



Fachbereich WD 3

Kürzung der Kostenpauschale von Abgeordneten

Kürzung der Kostenpauschale von Abgeordneten

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 099/25

Abschluss der Arbeit: 13.01.2026

Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Einfachrechtliche Regelungen und Praxis	4
2.1.	Leistungen an Abgeordnete im Überblick	4
2.2.	Kostenpauschale und ihre Kürzung	5
2.3.	Beschlussfähigkeit des Bundestages	6
3.	Materielle Verfassungsmäßigkeit der Kürzung der Kostenpauschale	7
3.1.	Rechtsprechung des BVerfG zu Abgeordnetenentschädigung und Kostenpauschale	7
3.2.	Freiheit des Mandats	9
3.2.1.	Einschränkung des freien Mandats	10
3.2.2.	Rechtfertigung	10
3.3.	Beschlussfähigkeit	13

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung befasst sich mit der Frage, ob die in § 14 Abgeordnetengesetz (AbgG)¹ vorgesehene Kürzung der Kostenpauschale von Abgeordneten verfassungskonform ist. Eingegangen wird insbesondere auf ihre Vereinbarkeit mit dem freien Mandat und etwaigen verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Beschlussfähigkeit.

Nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung ist hingegen die rechtswissenschaftliche Diskussion über die Verfassungskonformität der Kostenpauschale als solcher.²

2. Einfachrechtliche Regelungen und Praxis

Zur besseren Verständlichkeit werden zunächst die aktuellen Regelungen zu Leistungen an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, zur Kostenpauschale und zur Beschlussfähigkeit überblicksweise dargestellt.

2.1. Leistungen an Abgeordnete im Überblick

Gemäß Art. 48 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG)³ haben Abgeordnete einen Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Die konkreten Leistungen, auf die Abgeordnete Anspruch haben, sind einfachgesetzlich in §§ 11 ff. AbgG geregelt.

Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 AbgG erhalten Abgeordnete eine monatliche Abgeordnetenentschädigung, die sich an den Bezügen eines Richters an einem obersten Gerichtshof des Bundes orientiert. Die Entschädigung wird jährlich zum 1. Juli angepasst, sofern der Bundestag dies für eine neue Wahlperiode nach § 11 Abs. 5 AbgG beschließt. Sie beträgt seit dem 1. Juli 2025 11.833,47 Euro.⁴ Für bestimmte Funktionen wird die Entschädigung um eine Amtszulage ergänzt (§ 11 Abs. 2 AbgG).

Darüber hinaus haben Abgeordnete nach § 12 AbgG Anspruch auf eine Amtsausstattung zur Abgeltung ihrer durch das Mandat veranlassten Aufwendungen, die sowohl Geld- als auch Sachleistungen umfasst. Dazu gehört neben einer Aufwandsentschädigung für die Beschäftigung von Mitarbeitenden, der Bereitstellung eines Büros sowie der Nutzung von Verkehrsmitteln,

1 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bundestages ([Abgeordnetengesetz](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.02.1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28.10.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 258).

2 Vgl. dazu bereits Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Amtsausstattung der Bundestagsabgeordneten, Ausarbeitung vom 21.01.2015, [WD 3 - 3000 - 290/14](#).

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (<https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

4 Unterrichtung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages, Bekanntmachung der Anpassung der Abgeordnetenentschädigung (§ 11 Absatz 1 des Abgeordnetengesetzes – AbgG) und der fiktiven Bemessungssätze (§ 35a Absatz 2 und § 35b Absatz 2 AbgG) zum 01.07.2025, [BT-Drs. 21/440](#) vom 10.06.2025.

Dienstfahrzeugen und eines gemeinsamen Informations- und Kommunikationssystems des Bundestages auch eine Kostenpauschale.

2.2. Kostenpauschale und ihre Kürzung

Die monatliche Kostenpauschale ist einkommenssteuerfrei und dient nach § 12 Abs. 2 AbG insbesondere dem Ausgleich von

- Bürokosten zur Einrichtung und Unterhaltung von Wahlkreisbüros außerhalb des Sitzes des Deutschen Bundestages, einschließlich Miete und Nebenkosten, Inventar und Büromaterial, Literatur und Medien sowie Porto,
- Mehraufwendungen am Sitz des Bundestages und bei Reisen mit Ausnahme von Auslandsdienstreisen,
- Fahrtkosten für Fahrten in Ausübung des Mandats innerhalb der Bundesrepublik Deutschland unbeschadet der Regelungen in den §§ 16 und 17 AbG und
- sonstigen Kosten für andere mandatsbedingte Kosten (Repräsentation, Einladungen, Wahlkreisbetreuung usw.), die auch sonst nicht aus dem der Lebensführung dienenden beruflichen Einkommen zu bestreiten sind.

Zum Erhalt der Kostenpauschale müssen Abgeordnete anders als beispielsweise bei der Aufwandsentschädigung zur Beschäftigung von Mitarbeitenden nicht nachweisen, dass Kosten in dieser Höhe tatsächlich angefallen sind. Die Kostenpauschale beläuft sich seit Januar 2026 auf monatlich 5.467,27 Euro.⁵

Nach § 14 AbG wird die Kostenpauschale für Abgeordnete in bestimmten Fällen gekürzt. § 14 Abs. 2 AbG lautet:

„Trägt sich ein Mitglied des Bundestages nicht in die Anwesenheitsliste ein, werden ihm 200 Euro von der Kostenpauschale einbehalten. Der einzubehaltende Betrag erhöht sich auf 300 Euro, wenn ein Mitglied an einem Plenarsitzungstag sich nicht in die Anwesenheitsliste eingetragen hat und nicht entschuldigt war. Der Kürzungsbetrag verringert sich auf 20 Euro, wenn ein Mitglied des Bundestages einen Aufenthalt in einem Krankenhaus oder in einem Sanatorium oder die Arbeitsunfähigkeit ärztlich nachweist. Während der Mutterschutzfristen infolge Schwangerschaft, bis zum Ablauf von sieben Tagen nach der Geburt des Kindes für den anderen Elternteil oder wenn ein Mitglied des Bundestages ein ärztlich nachgewiesen erkranktes, in seinem Haushalt lebendes Kind, das das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, mangels anderer im Haushalt dafür zur Verfügung stehender Aufsichtspersonen persönlich betreuen muss, führt die Nichteintragung in die Anwesenheitsliste nicht zu einer Kürzung der Kostenpauschale.“

5 Deutscher Bundestag, Kostenpauschale, bundestag.de, Stand: Januar 2026.

Gemäß § 14 Abs. 3 AbgG kann die Eintragung in die Anwesenheitsliste durch bestimmte andere Nachweise ersetzt werden.

Nach § 14 Abs. 4 AbgG werden einem Mitglied des Bundestages, das an einer namentlichen Abstimmung oder einer Wahl mit Namensaufruf nicht teilnimmt, 200 Euro von der monatlichen Kostenpauschale abgezogen. Als Teilnahme an der Wahl zählt jede Stimmabgabe einschließlich der Enthaltung. In den Fällen des § 14 Abs. 2 AbgG erfolgt keine weitere Kürzung aufgrund der Nichtteilnahme an einer namentlichen Abstimmung. Eine Ausnahme gilt zudem bei einer für den Sitzungstag genehmigten und durchgeführten oder eine der Präsidentin angezeigten und für die Bundesregierung durchgeführten Dienstreise (vgl. § 14 Abs. 4 Satz 2 AbgG). Die Kostenpauschale wird ebenfalls nicht gekürzt, wenn Abgeordnete gemäß § 31 Abs. 2 GO-BT vor der Abstimmung erklären, nicht an der Abstimmung teilzunehmen.⁶ Wenn ein Mitglied des Bundestages an einem Tag an mehreren namentlichen Abstimmungen nicht teilnimmt, wird die Kostenpauschale nicht mehrfach, sondern lediglich einmal gekürzt.⁷

Die Kürzung der Kostenpauschale ist kein Ordnungsgeld. Sie hat keinen Sanktionscharakter,⁸ vielmehr sollen die infolge der Abwesenheit ersparten Aufwendungen der Abgeordneten abgeschöpft werden, für deren Ausgleich sie die Kostenpauschale nach § 12 Abs. 2 AbgG erhalten haben.⁹

2.3. Beschlussfähigkeit des Bundestages

Die Beschlussfähigkeit des Bundestages ist nicht im Grundgesetz, sondern in § 45 der Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT)¹⁰ geregelt. Danach ist der Bundestag beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist. Die Beschlussfähigkeit wird vermutet, bis das Gegenteil in der nach der Geschäftsordnung vorausgesetzten Form tatsächlich festgestellt wurde.¹¹

⁶ Schwarz, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition, Stand 15.11.2025, § 13 GO-BT Rn. 14.7; Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz Kommentar, 1. Aufl. 2002, § 14 AbgG Rn. 45; Schwarz, in: Auermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 14 AbgG Rn. 14; Winkelmann, in: Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis, 40. Lieferung Juni 2025, § 31 GO-BT Anm. II. f.

⁷ Schwarz, in: Auermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 14 AbgG Rn. 10.

⁸ Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz Kommentar, 1. Aufl. 2002, § 14 AbgG Rn. 6; Winkelmann, in: Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis, 40. Lieferung Juni 2025, § 13 GO-BT Anm. II. 3; ähnlich: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, 2. Aufl. 1984, S. 1067, der die Pflichten des Abgeordneten allgemein als „keine sanktionsbewehrten Rechtspflichten“ einordnet, sondern sie vielmehr als „Reflex seiner Repräsentantenstellung und seiner parlamentarischen Aufgaben“ sieht.

⁹ Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz Kommentar, 1. Aufl. 2002, § 14 AbgG Rn. 7; Schwarz, in: Auermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 14 AbgG Rn. 5.

¹⁰ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ([GO-BT](#)) vom 17.10.2025 (BGBI. 2025 I Nr. 250, S. 2).

¹¹ Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages Kommentar, 1. Aufl. 2001, § 45 GO-BT Rn. 1; Winkelmann, in: Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis, 40. Lieferung Juni 2025, § 45 GO-BT Anm. I. c.

Nach § 45 Abs. 2 GO-BT muss die Beschlussfähigkeit bzw. -unfähigkeit festgestellt werden, wenn vor Beginn einer Abstimmung die Beschlussfähigkeit von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages bezweifelt und auch vom Sitzungsvorstand nicht zweifelsfrei bejaht oder die Beschlussfähigkeit vom Sitzungsvorstand im Einvernehmen mit den Fraktionen bezweifelt wird. Die Beschlussfähigkeit wird in Verbindung mit der Abstimmung durch Zählung der Stimmen nach § 51 GO-BT (sog. Hammelsprung) oder – auf Verlangen einer Fraktion – durch namentliche Abstimmung nach § 52 GO-BT festgestellt. Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen zählen bei der Feststellung der Beschlussfähigkeit mit.

Wenn die Beschlussunfähigkeit festgestellt wird, hebt der sitzungsleitende Präsident die Sitzung sofort auf (§ 45 Abs. 3 GO-BT).

3. Materielle Verfassungsmäßigkeit der Kürzung der Kostenpauschale

Zu prüfen ist, ob die Kürzung der Kostenpauschale in den in § 14 AbG geregelten Fällen verfassungskonform ist. Dafür müsste sie insbesondere den Vorgaben entsprechen, die das BVerfG für die steuerfreie Kostenpauschale aus Art. 48 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitet hat, und dürfte das freie Mandat der Abgeordneten nicht verletzen.

3.1. Rechtsprechung des BVerfG zu Abgeordnetenentschädigung und Kostenpauschale

Das BVerfG hat sich in seinem sogenannten Diätenurteil¹² 1975 grundlegend zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Bezug auf geldwerte Leistungen an Abgeordnete geäußert.

Zunächst hat es festgestellt, dass die Abgeordnetenentschädigung sich zu einer Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung gewordenes Mandat entwickelt habe.¹³ Vor diesem Hintergrund gewinne Art. 48 Abs. 3 GG eine neue Bedeutung. Die dort für die Abgeordneten geforderte angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung müsse für sie und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage bieten und der Bedeutung des Amtes gerecht werden. Die Bemessung des parlamentarischen Einkommens dürfe 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. Anderen Zwecken als der Unterhaltssicherung dürfe die Entschädigung nicht dienen.¹⁴ Darüber hinaus gelte ein formalisierter Gleichheitssatz, wonach grundsätzlich jedem Abgeordneten eine gleich hoch bemessene

12 BVerfG, Urteil vom 05.11.1975, BVerfGE 40, 296.

13 BVerfG, Urteil vom 05.11.1975, BVerfGE 40, 296 (312 ff.)

14 BVerfG, Urteil vom 05.11.1975, BVerfGE 40, 296 (315 f.).

Entschädigung zustehe. Die Abgeordnetenentschädigung müsse aufgrund von Art. 3 Abs. 1 GG ferner der Einkommenssteuer unterliegen.¹⁵

Vor diesem Hintergrund hat das BVerfG in mehreren Entscheidungen betont, diese einheitliche Entschädigung mit Alimentationscharakter schließe alle weiteren finanziellen Leistungen an einzelne Abgeordnete aus öffentlichen Mitteln aus, die nicht einen Ausgleich für wirklich entstandenen sachlich begründeten, besonderen, mit dem Mandat verbundenen finanziellen Aufwand darstellten. Nur eine solche echte Aufwandsentschädigung könne auch künftig noch steuerfrei bleiben. In diesem Rahmen wird vom Bundesverfassungsgericht auch eine gesetzliche Pauschierung für zulässig erachtet.¹⁶ Eine solche Regelung müsse sich aber am tatsächlichen Aufwand orientieren.¹⁷

Nach Auffassung des BVerfG hat die Kostenpauschale als pauschale Erstattung von Aufwendungen den Charakter eines pauschalierten Auslagenersatzes für Kosten, deren tatsächlicher Anfall vermutet wird. Diese pauschale Erstattung der Aufwendungen solle Abgrenzungsschwierigkeiten vermeiden, die beim Einzelnachweis mandatsbedingter Aufwendungen dadurch auftreten, dass die Aufgaben eines Abgeordneten auf Grund der Besonderheiten des Abgeordnetenstatus nicht in abschließender Form bestimmt werden könnten.¹⁸

Das BVerfG hat bislang nicht entschieden, ob die Regelungen zur Kostenpauschale und deren Kürzung in ihrer jetzigen Ausgestaltung den dargelegten Anforderungen genügen. Wenn in den geregelten Fallkonstellationen der Kürzung typischerweise mit einem geringeren Aufwand der Abgeordneten zu rechnen ist, wäre eine Kürzung möglicherweise sogar geboten.

Die Kostenpauschale soll unter anderem Mehraufwendungen am Sitz des Bundestages ausgleichen (vgl. unter 2.2.). Es liegt nahe, dass Abgeordnete, die an einem Sitzungstag nicht anwesend sind oder nicht an einer namentlichen Abstimmung teilnehmen, sich im Vergleich zu präsenten bzw. an der Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten typischerweise Mehraufwendungen am Sitz des Bundestages ersparen.¹⁹ Die Kürzung der Kostenpauschale in Fällen, in denen mit einer Aufwendungsersparnis gerechnet wird, entspricht der vom BVerfG aufgestellten Anforderung der Orientierung an den tatsächlichen mandatsbezogenen Aufwendungen.²⁰ Insofern ist es auch folgerichtig, dass die Kürzung der Kostenpauschale grundsätzlich kein Verschulden des

15 BVerfG, Urteil vom 05.11.1975, BVerfGE 40, 296 (317 f.), zu den Ausnahmen hinsichtlich bestimmter Funktionszulagen siehe aber BVerfG, Urteil vom 21.07.2000, BVerfGE 102, 224 (234 ff.); Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 48 Rn. 24 f.

16 BVerfG, Urteil vom 05.11.1975, BVerfGE 40, 296 (318, 328); BVerfG, Beschluss vom 20.06.1978, BVerfGE 49, 1 (2).

17 BVerfG, Beschluss vom 20.06.1978, BVerfGE 49, 1 (2).

18 BVerfG, Beschluss vom 26.07.2010, NVwZ 2010, 1429.

19 Schwarz, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 14 AbG Rn. 5, 10; Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Kürzung der Kostenpauschale und Erhöhung der Ordnungsgelder, BT-Drs. 21/1539 vom 09.09.2025, S. 2.

20 Vgl. Schwarz, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 14 AbG Rn. 5, 10.

Abgeordneten voraussetzt bzw. auch bei entschuldigtem Fehlen eine Kürzung vorgenommen wird. Entscheidend ist, dass bei typisierender Betrachtung mit einer Kostenersparnis zu rechnen ist.

Weniger leicht zu erklären sind mit dieser Logik zwar die Ermäßigung bzw. der Verzicht auf die Kürzung bei einer Abwesenheit in Folge von nachgewiesener Arbeitsunfähigkeit, Mutterschutz und Betreuung eines erkrankten Kindes.²¹ Insofern wird argumentiert, dass bei kurzfristig auftretender Krankheit in Berlin nur mit einer geringen Aufwendungsersparnis zu rechnen sei.²² Jedenfalls wären nach dieser Argumentation aber nicht die Kürzung der Kostenpauschale, sondern allenfalls die Ausnahmen von dieser Kürzung verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig.

Teile der rechtswissenschaftlichen Literatur kritisieren grundsätzlich, die Höhe der auszugleichenden Aufwände der Abgeordneten und somit die Höhe der Kostenpauschale sei nicht hinreichend empirisch belegt.²³ Diese Argumentation lässt sich zwar möglicherweise auf die Kürzungen übertragen, deren Höhe in Orientierung an der allgemeinen Preissteigerung und der Anhebung der Kostenpauschale festgelegt wurde.²⁴ Allerdings stellt die Argumentation bereits die Höhe der Kostenpauschale an sich und nicht erst die ihrer Kürzung in Frage.

3.2. Freiheit des Mandats

Zu prüfen ist, ob die Kürzung der Kostenpauschale mit dem in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerten freien Mandat vereinbar ist.

Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sind die Abgeordneten des Deutschen Bundestages Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Das freie Mandat soll die Unabhängigkeit, Selbstständigkeit und Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten schützen, die frei über die Art und Weise der Ausübung des Mandats entscheiden.²⁵ Abgeordnete sollen parlamentarische Entscheidungen nach ihrer politischen Überzeugung

21 Schwarz, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition, Stand 15.11.2025, § 13 GO-BT Rn. 14.2.

22 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 21/1539, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Kürzung der Kostenpauschale und Erhöhung der Ordnungsgelder, BT-Drs. 21/2197 vom 13.10.2025, S. 6.

23 Vgl. dazu ausführlich Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Amtsausstattung der Bundestagsabgeordneten, Ausarbeitung vom 21.01.2015, [WD 3 - 3000 - 290/14](#).

24 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Kürzung der Kostenpauschale und Erhöhung der Ordnungsgelder, BT-Drs. 21/1539 vom 09.09.2025, S. 1, 7.

25 Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 144.

treffen.²⁶ Das gilt nicht nur bei Gewissensfragen, sondern allen Entscheidungen, die sie im Zusammenhang mit ihrem Mandat treffen.²⁷

3.2.1. Einschränkung des freien Mandats

Fraglich ist bereits, ob die Kürzung der Kostenpauschale nach § 14 AbgG das freie Mandat überhaupt einschränkt.

Die Kürzung der Kostenpauschale dient primär dem Ausgleich der durch die Nichtanwesenheit oder die Nichtteilnahme an einer namentlichen Abstimmung ersparten Aufwendungen (vgl. schon unter 2.2. und 3.1.). Wenn man annimmt, dass die Höhe der Kürzung den typischerweise ersparten Aufwendungen entspricht, ergibt sich für Abgeordnete, die nicht anwesend sind oder nicht an einer namentlichen Abstimmung teilnehmen, regelmäßig schon kein finanzieller Nachteil. Vielmehr entstünde ohne die Kürzung möglicherweise ein finanzieller Vorteil – und damit gar ein finanzieller Anreiz, nicht anwesend zu sein oder nicht an namentlichen Abstimmungen teilzunehmen.

Die persönliche finanzielle Unabhängigkeit der Abgeordneten wird bereits durch die Abgeordnetenentschädigung sichergestellt, die keiner Kürzung unterliegt (vgl. o.). Auch die Kostenpauschale als Bestandteil der Amtsausstattung wird nicht vollständig, sondern nur um einen Anteil von bis zu 300 Euro gekürzt. Somit kann jedenfalls nicht davon ausgegangen, dass Abgeordnete durch die vorgesehenen Kürzungen aus finanziellen Gründen zur Anwesenheit oder Stimmabgabe gezwungen wären.

Soweit die Höhe der Kürzung die ersparten Aufwendungen im Einzelfall übersteigt, könnte die Kürzung aber einen finanziellen Anreiz zur Anwesenheit an Sitzungstagen und Teilnahme an der Abstimmung darstellen. Sie könnte verhaltenslenkend wirken. Das gilt insbesondere, wenn Abgeordnete die Kürzung der Kostenpauschale – unabhängig davon, dass sie kein Ordnungsmittel im rechtlichen Sinne darstellt – praktisch als Sanktionierung ihres Verhaltens verstehen.²⁸ In einem solchen Anreiz zur Anwesenheit an Sitzungstage und Teilnahme an namentlichen Abstimmungen könnte eine Einschränkung des freien Mandats gesehen werden.

3.2.2. Rechtfertigung

Selbst wenn die Kürzung der Kostenpauschale das freie Mandat einschränken sollte, könnte diese Einschränkung durch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Kostenpauschale

26 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 38 Rn. 247.

27 Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 134; Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition, Stand: 15.11.2025, Art. 38 Rn. 144.

28 Vgl. zu der rein tatsächlichen Wirkung: Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz Kommentar, 1. Aufl. 2002, § 14 AbgG Rn. 6.

oder durch Gesichtspunkte der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments gerechtfertigt sein.²⁹

Zunächst dient die Kürzung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Pauschalierung des Kostenersatzes der mandatsbezogenen Aufwendungen selbst. Im Wege zulässiger Pauschalierung kann der Gesetzgeber davon ausgehen, dass einem Abgeordneten bei seiner Abwesenheit oder Nichtteilnahme an einer namentlichen Abstimmung mandatsbezogene Aufwendungen erspart bleiben. Durch die Kürzung wird er der Anforderung gerecht, dass sich die Pauschalierung am tatsächlich entstehenden Aufwand orientieren muss (vgl. unter 3.1).

Außerdem schulden Abgeordnete aufgrund ihres freien Mandats zwar rechtlich keine Dienste.³⁰ Mit ihrem repräsentativen Status sind aber durchaus Pflichten verbunden. Die Reichweite dieser Pflichten wird durch das Gebot, die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu wahren, bestimmt und begrenzt.³¹ Diese Pflichtenstellung umfasst auch, dass jeder einzelne Abgeordnete in einer Weise und einem Umfang an den parlamentarischen Aufgaben teilnimmt, die deren Erfüllung gewährleistet. § 13 Abs. 2 Satz 1 GO-BT, der die Mitglieder des Parlaments zur Teilnahme an den Arbeiten des Parlaments verpflichtet, gilt als Ausdruck dieser verfassungsrechtlichen Pflicht.³² Es entspricht gerade dem Wesen der repräsentativen Demokratie, dass das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen durch das Parlament als Ganzes, das heißt der Gesamtheit der Mitglieder, repräsentiert wird.³³ Deshalb muss die Mitwirkung aller Abgeordneten bei parlamentarischen Entscheidungen nach Möglichkeit und im Rahmen des im demokratisch-parlamentarischen Systems Vertretbaren sichergestellt sein.³⁴ Nur wenn Abgeordnete das ihnen anvertraute Amt auch tatsächlich ausüben, kann das Parlament möglichst vollständig seine Aufgaben wahrnehmen.³⁵ Nicht das „Ob“, sondern das „Wie“ der Repräsentation steht im freien Ermessen des Abgeordneten.³⁶ Das Mandat aus eigenem Entschluss nicht wahrzunehmen, ist mit diesem Repräsentationsprinzip nicht vereinbar.³⁷ Die Freiheit des Mandats gewährleistet somit

29 Vgl. grds. zur Rechtfertigungsmöglichkeit von Einschränkungen des freien Mandats: BVerfG, Urteil vom 20.07.1998, BVerfGE 99, 18 (32); BVerfG, Urteil vom 04.07.2007, BVerfGE 118, 277 (324); BVerfG, Beschluss vom 09.06.2020, BVerfGE 154, 354 (366).

30 BVerfG, Beschluss vom 26.07.2010, NVwZ 2010, 1429; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 38 Rn. 273; Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 72.

31 BVerfG, Urteil vom 04.07.2007, BVerfGE 118, 277 (325); Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 181.

32 BVerfG, Urteil vom 04.07.2007, BVerfGE 118, 277 (325 f.).

33 BVerfG, Urteil vom 04.07.2007, BVerfGE 118, 277 (324).

34 BVerfG, Beschluss vom 10.05.1977, BVerfGE 44, 308 (316).

35 BVerfG, Urteil vom 04.07.2007, BVerfGE 118, 277 (324) m. w. N.

36 BVerfG, Urteil vom 04.07.2007, BVerfGE 118, 277 (325 f.); Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 48 Rn. 33 ff.; Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition, Stand: 15.11.2025, Art. 38 Rn. 145.

37 BVerfG, Beschluss vom 24.03.1981, BVerfGE 56, 396 (405); BVerfG, Urteil vom 04.07.2007, BVerfGE 118, 277 (325).

nicht eine Freiheit von Pflichten, sondern lediglich Freiheit in der inhaltlichen Wahrnehmung dieser Pflichten.³⁸ Zu diesen Pflichten gehört in erster Linie eine parlamentarische Anwesenheits- und Mitwirkungspflicht, die jedoch nicht notwendigerweise stets im Plenum, sondern auch in den Ausschüssen und Fraktionen erfüllt wird.³⁹

Die Kürzung der Kostenpauschale kann – wenn man darin überhaupt eine Einschränkung des freien Mandats erblicken will (s.o. unter 3.2.1.) – allenfalls als Anreiz zur Anwesenheit an Sitzungstagen und Teilnahme an namentlichen Abstimmungen gesehen werden. Sie ist demgegenüber nicht geeignet, die inhaltliche Entscheidung der Abgeordneten zu beeinflussen, denen es auch bei namentlichen Abstimmungen freisteht, ob sie mit ja oder nein stimmen oder sich enthalten. Zudem haben Abgeordnete die Möglichkeit, gemäß § 31 Abs. 2 GO-BT im Vorfeld der Abstimmung zu erklären, dass sie nicht an der Abstimmung teilnehmen (vgl. unter 2.2). Nach herrschender Meinung ist diese Ausnahme verfassungsrechtlich geboten, weil die Erklärung eine zulässige Form der parlamentarischen Willensäußerung darstelle und dem Schutz des freien Mandats unterfalle.⁴⁰ In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird die Kürzung der Kostenpauschale teils als rechtlicher Nachteil eingeordnet, der aus der Verletzung von Anwesenheits- und Mitwirkungspflichten folge.⁴¹ Soweit angenommen wird, dass Abgeordneten ohnehin eine verfassungsrechtlich begründete Amtspflicht zur Anwesenheit an Sitzungstagen und zur Teilnahme an namentlichen Abstimmungen (bzw. zur Erklärung über ihre Nichtteilnahme nach § 31 Abs. 2 GO-BT) obliegt, kann auch der in der Kürzung der Abgeordnetenpauschale im Einzelfall möglicherweise liegende Anreiz zur Wahrnehmung dieser Pflichten kaum als verfassungswidrig angesehen werden.

Indes hat das BVerfG betont, dass den einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit belassen werden muss, sich bestimmten Sachgebieten besonders eingehend zu widmen und diese gegenüber anderen Themenkreisen zu priorisieren.⁴² Diese Entscheidung erstreckt sich grundsätzlich auch darauf, an bestimmten Abstimmungen nicht teilzunehmen und stattdessen im Vorfeld der Abstimmung an den Entscheidungen mitzuwirken oder sich anderen Themen zu widmen. Eine absolute Pflicht der Abgeordneten, an bestimmten Tagen anwesend zu sein oder an namentlichen Abstimmungen teilzunehmen, besteht somit nicht. Allerdings stellt die Kürzung der Kostenpauschale allenfalls eine geringe Einschränkung des freien Mandats dar. Sie gleicht primär die durch die Prioritätensetzung der Abgeordneten ersparten Aufwendungen aus. Zudem zwingt sie

38 BVerfG, Urteil vom 04.07.2007, BVerfGE 118, 277 (324).

39 Vgl. Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 73; BVerfG, Beschluss vom 10.05.1977, BVerfGE 44, 308 (317).

40 Schwarz, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition, Stand: 15.11.2025, § 13 GO-BT Rn. 14.7; Schwarz, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 14 AbG Rn. 14; Winkelmann, in: Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis, 40. Lieferung Juni 2025, § 31 GO-BT Anm. II. f.

41 Vgl. Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 73; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 38 Rn. 273, Art. 48 Rn. 36; Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 184.

42 BVerfG, Beschluss vom 10.05.1977, BVerfGE 44, 308 (316).

Abgeordnete nicht zu einem bestimmten Verhalten, sondern stellt allenfalls im Einzelfall einen Anreiz zu Anwesenheit und Abstimmungsteilnahme dar (vgl. o.).

Dem stehen mit der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlamentes erhebliche Rechtsgüter von Verfassungsrang gegenüber. Aus dem Gedanken der Repräsentation ist prinzipiell die Forderung abzuleiten, dass alle Abgeordneten bei Entscheidungen des Parlaments mitwirken (vgl. o.). Ohne die Vorschriften zur Kürzung bezögen Abgeordnete trotz ihrer Aufwendungersparnis auch bei Abwesenheit und Nichtteilnahme an Abstimmungen die volle Kostenpauschale. Dies widerspricht nicht nur den Anforderungen an die Kostenpauschale, sondern könnte sogar einen Anreiz darstellen, dem Parlament fernzubleiben oder nicht an namentlichen Abstimmungen teilzunehmen. Eine solche Regelung liefert dem Ziel einer bestmöglichen Repräsentation zuwider. Soweit im Rahmen des geltenden Rechts die Kürzung der Kostenpauschale im Einzelfall die Aufwendungersparnis übersteigt und ein Anreiz zur Präsenz und Abstimmungsteilnahme entsteht, trägt dies hingegen zu einer verbesserten Repräsentation bei.

Im Hinblick auf namentliche Abstimmungen wird auch die Funktionsfähigkeit des Parlaments gestärkt, weil der Bundestag bei einer zu geringen Teilnahme nicht beschlussfähig wäre. Soweit Abgeordnete trotz ihrer Anwesenheit aus taktischen Gründen nicht an einer namentlichen Abstimmung teilnehmen, um die Beschlussunfähigkeit herbeizuführen, ist vor dem Hintergrund der dargestellten Mitwirkungspflichten schon fraglich, inwieweit diese Form der Obstruktion dem Schutz des freien Mandats unterfällt.⁴³ Jedenfalls wäre die Kürzung der Kostenpauschale wohl durch das Verfassungsgut der Funktionsfähigkeit des Parlamentes gerechtfertigt. Die freie inhaltliche Entscheidung der Abgeordneten ist durch die Möglichkeiten der Enthaltung und der Erklärung, nicht an der Abstimmung teilzunehmen, gewahrt.

Soweit durch eine (übermäßige) Kürzung der Kostenpauschale ein Anreiz zur Anwesenheit und Teilnahme an Abstimmungen entsteht und man hierin eine Beschränkung des freien Mandates erblickt, dürfte sich diese Beschränkung daher mit dem Schutz der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments rechtfertigen lassen.

3.3. Beschlussfähigkeit

Entsprechend der Fragestellung ist auch zu prüfen, ob die Kürzung der Kostenpauschale bei Nichtteilnahme an einer namentlichen Abstimmung etwaigen verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Beschlussfähigkeit widerspricht.

Das Grundgesetz selbst regelt die konkreten Voraussetzungen der Beschlussfähigkeit des Bundesrates nicht.⁴⁴ Insbesondere Art. 42 Abs. 2 GG verhält sich zu Mehrheitserfordernissen, nicht aber

43 Vgl. allgemein zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen „zulässiger“ und „unzulässiger“ Obstruktion sowie zu verfassungskonformen Möglichkeiten, Obstruktion durch Bezweifeln der Beschlussfähigkeit zu erschweren Hölscheidt, Der Staat 2022, 129 (138 ff.).

44 BVerfG, Beschluss vom 10.05.1977, BVerfGE 44, 308 (314); Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 42 Rn. 8; zur in der Literatur teils angenommenen ungeschriebenen Untergrenze der Beschlussfähigkeit bei Anwesenheit von weniger als 5 bzw. 25 Prozent der Abgeordneten vgl. im Überblick: Cancik, Der Staat, 2007, 7 (23); Brocke, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition, Stand: 15.11.2025, Art. 42 Rn. 20.5.

zu der davon zu unterscheidenden Beschlussfähigkeit.⁴⁵ Somit ist auch nicht ersichtlich, dass § 14 AbG zu Art. 42 GG in Konflikt stünde. Die Regelung der Beschlussfähigkeit unterfällt der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages und ist in § 45 GO-BT geregelt.⁴⁶ Die Regelung der Beschlussfähigkeit in der GO-BT hat keinen Verfassungsrang, sondern muss selbst verfassungsrechtlichen Anforderungen wie insbesondere dem Prinzip der repräsentativen Demokratie genügen.⁴⁷ Die Regelung zur Kürzung der Kostenpauschale bei Nichtteilnahme an einer Abstimmung ist somit nicht am Maßstab der Regelungen zur Beschlussfähigkeit in der GO-BT zu messen.

45 Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition, Stand: 15.11.2025, Art. 42 Rn. 20.5.

46 Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition, Stand: 15.11.2025, Art. 42 Rn. 20.5.

47 BVerfG, Beschluss vom 10.05.1977, BVerfGE 44, 308 (315 ff.).