



Ausarbeitung

**Auswirkungen des Verlusts des Bundestagsmandats auf
Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre in einer
geschäftsführenden Regierung**



Auswirkungen des Verlusts des Bundestagsmandats auf Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre in einer geschäftsführenden Regierung

Verfasser/in:



Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 177/13

Abschluss der Arbeit:

2. Oktober 2013

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:



1. Einleitung

Mit dem Zusammentreten des 18. Deutschen Bundestages scheiden zahlreiche Abgeordnete, die noch Mitglieder des 17. Bundestages waren, aus dem Parlament aus. Einige von ihnen bekleideten ein Amt als Bundesminister oder als Parlamentarischer Staatssekretär. Zugleich endet mit dem Zusammentritt des Bundestages gemäß Art. 69 Abs. 2 GG das Amt des Bundeskanzlers und der Bundesminister. Voraussichtlich wird der Bundespräsident die Bundeskanzlerin und die Bundesminister gemäß Art. 69 Abs. 3 GG ersuchen, die Geschäfte bis zur Ernennung ihres Nachfolgers weiterzuführen. Eine **geschäftsführende Regierung** besitzt nach herrschender Meinung grundsätzlich **dieselben Befugnisse** wie eine „regulär“ im Amt befindliche Regierung.¹

Es stellt sich die Frage, ob Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre, die nunmehr kein Mandat mehr innehaben, weiterhin ihre Ämter in einer geschäftsführenden Regierung bekleiden können.

2. Bundesminister in der geschäftsführenden Bundesregierung, die kein Mitglied des Bundestages mehr sind

Die Weiterführung der Amtsgeschäfte durch die bisherigen Regierungsmitglieder stellt eine Durchbrechung des Prinzips der Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments dar, da diese ihre Legitimation nicht mehr kraft der Vertrauensbekundung des Bundestages, sondern allein aus der Beauftragung durch den Bundespräsidenten herleiten.² Das in Art. 69 Abs. 3 GG angelegte Versteinerungsprinzip sieht daher vor, dass Kabinettsumbildungen, die den Kreis der ehemaligen Kabinettsmitglieder erweitern, ausgeschlossen sind.³

Voraussetzung für die Fortführung der Geschäfte durch die Bundesminister ist somit einerseits **das Ersuchen des Bundeskanzlers oder des Bundespräsidenten** und andererseits **die Mitgliedschaft in der ursprünglichen Regierung**. Insofern gelten für den geschäftsführenden Minister die gleichen Maßstäbe wie bei dessen Ernennung.

Eine Person, die der Bundeskanzler gemäß Art. 64 Abs. 1 GG als Minister vorschlägt und die schließlich vom Bundespräsidenten ernannt wird, muss die allgemeinen Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllen, die auch im Falle der Wahl des Bundeskanzlers vorliegen müssen. Der Vorgeschlagene muss deutscher Staatsangehöriger i.S.d. Art. 116 GG sein, das passive Wahlrecht zum Bundestag besitzen und zudem die Gewähr der Verfassungstreue bieten. An weitere rechtliche Vorgaben, wie die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag, ist der Vorschlag des Bundeskanzlers

1 Epping in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 69, Rn. 46.

2 Brockmeyer in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz Kommentar, 13. Auflage 2011, Art. 69, Rn. 18.

3 Dreher, Geschäftsführende Regierung, NJW 1982, 2807, 2808; Epping in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 1), Art. 69, Rn. 27, 46.

nicht gebunden.⁴ Damit können auch Bundesminister, die ihr Mandat im Bundestag verloren haben, weiterhin Minister einer (geschäftsführenden) Regierung bleiben.

3. Parlamentarische Staatssekretäre, die kein Mitglied im Bundestag mehr sind

3.1. Parlamentarische Staatssekretäre

Parlamentarische Staatssekretäre können Mitgliedern der Bundesregierung beigegeben werden, um diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, § 1 ParlStG⁵. Welche Aufgaben der Parlamentarische Staatssekretär wahrnehmen soll, bestimmt im Einzelnen der jeweilige Bundesminister, § 14a GOBReg⁶. Sie werden gemäß § 2 ParlStG auf Vorschlag des Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten ernannt. Der Parlamentarische Staatssekretär ist kein Kabinettsmitglied.⁷

Gemäß § 1 Abs. 1 ParlStG müssen die Parlamentarischen Staatssekretäre Mitglieder des Bundestages sein. Für geschäftsführende Regierungen sieht § 4 Satz 3 ParlStG vor, dass das Amtsverhältnis eines Parlamentarischen Staatssekretärs im Fall von Art. 69 Abs. 3 GG mit dem Ende der Geschäftsführung des zuständigen Mitgliedes der Bundesregierung endet. Grundsätzlich bestehen die Amtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre bis zum Ende der geschäftsführenden Regierung damit fort.

Fraglich ist, ob auch ein gemäß § 1 ParlStG ernannter Parlamentarischer Staatssekretär, der sein Bundestagsmandat mit Zusammentritt des neu gewählten Bundestages verloren hat, in der geschäftsführenden Regierung Parlamentarischer Staatssekretär bleiben kann. Einschlägige Bestimmung ist § 4 S. 4 ParlStG. Dieser lautet:

„Es (*Das Amtsverhältnis, Anm. der Verf.*) endet, wenn er Mitglied des Bundestages ist, auch mit dem Ausscheiden des Parlamentarischen Staatssekretärs aus dem Deutschen Bundestag, nicht jedoch mit dem Ende der Wahlperiode nach Artikel 39 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes.“

Nach dem **Wortlaut** der ersten Hälfte des Satzes scheint klar zu sein, dass das Amtsverhältnis der Parlamentarischen Staatssekretäre endet, wenn diese nicht weiter Mitglied des Deutschen Bundestages sind. Dies kann beispielsweise der Fall sein bei Niederlegung des Mandats, Ungültigkeit des Erwerbs der Mitgliedschaft im Bundestag oder bei Verlust des passiven Wahlrechts. Nach dem 2. Halbsatz endet das Amt jedoch nicht, wenn der Abgeordnete deshalb sein Mandat ver-

4 Uhle in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Fn. 2), Art. 64, Rn. 15.

5 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 24. Juli 1974 (BGBl. I S. 1538), zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 3 Dienstrechtsneuordnungsg vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

6 Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 (GMBI S. 137), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 22. Oktober 2002 (GMBI S. 848).

7 Schröder in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 62, Rn. 11.

liert, weil der neue Bundestag zusammentritt, und er in diesem nicht mehr vertreten ist. Der Verweis auf Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG legt dieses Ergebnis nahe.

Nach einer Ansicht in der Literatur bezieht sich dieser Verweis allerdings auf die bis 1976 geltende Fassung des Grundgesetzes, wonach die Wahlperiode im Falle einer vorzeitigen Auflösung des Bundestages sofort endete, so dass übergangsweise eine Zeit ohne Bundestagsabgeordnete entstand. Seit der Änderung des Art. 39 GG ist klargestellt, dass die Wahlperiode des Bundestages erst mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages ende. Da es keine parlaments- und abgeordnetenlose Zeit mehr gebe, laufe der Verweis heute leer.⁸ Art. 39 Abs. 1 GG in der bis 14.12.1976 gültigen Fassung lautete:

„(1) Der Bundestag wird auf vier Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet vier Jahre nach dem ersten Zusammentritt oder mit seiner Auflösung. Die Neuwahl findet im letzten Vierteljahr der Wahlperiode statt, im Falle der Auflösung spätestens nach sechzig Tagen.“

Hiergegen lässt sich aber – neben dem trotz anderer Änderungen des Gesetzes beibehaltenen klaren Wortlaut des § 4 ParlStG⁹ – in **historischer Auslegung der Wille des Gesetzgebers** anführen. Nach der Begründung des Regierungsentwurfs zu § 1 ParlStG sollten Parlamentarische Staatssekretäre grundsätzlich Mitglieder des Bundestages sein; nur für die „Übergangszeit nach dem Ende der Wahlperiode“ sollte die Ausnahme des § 4 S. 3 ParlStG gelten. Zwar könnte ursprünglich die Übergangszeit zwischen Auflösung des Bundestages und dessen Neukonstituierung gemeint sein. Allerdings wäre auch hier bereits möglich, dass die Übergangszeit bis zur Wahl eines neuen Bundeskanzlers und damit einer neuen Bundesregierung gemeint war. Dieser Zeitraum bis zur Wahl eines neuen Bundeskanzlers – also unter einer geschäftsführenden Regierung – besteht auch heute noch fort. In der Begründung zu § 4 ParlStG wird ferner klargestellt, dass das Ende der Wahlperiode nicht die Beendigung des Amtsverhältnisses des Parlamentarischen Staatssekretärs zur Folge haben soll. Hierdurch sollte dessen besondere Verbindung zur Bundesregierung unterstrichen werden.¹⁰

Während der Beratungen zu § 4 ParlStG¹¹ forderte die Fraktion der CDU/CSU eine klare Bestimmung, dass das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs in jedem Fall mit Beendigung der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag zu enden habe. Hierdurch sollte die besondere Verbindung des Parlamentarischen Staatssekretärs zum Bundestag unterstrichen werden. Dieser Antrag wurde aber mit der Ausschussmehrheit mit der Begründung abgelehnt, § 4 ParlStG gehe von einer engen Verknüpfung des Amtsverhältnisses des Parlamentarischen Staatssekretärs mit dem des Ministers aus und daher sei es nur sachgerecht, wenn das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs mit dem des Ministers, dem er zur Unterstützung beigegeben worden sei, ende.

8 Busse, Nomos Kommentar Parlamentarische Staatssekretäre-Gesetz, 1. Aufl. 2012, § 4 Rn. 7.

9 Insbesondere die Änderung von § 1 Abs. 1 S. 1 ParlStG durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 15. Januar 1999 (BGBl. I S. 10).

10 Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 7/820, S. 6.

11 Bericht und Antrag des Innenausschusses, BT-Drs. 7/1899, S. 3.

Gegen diese Ansicht kann ferner vorgebracht werden, dass Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG sowohl in seiner alten, wie in seiner aktuellen Fassung jeweils auf das Ende der Wahlperiode des Bundestages abstellt: In der alten Fassung endete diese nach Ablauf von vier Jahren nach Zusammentritt oder Auflösung, in der neuen Fassung endet die Wahlperiode mit Zusammentritt des neu gewählten Bundestages. Damit verweist § 4 ParlStG auf das Ende der Wahlperiode (unabhängig von dessen Ursache) und ordnet für den Fall, dass der Parlamentarische Staatssekretär sein Abgeordnetenmandat nur wegen des Endes der Wahlperiode verliert, als Ausnahme die Fortdauer seines Amtes als Parlamentarischer Staatssekretär bis zum Ende der Geschäftsführung des ihm zu geordneten Ministers an.

Auch aus der **Systematik** des § 4 ParlStG ergibt sich, dass dieser grundsätzlich das Amtsverhältnis des Parlamentarischen Staatssekretärs mit dem des jeweiligen Ministers verbinden wollte. So knüpft insbesondere § 4 S. 3 ParlStG das Ende des Amtes des Staatssekretärs auch während einer geschäftsführenden Regierung an das Ende der Geschäftsführung des jeweiligen Ministers.

Letztlich stellt sich auch die Frage, ob **Sinn und Zweck** der Regelung des § 4 ParlStG sein soll, eine geschäftsführende Bundesregierung durch Verlust der betreffenden Parlamentarischen Staatssekretäre einzuschränken. Das Gesetz scheint letztlich von einer stärkeren Bindung des Parlamentarischen Staatssekretärs an den zuständigen Bundesminister als an das Parlament auszugehen: Die Aufgabe des Parlamentarischen Staatssekretärs liegt gemäß § 1 Abs. 2 ParlStG in der Unterstützung des Mitglieds der Bundesregierung und nicht in einer verstärkten Repräsentation des Parlaments gegenüber der Regierung. Dies spräche wiederum gegen den Amtsverlust bei Verlust des Bundestagsmandats.

In der **Staatspraxis** wurden die Parlamentarischen Staatssekretäre vor der Änderung des ParlStG im Jahre 1974 nach der Auflösung des Bundestages in der damals entstehenden Übergangszeit im Amt belassen. Auch nach dieser Änderung hat sich die Staatspraxis nicht geändert.¹²

Die Streitfrage lässt sich nicht eindeutig entscheiden. Nach der überwiegenden Auffassung im Schrifttum, die allerdings kaum ausführlich begründet wird, besteht das Amtsverhältnis eines Parlamentarischen Staatssekretärs aber wohl fort, obwohl er sein Mandat im Bundestag verloren hat, wenn der ihm zugeordnete Bundesminister weiterhin geschäftsführend im Amt ist.¹³

Abschließend ist festzustellen, dass mit dem Ende des Ministeramts in der geschäftsführenden Regierung auch das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs endet. Dieser erhält gemäß § 4 S. 5 ParlStG i.V.m. § 10 BMinG¹⁴ eine Entlassungsurkunde des Bundespräsidenten, die in diesem

12 Telefonische Auskunft des Leiters Gruppe 11 beim Bundeskanzleramt am 2. Oktober 2013.

13 Im Ergebnis so auch Herzog in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 53. EL 2008, Art. 69 Rn. 41 a.E.; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. II, 2006, Art. 69 Rn. 16; Oldiges in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 69 Rn. 25; Gallois, Rechtsstellung und Aufgaben des Parlamentarischen Staatssekretärs, 1983, S. 29 f.

14 Bundesministertgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1166), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2018) geändert worden ist.

Fall jedoch nur deklaratorische Wirkung besitzt, da bei Vorliegen der Voraussetzungen der Sätze 3 oder 4 des § 4 ParlStG dessen Amtsverhältnis durch Gesetz endet.¹⁵

3.2. Sonderfall: Staatsminister beim Bundeskanzler, § 1 Abs. 1, 2. HS ParlStG

Parlamentarische Staatssekretäre beim Bundeskanzler – sog. **Staatsminister** – müssen gemäß § 1 Abs. 1, 2. HS ParlStG kein Mitglied des Bundestages sein. Die neue Konstituierung des Bundestages berührt daher ihr Amtsverhältnis solange nicht, wie der Bundeskanzler geschäftsführend im Amt bleibt. Sollte ein Staatsminister beim Bundeskanzler nach seiner Ernennung die Mitgliedschaft im Bundestag erworben und nach dem Zusammentritt des neuen Bundestages verloren haben, dürfte dies am Verbleiben der Person im Amt des Staatsministers nichts ändern. Denn wenn bereits bei seiner Ernennung vom Erfordernis der Mitgliedschaft im Bundestag abgesehen werden darf, muss ein nachfolgender Erwerb und Verlust des Mandats erst recht unschädlich sein. Im Übrigen würden die unter 3.1. dargestellten Grundsätze gleichermaßen greifen.

4. Ergebnis

Die Bundesminister in einer geschäftsführenden Regierung müssen nicht Mitglieder des Bundestages sein, da diese Mitgliedschaft auch nicht Voraussetzung für ihre Ernennung ist. Nach der überwiegenden Meinung in der Literatur sowie in der Staatspraxis bleiben Parlamentarische Staatssekretäre, die mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages ihr Mandat als Abgeordnete verlieren, bis zum Ausscheiden des zuständigen geschäftsführenden Ministers oder bis zu ihrer Entlassung im Amt.

15 Gallois (Fn. 13), S. 30; Busse (Fn. 8), § 4 Rn. 9.