

Hans Herbert von Arnim\*

## Privatfahrten von Bundestagsabgeordneten mit der Deutschen Bahn – Kontrolle ist besser!

Dürfen Bundestagsabgeordnete ihre Freifahrtberechtigung nur mandatsbezogen oder auch für sonstige Zwecke nutzen? Die Frage wird im staatsrechtlichen Schrifttum seit langem behandelt. Dabei ist zwischen Verfassungs- und einfachem Gesetzesrecht, zwischen Staats- und Steuerrecht zu unterscheiden. Neben der Frage des Ob-überhaupt stellt sich die weitere Frage, wie eine Privatnutzung steuerlich zu bewerten ist.

### I. Abgeordnetengesetz

Im Abgeordnetengesetz des Bundes heißt es in § 16 I 1:

„Ein Mitglied des Bundestags hat das Recht auf freie Benutzung aller Verkehrsmittel der Deutschen Bahn-AG.“

Dieser Satz wird im Kommentar zum Abgeordnetengesetz, den Bedienstete der Bundestagsverwaltung geschrieben haben, so verstanden:

„Selbstverständlich darf sie [gemeint ist die Freifahrtberechtigung] – wie auch die übrige Amtsausstattung – nur mandatsbezogen, nicht aber für private oder sonstige berufliche Zwecke genutzt werden<sup>1</sup>.“

Das stimmt überein mit § 12 I AbgG, der das Recht der Abgeordneten auf „durch das Mandat veranlasste Aufwendungen“ beschränkt. Das gilt auch für die Nutzung von Verkehrsmitteln (§ 12 IV Nr. 2 i. V. mit § 16 AbgG). Das war sicher auch der Grund, warum auf der Homepage des Bundestags bis zum 14. 11. 2012 unmissverständlich stand, dass die Jahres-Netzkarte „für das Mandat, nicht aber privat genutzt werden darf<sup>2</sup>.“ Einen Tag später war dieser Zusatz entfernt<sup>3</sup>. Das leuchtet um so weniger ein, als Abgeordnete verpflichtet sind, geldwerte Vergünstigungen, die sie bei ihren mandatsbedingten (und ebenfalls staatlich bezahlten) Flugreisen erhalten (Bonuspunkte bei den „Miles and More“-Programmen der Fluggesellschaften), an den Bundestag zurückfließen zu lassen. Das ist völlig unbestritten<sup>4</sup>. Für die Entfernung des erwähnten Zusatzes Mitte November wurden laut Medienberichten verfassungsrechtliche Gründe und die angebliche Unkontrollierbarkeit angeführt.

### II. Grundgesetz

Art. 48 III 2 GG gibt Bundestagsabgeordneten „das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel.“ Dazu gehört unbestritten die Deutsche Bahn-AG – trotz ihrer Privatisierung. Um dem Anspruch zu genügen, erwirbt die Bundestagsverwaltung Jahresnetzkarten von der Bahn und stellt sie den Abgeordneten kostenlos zur Verfügung. Für Normalverbraucher kostet eine Jahreskarte Erster Klasse als „Bahncard 100“ 6690 Euro.

In den Grundgesetz-Kommentaren wird Art. 48 III 2 GG zum Teil dahin verstanden, dass die Vorschrift einer privaten Nutzung nicht entgegensteht, der Bundestag aber nicht von Verfassung wegen verpflichtet ist, sie zuzulassen<sup>5</sup>. Andere inter-

\* Der Verfasser lehrt als pensionierter Professor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Mitglied des dortigen Forschungsinstituts.

1 Braum/Jantsch/Klante, AbgG, 2002, § 16 Rdnr. 3.

2 [http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete17/mdb\\_diaeten/1334a.html](http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete17/mdb_diaeten/1334a.html).

3 Harbusch, „Alle Abgeordneten dürfen jetzt immer gratis fahren“, BILD Zeitung v. 17. 11. 2012; spiegel-online v. 17. 12. 2012: „Abgeordnete dürfen jetzt auch privat kostenlos fahren“.

4 Braum/Jantsch/Klante (o. Fußn. 1), § 16 Rdnr. 8.

5 So Sachs/Magiera, GG, 6. Aufl. (2011), Art. 48 Rdnr. 26, der die Verwendung für private Fahrten unter ausdr. Hinw. auf § 16 I 1 AbgG bejaht, den er damit aber großzügiger versteht als die bisherige Staatspraxis. Ähnlich Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 48 Rdnrn. 193 u. 197. Siehe auch schon v. Arnim, in: BK, Art. 48 Rdnr. 195 (Stand: 1980); wörtlich übernommen von v. Arnim/Drysch, in: BK, Art. 48 Rdnr. 277 (Stand: 149. Aktualisierung [2010]). Das Problem verdeckter Staatsfinanzierung der Parteien (s. sogleich unter III) war dort noch nicht behandelt worden. 1980 war die absolute Obergrenze auch noch nicht etabliert.

pretieren die Vorschrift dagegen strenger und schließen die private Nutzung ganz aus<sup>6</sup>. Daraus folgt – unabhängig davon, welcher der beiden Auffassungen man folgt – dass, entgegen den Bekundungen des Bundestags, in Wahrheit kein verfassungsrechtlicher Grund ersichtlich ist, seine bisherigen offizielle Rechtsauffassung aufzugeben.

Diese ist auch sinnvoll. Anders als früher ist das Abgeordnetenmandat heute kein Ehrenamt mehr, sondern wird voll alimentiert. Auch die Parteien erhalten heute hohe staatliche Zuschüsse. Deshalb ist es angemessen, dass die Abgeordneten ihre privaten und die Parteien die durch sie veranlassten Reisen selbst bezahlen.

Ebenso wenig zwingt das Problem der Kontrollierbarkeit den Bundestag dazu, seine Auffassung aufzugeben. Er könnte eine Regelung treffen, nach der Abgeordnete zur Abgeltung der privaten Nutzung einen bestimmten Prozentsatz der Kosten der Netzkarte selbst bezahlen. Auch bei der monatlichen Kostenpauschale von 4029 Euro, welche Bundestagsabgeordnete zur Abgeltung ihrer sonstigen mandatsbedingten Kosten erhalten, nimmt man ja eine Pauschalierung vor (§ 12 II AbgG). Weiter gehend hatte die vom Ältestenrat des Bundestags eingesetzte so genannte *Kissel*-Kommission vorgeschlagen, die Eisenbahnkosten nur noch gegen Nachweis zu erstatten und den Erstattungsbetrag der Höhe nach auf die Kosten einer Jahresnetzkarte zu begrenzen<sup>7</sup>.

### III. Parteireisen

In der aktuellen Diskussion geht es unausgesprochen auch um die Frage, ob Abgeordnete die Netzkarte auch für Reisen, die sie als Parteifunktionäre unternehmen, nutzen dürfen, z. B. Reisen zu Parteiveranstaltungen. Im anstehenden Wahljahr ist die Freigabe für die Parteien im Parlament natürlich hilfreich. Darin liegt allerdings eine verdeckte Parteienfinanzierung, die hoch problematisch ist: Sie unterläuft die Deckelung der staatlichen Parteienfinanzierung durch die 1994 eingeführte absolute Obergrenze (§ 18 II und V 2 AbgG) und verstößt gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien<sup>8</sup> und gegen das Recht außerparlamentarischer Konkurrenten auf Chancengleichheit<sup>9</sup>.

Derartige jetzt einfach zuzulassen, ist vom Prinzip her so, als würde der Bundestag die Zweckbestimmung der persönlichen Mitarbeiter von Abgeordneten, die ja nur zur Unterstützung des Abgeordneten „bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit“ eingesetzt werden dürfen (§ 12 III 1 AbgG), jetzt aufheben und ihren Einsatz auch für private einschließlich Parteizwecke erlauben. Hinter der permissiven Zulassung von Bahnreisen für private Zwecke steht heute also ein prinzipielles und gravierendes Problem. Für seine persönlichen Mitarbeiter stehen jedem Abgeordneten – zusätzlich zu der erwähnten Kostenpauschale von 4029 Euro – rund 20 000 Euro im Monat zur Verfügung. Auch bei ihnen ist es schwer zu überprüfen, ob sie zweckentsprechend eingesetzt werden. Denkt man die Logik, die der Bundestag bei der Freigabe der Bahnfahrt angewendet hat, zu Ende, so wäre auch bei den Abgeordnetenmitarbeitern eine Freigabe angezeit. Dass das nicht richtig sein kann, ist offensichtlich.

### IV. Besteuerung

Von der Frage des *Ob* der privaten Nutzung der Netzkarte ist die Frage des *Wie* zu unterscheiden. Hier besteht völlige Einigkeit. Nehmen Abgeordnete ihre Freifahrtberechtigung für den privaten Erwerb in Anspruch, haben sie von Verfassungs wegen jedenfalls den darin liegenden privaten Nutzenanteil zu versteuern – genau wie jeder normale Steuerzah-

ler den Privatanteil seines Dienstwagens versteuern muss. Das verlangt der Verfassungsgrundsatz der steuerlichen Gleichheit und ist ganz herrschende Rechtsauffassung in den Kommentaren zum Grundgesetz<sup>10</sup>. Auch diejenigen, die Abgeordnete für berechtigt halten, ihre Netzkarte auch für private Fahrten zu nutzen, wie z. B. Hans Hugo Klein, bestehen darauf, dass Abgeordnete dann jedenfalls verpflichtet sind, den privaten Nutzenanteil zu versteuern<sup>11</sup>.

Fährt der Abgeordnete mit seiner Netzkarte z. B. zu einem bezahlten Vortrag, so ist es also verfassungsrechtlich geboten, dass er den privaten Steueranteil versteuert. Das gilt unabhängig von der jeweiligen Vertragsgestaltung, also unabhängig davon, ob der Abgeordnete ein Pauschalhonorar vereinbart hat, oder die Kosten im Einzelnen abrechnet und die Freifahrt dann dem Auftraggeber zugutekommt. Unterbleibt eine Besteuerung, so werden dem Fiskus Steuereinnahmen, die ihm rechtlich zustehen, vorenthalten.

### V. In Ausübung des Mandats?

Was im Einzelnen zur Ausübung des Mandats gehört, mag zweifelhaft sein. Hier könnte es Abgrenzungsprobleme geben. Hoch bezahlte Vorträge gehören aber definitiv nicht zur Ausübung des Mandats. Sie sind laut Abgeordnetengesetz und Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete anzeige- und veröffentlichungspflichtige *Nebentätigkeiten*. §§ 44 a und 44 b AbgG stellen klar, dass sie Tätigkeiten „neben dem Mandat“ darstellen.

### VI. Der Bundestag ist gefordert

Natürlich ist es nicht einfach, die exakte Höhe des privaten Nutzenanteils individuell festzustellen. Das mag – neben den genannten Kommentar-Stimmen, die eine private Nutzung von Verfassungs wegen untersagen – ein Grund dafür gewesen sein, dass die Parlamentspraxis bisher die private Nutzung überhaupt verbot. Sinnvoll wäre es, wenn der Bundestag einen Pauschalsatz festlegte, ähnlich wie die Steuerverwaltung Pauschalsätze bei der privaten Nutzung von Dienstfahrzeugen festgelegt hat. Diesen Betrag müsste der Abgeordnete zu den Kosten der Netzkarte beitragen. Damit wären das staatsrechtliche und das steuerliche Problem zugleich gelöst. Beim Dienstwagen wird üblicher Weise ein Prozent der Anschaffungskosten als monatlicher Privatanteil zu Grunde gelegt und der Einkommensteuer unterworfen. Dabei ist eine mehrjährige Nutzungsdauer des Kfz unterstellt. Bei der bloß einjährigen Nutzungsdauer der Netzkarte dürfte ein deutlich höherer Prozentsatz für private (einschließlich parteibedingten) Reisen angemessen sein.

6 *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. (2012), Art. 48 Rdnr. 8: „Der Beförderungsanspruch ist auf die Mandatsausübung und das Bundesgebiet beschränkt.“ Zustimmend – unter ausdr. Hinw. auf *Pieroth – Schultze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, 2. Aufl. (2006), Art. 48 Rdnr. 33: „Der Beförderungsanspruch ist auf die Mandatsausübung im Bundesgebiet beschränkt.“ Unklar *Achterberg/Schulte*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Bd. 2, 6. Aufl. (2010), Art. 48 Rdnr. 56: Einerseits scheinen sie die private Bahnfahrt zuzulassen. Andererseits heißt es: „Vor dem Hintergrund eines gewandelten Verständnisses der Abgeordnetenentschädigung ist Art. 48 II 2 nämlich verfassungskonform einschränkend dahin auszulegen, dass ein Anspruch auf unentgeltliche Benutzung von staatlichen Verkehrseinrichtungen nur bei mandatsbedingter Fahrt besteht.“

7 Bericht der *Kissel*-Kommission v. 3. 6. 1993 – BT-Dr 12/1520, S. 13.

8 *BVerfGE* 85, 264 (290 ff.) = NJW 1992, 2545 = NVwZ 1993, 158 L.

9 Seit *BVerfGE* 6, 273 (280 f.) = NJW 1957, 665; st. Rspr.

10 *v. Arnim*, in: BK, Art. 48 Rdnr. 211 (Stand: 1980); von *Arnim/Drysch*, in: BK, Art. 48 Rdnr. 337 (Stand: 149. Aktualisierung [2010]). Zustimmend z. B. *Sachs/Magiera* (o. Fußn. 5), Art. 48 Rdnr. 26.

11 *Klein*, in: *Maunz/Dürig/Herzog* (o. Fußn. 5), Art. 48 Rdnr. 197: „Konsequenter Weise sind die Ersparnisse, die der Abgeordnete erzielt, wenn er seine Freifahrtberechtigung – befugtermaßen – für private Zwecke nutzt, der private Nutzungsanteil also, einkommensteuerpflichtig.“

## VII. Resümee

Gegen das bisherige offiziell Verbot privater Nutzung der Jahresnetzkarte wurde – mangels wirksamer Kontrolle – offenbar vielfach verstoßen. Das ist in der Diskussion um die Benutzung der Netzkarte für die Reisen zu bezahlten Vorträgen durch Peer Steinbrück herausgekommen<sup>12</sup>. Doch erscheint es der falsche Weg, statt die nötige Kontrolle bzw. eine Pauschalregelung einzuführen, das bisherige Verbot jetzt kurzer Hand in eine generelle Erlaubnis umzudefinieren. Es geht dabei um eine prinzipielle Frage. Das sieht man an den persönlichen Mitarbeitern von Abgeordneten, deren zweckentsprechender Einsatz bisher ebenfalls nicht wirklich kontrolliert wird. Denkt man die Logik des Bundestags, mangels

Kontrolle die Nutzung der Bahnkarte auch für Nicht-Mandatszwecke freizugeben, zu Ende, müsste auch der Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern für private Zwecke freigegeben werden – ein Ergebnis, dem die Verfassungswidrigkeit auf die Stirn geschrieben stände.

So lange der Bundestag die Nutzung der Netzkarte für private Zwecke dennoch zulässt, muss er in jedem Fall in den Statuten für seine Mitglieder klarstellen, dass der Privatanteil der Einkommensteuer zu unterwerfen ist und für die Schaffung einer angemessenen steuerlichen Pauschalregelung sorgen, wie sie auch bei der privaten Nutzung von Dienstfahrzeugen durch Arbeitnehmer besteht. ■

12 Siehe z.B. *Sirleschtov/ Tretbar*, „Steinbrück fuhr mit Abgeordneten-Bahncard zu bezahlten Vorträgen“, *Der Tagesspiegel* v. 14.11.2012; *Folz*, „Im Gewitter“, *Die Rheinpfalz* v. 15.11.2012, S.2.