

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 9

Die Zulässigkeit des parlamentarischen Doppelmandats

Von

Dr. Reinhard Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

REINHARD WAGNER

Die Zulässigkeit des parlamentarischen Doppelmandats

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von Norbert Achterberg

Band 9

Die Zulässigkeit des parlamentarischen Doppelmandats

Von

Dr. Reinhard Wagner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Wagner, Reinhard:

Die Zulässigkeit des parlamentarischen Doppelmandats / von Reinhard Wagner. — Berlin: Duncker und Humblot, 1986.

(Beiträge zum Parlamentsrecht; Bd. 9)

ISBN 3-428-05981-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05981-6

Meinen Eltern

Geleitwort

Das Doppelmandat des Abgeordneten wirft zahlreiche Probleme auf, die sich sowohl auf den staatlichen Bereich — gleichzeitige Mandate im Bundestag und in den Landtagen — als auch auf den überstaatlichen — Doppelmandat zugleich in einem staatlichen Parlament und im Europäischen Parlament — beziehen.

Der Verfasser geht diesen Fragestellungen vor allem im Hinblick auf Vorgaben der Funktionenordnung (Gewaltenteilung), von Inkompatibilitätsanordnungen, der Bundesstaatlichkeit und des Abgeordnetenverhältnisses nach. Die im Anhang enthaltenen Aufstellungen über Doppelmandate bilden einen wesentlichen Beitrag zur Rechtstatsachenforschung. Die Darlegungen führen einen Fragenkreis der Klärung zu, der oftmals als eine Grauzone des Parlamentsrechts begriffen wurde. Sie zu erhellen, ist das Verdienst dieser Schrift.

Norbert Achterberg

Vorwort

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit einem Einzelproblem der Inkompatibilität, dem parlamentarischen Doppelmandat. Diese singuläre Betrachtung eines Inkompatibilitätsproblems ist typisch für die deutsche Staatsrechtswissenschaft, in der eine komplexe Inkompatibilitätslehre nicht existiert. Auch das hier aufgeworfene Problem des Doppelmandats ist wissenschaftlich bislang in keiner zusammenhängenden Untersuchung durchleuchtet worden; ebensowenig fehlt allerdings eine Monographie.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit bildet die statistische Erfassung der Abgeordneten. Auch hier fand sich kein Vorläufer. Diese Lücke in der Parlamentsstatistik überrascht angesichts der Perfektion, mittels welcher heutzutage alles erfaßt zu werden pflegt, gibt aber vielleicht auch ein Bild der ersten Nachkriegsjahre wieder, in denen es wichtiger war, die Parlamente zu besetzen, als deren Besetzung zu dokumentieren.

Die vom Verfasser erfragte Hilfe bei den Parlamenten stieß auf unterschiedliches Echo. Während manche Verwaltungen verwertbare Daten präsentieren konnten, waren andere nicht in der Lage, Auskunft über Doppelmandatäre zu geben, so daß in diesen Fällen Abgeordnete nur über einen Vergleich mit der Statistik des Bundes als Doppelmandatäre erfaßt werden konnten. Die im Anhang dargestellte Statistik kann demzufolge Unvollständigkeiten aufweisen, die in diesem Verfahren entstanden sind.

Die Arbeit lag zu Beginn des Jahres 1984 der juristischen Fakultät der Universität Göttingen als Dissertation vor. Auf diesem Stand beruhen auch alle angegebenen Daten.

Ich danke Herrn Prof. Dr. *G. Zieger* für die freundliche Betreuung. Weiterhin schulde ich dem Vorsitzenden des Wirtschaftswissenschaftlichen Prüfungsamtes der Universität Göttingen, Herrn Prof. Dr. *W. Lücke*, sowie dessen Mitarbeitern, insbesondere den Herren Dipl.-Kfm. *F.-W. Strothmann* und Dipl.-Kfm. *M. Freiling*, Dank für die gewährte Unterstützung.

Herrn Prof. Dr. *N. Achterberg* bin ich für die Aufnahme in seine Schriftenreihe verbunden.

Reinhard Wagner

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	15
---------------------	----

1. Teil

Das Doppelmandat innerhalb der Bundesrepublik Deutschland

2. Ausgangspunkt	17
2.1 Das Fehlen einer Norm	17
2.2 Die Meinung von Rechtsprechung und Literatur	18
2.3 Die Lage in anderen Bundesstaaten	20
3. Die Grundlagen der parlamentarischen Inkompatibilität im Bundesstaat	23
3.1 Inkompatibilität und Ineligibilität	23
3.2 Inkompatibilität und Gewaltenteilung	25
3.3 Die Ableitung von Inkompatibilitäten	31
3.3.1 Die möglichen Geltungsgründe von Inkompatibilitäten	31
3.3.2 Die Ableitung ungeschriebener Inkompatibilitäten	37
3.4 Inkompatibilität und Abgeordnetenfreiheit	41
4. Die Verfassungsmäßigkeit des Doppelmandats	46
4.1 Vorbemerkung	46
4.2 Doppelmandat und Gewaltenteilung	47
4.3 Doppelmandat und Bundesstaatsprinzip	52
4.3.1 Vertikale Gewaltenteilung im Bundesstaat	52
4.3.2 Trennungsfunktion des Bundesstaatsprinzips?	56
4.3.3 Die Bedeutung der kooperativen Komponente des westdeutschen Bundesstaats	61

4.4	Doppelmandat und Amtsstellung der Abgeordneten in der repräsentativen Demokratie	64
4.4.1	Beeinflussung des repräsentativen Status der Abgeordneten durch das Diätenurteil?	65
4.4.2	Die Qualifikation der Abgeordnetenstellung als ein Amt und dessen Folgen für das Doppelmandat	73
4.4.2.1	Die Anerkennung eines Amtsrechts für Abgeordnete	73
4.4.2.2	Die Pflichten von Abgeordneten	76
4.4.2.2.1	Pflichten aus dem Amtswalter- und dem Statusverhältnis	76
4.4.2.2.2	Die Pflicht zur Wahrnehmung des Amtes als Hauptpflicht aus dem Amtswalterverhältnis	81
4.4.2.2.3	Das Doppelmandat als Pflichtverstoß?	84
4.5	Ergebnis	87
4.6	Erwägungen zu einem Verbot des Doppelmandats de lege ferenda	89
4.7	Das Doppelmandat in der bundesdeutschen Verfassungspraxis ...	91

2. Teil

Das Doppelmandat zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten in der Bundesrepublik Deutschland

5.	Die Prüfung unter Einfluß des Art. 5 des Akts des Rats zur Einführung der Direktwahl	100
5.1	Die Stellung des Europäischen Parlaments und seiner Mitglieder .	102
5.2	Die personellen Überschneidungen zwischen dem EP und westdeutschen Parlamenten	106
5.3	Europäisches Doppelmandat als Folge struktureller Kongruenz mit der nationalen Regelung?	109
5.4	Das europäische Doppelmandat als Übergangslösung	111

Literaturverzeichnis	113
-----------------------------	-----

Anhang	121
---------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Ansicht
AbgG	=	Abgeordnetengesetz
AbkGemOrg	=	Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften
ABl. EG	=	Amtsblatt für die Europäischen Gemeinschaften
Abs.	=	Absatz
a. E.	=	am Ende
AÖR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
arg.	=	argumentum
Art.	=	Artikel
Bad.-Württ.	=	Baden-Württemberg
Bay.	=	Bayern
Bd.	=	Band
Berl.	=	Berlin
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
BGHZ	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BRat	=	Bundesrat
Brem.	=	Bremen
BTag	=	Bundestag
BT-Drucks.	=	Bundestagsdrucksache
BV	=	(Schweizerische) Bundesverfassung
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
B-VG	=	(Österreichisches) Bundesverfassungsgesetz
BWG	=	Bundeswahlgesetz
can.	=	canon
ders.	=	derselbe
DÖV	=	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	=	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
E	=	Entscheidung
EAGV	=	Gründungsvertrag zur Europäischen Atomgemeinschaft
ebd.	=	ebenda
EGen	=	Europäische Gemeinschaften
EGKS	=	Gründungsvertrag zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	=	Europäisches Parlament
EuAbgG	=	Europaabgeordnetengesetz
EuR	=	Europarecht
EuWG	=	Europawahlgesetz
EvStL	=	Evangelisches Staatslexikon

EWGV	= Gründungsvertrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	= folgende
FS	= Festschrift
gem.	= gemäß
GG	= Grundgesetz
GO	= Geschäftsordnung
GVB1.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
Hamb.	= Hamburg
HdbDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Hess.	= Hessen
h. M.	= herrschende Meinung
i. d. F.	= in der Fassung
i. V. m.	= in Verbindung mit
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	= Juristische Schulung
LS	= Leitsatz
lt.	= laut
LTag	= Landtag
MdB	= Mitglied des Deutschen Bundestags
MdEP	= Mitglied des Europäischen Parlaments
Min.Präs.	= Ministerpräsident
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
Nds.	= Niedersachsen
n. F.	= neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
NRW	= Nordrhein-Westfalen
Rdnr.	= Randnummer
Rh-Pf.	= Rheinland-Pfalz
s.	= siehe
S.	= Seite
Saarl.	= Saarland
Sl-H	= Schleswig-Holstein
StGH	= Staatsgerichtshof
u. a.	= unter anderem
v.	= vom
vgl.	= vergleiche
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
ZgS	= Zeitschrift für die gesamte Staatsrechtswissenschaft
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik

1. Einleitung

Seit dem sogenannten Diätenurteil des BVerfG vom 21. 1. 1975¹ bzw. 5. 11. 1975² hat sich die öffentliche Diskussion um die Stellung der Abgeordneten in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig belebt³. In den Mittelpunkt der Diskussion ist die Arbeitsbelastung und die Entschädigung der Parlamentarier getreten. Die Debatte hat durch die Entscheidung des BayVerfGH vom 15. 12. 1982⁴ neue Nahrung gefunden, das — dem BVerfG folgend — auch den bayerischen Landtagsabgeordneten als Vollzeitparlamentarier ansieht⁵. Das BVerfG hatte die Tätigkeit der Bundestagsabgeordneten im Diätenurteil als „full-time-job“ bezeichnet und damit den Rahmen des Mandats neu gesteckt. Unter Einfluß dieses Urteils und der Neuregelung der Abgeordnetenentschädigung im Abgeordnetengesetz 1977 ist man zusätzlichen Aktivitäten und Einkommensquellen der Parlamentarier sehr kritisch gegenübergetreten. So forderte beispielsweise Dittmann⁶, als Konsequenz des Diätenurteils die Kompatibilität zwischen Ministeramt und Mandat im Bund⁷ neu zu überdenken, da die Abgeordnetenstellung jetzt zu einem Beruf geworden sei und sich damit — wegen Art. 66 I GG — nicht mehr mit dem Ministeramt vereinbaren lasse. Aus ähnlichen Gründen stellt sich die Frage, ob der Bundestagsabgeordnete noch ein anderes Mandat ausüben kann. Das BVerfG hat — insoweit öfters mißverstanden⁸ — den Berufsparlamentarier im Bund zwar als die Regel gesehen, ihm aber keineswegs verboten, noch einem bürgerlichen Beruf nachzugehen⁹. Tut der Mandatsträger dies, so ist es bei privatrechtlichen Tätig-

¹ BVerfGE 38, 326 (Teilentscheidung).

² BVerfGE 40, 296 (Schlußurteil).

³ Von den zahlreichen Besprechungen des Urteils und in der Folgezeit erschienenen Artikel seien genannt: Conradi, ZParl 1976, 113; Geiger, ZParl 1978, 522; Häberle, NJW 1976, 537; Hanauer, ZParl 1979, 115; Henkel, DÖV 1975, 819; Menger, VerwArch 1976, 303; Hermann Weber, JuS 1976, 116; Dittmann, ZRP 1978, 52; Schlaich / Schreiner, NJW 1979, 673; v. Arnim, in: Bonner Kommentar, Neubearbeitung Art. 48 GG m. w. N. unter III.

⁴ DVBl. 1983, 706 mit kritischer Anmerkung von v. Arnim, ebd., S. 712.

⁵ In die Schlagzeilen gekommen ist 1983 auch wieder die Erhöhung der Abgeordnetenbezüge, die am 25. 11. 1983 vom Bundestag beschlossen und mit Gesetz vom 22. 12. 1983 (BGBl. I, S. 1513) verabschiedet worden ist.

⁶ ZRP 1978, 52; dazu v. Arnim, in: Bonner Kommentar, Art. 48, Rdnr. 145.

⁷ Dazu eingehend Schmidt-Jortzig, ZgS 130, 123.

⁸ Vgl. etwa Henkel, DÖV 1975, 819 f.

⁹ Geiger, ZParl 1978, 522 u. 530; Schlaich / Schreiner, NJW 1979, 675 f.

keiten seine Sache bzw. die Sache seines Arbeitgebers, wie er diesen Beruf ausfüllt. Etwas anderes hat aber zu gelten, wenn dieser Beruf in der Ausübung eines weiteren öffentlichen Amtes, etwa eines Landtagsmandates, besteht, denn dieses steht nicht so offensichtlich zur Disposition des Amtsträgers wie sein „privater“ Beruf.

Angesichts der hohen Belastung schon durch ein Mandat will diese Arbeit untersuchen, ob die Rechtsordnung die Kumulation mehrerer Mandate in Bund, Land und Europäischen Gemeinschaften zuläßt. Dies ist die Frage danach, ob jeweils zwei dieser Mandate miteinander vereinbar, also zugleich auszuüben sind.

Die zeitgleiche Mitgliedschaft in zwei Parlamenten wird dabei treffend mit dem Begriff des parlamentarischen Doppelmandats belegt. Daraus ergibt sich auch, daß die Volksvertretungen auf kommunaler Ebene hier nicht berücksichtigt werden. Sie sind zwar ebenfalls Repräsentativorgane¹⁰, erlassen jedoch keine formellen Gesetze. Zudem fordern sie ihre Amtsinhaber nicht in dem zeitlichen Maß, das es geböte, sie in diese Untersuchung mit einzubeziehen. Sie werden deshalb im Rahmen dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

Die nachfolgende Darstellung konzentriert sich in ihrem ersten Teil zunächst auf das Doppelmandat Bundestag—Landtag, bevor im zweiten Teil auf ein Doppelmandat mit dem Europäischen Parlament eingegangen wird.

¹⁰ Wolff / Bachof II, § 75 I d 2 a.

1. TEIL

Das Doppelmandat innerhalb der Bundesrepublik Deutschland

2. Ausgangspunkt

2.1 Das Fehlen einer Norm

Das Grundgesetz und die Länderverfassungen schweigen zur Frage der Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit des Bundestagsmandats mit dem Landtagsmandat. Das bundesdeutsche Parlamentsrecht stellt keinen Rechtssatz zur Lösung des aufgeworfenen Problems des Doppelmandats zur Verfügung. Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt zur Beantwortung der Frage ist damit die Auslegung des Grundgesetzes und der Länderverfassungen.

Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes könnte Anhaltspunkte zur Auslegung bieten, wenn sie ergibt, daß ein Verbot des Doppelmandats mit Absicht nicht aufgestellt worden ist. Die Untersuchung der Verhandlungen des Parlamentarischen Rats zeigt jedoch, daß dies nicht so ist. Das Doppelmandat ist hier nur einmal und dabei recht kontrovers behandelt worden¹. Der Abgeordnete Dr. Becker (FDP)² war zunächst der Ansicht, ein Doppelmandat müsse verboten werden, da niemand zugleich „zwei Herren“ dienen und zugleich an zwei Stellen sein könne. Dem schlossen sich die Abgeordneten Dr. Katz³ und Dr. Lehr⁴ an. Dr. Katz sprach sich für die Inkompatibilität aus, um eine „schlechte Übung“ aus früheren Zeiten abzustellen. Dr. Lehr stellte auf die Überlastung aller im politischen Leben Stehenden sowie die höhere Effektivität bei der Konzentration auf ein Mandat ab.

Der Abgeordnete Dr. Dehler (FDP)⁵ hielt dem entgegen, für ihn sei die Festlegung einer solchen Unvereinbarkeit „ganz unmöglich“. Im

¹ Vgl. JÖR n. F. 1, S. 348.

² Ebd.

³ Ebd.

⁴ Ebd.

⁵ Ebd.