach dem Muster der Pension für Zeitbeamte, läßt sich rechtlich nicht begründen, weil, wie dargelegt, der Abgeordnete mit dem Beamten nicht das geringste gemeinsam hat und weil die Entschädigung nach Art. 48 GG – ohne Rücksicht auf einen erlernten und bisher ausgeübten Beruf – nur die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Abgeordneten während seiner Mitgliedschaft im Parlament sichern soll. Es ist seine Sache, wenn er seine Existenz allein auf den Beruf des Abgeordneten „aufbaut“, Vorsorge für den Fall der Arbeitsunfähigkeit und des Alters zu treffen, so wie es in anderen freien Berufen üblich ist. Die Versicherungsbeiträge für diesen Zweck sind steuerrechtlich abzugsfähige Sonderausgaben. Sollte das Parlament der Meinung sein, dem Abgeordneten könne nicht zugemutet werden, die Aufwendungen zur Vorsorge für den Fall der Invalidität und des Alters aus der Entschädigung in ihrer gegenwärtigen Höhe zu bestreiten, so muß eben die steuerpflichtige Entschädigung mit dieser Begründung offen entsprechend erhöht werden. Nur bei einer solchen Konzeption wird der Abgeordnete gleich behandelt wie jeder Bürger, der sich einem freien Beruf samt seinem Risiko zuwendet, und zugleich Rechnung getragen dem demokratischen Gebot der Transparenz der Verhältnisse, die nach der Auffassung des Gerichts die Grundlage für das Vertrauen des Bürgers zu den Regierenden bildet.