



Ausarbeitung

**Verfassungsrechtliche Fragen zu Nebeneinkünften von
Bundestagsabgeordneten**

Verfassungsrechtliche Fragen zu Nebeneinkünften von Bundestagsabgeordneten

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 054/21
Abschluss der Arbeit: 25. März 2021
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 die Einführung einer **Obergrenze** für Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten verfassungsgemäß wäre. Weiter wird gefragt, ob eine **Kürzung der Abgeordnetenentschädigung** durch eine Anrechnung der Einkünfte aus Nebentätigkeiten gesetzlich festgelegt werden kann.

2. Obergrenze für Nebeneinkünfte

Eine Obergrenze für Nebeneinkünfte von Abgeordneten könnte an Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zu messen sein. Das **Bundesverfassungsgericht** hat bereits für die **Anzeige-** und **Veröffentlichungspflicht** von bestimmten **Nebentätigkeiten** und **Einkünften** aus § 44a Abs. 4 S. 1 Abgeordnetengesetz (AbgG) entschieden, dass sie eine auf den Abgeordnetenstatus aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zielende Regelung darstellt.¹ Die Einführung einer den Abgeordneten weitaus stärker belastenden **Obergrenze** für **Nebeneinkünfte** ist demnach erst recht als **Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus** einzustufen. Gleichzeitig berührt die Regelung den Abgeordneten in seiner grundrechtlich geschützten Sphäre als Privatperson. Durch die Begrenzung von Nebeneinkünften wird der Abgeordnete vor allem in seiner **Berufsfreiheit** aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG betroffen. Weiter kann das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG berührt sein, wenn im Rahmen der Kontrolle der Einhaltung Einsicht in die Einkünfte gewährt werden muss.

Die abweichende Auffassung in der oben genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts führt zur Reichweite der Grundrechte von Abgeordneten aus:

„Eine möglichst weitgehende Freiheit des Abgeordneten neben dem Mandat ist [...] wesentlicher Bestandteil der Freiheit des Mandats selbst. Deswegen stellt jeder **staatliche Eingriff** in die Ausübung eines **Berufs** durch den Abgeordneten neben seinem Mandat zugleich einen Eingriff in die **Freiheit des Mandats** selbst dar.“²

Rechte und Pflichten von Abgeordneten können gemäß Art. 38 Abs. 3 GG ausgestaltet werden, wenn dies durch andere **Rechtsgüter** von **Verfassungsrang** gerechtfertigt ist.³ Dem **Gesetzgeber** ist dabei ein **Gestaltungsspielraum** überlassen, in dem er die kollidierenden Rechtsgüter soweit wie möglich zur Geltung zu bringen hat.⁴

Nach dem Bundesverfassungsgericht stellt Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG die Forderung auf,

„bei der Gesetzgebung gemäß Art. 38 Abs. 3 GG **berechtigte Interessen** des Abgeordneten als **Privatperson** angemessen zu **berücksichtigen**. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG liegt der von den Antragstellern hervorgehobene **Doppelstatus** des Abgeordneten als Mandatsträger und Privatperson zugrunde. Beide Sphären lassen sich nicht strikt trennen; die parlamentarische

1 BVerfGE 118, 227 (320).

2 BVerfGE 118, 227 (378), Hervorhebungen nur hier.

3 Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 38 Rn. 159.

4 Ebenda, Rn. 162; vgl. BVerfGE 99, 19 (32).

Demokratie fordert - in den Worten des ‚Diätenurteils‘ (BVerfGE 40, 296 [313]) - den **Abgeordneten als ‚ganzen Menschen‘**. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Status des Abgeordneten ohne angemessene Rücksicht auf seine persönlichen Belange rechtlich ausgeformt werden dürfte [...]. Regelungen, die den Abgeordneten als Privatperson betreffen, müssen nicht nur - wie sonstige Beschränkungen des freien Mandats - überhaupt Rechtfertigung in anderen Rechtsgütern der Verfassung finden, sondern sie müssen darüber hinaus in spezifischer Weise dem Hineinwirken in den **persönlichen Lebensbereich** des Abgeordneten Rechnung tragen; **gegenläufige Belange** sind gegeneinander **abzuwägen** und in einen **angemessenen Ausgleich** zu bringen. Gewährleistet danach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auch die Berücksichtigung der Individualinteressen des Abgeordneten, können diesbezügliche verfassungsrechtliche Wertungen im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung berücksichtigt werden.“⁵

Fraglich ist, welche Rechtsgüter von Verfassungsrang mit der Regelung geschützt werden sollen. Die Einführung einer Obergrenze für Nebeneinkünfte könnte den Zweck verfolgen, die Gefahr einer **Vernachlässigung der Mandatstätigkeit** durch die Ausübung von zeitintensiven Nebentätigkeiten zu vermindern. Nach dem Bundesverfassungsgericht umfasst die Pflichtenstellung aus dem repräsentativen Status des Abgeordneten auch,

„dass jeder einzelne Abgeordnete in einer Weise und einem Umfang an den parlamentarischen Aufgaben teilnimmt, die deren Erfüllung gewährleistet. Nur der Umstand, dass die Abgeordneten bei pflichtgemäßer Wahrnehmung ihres Mandats auch zeitlich in einem Umfang in Anspruch genommen sind, der es in der Regel unmöglich macht, daneben den Lebensunterhalt anderweitig zu bestreiten, rechtfertigt den Anspruch, dass ihnen ein voller Lebensunterhalt aus Steuermitteln, die die Bürger aufbringen, finanziert wird.“⁶

Die Regelung könnte folglich dem Zweck dienen, die verfassungsrechtlich verankerte **Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Bundestages**⁷ sicherzustellen.

Weiter könnte die Einführung einer Obergrenze für Nebeneinkünfte bezwecken, der Entstehung von **Interessenverknüpfungen** und Abhängigkeitsverhältnissen sowie der gezielten Einflussnahme auf Abgeordnete vorzubeugen.⁸ In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Anzeige- und Veröffentlichungspflicht aus § 44a Abs. 4 S. 1 AbgG betonen die Entscheidung tragenden Richter: Das Vertrauen der Bürger in die Fähigkeit des Parlaments und seiner Mitglieder, das Volk unabhängig von verdeckter Beeinflussung durch zahlende Interessenten als Ganzes zu vertreten, stelle ein bei der Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus zu beachtendes erhebliches öffentliches Interesse dar.⁹ Die abweichende Auffassung der anderen vier Richter benennt den Schutz der **Integrität** und

5 BVerfGE 118, 227 (354 f.), Hervorhebungen nur hier.

6 BVerfGE 118, 227 (325), Hervorhebungen nur hier.

7 BVerfGE 118, 227 (324).

8 Vgl. BVerfGE 118, 227 (386).

9 BVerfGE 118, 227 (354 f.).

politischen Vertrauenswürdigkeit des Deutschen Bundestages explizit als verfassungsrechtlich legitimen Zweck.¹⁰

Von der Obergrenze werden jedoch **viele Arten von Nebeneinkünften** erfasst, bei denen von der **Höhe** der **Einnahmen nicht** auf die **Höhe** des **Zeitaufwands geschlossen** werden kann. Die Höhe von Verkaufserlösen aus schriftstellerischen oder künstlerischen Tätigkeiten hängt beispielsweise nicht nur vom zeitlichen Aufwand, sondern auch von Talent und Bekanntheitsgrad des Autors bzw. des Künstlers sowie der Größe und Art der Zielgruppe ab. Die Gebührensätze eines Rechtsanwalts sind streitwertabhängig; ein hoher Streitwert muss nicht unbedingt einen großen Zeitaufwand bedeuten. Als weitere Beispiele sind Zinserträge aus Kapitalanlagen und Erbschaften zu nennen. Dass in diesen Fällen hohe Einnahmen eine Beeinträchtigung der Mandatstätigkeit zur Folge haben, ist nicht ersichtlich.

Die Beispiele zeigen auch, dass hohe Einnahmen in vielen Fällen nicht mit einer Interessenwahrnehmung für andere verbunden sein müssen. Die Höhe der Einkünfte allein dürfte somit kein zuverlässiger Indikator für eine zu starke Interessenverflechtung bzw. finanzielle Beeinflussung durch Dritte sein.

Zudem wäre zu beachten, dass sowohl die Eingriffstiefe als auch der praktische Anwendungsbereich der Regelung von der **Höhe** der festgelegten Obergrenze abhängen würden. Je niedriger die Grenze gesetzt würde, desto stärker wären die Abgeordneten in ihrem Status eingeschränkt. Setzte man die Grenze allerdings so hoch, dass der Eingriff nur gering wäre, so dürfte für die Regelung nur ein geringer Anwendungsbereich verbleiben. Somit würde die Regelung je nach Ausgestaltung der Obergrenze entweder den Abgeordnetenstatus aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sehr stark einschränken oder aber nur für einen sehr kleinen Teil von Nebeneinkünften gelten und damit – zusätzlich zu den obigen Bedenken bezüglich der Wirksamkeit – bereits deshalb nicht dem Schutz eines Rechtsgutes von Verfassungsrang dienen können. Der Gesetzgeber dürfte folglich mit der Einführung einer Obergrenze für Nebeneinkünfte seinen Gestaltungsspielraum überschreiten.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie in der Praxis mit von Abgeordneten erzielten Einkünften umgegangen werden sollte, die die festgelegte **Obergrenze übersteigen**. Die Obergrenze würde dazu führen, dass der überschießende Teil den Abgeordneten während der Mandatszeit nicht zustünde. Es bestünde daher entweder die Möglichkeit, dass der überschießende Teil dem Abgeordneten nach Beendigung des Mandats ausgezahlt wird. Dies dürfte aber dazu führen, dass die Obergrenze keine begrenzende Wirkung bezüglich des Umfangs von Nebentätigkeiten hat. Als Alternative dürfte nur in Betracht kommen, dass der überschießende Betrag den Abgeordneten endgültig entzogen wird. Dies wäre in Bezug auf den Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, der auch Geld und Geldforderungen umfasst¹¹, problematisch.

10 BVerfGE 118, 227 (382, 386).

11 Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, GG, Werkstand: 92. EL August 2020, Art. 14 Rn. 300.

3. Anrechnung der Nebeneinkünfte auf die Abgeordnetenentschädigung

Eine Anrechnung von Nebeneinkünften auf die Abgeordnetenentschädigung könnte die Gleichheit der Abgeordneten verletzen. Gemäß Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG haben die Abgeordneten Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt. Aus diesem formalisierten Gleichheitssatz folgt, dass jedem **Abgeordneten** eine **gleich** hoch bemessene **Entschädigung** zusteht, unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer ist, ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch ist.¹² Eine Kürzung der Abgeordnetenentschädigung durch eine Anrechnung von Nebeneinkünften ab einer bestimmten Höhe würde dem formalisierten Gleichheitssatz nicht gerecht werden und wäre daher **unzulässig**.

* * *

12 BVerfGE 40, 296 (318).