

# ARBEIT Recht

Zeitschrift für Arbeitsrechtspraxis  
Herausgeber: Deutscher Gewerkschaftsbund

9/98

September 1998 · Jahrgang XLVI

Dr. Felix Welti\*, Ahrensburg

## Abgeordnete und Arbeitsrecht

### 1. Einleitung

In Deutschland gibt es derzeit ca. 2800 Abgeordnete (nachfolgend Abg.) im Bundestag, in den Landtagen und im Europäischen Parlament. Wesentlich mehr Personen bewerben sich um Parlamentsmandate oder sind als ehemalige Abg. oder Angehörige von den Regelungen betroffen, welche die soziale Situation der Abg. und Wahlbewerber beeinflussen. Diese Fragen sind unmittelbar im GG und den Landesverfassungen sowie genauer in den 18 Abgeordnetengesetzen des Bundes und der Länder geregelt<sup>1</sup>. Sie enthalten das Statusrecht, regeln die Entschädigung und ein eigenständiges Versorgungssystem und enthalten auch eigene Regelungen des Beamten- und des Arbeitsrechts.

\* Der Autor hat zum Thema „Die soziale Sicherung der Abg. des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abg. im Europäischen Parlament“ eine Dissertation vorgelegt, die in Kürze als Buch erscheinen wird.

1 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (AbgG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 21. 2. 96, zuletzt geändert durch Gesetz v. 19. 6. 96. Das Europaabgeordnetengesetz (EuAbgG) verweist in allen hier interessierenden Fragen auf das AbgG, nach dem Vertrag von Amsterdam soll aber ein einheitliches Statut für die Europaabgeordneten erarbeitet werden. Alle sechzehn Bundesländer haben eigene unterschiedliche AbgGesetze.

2 BT-Drucks. 11/7398 S. 13.

3 Vgl. Hess, Sozialstruktur des XIII. Deutschen Bundestages, ZParl 1995 S. 567 ff.; Kaack, Die soziale Zusammensetzung des Deutschen Bundestages in Thaysen/Livingston/Davidson, US-Kongreß und Deutscher BT (1988), S. 128 ff.

4 Vgl. Rebenstorf, Die politische Klasse (1995); von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat (1993); Herzog, Zur Funktion der politischen Klasse in der sozialstaatlichen Demokratie der Gegenwart in Leif/Legrand/Klein, Die politische Klasse in Deutschland (1992); Demirovic, Demokratie und Herrschaft (1997), S. 131 ff.

5 Zu nennen sind die Mechanismen der Kandidatenaufstellung in den Parteien, der abgrenzende Habitus der Funktionsträger, Wirkungen der ausdifferenzierten gesellschaftlichen Arbeitsteilung; hierzu z. B. Rebenstorf; vgl. auch Scheer, Parteien kontra Bürger? (1979); Klatt, Die „Verbeamtung“ der Parlamente, APuZ Nr. 40/1980 S. 25 ff.

6 Vgl. Gusy, Demokratische Repräsentation, ZfP 1989 S. 264.

Eine reine Laufbahn als Berufspolitiker in Abg.- und Regierungsämtern ist nicht die Regel, sondern die Ausnahme. Die meisten Abg. sind vor, während oder nach ihrer Mandatszeit auch als ArbN, Beamte oder Selbständige am Erwerbsleben beteiligt. Die mittlere Mandatszeit liegt bei acht bis zehn Jahren<sup>2</sup> und ist somit nur ein Teil einer Erwerbsbiographie. Dabei zeigen die Ergebnisse der politischen Soziologie, daß Selbständige und Beamte des höheren Dienstes unter den Berufsgruppen, Angestellte, insbes. des öffentlichen Dienstes, unter den ArbN, Akademiker unter den Bildungsschichten, Männer unter den Geschlechtern und 40–60-jährige unter den Altersgruppen bei den Abg. stärker vertreten sind, als es ihrem Anteil in der Bevölkerung entspricht<sup>3</sup>. Die Frage, ob ein bestimmter Teil der Bevölkerung privilegierte Zugangschancen zur Beteiligung an der demokratischen Repräsentation im Staat hat und ob die Verfestigung einer „politischen Klasse“ droht, wird in letzter Zeit lebhaft diskutiert<sup>4</sup>. Die Ursachen für diese Problematik liegen nicht nur im AbgRecht begründet<sup>5</sup>. Jedenfalls ist aber zu fragen, welche Instrumente das Recht bereithält, um abhängig Beschäftigten den Zugang zu einer Wahlbewerbung und zu einer Mandatsausübung zu ermöglichen, insbes. dann, wenn dieser Schritt dem Leitbild der Verfassung entsprechend nicht als Lebensentscheidung, sondern als Kandidatur für eine Wahlperiode von vier oder fünf Jahren verstanden wird. Die damit verbundenen rechtlichen Fragen des Kündigungsschutzes, der Vereinbarkeit von Mandat und Beruf und des Schutzes vor Dequalifikation haben in der öffentlichen Diskussion der vergangenen Jahre im Vergleich zu Fragen der Höhe von Entschädigung und Altersversorgung der Abg. nur eine untergeordnete Rolle gespielt.

### 2. Der Status der Abgeordneten

Abg. haben einen verfassungsrechtlich begründeten status sui generis und sind weder ArbN noch Beamte. Die Ausformung ihres Statusrechts muß den Verfassungsgeboten der demokratischen Repräsentation<sup>6</sup> und des freien

Mandats aus Art. 38 Abs. 1 GG, des Behinderungsverbots, Kündigungs- und Entlassungsverbots aus Art. 48 Abs. 2 GG und des Entschädigungsgebots (Art. 48 Abs. 3 GG) entsprechen<sup>7</sup> und die partielle Unvereinbarkeit von Mandat und öffentlichem Dienst<sup>8</sup> berücksichtigen. Abg. – auch in Landtagen<sup>9</sup> – haben so umfängliche Aufgaben der Gesetzgebung, Regierungskontrolle und politischen Kommunikation<sup>10</sup>, daß eine ehrenamtliche Mandatsausübung nicht erwartet werden kann, ohne dem Entschädigungsgebot und der politischen Chancengleichheit zuwiderzuhandeln<sup>11</sup>. Abg. erhalten darum eine existenzsichernde monatliche Entschädigung, die steuerpflichtig ist. Auch argumentativer Aufwand<sup>12</sup> führt nicht an der Erkenntnis vorbei, daß es sich hierbei letztlich um ein Arbeitsentgelt eigener Art handelt<sup>13</sup>, das für die unabhängige und eigenverantwortliche Ausfüllung des Mandats gezahlt wird. Abg. befinden sich damit in einer durchaus arbeitnehmerähnlichen Situation und unterliegen ähnlichen Risiken wie andere, die auf ständige Verwertung ihrer Arbeitskraft angewiesen sind. Die Sicherung gegen die Risiken von Alter, Invalidität und Arbeitslosigkeit übernimmt heute das beamtenähnlich ausgestaltete System der Abgerversorgung<sup>14</sup>. Der Status der Abg. stünde aber einer Einbeziehung in die Systeme der Sozialversicherung nicht entgegen<sup>15</sup>.

### 3. Abgeordnete und ihr Arbeitgeber

Soweit Abg. vor ihrer Wahlbewerbung und Mandatsübernahme abhängig beschäftigt sind, stellt sich die Frage, wie die zeitlichen Anforderungen der Wahlbewerbung und Abgätigkeit mit der Berufstätigkeit und mögliche politische Interessenkonflikte zwischen Abg. und Arbgeb. gelöst werden. Das GG und die Landesverfassungen enthalten zwar – anders als die Weimarer Reichsverfassung<sup>16</sup> – kein Grundrecht auf Freizeit für staatsbürgerliche Betätigung, aber mit dem Wahlvorbereitungsurlaub (Art. 48 Abs. 1 GG), dem Behinderungs-, Kündigungs- und Entlassungsverbot und dem Entschädigungsgebot hinreichend klare Vorgaben.

#### a. Wahlvorbereitungsurlaub

Der Wahlvorbereitungsurlaub steht allen abhängig Beschäftigten als unbezahlter Sonderurlaub in den zwei Monaten vor der Wahl zu<sup>17</sup>. Durch dieses Institut ist der Wahlkampf als wichtiges Element der demokratischen Repräsentation auch in der Verfassung anerkannt. Der Wahlvorbereitungsurlaub kann als kompletter Sonderurlaub oder in Form gelegentlicher, stundenweiser Arbeitsbefreiung genommen werden<sup>18</sup>. Die Urlaubszeiten sind vorher anzumelden, ein Vorbehalt betrieblicher Bedürfnisse oder eine Kontrolle der Wahlkampfbezogenheit besteht aber nicht<sup>19</sup>. Der Charakter als unbezahlter Urlaub führt dazu, daß der Wahlvorbereitungsurlaub nur bedingt für Chancengleichheit mit sozial privilegierten Kandidaten und Amtsinhabern sorgt<sup>20</sup>. Angesichts klar entgegenstehender gesetzlicher Konzeption kann ein Bezahlungsanspruch leider nicht aus der Verfassung hergeleitet werden<sup>21</sup>. Für den Lebensunterhalt müssen der Kandidat selbst oder seine Partei sorgen. Eine Lohnfortzahlungspflicht, gegebenenfalls verbunden mit einem Lastenausgleich, wäre aber verfassungskonform einführbar<sup>22</sup>.

#### b. Kündigungsschutz

Wahlbewerber und Abg. genießen Kündigungsschutz<sup>23</sup>. Er beginnt mit der Aufstellung und endet ein Jahr nach Ende des Mandats. Ihr Arbgeb. darf ihnen nur aus Gründen kündigen, die zur außerordentlichen Kündigung berechtigen würden<sup>24</sup>. Dabei scheiden wiederum die mandatsbezogenen Gründe, etwa politische Meinungsäußerungen, die der Arbgeb. nicht dulden will, aus. Befristete Arbeitsverhältnisse enden grundsätzlich auch, wenn ArbN zu deren Ende Wahlbewerber oder Abg. sind. Eine nur im Hinblick auf die Mandatsübernahme vorgenommene Befristung wäre aber wegen Umgehung des Kündigungsschutzes unwirksam<sup>25</sup>. Ebenso wenig dürfte eine Befristung bloß deswegen nicht verlängert oder in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis umgewandelt werden, weil der/die ArbN mittlerweile ein Mandat übernommen hat.

#### c. Vereinbarkeit von Mandat und Beruf

Eine Kernfrage ist: Was wird in der Mandatszeit aus dem Arbeitsverhältnis? Arbeitsvertragsrechtlich besteht durch den Kündigungsschutz das Arbeitsverhältnis fort. Es wird keineswegs automatisch als Ganzes suspendiert. Vielmehr begründet jede einzelne Verhinderung durch Parlaments- und Ausschusssitzungen, ihre notwendige Vorbereitung oder Wahlkreistermine einen Anspruch des Abg. auf Arbeitsbefreiung unmittelbar aus dem verfassungsrechtlichen Status<sup>26</sup>. In der Realisierung des Anspruchs liegt

7 Diese Grundsätze sind in den Verfassungen der Bundesländer überwiegend enthalten; ansonsten gelten sie vermittelt über Art. 28 GG Abs. 1 Satz 1 und 2 für die Länder; vgl. *Tsatsos*, Die parlamentarische Betätigung der öffentlich Bediensteten (1970), S. 94 f.; *von Arnim*, Bonner Kommentar, Rn. 12 zu Art. 48 GG; *Schneider*, Alternativkommentar-GG, Rn. 6 zu Art. 48 GG.

8 Vgl. Art. 137 Abs. 1 GG; §§ 5–10 AbgG.

9 Vgl. Schleswig-Holsteinische Enquête-Kommission, Bericht S. 181; *Hoffmann-Riem* (Hrsg.), Bericht der Hamburger Enquête-Kommission, S. 27, 173; *Schneider*, Zum Abgeordnetenbild in den Landtagen, APuZ 5/1990 S. 3 ff.

10 Vgl. *Patzelt*, Abgeordnete und ihr Beruf (1995), S. 49 ff.

11 BVerfGE 40, 296 (312; 315).

12 Vgl. *von Arnim*, Bonner Kommentar (Zweitbearbeitung), Rn. 103 zu Art. 48 GG.

13 In Hamburg jetzt auch als Entgelt bezeichnet. § 2 Abs. 1 HbgAbgG; vgl. *Hoffmann-Riem* (Fn. 9) S. 188 ff.

14 Vgl. *Hoffmann-Riem* (Fn. 9) S. 214.

15 Vgl. *Bull.*, Macht einen neuen Anfang!; Die Zeit, 20. 10. 1995; realisiert in Schweden und der Schweiz, Kessel-Bericht, BT-Drucks. 12/5020 S. 57 f.; vgl. auch BT-Drucks. 11/5499 und 13/4884.

16 Art. 160 WRV.

17 § 3 Satz 1 AbgG, an gleicher Stelle in den meisten Landesgesetzen; § 33 Abs. 1 BRRG, § 89 Abs. 2 Satz 2 BBG; § 36 Abs. 1 DRiG, §§ 25 Abs. 1, 28 Abs. 6 Soldatengesetz.

18 *Schneider*, Alternativkommentar GG, Rn. 4 zu Art. 48.

19 *Schneider*, a. a. O., Rn. 5.

20 *Schneider*, a. a. O., Rn. 6.

21 So aber *Däubler*, Das Arbeitsrecht Bd. 2, Ziff. 7.2.5.2.3.

22 *Plüm.* Die arbeitsrechtliche Stellung der Abgeordneten (1976), S. 180 f.; für eine Ausgleichsregelung *Trute* in *von Münch/Kunig*, GG, Rn. 8 zu Art. 48 GG.

23 § 2 Abs. 3 AbgG; an gleicher Stelle in den meisten Landesgesetzen.

24 Diese Regelung fehlt nur in Hessen und Thüringen. Vgl. LAG Schleswig-Holstein v. 26. 1. 89 – 6 Sa 460/88.

25 Vgl. für den Mutterschutz *BAG* v. 16. 3. 89, DB 1989 S. 1728.

26 *Plüm.* S. 48 ff.; vgl. für BRmitglieder § 37 Abs. 2 BetrVG.

eine Unmöglichkeit der Arbeitsleistung, durch die Arbgeb. von ihrer Vergütungspflicht frei werden<sup>27</sup>. Es verbleiben Zeitreste, aus denen oft weder ArbN/Abg. noch Arbgeb. etwas Sinnvolles zu machen vermögen. So wählt die Mehrheit der Abg. das völlige Ruhen des Arbeitsverhältnisses<sup>28</sup>, eine Option, die schon angesichts der hohen Arbeitsbelastung der Abg. unbedingt möglich sein muß.

Was aber können diejenigen tun, die den Kontakt zu ihrem Arbeitsplatz nicht verlieren möchten? Das *BVerfG* behauptete 1975: „Niemand bewirbt sich um ein Mandat, um es nach vier Jahren wieder aufzugeben.“<sup>29</sup> Aus dieser – auch nicht ganz richtigen<sup>30</sup> – Beobachtung auf die Norm zu schließen und ein Versorgungssystem zu schaffen, das in der Tat eher lange Mandatszeiten fördert<sup>31</sup>, war ein Fehler der Parlamente, den das Verfassungsgericht fast schon vorgegeben hatte<sup>32</sup>. Es muß und wird auch reine Berufspolitiker/innen geben. Demokratische Repräsentation nach dem GG muß aber zugleich die Option bieten, ein Mandat für ein oder zwei Wahlperioden und auch teilzeitig, versehen zu wollen. Dequalifikation im zuvor ausgeübten Beruf und Entfremdung von ihm – und damit verbunden die Gefahr von Abstufung und Verlust des Arbeitsplatzes nach Rückkehr aus dem Mandat – scheint eines der größten Probleme zu sein, durch die Menschen davon abgehalten werden, sich um ein Mandat zu bewerben oder auch dazu gebracht werden, sich für erneute Kandidaturen bis zum Pensionsalter oder zumindest einen endgültigen Berufswechsel in den politischen Bereich zu entscheiden. Das gilt insbes. für die politikfernen Berufsfelder, also praktisch alle, die nicht aus dem juristischen oder sozialwissenschaftlichen Bereich oder aus leitenden Stellungen der Verwaltung, Verbände oder Großunternehmen stammen. Für die beamteten und als ArbN beschäftigten Angehörigen des öffentlichen Dienstes gibt es eine gesetzliche Rückkehrgarantie<sup>33</sup>.

Eine Lösung ist es, durch Verminderung der wöchentlichen Arbeitszeit auf ein Teilzeit-Arbeitsverhältnis während des

Mandats den Kontakt der Abg. mit ihrem Beruf aufrechterhalten und Dequalifikation abzumildern. Ein positiver Einfluß nicht nur auf die einzelnen Abg., sondern auch auf die Politik erscheint möglich. Für ArbN gibt es nur in Berlin, Hamburg und Sachsen Normen der Abgesetze, die eine solche Modifikation der Arbeitsvertragsbedingungen auf Verlangen des abhängig beschäftigten Abg. ermöglichen<sup>34</sup>, für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in sechs Bundesländern<sup>35</sup>. Beispielhaft zitiert sei die Hamburger Regelung:

„Soweit zur ordnungsgemäßen Durchführung der Aufgaben eines Mitglieds eine Arbeitsbefreiung erforderlich ist, ist es in entspr. Umfang von seiner Verpflichtung zur Arbeitsleistung befreit. Einer Zustimmung des Arbgeb. zur Arbeitsbefreiung bedarf es nicht. Für die Dauer ihrer Mitgliedschaft können ArbN (. . .), deren Arbeitsverhältnisse ihren Schwerpunkt in Hamburg haben, nach billigem Ermessen während der Mitgliedschaft die zeitliche Dauer ihrer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit herabsetzen (Teilzeitarbeit). Die/der ArbN muß die betrieblichen Belange der/des Arbgeb. berücksichtigen. Diese können berührt sein, wenn ausgeschlossen erscheint, für die Ausfallzeit einer/eines ArbN eine Teilzeitkraft oder eine Ersatzkraft einzustellen, und der/dem Arbgeb. der Verzicht auf eine solche Kraft nicht zugemutet werden kann. Der Anspruch auf Vergütung ermäßigt sich entsprechend der Herabsetzung der Arbeitszeit.“

Diese Normen geben den Abg. die Möglichkeit, eine individuelle mandatsverträgliche Anpassung der arbeitsvertraglichen Bedingungen zu erreichen. Der Eingriff in die Grundrechte aus der Berufs- und Eigentumsfreiheit der betroffenen Arbgeb. ist durch die Sicherung gleichrangiger Verfassungsgüter gerechtfertigt, zumal eine Härtefallregelung vorliegt<sup>36</sup>. Berlin hat die Geltung der Regelung auch auf Berliner Bundestagsabgeordnete und auf Landtagsabgeordnete anderer Länder, die in Berlin arbeiten, erweitert<sup>37</sup>. Die Gesetzgebungskompetenz für diese arbeitsrechtlichen Normen steht den Landtagen zu. Vereinbarkeitsnormen für Abg. sind zum Statusrecht für Abg. zu zählen<sup>38</sup>. Zudem ist das Arbeitsrecht Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung<sup>39</sup>. Da der Bund für das die Landtagsabgeordneten betreffende Arbeitsrecht von seiner Gesetzgebungskompetenz weder Gebrauch gemacht hat, noch ein Bedarf danach besteht, sind die Landtage auch insofern zur Gesetzgebung berechtigt. Es ist zu wünschen, daß weitere Landtage ihren Abgesetzen entsprechende Normen zufügen und in den genannten Ländern die noch ausstehende Auswertung erfolgt, ob das angestrebte Ziel auch erreicht wurde. Für die Abg. der übrigen Landtage und des Bundestages kann ein Anspruch auf Vertragsanpassung zum Teilzeitarbeitsverhältnis unmittelbar aus den Grundrechten abgelesen werden: Das Demokratieprinzip und das freie Mandat stehen bereits dafür, daß die einfachrechtlichen Regelungen möglichst den demokratischen Wechsel und die Mandatsausübung nach freier Konzeption ermöglichen. Spezieller ist das Behinderungs-, Kündigungs- und Entlassungsverbot: Es steht dafür, daß das vorher innegehabte Arbeitsverhältnis mit der Mandatsübernahme gerade nicht enden muß, und ist nicht nur individuelles Abwehrrecht und grundrechtsgleiches Staatsbürgerrecht<sup>40</sup>, sondern auch objektiver Rechtssatz, dem die Arbeitsgerichte bei der Auslegung des Arbeitsrechts folgen müssen. Eine Behinderung der Abgtätigkeit liegt nicht nur vor, wenn diese aus politischen Gründen erfolgt, sondern auch wenn der Grund der Behinderung der mandatsbedingte Zeitaufwand ist<sup>41</sup>. Ohne Vereinbarkeitsgebot würde das Kündi-

27 § 323 Abs. 1 BGB; *Dobberahn*, Wahlbewerbung und Übernahme eines Mandats durch Arbeitnehmer, NZA 1994 S. 396.

28 *Patzelt*, Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, ZParl 1996 S. 462 (465).

29 BVerfGE 40, 296 (312 f.).

30 Vgl. die zeitweilig von den Grünen praktizierte Rotation.

31 Insbesondere im Bereich der Altersversorgung, die in den meisten Parlamenten erst nach zwei Wahlperioden einsetzt.

32 Vgl. *Schneider* (Fn. 7), Rn. 28 zu Art. 38; *Bull*, Die Zeit, 20. 10. 95; *Czepluch*, Abgeordnetenstatus und politische Partei (1991), S. 207.

33 § 6 Abs. 1 AbgG.

34 § 2 Abs. 4 BerlLABgG; § 8 Abs. 4 und 5 HbgAbgG; § 2 Abs. 4 SächsAbgG.

35 §§ 34 Abs. 1, 37 Abs. 1 BWAbgG; §§ 42 Abs. 1 AbgG in MV, LSA, SH; § 34b Abs. 1 BerlLABgG; § 37 Abs. 1 SächsAbgG.

36 *Zivier*, Verfassung und Verwaltung von Berlin (1992), S. 110.

37 § 5 BerlLABgG: „Die §§ 2 bis 4 gelten auch zugunsten von Mitgliedern anderer gesetzgebender Körperschaften im Geltungsbereich des Grundgesetzes.“ Vgl. dazu *Zivier*, S. 109.

38 *Zivier*, S. 110; *Geller/Kleinrahn*, Die Verfassung des Landes NRW, Anm. 1 zu Art. 46.

39 Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG; vgl. z. B.: BVerfGE 85, S. 226 (234).

40 *Plüm*, S. 17; von *Arnim*, Bonner Kommentar Rn. 6–8 zu Art. 48 GG; *Schneider* (Fn. 7), Rn. 6 zu Art. 48; *Kühne*, ZParl 1986 S. 347 (356).

41 Ähnlich: BAG v. 30. 6. 94, EZA NR. 1 zu Art. 48 GG; *Berkowsky*, Münchner Handbuch § 155, Rn. 14; *Schneider*, a. a. O.: weniger eindeutig aber BVerfGE 42, 312.

gungsverbot für viele ArbN leerlaufen, weil sie nach der Mandatszeit ihren Arbeitsplatz gar nicht wieder einnehmen könnten. Dies alles verdichtet sich zu einem subjektiven Anspruch der ArbN, die zu Abg. gewählt sind, auf Vertragsanpassung zum Teilzeitarbeitsverhältnis während des Mandats.

Zu ergänzen wären die Normen für die Vereinbarkeit noch mit Ansprüchen der ArbN auf die Teilnahme an Schulungsmaßnahmen während des Mandats und danach, wie sie für freigestellte BRmitglieder seit langem vorgesehen sind<sup>42</sup>, um der Dequalifikation entgegenwirken zu können.

Dabei geht es keineswegs darum, Abg. einen Zusatzverdienst zu verschaffen und wirtschaftliche Abhängigkeiten außerhalb des Mandats zu schaffen. Wenn es gewollt wäre, könnte vielmehr ohne Verstoß gegen das Entschädigungsgebot eine zumindest teilweise Anrechnung von Erwerbseinkommen außerhalb des Mandats auf die Entschädigungszahlung gesetzlich verankert werden<sup>43</sup>. Ziel einer Vereinbarkeit und des Schutzes vor Dequalifikation ist nicht, daß Abg. ihr Mandat zur Nebensache wird, sondern zu helfen, daß es ihnen möglich bleibt, im politisch oder persönlich von ihnen, von den Wählern oder von der aufstellenden Partei gewünschten Falle das Mandat zu beenden, ohne von Arbeits- und Berufslosigkeit bedroht zu sein.

#### d. Anrechnung auf die Berufs- und Betriebszugehörigkeit

Die Zeit der Mitgliedschaft in einem Parlament ist jedenfalls auf die Betriebs- und Berufszugehörigkeit voll anzurechnen<sup>44</sup> und entsprechend im Rahmen der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen, bei Abfindungen, Gratifikationen und Jubiläumsszuwendungen sowie bei an die Betriebs- und Berufszugehörigkeit anknüpfenden Tarifnormen zu berücksichtigen. Im Rahmen der betrieblichen oder überbetrieblichen Altersversorgung gilt dies nur im Hinblick auf die Erfüllung der Unverfallbarkeitsfristen<sup>45</sup>. Entsprechendes gilt für die Dienstzeit im Öffentlichen Dienst<sup>46</sup>. Dies trägt dazu bei, die Rückkehr in den zuvor ausgeübten Beruf zu erleichtern.

#### e. Behinderungsschutz und Meinungsfreiheit am Arbeitsplatz

Das Behinderungsverbot<sup>47</sup> schützt vor jedweder Diskriminierung am Arbeitsplatz i. V. m. Wahlbewerbung und Mandatsausübung, so vor Maßregelung, Lohnkürzung oder Umsetzung an unterwertige oder abgelegene Arbeitsplätze<sup>48</sup>. Zusammen mit dem freien Mandat, das nicht nur für die parlamentarische Tätigkeit im engeren Sinne, sondern auch die politische Kommunikation des Abg. in allen Bereichen gilt<sup>49</sup>, und dem Rechtsgrundsatz der Indemnität<sup>50</sup> schützt das Behinderungsverbot die Abg. auch vor der Einschränkung ihrer Meinungsfreiheit am Arbeitsplatz oder durch Repressionen dort. Arbgeb. müssen also von bei ihnen beschäftigten Abg. auch schwere Kritik und den allgemeinen und speziellen Arbeitgeberinteressen zuwiderlaufendes<sup>51</sup> Reden und Handeln in einem Ausmaß dulden, das sie bei anderen Beschäftigten berechnen würde, diese zu maßregeln oder gar zu kündigen.

#### f. Abgeordnete mit Kindern

Die Abgesetze sehen keine Kinderzuschläge oder besonderen Kinderbetreuungsmöglichkeiten vor. Auch der ar-

beitsrechtliche Teil des Erziehungsurlaubsgesetzes<sup>52</sup> und das Mutterschutzgesetz sind nicht anwendbar. Hier ist möglicherweise eine Ursache zu finden, warum gerade jüngere Frauen in den Parlamenten schwach vertreten sind<sup>53</sup>. Die Arbeitszeiten und -bedingungen der Abg. sind eher familienunfreundlich<sup>54</sup>, obwohl erhebliche Teile der Arbeitszeit prinzipiell frei eingeteilt werden können. Zuschüsse für die Kinderbetreuung durch Tageseltern zu Zeiten, in denen keine öffentliche Kinderbetreuung verfügbar ist, wären geeignet, die politische Chancengleichheit zu fördern<sup>55</sup>. Die Mutterschutzbestimmungen müßten auch im Parlament eingehalten werden<sup>56</sup>. Zumindest für die Einhaltung der Mutterschutzfristen<sup>57</sup>, grundsätzlich aber auch für die Möglichkeit von männlichen und weiblichen Abg., Erziehungsurlaub zu nehmen, ist abweichend von aller sonstigen Praxis auch ein „ruhendes Mandat“ zu fordern: Nachrücker von der Liste sollten für die entsprechende Frist das Mandat übernehmen und dann wieder ausscheiden. Die anderweitigen Bedenken gegen das ruhende Mandat – Manipulations- und Druckmöglichkeiten<sup>58</sup> – gäbe es hier nicht, jüngeren Frauen und Männern würde die Entscheidung für ein Mandat (und für ein Kind) erleichtert.

#### g. Behinderte Abgeordnete

Eine Schwerbehindertenquote kennt das politische System nicht. Auch daher ist bei der Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen der Abg. besonders darauf zu achten, daß behinderungsbedingte Nachteile von Abg. so weit als möglich kompensiert werden. In zahlreichen Einzelfällen ist dies auch von den Parlamenten getan worden. Einen Rechtsanspruch darauf enthält aber nur das AbgGesetz von

42 § 38 Abs. 4 BetrVG.

43 Anders, aber zweifelhaft: BVerfGE 40, 296 (318).

44 § 4 Abs. 1 AbgG.

45 § 4 Abs. 2 AbgG, § 1 BetrAVG.

46 § 7 AbgG.

47 In Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG und § 2 Abs. 1 und 2 AbgG, in den Ländergesetzen überwiegend an gleicher Stelle.

48 BT-Drucks. 7/5531, S. 14.

49 *Ismayr*, Parlamentarische Kommunikation und Abgeordnetenfreiheit (1982), S. 81 f.; *Wefelmeier*, Repräsentation und Abgeordnetenmandat (1991), S. 162 ff.

50 Art. 46 Abs. 1 GG begrenzt den Schutzbereich allerdings auf Äußerungen im Parlament; anders die Regelungen in Art. 37 BWVerf, Art. 35 Abs. 1 BerlVerf, Art. 94 BremVerf, Art. 95 HessVerf, Art. 47 NWVerf, Art. 93 RhPfVerf, Art. 55 Abs. 1 SächsVerf, Art. 55 Abs. 1 ThürVerf, die diese Einschränkung nicht machen, und Art. 81 Abs. 1 der Verfassung des Saarlandes, der ausdrücklich die berufliche Indemnität erwähnt.

51 Zu dieser Problematik BAG v. 28. 9. 72, JZ 1973 S. 375, BAG v. 26. 5. 77, ArbuR 1978 S. 188, BAG v. 9. 12. 83, AP Nr. 73 zu § 626 BGB; kritisch dazu *Kempff*, Meinungsfreiheit im Betrieb?, AiB 1996 S. 265 ff.

52 Insbesondere §§ 15, 18 BErzGG.

53 *Hoecker*, Frauen in der Politik (1986), S. 103 ff.; *Rebenstorff*, S. 54 f.; *Benhabib*, Über das zeitgenössische Unbehagen an der Demokratie, Frankfurter Rundschau, 12. 10. 96.

54 *Parzelt*, S. 300 ff.

55 Ein solcher Anspruch wurde für ein weibliches Mitglied eines GBR zugesprochen vom LAG Frankfurt/M. – 4/12 Ta BV 146/96.

56 §§ 2 Abs. 3, 7 Abs. 1, 8 MuSchG; u.a. Pausen und Verzicht auf Sitzungen nach 23 Uhr.

57 §§ 3 Abs. 2, 6 Abs. 1 MuSchG.

58 Vgl. *Hess*, StGH v. 7. 7. 77, NJW 1977 S. 2065.

Sachsen-Anhalt<sup>59</sup>: „Für Abg., die auf Grund ihrer Behinderung nur unter besonderen Bedingungen das Mandat wahrnehmen können, trifft der Präsident im Einvernehmen mit dem Ältestenrat besondere Regelungen insbes. für die Erstattung der z. B. durch Begleitpersonen verursachten Kosten.“ Solche Regelungen sollten auch in anderen Abg. Gesetzen verankert werden, um Rechtssicherheit zu schaffen und Chancengleichheiten zu vermeiden, die beispielsweise dadurch entstünden, daß Abg. mit Behinderungen große Teile ihrer Entschädigung für Assistenz oder Hilfsmittel ausgeben müßten.

#### 4. Die Situation der Selbständigen

Während ArbNähnliche<sup>60</sup>, HeimarbN und Gleichgestellte in den ArbNSchutz der Abg. Gesetze jedenfalls einbezogen sind, ist dies für Selbständige strittig. Gerade die Geltung des Kündigungsverbots unter gesellschaftsvertraglich verbundenen Selbständigen ist vom BGH zuletzt abgelehnt worden<sup>61</sup>. Die neuere Rspr. ist aber falsch<sup>62</sup>: Mit dem Verbot der Kündigung von ArbN und der Entlassung von Beamten sind große Teile der Erwerbsbevölkerung in den Schutz ihrer Erwerbsbasis und der Verwertung ihrer Arbeitskraft im Falle einer Mandatsbewerbung und -übernahme einbezogen. Systematik und Entstehungsgeschichte des Art. 48 Abs. 2 GG erbringen kein stichhaltiges Argument für den Ausschluß der Selbständigen. Auch diese müssen vor politischen Pressionen aus der wirtschaftlichen Sphäre und vor Nachteilen aufgrund ihres staatsbürgerlichen Zeitaufwandes geschützt werden. Eine Interessenabwägung im Einzelfall als gesonderter Schritt bei der

Anwendung des Kündigungsverbots und des Rechts auf Vertragsanpassung wäre geeignet, der Vielzahl möglicher Konstellationen gerecht zu werden.

#### 5. Abgeordnete und gesetzliche Arbeitsförderung

Abg. sind als solche in keinen Zweig der Sozialversicherung einbezogen, auch nicht in die gesetzliche Arbeitsförderung. Ein Anspruch hierauf wurde vom BSG unter Verweis auf das bestehende Sondersicherungssystem abgelehnt, das für den Schutz gegen Arbeitslosigkeit den Anspruch auf Übergangsgeld vorsieht<sup>63</sup>. Das Übergangsgeld ist nach seiner heutigen Höhe<sup>64</sup> nur dann erklärbar, wenn ihm neben der Funktion der Lebensunterhaltssicherung – vergleichbar dem Arbeitslosengeld – auch die Funktion einer Abfindung beigelegt wird. Es ist nicht fernliegend, eine Abfindung an Personen zu zahlen, die aus einem periodisch neu zu besetzenden wichtigen Amt wie dem Abg. Mandat ausgeschieden sind. Wünschenswert wäre allerdings, diesen Zweck der Übergangsgeldzahlungen auch transparent auszuweisen. Daneben hat das Übergangsgeld auch noch den Zweck, Maßnahmen der Reintegration ins Erwerbsleben zu finanzieren<sup>65</sup>. Angesichts der äußerst unterschiedlichen Probleme der ausscheidenden Abg. – je nach erlerntem Beruf, politischem Standort und Stellenwert – wäre es sinnvoll, hierfür einen individuellen und bedarfsorientierten Anspruch anstelle eines Pauschalanspruchs zu schaffen. Eine andere Möglichkeit wäre es, die Abg. in das System der gesetzlichen Arbeitsförderung als Beitragszahler und Leistungsberechtigte einzubeziehen. Hierzu würde eine einfache Gesetzesänderung genügen. Mit der Kategorie der Berufsrückkehrer würde das SGB III auch schon den richtigen Ansatzpunkt für einen Leistungsanspruch bieten<sup>66</sup>. Arbeitslosigkeit wäre nach den allgemeinen Regeln abgesichert, und für das Sondersystem der Abg. bliebe in diesem Falle nur noch Qualifizierungsaufwand im Einzelfall und die klar ausgewiesene Abfindung als Entschädigung für den sozialen Ausgliederungsaufwand<sup>67</sup>.

#### 6. Schluß

Es wäre wünschenswert, daß die rechtspolitische Debatte sich zukünftig nicht nur auf das Anprangern tatsächlicher und vermeintlicher Privilegien der Abg. beschränken würde<sup>68</sup>, sondern verstärkt über unausgeschöpfte Möglichkeiten eines demokratiefördernden Rechts der Wahlbewerbung und der Abg. – gerade aus dem Arbeitnehmerkreis – geführt würde. Zugleich könnten die Parlamente zwar nicht jede, aber doch manche überzogene Kritik weit besser parieren, wenn sie ihr wenig transparentes und systematisches Sonderrecht zugunsten einer Einbeziehung in die Sozialversicherung einschränken und nur noch diejenigen Rechte und Ansprüche gesondert normieren würden, deren besonderer Bedarf sich auch aus dem Abg. Status ergibt.

59 § 13 LSAAbgG.

60 Berkowsky (Fn. 41), § 155, Rn. 8, 9.

61 So BGH v. 2. 5. 85, BGHZ 94, 248; anders noch BGH v. 6. 5. 65, BGHZ 43, 384.

62 Insbesondere dargelegt bei Kühne, Kündigung freiberuflich beschäftigter Parlamentsbewerber, ZParl 1986 S. 347 ff.; dagegen Feuchte, Zur Geschichte und Auslegung des Behinderungsverbots in Art. 48 Abs. 2 GG, AöR 111/3 (1986), S. 325.

63 BSG v. 26. 7. 89, SozR 4100 § 107 AFG Nr. 4.

64 Vgl. § 18 AbgG und die Länderregelungen; monatlicher Anspruch in Höhe von 100% der Entschädigung für sechs bis achtzehn Monate (Bundestag), ab dem zweiten Monat werden Erwerbs- und Versorgungseinkünfte angerechnet.

65 BT-Drucks. 13/1825, S. 5.

66 § 20 Abs. 3 SGB III nennt die Berufsunterbrechung für Kindererziehung und Pflege und knüpft daran den Anspruch auf Teilnahme an beruflicher Fortbildung; Berufsunterbrechung für bezahlte und ehrenamtliche Staatsbürgertätigkeit könnte hinzugefügt werden.

67 Vgl. zum Zweck der Abfindung: Gamillscheg, Zur Abfindung bei Verlust des Arbeitsplatzes, FS Bosch (1976), S. 209 ff.; Teichmüller, Die Betriebsänderung (1983), S. 80; BT-Drucks. 8/857, S. 7.

68 Vgl. Linck, Kritisches zur Diätenkritik von 86 Staatsrechtslehrern, ZParl 1995 S. 683; Lemke-Müller, Zur Parlamentsreform im Deutschen Bundestag, APuZ Nr. 27/1996 S. 3; von Arnim, Demokratie vor neuen Herausforderungen, ZRP 1995 S. 340 ff.