



Sachstand

Teilnahme von Bundestagsabgeordneten an Entscheidungsprozessen in den Ländern und Kommunen

Teilnahme von Bundestagsabgeordneten an Entscheidungsprozessen in den Ländern und Kommunen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 165/21
Abschluss der Arbeit: 28. September 2021 (zugleich letzter Aufruf der Internetquellen)
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. Fragestellung

Es wird gefragt, ob Bundestagsabgeordnete neben ihrem Mandat politische Ämter in einem Legislativ- oder Exekutivgremium auf Landes- und Kommunalebene einnehmen dürfen und wie häufig dies stattfindet.

2. Vereinbarkeit mit Mitgliedschaft im Landesparlament

In der Rechtsprechung und Literatur wird überwiegend davon ausgegangen, dass eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Bundestag und in einem Landesparlament mit dem **Grundgesetz** (GG) vereinbar ist.¹ Das Doppelmandat ist insbesondere von Art. 48 Abs. 2 GG nicht umfasst, da das parlamentarische Mandat nicht als Beruf im Sinne des dort formulierten Behinderungsverbotens anzusehen ist.²

Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehe es jedoch dem Bundes- bzw. Landesgesetzgeber frei, solche Konstellationen durch eine **Inkompatibilitätsvorschrift** auszuschließen, um einer Vernachlässigung der mit dem Mandat verbundenen Aufgaben vorzubeugen.³

Derzeit gibt es vereinzelt Inkompatibilitätsvorschriften auf **Landesebene**. **Thüringen** verbietet in § 1 Abs. 3 seines Abgeordnetengesetzes⁴ Doppelmandate. Nach dieser Vorschrift verliert der Abgeordnete sein Mandat eine Woche nach Bekanntgabe der Feststellung seiner Angehörigkeit zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag oder zu der Volksvertretung eines anderen Landes durch den Landtagspräsidenten. Falls der Abgeordnete binnen dieser Wochenfrist die Entscheidung des Landtags beantragt, entscheidet dieser über den Verlust seiner Mitgliedschaft in seiner nächsten Sitzung. Die Entscheidung wird zwei Wochen nach ihrer Bekanntgabe gegenüber dem Abgeordneten wirksam. Gemäß Art. 8 der **niedersächsischen Verfassung** dürfen Mitglieder des Bundestages, der Bundesregierung, des Europäischen Parlaments sowie der Volksvertretungen und Regierungen anderer Länder dem Landtag nicht angehören.

Weiter sehen Landesgesetze regelmäßig eine **Kürzung der Abgeordnetenentschädigung** und sonstiger finanzieller Zuwendungen vor, wenn eine weitere Parlamentsmitgliedschaft gegeben ist. So werden etwa nach dem baden-württembergischen Abgeordnetengesetz die Leistungen an Abgeordnete ausgesetzt, solange das Mandat mit einer Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag oder im Europäischen Parlament zusammenfällt.⁵ Auch nach sächsischem Landesrecht ruht die Grund-

1 Vgl. Hahlen, in: Schreiber (Begr.), Bundeswahlgesetz, 10. Aufl. 2017, § 46 Rn. 11; Wiefelspütz, Abgeordnetenmandat, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 12 Rn. 12; siehe auch: BVerfGE 42, 312 (327); zweifelnd Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 57; a.A. Tsatsos, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 23 Rn. 63 f.

2 BVerfGE 42, 312 (326 f.).

3 BVerfGE 42, 312 (327).

4 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz - ThürAbgG) in der Fassung vom 9. März 1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2020 (GVBl. S. 680).

5 § 21 Abs. 3 des baden-württembergischen Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages vom 12. September 1978, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 2020 (GBl. S. 421).

entschädigung, solange und soweit eine Entschädigung für eine Mitgliedschaft im Europäischen Parlament, im Deutschen Bundestag oder in einem anderen Landtag bezogen wird.⁶

In den ersten drei Wahlperioden hatten noch zahlreiche Bundestagsabgeordnete für mindestens drei Monate gleichzeitig ein Mandat in einem Landesparlament (1. WP: 84; 2. WP: 53; 3. WP: 23). Seit der 4. Wahlperiode gab es jeweils nur noch **vereinzelt Fälle**, in denen Abgeordnete für mindestens drei Monate ein Doppelmandat innehatten. Dabei betrug die höchste Anzahl an Abgeordneten mit Doppelmandat von mindestens drei Monaten acht (jeweils in der 5. und 8. Wahlperiode). In anderen Wahlperioden (14., 16. und 18.) waren keine Doppelmandate zu verzeichnen.⁷

3. Vereinbarkeit mit Mitgliedschaft im Bundesrat

Auf Bundesebene ist der Bundesrat die zweite Kammer des Parlaments und besteht aus ausgewählten Mitgliedern der jeweiligen Landesregierungen, Art. 50 und 51 GG. Nach ganz herrschender Meinung ist ein Bundestagsmandat **nicht vereinbar** mit der gleichzeitigen Mitgliedschaft im Bundesrat.⁸ Dies wird damit begründet, dass Bundestag und Bundesrat zu **wechselseitiger Kontrolle** und **unabhängiger Willensbildung** bestimmt seien.⁹ Davon ist auch der Bundesrat ausgegangen und hat bereits im Jahr 1964 in § 2 seiner Geschäftsordnung (GO-BR)¹⁰ geregelt, dass die Mitglieder des Bundesrates nicht gleichzeitig dem Bundestag angehören dürfen. Wird ein Mitglied des Bundesrates in den Bundestag gewählt, so muss es dem Präsidenten des Bundesrates in angemessener Frist mitteilen, welches der beiden Ämter es niederlegt, § 2 S. 2 GO-BR.

4. Vereinbarkeit mit Mitgliedschaft in Landesregierung

Nach überwiegender Auffassung ist die gleichzeitige Mitgliedschaft in einer Landesregierung mit einem Bundestagsmandat **unvereinbar**, da das **Abstimmungsverhalten** der Länder im Bundesrat auf den **Anweisungen** der jeweiligen **Landesregierung beruhe**.¹¹ Vier Landesverfassungen schließen

6 § 23 Abs. 1 sächsisches Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Juli 2000 (SächsGVBl. S. 326), das zuletzt durch das Gesetz vom 14. Juni 2021 (SächsGVBl. S. 702) geändert worden ist.

7 Zum Ganzen Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Kapitel 2.10, Stand: 6. Juli 2021, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/272938/316dbcaa6c5324cc687376243d6d483c/Kapitel_02_10_Doppelmitgliedschaft_Bundestag_Landtag-pdf-data.pdf; Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 - 1999, Kapitel 2.11, 1999, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch_archiv.

8 Wiefelspütz, Abgeordnetenmandat, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 12 Rn. 11 m.w.N.; a.A. Hahlen, in: Schreiber (Begr.), Bundeswahlgesetz, 10. Aufl. 2017, § 46 Rn. 3; Austermann, Erwerb und Verlust des Bundestagsmandats, DÖV 2018, 570 (574).

9 Wiefelspütz, Abgeordnetenmandat, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 12 Rn. 11.

10 Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. November 1993 (BGBl. I S. 2007), zuletzt geändert durch Beschluss des Bundesrates vom 26. März 2021 (BGBl. I S. 797) (BR-Drs. 231/21 [Beschluss]).

11 Klein/Schwarz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 94. EL Januar 2021, Art. 38 Rn. 256 m.w.N.; a.A. Austermann, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 32 Rn. 2.

explizit die Vereinbarkeit des Bundestagsmandats mit der Mitgliedschaft in der Landesregierung aus.¹² Seit der 13. Wahlperiode haben Bundestagsabgeordnete ihre Doppelmitgliedschaft stets innerhalb von zwei Monaten aufgelöst.¹³

5. Vereinbarkeit mit Amt auf Kommunalebene

Kommunale Wahlbeamte auf Zeit (Landräte, Oberbürgermeister, Bürgermeister, Beigeordnete, Kreisräte) dürfen gem. § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 Abgeordnetengesetz (AbgG) **nicht** gleichzeitig ein Bundestagsmandat innehaben, wenn sie **hauptamtlich** tätig sind.¹⁴ Die Norm lautet:

„Die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis eines in den Bundestag gewählten Beamten mit Dienstbezügen ruhen vom Tage der Feststellung des Bundeswahlausschusses (§ 42 Abs. 2 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes) oder der Annahme des Mandats für die Dauer der Mitgliedschaft mit Ausnahme der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und des Verbots der Annahme von Belohnungen und Geschenken. Das gleiche gilt, wenn ein Mitglied des Bundestages in ein solches Dienstverhältnis berufen wird, von dem Tage an, mit dem seine Ernennung wirksam wird.“

Satz 1 betrifft den Fall, dass ein Beamter (kommunaler Wahlbeamter) in den Bundestag gewählt wird, woraufhin sein Amt ruht. Satz 2 betrifft den umgekehrten Fall, in dem ein Mitglied des Bundestages Beamter werden möchte. Die dortige Regelung, dass das Beamtenverhältnis ab dem Tage der Ernennung ruht, ist dahingehend zu verstehen, dass der Abgeordnete **mindestens** bis zu diesem Tag, also **bis zur Ernennung**, die Möglichkeit hat, **zwischen Amt und Mandat zu wählen**.¹⁵ Erfolgt die Ernennung zum Beamten, ohne dass der Abgeordnete sein Mandat zuvor niedergelegt hat, ergibt sich die **Rechtsfolge aus dem Beamtenrecht** des Bundes bzw. der Länder.

Nicht unter die Vorschrift fallen Ehrenbeamte auf Zeit, da diese nicht Beamte mit Dienstbezügen sind.¹⁶ In welchen Fällen Wahlbeamte auf Zeit hauptamtlich bzw. ehrenamtlich tätig sind, ist abhängig vom jeweiligen Landesrecht.

Die **Mitgliedschaft** in einem **Kommunalparlament** ist in der Regel ein **Ehrenamt**. § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 AbgG steht in diesen Fällen einer gleichzeitigen Mitgliedschaft im Bundestag und in einem Kommunalparlament nicht entgegen. Auf Landesebene gibt es zum Teil auch Regelungen, die die

12 Art. 41 Abs. 3 MecklVorpVerf; Art. 28 Abs. 3 NiedersVerf; Art. 64 Abs. 4 NordrhWestfVerf; Art. 64 Abs. 2 SachsA-Verf.

13 Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Kapitel 2.9, Stand: 6. Juli 2021, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/272936/a430961d009cc9f079966d888c144b58/kapitel_02_09_doppelmitgliedschaft_bundestag_landesregierung-pdf-data.pdf.

14 Vgl. Leppek, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 5 Rn. 10; Söldner, Praxis der Kommunalverwaltung, Bayern, PdK Bay C-5, Gesetz über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen (KWBG), 3. Aufl. 2017, 3. Unvereinbarkeit von Ämtern, Punkt 3.1.2.1., beck-online.

15 Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, 2002, § 5 Rn. 12.

16 Leppek, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 5 Rn. 10.

Wahl von berufsmäßigen Mitgliedern – also als bezahlte Abgeordnete – eines Kommunalparlaments zulassen.¹⁷ Auf diese Mitglieder müsste dann wiederum § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 AbgG anzuwenden sein. Eine gleichzeitige ehrenamtliche Mitgliedschaft in einem Kommunalparlament und im Bundestag kommt regelmäßig vor.

6. Zusammenfassung

Nach überwiegender Auffassung ist eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Bundestag und in einem Landesparlament mit dem Grundgesetz **vereinbar**. Der Bundes- bzw. Landesgesetzgeber **darf** solche Konstellationen durch eine **Inkompatibilitätsvorschrift** ausschließen, um einer Vernachlässigung der mit dem Mandat verbundenen Aufgaben vorzubeugen. Ein Verbot des Doppelmandats besteht derzeit nur in zwei Bundesländern. Weiter sehen Landesgesetze regelmäßig eine Kürzung der Abgeordnetenentschädigung und sonstiger finanzieller Zuwendungen vor, wenn eine weitere Parlamentsmitgliedschaft gegeben ist. Seit Ende 1961 schwankt die Zahl der Abgeordneten, die für mindestens drei Monate ein Doppelmandat innehatten, zwischen null und acht.

Ein Bundestagsmandat ist **nicht vereinbar** mit der gleichzeitigen Mitgliedschaft im Bundesrat (2. Kammer des Parlaments bzw. Länderkammer), da Bundestag und Bundesrat zu wechselseitiger Kontrolle und unabhängiger Willensbildung bestimmt sind. Dies ist auch in der Geschäftsordnung des Bundesrats geregelt.

Nach überwiegender Auffassung ist die gleichzeitige Mitgliedschaft in einer Landesregierung mit einem Bundestagsmandat **unvereinbar**, da das Abstimmungsverhalten der Länder im Bundesrat auf den Anweisungen der jeweiligen Landesregierung beruhe. In vier Landesverfassungen ist ein solches Verbot explizit geregelt.

Kommunale Wahlbeamte auf Zeit (Landräte, Oberbürgermeister, Bürgermeister, Beigeordnete, Kreisräte) dürfen gem. § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 Abgeordnetengesetz **nicht** gleichzeitig ein Bundestagsmandat innehaben, wenn sie **hauptamtlich** tätig sind. Nicht unter die Vorschrift fallen ehrenamtliche Wahlbeamte auf Zeit, da sie keine Dienstbezüge beziehen. Auch die Mitgliedschaft in einem Kommunalparlament ist in der Regel ein **Ehrenamt** und unterliegt daher keinen Beschränkungen hinsichtlich einer Doppelmitgliedschaft.

* * *

17 Vgl. Art. 40 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 9. März 2021 (GVBl. S. 74) geändert worden ist.