



---

## **Sachstand**

---

### **Zur Vereinbarkeit von Regierungsamt und Bundestagsmandat**

**Zur Vereinbarkeit von Regierungsamt und Bundestagsmandat**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 312/18  
Abschluss der Arbeit: 1. Oktober 2018  
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 anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Einleitung

Mitglieder der Bundesregierung sind traditionell auch Abgeordnete des Deutschen Bundestags. Es stellen sich folgende Fragen:

- Ist die Kompatibilität<sup>1</sup> von Regierungsamt und Bundestagsmandat mit dem Grundgesetz vereinbar?
- Sind landesrechtliche Regelungen einer Inkompatibilität mit dem Grundgesetz vereinbar?
- Ließe sich ein eine Inkompatibilität von Regierungsamt und Bundestagsmandat in das Grundgesetz einfügen?
- Ist das Verbot des Doppelmandats (gleichzeitiges Landtags- und Bundestagsmandat) nach thüringischem Recht mit dem Grundgesetz vereinbar?

## 2. Vereinbarkeit von Regierungsamt und Bundestagsmandat nach dem Grundgesetz

Traditionell sind die Mitglieder der Bundesregierung auch Mitglieder des Bundestags. Diese langjährige Staatspraxis adressiert das Grundgesetz (GG) an keiner Stelle ausdrücklich.<sup>2</sup> Allerdings regelt Art. 66 GG folgende Unvereinbarkeiten:

„Der **Bundeskanzler** und die **Bundesminister** dürfen kein anderes **besoldetes Amt**, kein Gewerbe und keinen **Beruf** ausüben und weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Bundestags dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören.“<sup>3</sup>

In der rechtswissenschaftlichen Literatur besteht weitgehend Einigkeit, dass Art. 66 GG der gleichzeitigen Ausübung von Regierungsamt und Bundestagsmandat nicht entgegensteht. Die Gegenauffassung, nach welcher Art. 66 GG unter dem Begriff „besoldetes Amt“ und/oder „Beruf“ auch das Bundestagsmandat erfasst, wird in der Literatur nur vereinzelt, namentlich von *Volker Epping* vertreten.<sup>4</sup> Die überwiegende Auffassung verweist zur Begründung der sogenannten „Ministerkompatibilität“ im Wesentlichen auf folgende Argumente:<sup>5</sup>

---

1 Zum Begriff, dem mitunter verschiedene Bedeutungsgehalte beigemessen werden, *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt, 82. Ergänzungslieferung Januar 2018, Art. 66 Rn. 1 (Fußnote 1).

2 *Epping*, DÖV 52 (1999), 529.

3 Hervorhebung durch den Autor.

4 Auch *Epping* sieht sich einer „nahezu einhelligen Auffassung in Rechtsprechung und im Schrifttum“ gegenüber, DÖV 52 (1999), 529, 530.

5 Siehe zum Streitstand *Epping*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. II, 7. Auflage 2018, Art. 66 Rn. 18 (Fußnote 70); *Mager*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 6. Auflage 2012, Art. 66 Rn. 4 (Fußnote 12).

- 
- Gemäß Art. 55 Abs. 2 GG unterliegt der Bundespräsident denselben Inkompatibilitäten wie die Mitglieder der Bundesregierung: Art. 66 und Art. 55 Abs. 2 GG sind insoweit in ihrem Wortlaut identisch. Darüber hinaus bestimmt Art. 55 Abs. 1 GG jedoch ausdrücklich: „Der Bundespräsident darf weder der Regierung noch einer **gesetzgebenden Körperschaft des Bundes** oder eines Landes angehören.“ Dieser Zusatz lässt darauf schließen, dass der Verfassungsgeber die Unvereinbarkeit nicht bereits aus dem Wortlaut des Art. 55 Abs. 2 GG folgert. Entsprechendes muss für den wortlautidentischen Art. 66 GG und damit für Mitglieder der Bundesregierung gelten.<sup>6</sup>
  - Art. 53a Abs. 1 GG regelt die Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses („Notparlament“) aus Mitgliedern des Bundestags und des Bundesrats. Über die Mitglieder des Bundestags heißt es in Abs. 1 S. 2: „Die Abgeordneten werden vom Bundestage entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt; **sie dürfen nicht der Bundesregierung angehören.**“<sup>7</sup> Hieraus folgt, dass das Grundgesetz ansonsten ein zusätzliches Regierungsamt anerkennt und durch Art. 66 nicht ausschließt.<sup>8</sup>
  - Soweit man die **Gewaltenteilung** überhaupt als vom Zweck des Art. 66 GG erfasst ansieht,<sup>9</sup> steht sie der Ministerkompatibilität nicht entgegen: Anders als in einer Präsidialdemokratie verlaufen die „Frontlinien einer funktional verstandenen Gewaltenteilung“<sup>10</sup> in der parlamentarischen Parteiendemokratie weniger zwischen Regierung und Parlament. Da die Bundesregierung regelmäßig von einer parlamentarischen Mehrheit getragen wird, ist die Gewaltenteilung vielmehr zwischen der parlamentarischen Opposition und dem „Regierungslager“, also der Regierung und den sie tragenden Fraktionen, zu verorten.<sup>11</sup> Dem trägt wiederum auch der bereits angesprochene Art. 53a Abs. 1 S. 2 GG Rechnung.<sup>12</sup> Die Vorschrift soll im Gemeinsamen Ausschuss als stark verkleinertem „Notparlament“ im Verteidigungsfall

---

6 *Mager*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 6. Auflage 2012, Art. 66 Rn. 4 (Fußnote 12); a.A. *Epping*, DÖV 52 (1999), 529, 531.

7 Hervorhebung durch den Autor.

8 *Robbers*, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 53a Rn. 9; *Dörr*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 37. Edition Stand: 15.5.2018, Art. 53a Rn. 11; a.A. *Epping*, DÖV 52 (1999), 529, 536.

9 Vgl. *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt, 82. Ergänzungslieferung Januar 2018, Art. 66 Rn. 2 ff.

10 *Oldiges/Brinktrine*, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 66 Rn. 25b.

11 HessStGH, Urteil vom 7.7.2018 – Az. P.St. 783, Rn. 97 (juris); *Oldiges/Brinktrine* in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 66 Rn. 25b; *Mager*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 6. Auflage 2012, Art. 66 Rn. 4.

12 *Oldiges/Brinktrine*, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 66 Rn. 25b.

eine „zu enge“ Verbindung von Legislative und Exekutive verhindern und ein „**Minimum an Gewaltenteilung**“ sicherstellen.<sup>13</sup>

- Schließlich entspricht die Ministerkompatibilität einem „erheblichen Teil der europäischen politischen Tradition“. Hätte der Verfassungsgeber sich dieser **Tradition** nicht (erneut) anschließen wollen, ist anzunehmen, dass er eine ausdrückliche Regelung getroffen hätte.<sup>14</sup>

### 3. Landesverfassungsrechtliche Inkompatibilitäten und Grundgesetz

Im Gegensatz zum Grundgesetz sehen die **Landesverfassungen** von Bremen (BremVerf) und Hamburg (HVerf) die **Unvereinbarkeit** von Regierungsamt und Parlamentsmandat ausdrücklich vor. Art. 108 Abs. 1 BremVerf bestimmt: „Die Senatsmitglieder können nicht gleichzeitig der Bürgerschaft angehören.“ Ähnlich lautet Art. 39 Abs. 1 HVerf: „Die Mitglieder des Senats dürfen kein Bürgerschaftsmandat ausüben“.

Ein Konflikt mit grundgesetzlichen Normen ergibt sich hieraus nicht. Nach Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik ein Bundesstaat. Im **Bundesstaat** kommt den Gliedstaaten (Bundesländern) Eigenstaatlichkeit zu. Diese umfasst insbesondere die **Autonomie** der Länder, über die eigene innere Verfassung und **Staatsorganisation** zu entscheiden. Grenzen setzt dem lediglich die sogenannte „Homogenitätsklausel“ des Art. 28 Abs. 1 GG.<sup>15</sup> Nach dessen Satz 1 muss „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen.“ Die Ausgestaltung der (In)Kompatibilitäten von Regierungsämtern und Parlamentsmandat rührt indes nicht an den „Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats“. Dementsprechend sieht die „Venedig-Kommission“ des Europarats in dieser Hinsicht verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten.<sup>16</sup>

Auch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG (**Freiheit des Mandats**) ist schon vom persönlichen Anwendungsbereich nicht anwendbar: Er betrifft lediglich „Abgeordnete des Deutschen Bundestages“, nicht aber solche der Landesparlamente. Auch materiell betrifft die Freiheit des Mandats lediglich die inhaltliche Wahrnehmung der mit dem Mandat verbundenen Pflichten, nicht hingegen die Frage des „Ob“.<sup>17</sup>

---

13 *Robbers*, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 53a Rn. 9; *Dörr*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 37. Edition Stand: 15.5.2018, Art. 53a Rn. 11; *Herzog* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt, 82. Ergänzungslieferung Januar 2018, Art. 66 Rn. 35 („Notstandsfall ohnehin die Stunde der Regierung“); a.A. *Epping*, DÖV 52 (1999), 529, 534 f.

14 So unter Verweis auf den Wortlaut des Art. 137 Abs. 1 GG *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt, 82. Ergänzungslieferung Januar 2018, Art. 66 Rn. 34.

15 *Huster/Rux*, in: BeckOK Grundgesetz, 37. Edition Stand: 15.5.2018, Art. 20 Rn. 7 ff.

16 European Commission for Democracy through Law, CDL-AD(2012)027rev, Nr. 117: „The effects of the principles of limitation of mandates and incompatibility of political functions in a given country widely depend not only on their constitutional and legal dimension but mainly on the model of separation of powers in that country.“

17 *Butzer*, in: BeckOK Grundgesetz, 37. Edition Stand: 15.5.2018, Art. 38 Rn. 95.

#### 4. Künftige Verankerung der Inkompatibilität im Grundgesetz

Es begegnet keinen grundsätzlichen Bedenken, eine Regelung zur Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Bundestagsmandat in das Grundgesetz einzufügen. Eine solche **Grundgesetzänderung** richtet sich nach Art. 79 GG. Nach dessen Abs. 1 S. 1 kann das Grundgesetz „nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.“ Nach Abs. 2 bedarf ein solches Gesetz „der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.“

#### 5. Verbot des Doppelmandats nach thüringischem Recht

Die Frage nach der Vereinbarkeit des Verbots des Doppelmandats nach § 1 Abs. 3 Thüringer Abgeordnetengesetz beantwortet der Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste „Gesetzliches Verbot von Doppelmandaten“:

„Die Verfassung spricht sich weder für noch gegen ein Verbot von gleichzeitiger Inhaberschaft eines Mandates im Bundestag, in einem Landtag oder im Europäischen Parlament aus. Das Doppelmandat ist insbesondere von Artikel 48 Absatz 2 Grundgesetz nicht umfasst, da das parlamentarische Mandat nicht als Beruf im Sinne des dort formulierten Behinderungsverbot anzuwenden ist.

Es **steht** dem **Gesetzgeber** auf Bundes- und auf Landesebene mithin **frei**, Doppelmandate zu verbieten. Daraus folgt unweigerlich, dass auch die Kürzung einer Abgeordnetenentschädigung aufgrund der Inhaberschaft eines weiteren Mandates verfassungskonform ist.“<sup>18</sup>

\*\*\*

---

18 Im Original mit Literaturnachweisen und ohne Hervorhebung: Wissenschaftliche Dienste, Sachstand, Gesetzliches Verbot von Doppelmandaten, WD 3 - 3000 - 257/17, S. 3.