

JOCHEN WEICHOLD

## Ministeramt und Parlamentsmandat. Ein Beitrag zu einer demokratietheoretischen und verfassungsrechtlichen Debatte

Die immer wieder kontrovers diskutierte Frage, ob Ministeramt und Parlamentsmandat miteinander vereinbar sind, hat in der laufenden Legislaturperiode des Bundestages insofern erheblich an Schärfe gewonnen, als mit Bündnis 90/Die Grünen jene Partei an der Regierung beteiligt ist, für die die Verneinung dieser Vereinbarkeit bisher ein Essential ihres Selbstverständnisses darstellte. Um die Stabilität dieses Essentials aber – und damit um den Willen der Partei, auch weiterhin um die Realisierung dieses Demokratieprinzips überhaupt zu ringen – muß man spätestens seit dem Sonderparteitag der Grünen zum Koalitionsvertrag von 1998 fürchten.

In mehreren Kungelrunden suchten damals Vertreter verschiedener Parteiflügel zwischen einer größeren Zahl von Anträgen zu diesem Thema nach einem tragfähigen Kompromiß, um die Bundesdelegiertenversammlung nicht mit einem Eklat enden zu lassen. Schließlich wurde ein Antrag erarbeitet, der einerseits die demokratietheoretische Position der Parteilinken zu Gewaltenteilung und Kontrolle fixiert, es aber andererseits den drei Grünen-Ministern erlaubt, ihre Bundestagsmandate zumindest für die ersten zwei Jahre zu behalten. Erst nach einer breiten Debatte zur Reform der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik, über die Erweiterung der Mitbestimmungs- und Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten, über die Dauer von Amts- und Mandatszeiten sowie zu Gewaltenteilung und Kontrolle soll in etwa einem Jahr eine Bundesdelegiertenkonferenz über den Stand der grünen Initiativen zur Demokratiereform beraten und über die Trennung von Amt und Mandat der grünen Regierungsmitglieder beschließen. Der Berliner Parteilinke Christian Ströbele begründete den Kompromiß vor den Delegierten mit den Worten: »Wir müssen ein Signal setzen, das unseren Ministern den Rücken stärkt.« Die Minister gegen ihren Willen zu etwas zu zwingen, »dieses Signal will ich nicht, denn dieses Signal würde uns schaden«.

Ob das Aufschieben der Entscheidung in dieser Frage letztlich im Sinne der Parteilinken ausgeht, darf wohl mit Recht bezweifelt werden, da auch im Vorfeld des Erfurter Parteitages der Grünen im März 1999 von seiten der Realos Vorstöße unternommen wurden, die Trennung von Amt und Mandat generell aufzuheben. Im Landesverband Hessen ist dieser Schritt Anfang Dezember 1999 bereits gegangen worden. So gibt es also allen Grund zu der Annahme, daß es im Verlauf der Jahre zu einem Gewöhnungseffekt kommt und die grünen Ministerinnen und Minister ihre Bundestagsmandate

Jochen Weichold – Jg. 1948, Dr. sc. phil., Politikwissenschaftler, Berlin.  
Veröffentlichungen u.a.: Die europäische Linke (1992, zusammen mit H. Dietzel und H. Schwenk); Regenbogen, Igel und Sonnenblume. Ökologische Bewegungen und grüne Parteien (1993); Anarchismus in Geschichte und Gegenwart, in: Vielfalt sozialistischen Denkens (1996); Die PDS im Parteienvergleich auf Länderebene in Ostdeutschland, in: Studien zur inneren Verfaßtheit der PDS (1997)

Zur in diesem Artikel behandelten Problematik war der Autor als Sachverständiger für den Landtag von Sachsen-Anhalt tätig.

behalten dürfen – und es eigentlich nur noch darum geht, den Abschied von den geliebten Prinzipien der Öko-Partei möglichst schmerzfrei zu gestalten. Die von den Parteilinken angestoßene Debatte droht in einen Dornröschenschlaf zu versinken.

Die Frage nach der Vereinbarkeit von Ministeramt und Parlamentsmandat ist jedoch in demokratietheoretischer und verfassungsrechtlicher Hinsicht zu wichtig, als daß zugelassen werden sollte, sie dem schleichenden Vergessen anheim fallen zu lassen. Es war gerade ein Verdienst der aufstrebenden grünen Partei, den ganzen Komplex der Verknüpfung von Amt und Mandat, der Ämterhäufung und des Berufspolitkertums hinterfragt und neu auf den Prüfstand gestellt zu haben. Und dies durchaus auch unter dem verfassungsrechtlichen Aspekt der Trennung von Legislative und Exekutive. Schließlich haben in den letzten Jahren grüne Politikerinnen und Politiker wie Heidrun Heidecke in Sachsen-Anhalt oder Bärbel Höhn und Michael Vesper in Nordrhein-Westfalen ihr Landtagsmandat niedergelegt, als sie Minister in den Landesregierungen wurden. Um so bedauerlicher, daß grüne Bundesminister nun darauf bestehen, ihr Bundestagsmandat zu behalten, anstatt sich mit dem eigenen Beispiel dafür einzusetzen, daß die Trennung von Ministeramt und Parlamentsmandat in der Bundesrepublik Deutschland am Ende dieses Jahrhunderts zur politischen Norm wird.

Bekanntlich schreiben das Grundgesetz (GG) und die Länderverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland die Gewaltenteilung fest. Es widerspricht aber dem Grundsatz der Gewaltenteilung, wenn Mitglieder der Exekutive (der Regierung) gleichzeitig Mitglieder der Legislative (des Parlaments) sind. Abgeordnete des Parlaments, auch solche in Regierungsfractionen, haben die Aufgabe, die Regierung zu kontrollieren. Bei einer personellen Verquickung von Abgeordnetem und Minister ist diese Kontrolle jedoch außer Kraft gesetzt.<sup>1</sup> In diesem Kontext konstatiert der Staatsrechtler und ehemalige Hamburger Senator Ingo von Münch zu Recht: »Auch wenn das Grundgesetz die Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat im Normalfall nicht ausdrücklich vorschreibt, so bleibt dennoch die Tatsache bestehen, daß die gleichzeitige Innehabung von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat eine schwerwiegende Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung darstellt.«<sup>2</sup>

Jürgen Grünert, Richter am Amtsgericht Völklingen, macht darauf aufmerksam, daß ein Abgeordneter, der zugleich Minister oder Ministerpräsident ist, durch die ihm durch die Verfassung zugewiesene Aufgabe gehalten ist, seine Minister- bzw. Ministerpräsidentenarbeit zu bewerten und zu kontrollieren. Der Interessenkonflikt sei offenkundig. »So richtig zwar die Feststellung der Offenkundigkeit ist, so offen bleibt indes auch, wie sich ein als Vertreter des ganzen Volkes nur seinem Gewissen unterworfenener, auftrags- und weisungsungebundener Abgeordneter ... zugleich ohne inneren Widerspruch als die Richtlinienkompetenz ausübender Ministerpräsident bzw. – wohl noch delikater – an die Richtlinienkompetenz gebundener Minister ... beispielsweise zu einer Gesetzesvorlage der Regierung verhalten soll, mit der er inhaltlich nicht überein-

1 Leider scheint auch den beiden an ihrem Landtagsmandat festhaltenden PDS-Ministerinnen und -Minister in der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern jedes Verständnis dafür zu fehlen, daß es dem Grundsatz der Gewaltenteilung widerspricht, wenn sie als Mitglieder der Legislative (des Parlaments) gewissermaßen sich selbst als Mitglieder der Exekutive (der Regierung) »kontrollieren«.

2 Ingo von Münch: Minister und Abgeordneter in einer Person: die andauernde Verhöhnung der Gewaltenteilung, in: Neue Juristische Wochenschrift, München und Frankfurt am Main, 1998, Nr. 1/2, S. 34.

3 Jürgen Grünert: Amt, Mandat und »Mehrfach-Alimentation«, in: Verwaltungsgrundschau. Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, Köln, 1992, Nr. 12, S. 417.

4 Ebenda.

5 Siehe Uwe Schneider in: Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission »Rechtliche und materielle Sicherstellung der Ausübung des Landtagsabgeordnetenmandats«, (Magdeburg) 1998 (= Drucksache 2/4631 vom 18. Februar 1998), Anlage 4, S. 8.

6 Ebenda.

7 So auch Thomas Würtenberger in einer gutachterlichen Stellungnahme. Siehe Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission, a.a.O., Anlage 1, S. 13/14.

8 Edzard Schmidt-Jortzig: Das rechtliche Fundament der Ministerkompatibilität unter dem Grundgesetz, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen, 1974, Nr. 1, S. 139/140.

stimmt.«<sup>3</sup> Grünert legt daher nahe, »eine verfassungsrechtlich zwar nicht gebotene, aber die Glaubwürdigkeit der Politik fördernde Unvereinbarkeit von Mandat und Regierungsamt festzuschreiben«<sup>4</sup>.

Der Jurist Uwe Schneider, der sich an anderer Stelle gegen die Aufrichtung einer Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat ausspricht, umreißt in einem Gutachten das Spannungsverhältnis zwischen Ministeramt und der Wahrnehmung eines Mandats im Landtag in einer Art und Weise, daß eigentlich nur noch als Konsequenz die Forderung nach Aufrichtung einer entsprechenden Inkompatibilität bleibt. Schneider stellt fest, daß der Minister als Teil des Kollegialorgans Kabinett der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten unterworfen sei, was im Gegensatz zum Grundsatz des freien Mandats stehe. Hier sei insofern ein Interessenkonflikt vorprogrammiert, als nicht erwartet werden könne, daß der Minister als Abgeordneter gegen Regierungsvorlagen stimme. Ein Funktionsspannungsverhältnis, so Schneider, ergebe sich naturgemäß auch im Bereich der Kontrollaufgaben des Parlaments. Ein Ressortchef habe kein Interesse daran, daß mögliche Mißstände in seinem Zuständigkeitsbereich mit den publizitätsfördernden Kontrollinstrumenten des Landtages aufgegriffen werden, sondern werde eine Beseitigung durch die ihm zur Verfügung stehende Leitungs- und Disziplinargewalt anstreben.<sup>5</sup>

Interessenkollisionen ergeben sich nach Schneider weiterhin daraus, daß bei gleichzeitiger Ausübung von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt diejenigen, denen das Parlament einen Haushalt gebe, bei der Abstimmung über diesen Haushalt teilnehmen würden. Unter Gewaltenteilungsgesichtspunkten sei zudem bedenklich, daß die Regierungsmitglieder bei der Wahl der Verfassungsrichter durch den Landtag teilnehmen könnten. »Einer funktionsgerechten Ausübung steht hier entgegen, daß die Mitglieder der zweiten Gewalt diejenigen Mitglieder der dritten Gewalt wählen, die wiederum die Exekutive kontrollieren sollen.«<sup>6</sup>

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird von den Gegnern der Aufrichtung einer Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat eine Reihe von Begründungen zusammengetragen, die einer näheren Untersuchung bedürfen. Dies um so mehr, als einige dieser Begründungen – über die Medien verbreitet – auch in die allgemeine politische Diskussion Eingang gefunden haben:

*Erstens* ist festzustellen, daß die Mehrzahl der Autoren in der rechtswissenschaftlichen Literatur hier zwar die Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung konstatiert, dies aber ohne größere Diskussion als »Verfassungsgewohnheitsrecht« in Kauf nimmt und offensichtlich wenig Neigung verspürt, dieses Problem kritisch aufzuarbeiten.<sup>7</sup> »Unter dem Grundgesetz beruht«, so der spätere Bundesjustizminister Edzard Schmidt-Jortzig bereits 1974, »die ... Regel, daß Regierungsmitglieder sehr wohl Bundestagsabgeordnete sein können, ohne es andererseits sein zu müssen, auf staatsrechtlichem, zur materiellen Verfassung gehörendem Gewohnheitsrecht, das seinen Ursprung im Weimarer Parlamentarismus hat.«<sup>8</sup> Zumeist fehlt in der Literatur jeder Hinweis auf die beiden Bundesländer, in denen bereits heute eine Inkompatibilität

zwischen Ministeramt und Abgeordnetenmandat aufgerichtet ist, nämlich auf Bremen und Hamburg, Art. 108 Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und Art. 38 a Abs. 1 der Verfassung der Freien Hansestadt Hamburg schreiben eine solche Inkompatibilität fest.

Aber auch Autoren, die die gegenwärtig auf Bundesebene und in der Mehrzahl der Bundesländer geltende Regelung für legitim halten, schließen es keineswegs aus, daß es durchaus verfassungskonform ist, so zu verfahren wie in Bremen und Hamburg. Wolfgang Schreiber konstatiert in diesem Zusammenhang: »Die Verknüpfung von Ministeramt und Abgeordnetenmandat entspricht dem hergebrachten Verständnis der parlamentarischen Demokratie. Da das parlamentarische System andererseits aber eine Personalunion nicht fordert, sind generelle (obligatorische) Inkompatibilitätsnormen, wie sie sich z. B. in Art. 108 Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und Art. 38 a Abs. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg befinden, verfassungsrechtlich unbedenklich.«<sup>9</sup>

Und der Verfassungsrechtler Hans Herbert von Arnim schreibt: »Mit dem Abgeordnetenamt bleibt das Amt eines Ministers oder Parlamentarischen Staatssekretärs nach wie vor vereinbar ... Das schließt natürlich de constitutione ferenda nicht aus, daß die Verfassung die Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat festlegt, wie dies in Bremen (Art. 108 Abs. 1 BremVerf.) und in Hamburg (Art. 38a HbgVerf.) geschehen ist.«<sup>10</sup>

*Zweitens* argumentieren die Gegner der Aufrichtung einer Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat, da Parlamentarische Staatssekretäre / Staatsminister schon von der Definition des Amtes als Klammer zwischen Regierung und Parlament her neben ihrem Amt als Staatssekretär einen Bundestagssitz innehätten, könne man die ihnen vorgesetzten Minister nicht schlechterstellen, indem man ihnen nahelegt, auf den Parlamentsitz zu verzichten. Dian Schefold, Professor für öffentliches Recht an der Universität Bremen, meint, »es wäre ein Irrwitz, parlamentarische Staatssekretäre zu haben, den Ministern aber das Parlamentsmandat zu verwehren«<sup>11</sup>.

Doch dieses Argument trifft nicht mehr, nachdem die neue rot-grüne Koalition das Gesetz für Parlamentarische Staatssekretäre geändert hat, um Michael Naumann zum Kulturbeauftragten der Bundesregierung im Range eines Staatsministers zu berufen. Nun dürfen Parlamentarische Staatssekretäre / Staatsminister im Ausnahmefall auch dann bestellt werden, wenn sie nicht Abgeordnete des Bundestages sind.<sup>12</sup> Die »Lex Naumann« hebt das Argument aus, Parlamentarische Staatssekretäre / Staatsminister müßten dem Parlament per definitionem angehören und damit die ihnen vorgesetzten Minister auch.

*Drittens* behaupten die Gegner der Aufrichtung einer Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat, die Trennung von Ministeramt und Abgeordnetenmandat sei ein kennzeichnendes Merkmal von Regierungssystemen, in denen die Regierung nicht vom Parlament gewählt werde und auch nicht von seinem Vertrauen abhängig sei.<sup>13</sup>

9 Wolfgang Schreiber: Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Kommentar zum Bundeswahlgesetz, Köln, Berlin, Bonn, München 1994, S. 567.

10 Hans Herbert von Arnim: Entschädigung und Amtsausstattung, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh, Berlin und New York 1989, S. 545.

11 Dian Schefold in: Die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und Regierungsamt in der Parteien-demokratie. Aspekte aus Wissenschaft und Politik. Erträge des Internationalen Symposiums des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht an der FernUniversität Hagen am 9. Februar 1995, hrsg. von Dimitris Th. Tsatsos, Baden-Baden 1996, S. 51.

12 Siehe Süddeutsche Zeitung, München, 11. Dezember 1998.

13 Siehe Uwe Schneider in: Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission, a.a.O., Anlage 2, S. 19.

14 Siehe Adolf Kimmel: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen, in: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, hrsg. von Oscar W. Gabriel und Frank Brettschneider, Bonn 1994, S. 41; Herbert Döring: Parlament und Regierung, in: ebenda, S. 348.

15 Siehe Neues Deutschland, Berlin, 10. Juni 1997.

16 Siehe Herbert Döring: Parlament und Regierung, a.a.O., S. 348; José Puente Egido in: Die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und Regierungsammt in der Parteiendemokratie, a.a.O., S. 55.

17 Siehe Frank Brettschneider: Die Verfassungen der EG-Staaten im Vergleich, in: Die EU-Staaten im Vergleich, a.a.O., S. 478-485.

18 Siehe ebenda, S. 478 und 480.

19 Siehe Uwe Schneider in: Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission, a.a.O., Anlage 2, S. 19. Ähnlich auch Ulrich von Alemann in: Die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und Regierungsammt in der Parteiendemokratie, a.a.O., S. 34; Martin Morlok in: ebenda, S. 84; Klaus von Beyme in: ebenda, S. 89-91.

Diese These läßt sich jedoch nicht eindeutig belegen. Man findet vielmehr im Ausland unterschiedliche Regelungen. Inkompatibilität von Parlamentsmandat und Regierungsammt besteht in Luxemburg, in den Niederlanden, in Portugal, in Norwegen und in Schweden.<sup>14</sup> Auch in Frankreich verliert ein Parlamentsabgeordneter, der Minister wird, sein Mandat an einen Nachrücker. Jüngstes Beispiel dafür war die grüne Umweltministerin Dominique Voynet, die ihren Parlamentssitz an einen Sozialisten abgab.<sup>15</sup> Dagegen besteht in Belgien, Dänemark, Großbritannien, Irland, Italien, Finnland, Spanien und Österreich keine Inkompatibilität zwischen Parlamentsmandat und Regierungsammt.<sup>16</sup> Aber formal werden in den Niederlanden die Minister ebenso vom König ernannt und entlassen wie in Belgien und in Dänemark.<sup>17</sup> In Portugal werden die Minister auf gleiche Weise vom Präsidenten auf Vorschlag des Ministerpräsidenten ernannt wie in der Bundesrepublik Deutschland vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers, und die Regierung ist in beiden Staaten dem Parlament verantwortlich.<sup>18</sup>

*Viertens* stellen die Gegner der Aufrichtung einer Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat die These auf, eine Inkompatibilitätsregelung von parlamentarischem Mandat und Regierungsammt würde »erfahrungsgemäß« zu einem Fachleutkabinett führen, das sich tendenziell von den politischen Entscheidungen entferne. Derartige Modelle würden daher »ein latentes unpolitisches Politikverständnis und die Gefahr einer autoritären Regierungsform« in sich bergen, was in Ländern mit ausgeprägter parlamentarischer Tradition durch ausreichende Gegenkräfte ausgeglichen werde, was aber angesichts der etatistischen und unpolitischen Traditionen in Deutschland bedenklich sei.<sup>19</sup>

Das Argument von der »Gefahr einer autoritären Regierungsform«, die vom Modell eines Fachleutkabinetts ausgehe, hatte in den ersten Jahrzehnten der Existenz der Bundesrepublik Deutschland durchaus seine Berechtigung, dürfte aber nach einem halben Jahrhundert parlamentarischer Demokratie in Deutschland kaum noch schwerer wiegen als in anderen westeuropäischen Ländern. Die Tendenz zum Fachleutkabinett in den Bundesländern zeichnet sich heute dadurch ab, daß Fachleute in die Regierung berufen werden, die dem Landesparlament erst gar nicht angehören. In Sachsen-Anhalt gehörten beispielsweise in der zweiten Legislaturperiode von acht Ministerinnen und Minister vier dem Landtag nicht an, darunter mit Heidrun Heidecke nur eine, die ihr Landtagsmandat niedergelegt hatte. Das Problem parlamentsfremder Minister scheint mir viel weniger dann aufzutreten, wenn ein Landtagsabgeordneter zum Landesminister berufen wird und er daraufhin sein Mandat niederlegt, als vielmehr dann, wenn Persönlichkeiten aus fernen Bundesländern oder »Quereinsteiger« aus Wirtschaft und Verwaltung zu Landesministern berufen werden, nur weil man glaubt, in den eigenen parlamentarischen Reihen über keine kompetenten Fachleute zu verfügen.

*Fünftens* erklären die Gegner der Aufrichtung einer Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat, es möge zwar Bedenken wegen der Einschränkung der Kontrollaufgabe des Parlaments

durch die Verbindung von Abgeordnetenmandat und Aufgaben der Regierung geben, jedoch würden die weiteren Aufgaben des Parlaments – nämlich Einflußnahme und Steuerung – gestärkt, wenn Mitglieder des Parlaments Mitglieder der Regierung sind. »Dies ergibt sich aus der Möglichkeit der direkten Einwirkung auf die Exekutive und die Intensität der Verantwortlichkeit des Kabinettsmitglieds gegenüber seinen Fraktionskollegen,«<sup>20</sup> schreibt der Jurist Uwe Schneider in einem Gutachten für den Landtag von Sachsen-Anhalt. Und auch die meisten Bundestagsabgeordneten der Grünen halten es für wichtig, daß Minister über ihr Abgeordnetenmandat in die Arbeit der Fraktion eingebunden seien.<sup>21</sup>

Die Wirklichkeit sieht allerdings ganz anders aus, als hier beschrieben. Es sind nicht die Abgeordneten der Regierungspartei(en), die den entscheidenden Einfluß auf »ihre« Minister ausüben. Vielmehr sind es die Minister, die wirkungsvoll »ihre« Abgeordneten beeinflussen. Johannes Köhler hat bereits 1963 in seiner Untersuchung zur Inkompatibilitätsproblematik in Bayern festgestellt, daß die Minister und Staatssekretäre der bayerischen Staatsregierung, gestützt auf ihren Verwaltungsapparat, auf ihren Informationsvorsprung, auf ihre Autorität als Minister bzw. Staatssekretär usw., die Abgeordneten des bayerischen Landtages im Sinne der von ihnen geplanten Entscheidungen beeinflussen, und nicht etwa die Abgeordneten »ihre« Minister. Köhler plädierte daher für die Einführung der Inkompatibilität für die Angehörigen der bayerischen Staatsregierung mit dem Abgeordnetenmandat und kam zu dem eindeutigen Schluß: »Rechtens dürfte kein Mitglied der Regierung in Bayern gleichzeitig Mitglied des Bayerischen Landtages sein.«<sup>22</sup> Und selbst Uwe Schneider muß bei der Beantwortung der Frage nach den konkreten Auswirkungen des Spannungsverhältnisses zwischen Ministeramt und Landtagsmandat auf die parlamentarische Arbeit des Landtages von Sachsen-Anhalt einräumen, »daß die Minister mit Mandat, weil sie intensiv am fraktionsinternen Willensbildungsprozeß teilnehmen, ihre Vorhaben in größerem Umfang umsetzen können als Regierungsmitglieder ohne Mandat«<sup>23</sup>.

*Sechstens* wird die Frage der funktionsgerechten Funktionsausübung, die von den meisten Autoren im Zusammenhang mit anderen, der Inkompatibilität unterliegenden Personengruppen aufgeworfen wird, im Kontext der Verquickung von Ministeramt und Abgeordnetenmandat in der Regel überhaupt nicht diskutiert. Das betrifft ähnlich das im Zusammenhang mit anderen Inkompatibilitäten herangezogene Überlastungsargument.

Doch gerade in diesem Zusammenhang spielt die Frage der funktionsgerechten Funktionsausübung eine eminent wichtige Rolle. Renate Künast, Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90 / Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus, weist in einem Gutachten darauf hin, daß ein Regierungsmitglied in der Regel nicht in der Lage sein wird, die Mittel, die ihm als Abgeordnetem zur Verfügung stehen, auch zu nutzen. Ein Regierungsmitglied stelle normalerweise keine Anfragen und Anträge, und die Stellung eines Mißtrauensantrages gegen ein anderes Regierungsmitglied sei politisch schier undenkbar.<sup>24</sup>

20 Uwe Schneider in: Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission, a.a.O., Anlage 2, S. 19.

21 Siehe taz – die tageszeitung, Berlin, Ausgabe West, 23. Oktober 1998.

22 Johannes Köhler: Die Inkompatibilität in Bayern. Untersuchungen über die Frage der Unvereinbarkeit der gleichzeitigen aktiven Ausübung des öffentlichen Dienstes und eines Landtagsmandates, München 1963, S. 47.

23 Uwe Schneider in: Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission, a.a.O., Anlage 4, S. 13.

24 Siehe Renate Künast in: Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission, a.a.O., Anlage 3, S. 18.

25 Zit. in: Annette Fischer: Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, Frankfurt am Main 1995, S. 113.

26 Uwe Schneider in: Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission, a.a.O., Anlage 4, S. 13.

27 Dimitris Th. Tsatsos in: Die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und Regierungsamt in der Parteiendemokratie, a.a.O., S. 21.

28 So Uwe Schneider in seiner gutachterlichen Stellungnahme. Siehe Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission, a.a.O., Anlage 2, S. 17/18.

29 Siehe Gerd Sturm: Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeit im geltenden deutschen Staatsrecht, München 1967, S. 99; Heinz Laufer: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992, S. 101 und S. 288; Paul Kevenhörster: Abgeordneter, in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Uwe Andersen und Wichard Woyke, Opladen 1993, S. 3.

30 Siehe taz – die tageszeitung, Berlin, Ausgabe West, 23. Oktober 1998.

Auf einen anderen Aspekt des Problems hat H. Meyer in einer Anhörung zum Hessischen Abgeordnetengesetz von 1989 zu Recht aufmerksam gemacht: »Das Parlament arbeitet in seinen Ausschüssen, wenn es arbeitet, und die Minister sind nicht Mitglieder von Ausschüssen, sondern wenn sie im Ausschuß erscheinen, dann vertreten sie ihre ministerielle Position. In der Außenbeziehung taucht der Minister immer als Minister und der Ministerpräsident immer als Ministerpräsident auf. Er geht nicht auf ein Feuerwehrfest und sagt: Ich komme hier als Abgeordneter. – Jeder weiß: Er kommt als Ministerpräsident. Er kann es auch gar nicht anders, das wäre lächerlich. Das heißt, die Tätigkeit, die er ausübt, ist immer eine Ministerpräsidententätigkeit. Die einzige Abgeordnetentätigkeit, die er ausübt, eine echte, ist es, wenn es auf die Stimme ankommt, den Finger zu heben.«<sup>25</sup>

Insgesamt läßt es die Arbeitsbelastung eines Ministers oder gar eines Ministerpräsidenten gar nicht zu, auch noch effektiv dem Vollzeit-Job eines Abgeordneten nachzugehen. Hinsichtlich der konkreten Auswirkungen des Spannungsverhältnisses zwischen Ministeramt und Abgeordnetenmandat auf die parlamentarische Arbeit des Landtages von Sachsen-Anhalt muß auch Uwe Schneider als augenfälligste Auswirkung der Ministerkompatibilität feststellen, daß die Minister »ihre parlamentarischen Aufgaben nur sehr eingeschränkt wahrnehmen«<sup>26</sup>. Und der Rechtswissenschaftler Dimitris Th. Tsatsos, Professor an der FernUniversität Hagen, stellt fest, daß »die gleichzeitige und volle Ausübung beider Funktionen ... für ein und denselben Menschen ausgeschlossen«<sup>27</sup> ist.

*Siebertens* suggerieren oder behaupten die Gegner der Aufrichtung einer Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat, daß eine Inkompatibilitätsregelung von Parlamentsmandat und Ministeramt bereits insofern fraglich sei, als Art. 137 Abs. 1 GG als abschließende Regelung im Bereich der Inkompatibilitätsvorschriften der Schaffung von Unvereinbarkeiten für Minister entgegenstehen würde.<sup>28</sup>

Dem ist entgegen zu halten, daß zum einen Minister keine Beamten, sondern Amtsträger sind. Art. 137 Abs. 1 GG ist auf Drängen der Alliierten mit dem Blick auf den staatlichen Verwaltungsapparat aufgenommen worden. Zum anderen resultieren Inkompatibilitäten nicht nur aus Art. 137 Abs. 1 GG. Inkompatibilität besteht beispielsweise auch zwischen Bundestagsmandat und Bundesratssitz, zwischen dem Amt des Bundespräsidenten und dem Bundestagsmandat, zwischen einem Ministeramt und dem Amt des Parlamentspräsidenten usw.<sup>29</sup>

*Achtens* vertreten die Gegner der Aufrichtung einer Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat die Position, daß ein Minister, der sein Parlamentsmandat aufgibt, gegenüber seinen Ministerkollegen schlechtergestellt würde und mit ihnen nicht (mehr) auf gleicher Augenhöhe verhandeln könne. Nur die gleichzeitige Mitgliedschaft in Fraktion und Kabinett erlaube den Ministern eine starke, unabhängige Stellung gegenüber ihren Kabinettskollegen, argumentiert der Bundesvorstand der Grünen.<sup>30</sup>

Im Bundeskabinett haben jedoch keineswegs alle von der SPD bestellten Minister ein Parlamentsmandat inne. Sowohl Werner

Müller, Bundeswirtschaftsminister, als auch Walter Riester, Bundesarbeitsminister und der Kulturbeauftragte der Bundesregierung, Staatsminister Michael Naumann, haben keinen Sitz im Bundestag inne.<sup>31</sup> Doch gerade der Bundeswirtschaftsminister hat nach dem Rücktritt Oskar Lafontaines an Einfluß in der Bundesregierung gewonnen. Von einer gegenüber den anderen Ministern »geschwächten Stellung« kann also gar keine Rede sein.

*Neuntens* behaupten die Gegner der Aufrichtung einer Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat, daß eine Inkompatibilitätsregelung von Parlamentsmandat und Ministeramt dazu führen würde, daß die Minister ihre »Sicherheit« und »Unabhängigkeit« verlieren würden. Sie könnten sich im Falle eines Scheiterns der Regierung nicht auf ihr Abgeordnetenmandat zurückziehen und könnten sich daher genötigt sehen, in der politisch gescheiterten Regierung auszuharren und an ihrem Ministeramt festzuhalten. Die Bundesvorstandssprecherin der Grünen, Gunda Röstel, meint denn, daß es aus den Erfahrungen auf der Länderebene heraus »nicht klug ist, wenn Minister ihre Sicherheit und Unabhängigkeit verlieren, indem sie ihr Mandat niederlegen«<sup>32</sup>. Und der Rechtswissenschaftler Thomas Würtenberger, Professor an der Universität Freiburg, sieht für den Fall einer Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat die Gefahr, daß viele Parlamentarier lieber ihr »sicheres« Mandat behalten würden, »als eine unsichere Karriere als Minister zu beginnen«, da eine Rückkehr auf das Parlamentsmandat nach einer »Auswechslung« als Minister erst wieder nach Neuwahlen möglich sei.<sup>33</sup>

Es darf wohl mit Recht bezweifelt werden, ob jemand, der ein Amt als Minister nur dann antritt, wenn ihm jederzeit die Rückkehr auf sein »sicheres« Parlamentsmandat möglich ist, überhaupt als Minister geeignet ist. Wenn heute Konservative und Neoliberale von jedem Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger fordern, Flexibilität und Risikofreude an den Tag zu legen, so muß es doch sehr verwundern, wenn Vertreter dieser politischen Kräfte allen Ernstes gerade Minister und Abgeordnete von einer solchen Forderung ausnehmen. Es ist zu fragen, ob nicht aus solchen Denkweisen ein gut Teil der Probleme in der heutigen Bundesrepublik resultiert, die gerade von Konservativen und Neoliberalen mit Reformstau, Unbeweglichkeit, Risikoscheu, Besitzstandsdenken und Politikverdrossenheit umschrieben werden!

Alle Argumente der Gegner der Aufrichtung einer Inkompatibilität von Ministeramt und Abgeordnetenmandat halten einer kritischen Überprüfung nicht stand. Die Vertreter sowohl der PDS-Fraktion als auch der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen in der Enquête-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt »Rechtliche und materielle Sicherstellung der Ausübung des Landtagsabgeordnetenmandats« haben daher für eine solche Inkompatibilität plädiert. In dem 1998 vorgelegten Abschlußbericht der Kommission hat die PDS-Fraktion den Standpunkt vertreten, »daß die Interessenkonflikte, die durch die gleichzeitige Ausübung eines Landtagsmandates und eines Ministeramtes entstehen können, es zwingend nahe legen, eine Inkompatibilität zwischen Landtagsmandat und Ministeramt aufzurichten«<sup>34</sup>. Und auch die bündnis-

31 Siehe ebenda.

32 »Die Steuerreform ist ein riesiger Schritt«. Gunda Röstel, Vorstandssprecherin der Grünen, über die Kritik an der rot-grünen Koalitionsvereinbarung, den Streit bei den Grünen über die Trennung von Amt und Mandat sowie ein mögliches neues Führungsduo Röstel / Künast an der Parteispitze (Interview), in: taz – die tageszeitung, Berlin, Ausgabe West, 23. Oktober 1998.

33 So Thomas Würtenberger in seiner gutachterlichen Stellungnahme. Siehe Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission, a.a.O., Anlage 1, S. 13.

34 Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquête-Kommission, a.a.O., S. 29.

35 Siehe ebenda, S. 30.

36 Ingo von Münch:  
Minister und Abgeordneter  
in einer Person: die andau-  
ernde Verhöhnung der Ge-  
waltenteilung, a.a.O., S. 35.

grüne Fraktion sah damals »gute Gründe«, »nachdrücklich« für eine Trennung von Landtagsmandat und Ministeramt einzutreten.<sup>35</sup> Der Staatsrechtler Ingo von Münch äußerte etwa zur gleichen Zeit in einem Plädoyer für die strikte Trennung von Amt und Mandat, zum Beispiel bei Bundesministern und Bundestagsabgeordneten: »Kein Gesäß ist so breit, daß jemand gleichzeitig auf der Regierungsbank und auf einem Abgeordnetenstuhl sitzen kann.«<sup>36</sup>