

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Stephan Brandner, Thomas Seitz, Fabian Jacobi, Tobias Matthias Peterka, Dr. Götz Frömming, Dr. Malte Kaufmann, Jörn König, Edgar Naujok, Jan Wenzel Schmidt und der Fraktion der AfD**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Gesetz zur Trennung von Amt und Mandat)**

#### **A. Problem**

Einer der wichtigsten Bausteine des Rechtsstaates ist der Grundsatz der Gewaltenteilung: Das Grundgesetz bestimmt in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 eindeutig (und über Art. 79 Abs. 3 unabänderlich), dass die Staatsgewalt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“ ausgeübt wird, d. h. durch voneinander gesonderte Organe.<sup>1</sup>

Es widerspricht dem Grundsatz der Gewaltenteilung, wenn Mitglieder der Exekutive (der Regierung) gleichzeitig Mitglieder der Legislative, also des Parlaments sind. Es ist die Aufgabe der Abgeordneten des Parlaments, die Regierung zu kontrollieren, auch dann, wenn sie selbst Mitglied einer Regierungsfraktion sind. Liegt eine personelle Verquickung von Abgeordnetem und Minister vor, ist diese Kontrolle außer Kraft gesetzt.

In Deutschland sind die Mitglieder der Bundesregierung jedoch in der Regel zugleich auch Mitglieder des Deutschen Bundestages.<sup>2</sup> So gehört es eher zur Ausnahme, dass ein Regierungsmitglied nicht gleichzeitig Parlamentarier ist. Unterschieden wird dabei zwischen den „typischen“ und den „situationsbedingten“ Nichtmitgliedschaften im Bundestag. „Typische Nichtmitgliedschaften finden sich z. B. bei Experten und ranghohen Beamten, die in ein Ministeramt gerufen werden, situationsbedingte Nichtmitgliedschaften oft bei Politikern, die kurzfristig wegen überraschender Minister- oder Regierungswechsel in das Bundeskabinett eintreten.“

Seit der ersten Wahlperiode waren nur 58 Regierungsmitglieder (einschließlich Bundeskanzler) ohne Bundestagsmandat. Aktuell sind Nancy Faeser, Bundesministerin des Innern und für Heimat, Clara Geywitz, Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Christine Lambrecht, Bundesministerin der Verteidigung und Wolfgang Schmidt, Bundesminister für besondere Aufgaben

---

<sup>1</sup> Vgl. v. Münch: Minister und Abgeordneter in einer Person: die andauernde Verhöhnung der Gewaltenteilung NJW 1998, 34

<sup>2</sup> Vgl. DHB Kapitel 6.8 Regierungsmitglieder ohne Bundestagsmandat 18.01.2022 abrufbar unter: [www.bundestag.de/resource/blob/196258/4c93c80e5d8bcd5e1102f4d8393148a4/Kapitel\\_06\\_08\\_Regierungsmitglieder\\_ohne\\_Bundestagsmandat-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/196258/4c93c80e5d8bcd5e1102f4d8393148a4/Kapitel_06_08_Regierungsmitglieder_ohne_Bundestagsmandat-data.pdf)

und Chef des Bundeskanzleramtes, Regierungsmitglieder ohne Bundestagsmandat.<sup>3</sup>

Eine ähnliche Situation findet sich in den Ländern: hier bilden nur die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen (Art. 108 Abs. 1) und die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (Art. 38a Abs. 1) Ausnahmen. Sie erklären Regierungsamt und Abgeordnetenmandat für miteinander unvereinbar.

Gewaltenteilung als Strukturprinzip der Staatsorganisation verlangt als Grundsatz, dass in wirksamer Weise die Ausübung staatlicher Macht der „wechselseitigen Begrenzung und Kontrolle“ unterworfen ist.<sup>4</sup> Der Grundsatz der Gewaltenteilung gilt allerdings nicht ausnahmslos. Das wichtigste Beispiel einer solchen Ausnahme ist das Ordnungsrecht der Regierung. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb Durchbrechungen, also sogenannte Verschränkungen der Gewaltenteilung für verfassungsrechtlich zulässig erklärt. So konstatiert es: „Nicht absolute Trennung, sondern gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung der Gewalten ist dem Verfassungsaufbau des Grundgesetzes zu entnehmen“<sup>5</sup> (BVerfGE 34, 52 [59] = NJW 1972,451). Dass das Bundesverfassungsgericht aber explizit die gegenseitige Kontrolle als Gebot des Grundsatzes der Gewaltenteilung nennt<sup>6</sup> und deutlich macht, dass das parlamentarische Regierungssystem grundlegend auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt ist, ist die Trennung von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat zwingend erforderlich.

## **B. Lösung**

Die Ergänzung des Grundgesetzes um eine Regelung, die, angelehnt an die Verfassungen der Freien Hansestadt Bremen und der Freien und Hansestadt Hamburg, das Regierungsamt und das Abgeordnetenamt für unvereinbar erklärt, ist zwingend erforderlich, um dem Grundsatz der Gewaltenteilung gerecht zu werden.

## **C. Alternativen**

Keine.

## **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keine.

## **E. Erfüllungsaufwand**

Keiner.

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Keiner.

---

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 95. EL Juli 2021, GG Art. 79 Rn. 147

<sup>5</sup> BVerfGE 34, 52 [59] = NJW 1972,451

<sup>6</sup> Vgl. dazu auch BVerfGE 67, 100 [130] = NJW 1984, 2271/2273

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

**F. Weitere Kosten**

Keine.



**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes  
(Gesetz zur Trennung von Amt und Mandat)**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

**Änderung des Grundgesetzes**

Dem Artikel 64 Absatz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist, wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Mitglieder der Bundesregierung können nicht gleichzeitig dem Deutschen Bundestag angehören.“

**Artikel 2**

**Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 7. November 2022

**Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Gesetzentwurf dient dem Ziel, die Trennung von Amt und Mandat verbindlich für die Mitglieder der Deutschen Bundesregierung und des Deutschen Bundestages im Grundgesetz zu verankern. Dabei handelt es sich um einen wesentlichen Baustein zur Stärkung der Gewaltenteilung in Deutschland. Das gleichzeitige Innehaben von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat stellt eine schwerwiegende Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung dar. Zur Gewaltenteilung gehört auch die personelle Gewaltenteilung, die sich in Unvereinbarkeiten konkretisiert.

#### II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Eine Änderung des Grundgesetzes ist notwendig, um die Trennung von Amt und Mandat rechtsverbindlich festzuhalten. Mitglieder der Bundesregierung dürfen zukünftig nicht mehr Mitglieder des Deutschen Bundestages sein.

#### III. Alternativen

Keine.

#### IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Artikel 79 Absatz 1 GG.

#### V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union und den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

### B. Besonderer Teil

#### Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Ein Abgeordneter, der zugleich Minister ist, ist durch die ihm durch die Verfassung zugewiesene Aufgabe gehalten, seine eigene Arbeit als Minister zu bewerten und zu kontrollieren. Der Interessenkonflikt dabei ist nicht nur offenkundig: Ein Abgeordneter, der als Vertreter des ganzen Volkes nur seinem Gewissen unterworfen, auftrags- und weisungsungebunden ist, kann gleichwohl nur schwer ohne inneren Widerspruch ein an die Richtlinienkompetenz gebundener Minister sein.<sup>7</sup> Auch wird in der Literatur darauf aufmerksam gemacht, dass sich Interessen-

<sup>7</sup> Vgl. Jürgen Grünert: Amt, Mandat und »Mehrfach- Alimентация«, in: Verwaltungsrundschau. Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, Köln, 1992, Nr. 12, S. 417

kollisionen weiterhin daraus ergeben, dass bei gleichzeitiger Ausübung von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt diejenigen, denen das Parlament einen Haushalt zur Verfügung stelle, bei der Abstimmung über eben diesen Haushalt teilnehmen würden.<sup>8</sup>

Die Mehrheit der rechtswissenschaftlichen Literatur erkennt diese Widersprüche an – nimmt sie aber billigend als Verfassungsgewohnheitsrecht, das seinen Ursprung im Weimarer Parlamentarismus hat, in Kauf.<sup>9</sup> Pauschale Hinweise auf „die parlamentarische Tradition“ oder auf „das parlamentarische Regierungssystem“ lassen vermuten, dass es Kritikern einer Trennung von Amt und Mandat zumindest auch um die Sorge der Minister um ihre politische Zukunft nach einem etwaigen Verlust des Ministeramtes geht.<sup>10</sup> Nicht zuletzt ist auch fragwürdig, inwieweit es einem Bundesminister möglich sein soll, allein zeitlich betrachtet, neben den Aufgaben des Ministers in vollem Umfang die Arbeit eines Abgeordneten zu übernehmen, denn schließlich verlangt nach dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts das zur „Hauptbeschäftigung“ gewordene Mandat „den ganzen Menschen“.<sup>11</sup>

Der Gesetzentwurf darf nicht losgelöst von der Forderung gesehen werden, auch die Parlamentarischen Staatssekretäre abzuschaffen. So wird zutreffend festgestellt, „es wäre ein Irrwitz, parlamentarische Staatssekretäre zu haben, den Ministern aber das Parlamentsmandat zu verwehren“.<sup>12</sup>

### **Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Minister, die gleichzeitig ein Abgeordnetenmandat haben, müssen dieses niederlegen.

---

<sup>8</sup> 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

<sup>9</sup> Vgl. dazu Edzard Schmidt-Jortzig: Das rechtliche Fundament der Ministerkompatibilität unter dem Grundgesetz, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen, 1974, Nr. 1, S. 139/140

<sup>10</sup> Vgl. v. Münch: Minister und Abgeordneter in einer Person: die andauernde Verhöhnung der Gewaltenteilung NJW 1998, 34

<sup>11</sup> BVerfGE 40, 296 [313] = NJW 1975, 2331 [2332]

<sup>12</sup> Dian Schefold in: Die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und Regierungsamt in der Parteiendemokratie. 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

