

**Beiträge zum Parlamentsrecht**

---

**Band 81**

**Mutterschutz und Elternzeit  
für Abgeordnete**

**Von**

**Kathrin Wahlmann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

KATHRIN WAHLMANN

## Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete

# Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Professor Dr. Horst Risse, Berlin

Professor Dr. Utz Schliesky, Kiel

Professor Dr. Christian Waldhoff, Berlin

Band 81

# Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete

Von

Kathrin Wahlmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover  
hat diese Arbeit im Jahre 2020 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: 3w+p GmbH, Rimpar

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 978-3-428-18092-9 (Print)

ISBN 978-3-428-58092-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Diese Arbeit widme ich allen Abgeordneten  
mit kleinen Kindern.*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde am 15. Mai 2020 von der Juristischen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover als Dissertation angenommen. Ihr liegt der rechtliche und tatsächliche Stand vom 18. Dezember 2019 zugrunde.

Die Idee für dieses Werk beruht auf einem biographischen Anlass: Als ich im Mai 2014 als Mitglied des Niedersächsischen Landtages meine zweite Tochter zur Welt brachte, gab es dort weder Mutterschutz noch Elternzeit für Abgeordnete. Die Fortführung meines Abgeordnetenmandates gelang allein deshalb, weil mein Ehemann ein Jahr lang Elternzeit nehmen konnte – im Jahr 2014 für Väter eine Seltenheit – und durch die Hilfe meiner Eltern bei der Betreuung unserer erstgeborenen Tochter Lilith. Bis zur Sommerpause 2014 wurde im Landtag zum Ausgleich meines Fehlens das sogenannte Pairing vereinbart; danach nahm ich meine parlamentarische Arbeit wieder vollumfänglich auf. Während der Sitzungen wartete mein Mann mit unserer neugeborenen Tochter Luise in einem Büro hinter dem Plenarsaal darauf, dass ich zu Stillpausen aus dem Plenum oder aus einem Ausschuss kam. Auch bei den zahlreichen Außenterminen hielt er das Baby stets im Hintergrund bereit. Dank meiner Position als Vorsitzende des Unterausschusses für Justizvollzug und Straffälligenhilfe kam Luise daher unter anderem in das zweifelhafte Vergnügen, bereits im Alter von wenigen Monaten mehrere niedersächsische Justizvollzugsanstalten von innen gesehen zu haben. Nach meiner Entscheidung gegen eine erneute Landtagskandidatur und für eine Rückkehr in meinen ursprünglichen Beruf als Richterin am Landgericht packte mich das wissenschaftliche Interesse: Gibt es bundesweit keinen Mutterschutz und keine Elternzeit für Abgeordnete? Wenn nein: Besteht nicht ein entsprechendes grundrechtliches Gebot? Und falls dies der Fall ist: Wie könnte man entsprechende Regelungen in der Parlamentswirklichkeit umsetzen? Mit der rechtswissenschaftlichen Beantwortung dieser Fragen befasst sich die vorliegende Arbeit.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Veith Mehde, Mag.rer.publ., der meine Arbeit hervorragend betreut und meine Anfragen stets zügig und gewinnbringend beantwortet hat. Seine Schnelligkeit und Gedankenschärfe bei der Durchsicht meiner Arbeit haben mich ebenso beeindruckt wie erfreut. Auch bei Frau Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M., bedanke ich mich sehr herzlich für die zeitnahe Erstellung des Zweitgutachtens.

Darüber hinaus danke ich dem Deutschen Bundestag für die freundliche Gewährung eines Druckkostenzuschusses. Den Parlamentsverwaltungen, dem Staats-

gerichtshof des Landes Hessen und dem Hessischen Hauptstaatsarchiv danke ich für die Beantwortung meiner Auskunftersuchen. Die entsprechenden Antwortschreiben sind, ebenso wie Auszüge aus der Akte Az. P.St. 783 des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen, in einem gesonderten Anlagenband niedergelegt, der bei der Juristischen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover eingesehen werden kann.

Meinem Ehemann Carsten Wahlmann danke ich dafür, dass er sich in der späteren Phase der Arbeit sowohl als juristisch versierter Diskussionspartner als auch zum Korrekturlesen bereitfand. Für Letzteres bedanke ich mich auch bei meinem Vater Wilhelm Rühl. Meinen Eltern Roswitha und Wilhelm Rühl danke ich schließlich nicht nur für ihre Unterstützung bei der Kinderbetreuung, sondern insbesondere dafür, dass sie mir in meiner Kindheit und Jugend einen unerschütterlichen Glauben daran verliehen haben, auch groß erscheinende Aufgaben erfüllen zu können. Ohne diese Überzeugung und einen festen Durchhaltewillen wäre diese Doktorarbeit neben Richteramt, Familie, Haus und Ehrenämtern nicht möglich gewesen.

Hasbergen, im Mai 2020

*Kathrin Wahlmann*

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Einleitung</b>	25
A.	Problemstellung	25
I.	Mutterschutz	25
II.	Elternzeit	28
B.	Lösungsansätze	31
I.	Institutionalisiertes Fehlen	32
II.	Ruhendes Mandat ohne Nachfolge	32
III.	Ruhendes Mandat mit Nachfolge	32
IV.	Übertragung des Stimmrechts	33
V.	Pflicht zum Pairing	33
VI.	Teilnahme per Fernabstimmung	34
VII.	Teilzeitoption: Mandats-Sharing	34
C.	Bisheriger Stand der Forschung	35
I.	Mutterschutz und Elternzeit de lege lata	35
II.	Verfassungsrechtliches Gebot	37
III.	Einzelne Regelungsoptionen	39
1.	Institutionalisiertes Fehlen	39
2.	Ruhendes Mandat ohne Nachfolge	39
3.	Ruhendes Mandat mit Nachfolge	40
4.	Übertragung des Stimmrechts	41
5.	Pflicht zum Pairing	42
6.	Teilnahme per Fernabstimmung	42
IV.	Ergebnis zum bisherigen Stand der Forschung	43
D.	Gang der Untersuchung	43

## *Erster Teil*

<b>Ausgangslage</b>	46
---------------------	----

## Erstes Kapitel

### **Aktuelle Regelungen zu Mutterschutz und Elternzeit in deutschen Parlamenten**

		47
A.	Deutscher Bundestag	47
I.	Mutterschutz	47

II. Elternzeit .....	52
B. Baden-Württemberg .....	52
I. Mutterschutz .....	52
II. Elternzeitregelung: „Familienzeit“ .....	53
III. Ausgleich des Fehlens aus Gründen des Mutterschutzes/der Familienzeit: Pairing .....	54
IV. Folgen der Regelung .....	55
C. Bayern .....	57
I. Mutterschutz .....	57
II. Elternzeit .....	60
D. Berlin .....	60
I. Mutterschutz .....	60
II. Elternzeit .....	61
E. Brandenburg .....	62
F. Bremen .....	62
G. Niedersachsen .....	63
H. Rheinland-Pfalz .....	64
I. Mutterschutz .....	64
II. Elternzeit .....	65
I. Sachsen .....	65
I. Mutterschutz .....	65
II. Elternzeit .....	66
J. Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen .....	66
K. Sachsen-Anhalt .....	67

## Zweites Kapitel

<b>Das Abgeordnetenmandat</b> .....	67
A. Historische Entwicklung des Abgeordnetenmandats .....	68
B. Abgeordnetenmandat als Beruf .....	71
C. Kernelemente des Abgeordnetenmandats .....	73
I. Das repräsentative Mandat .....	73
II. Das gleiche Mandat .....	75
III. Das freie Mandat .....	76
1. Wesen .....	76
2. Begrenzung der Mandatsfreiheit .....	77
a) Einfachgesetzliche/Untergesetzliche Regelungen .....	78
b) Verfassungsrechtliche Pflicht zur Mandatswahrnehmung .....	79

Inhaltsverzeichnis	11
aa) Repräsentationsprinzip/Funktionsfähigkeit des Parlaments	80
bb) Begriff des Amtes der Abgeordneten	84
cc) Ergebnis zur Pflicht zur Mandatswahrnehmung	85
D. Abgeordnetenmandat und Beamtenverhältnis	86
I. Formales Beamtenverhältnis	86
II. Beamtenähnliche Stellung	86
E. Abgeordnetenmandat und Beschäftigungsverhältnis	89
F. Abgeordnetenmandat und arbeitnehmerähnliche Personen	92
G. Zusammenfassung	93

### Drittes Kapitel

#### **Mutterschutz** 93

A. Historische Entwicklung des Mutterschutzes in Deutschland	94
I. Industrialisierung und Kaiserzeit: Mutterschutz für (Fabrik-)Arbeiterinnen	94
II. Weimarer Republik: Mutterschutzgesetz 1927	96
III. Unter nationalsozialistischer Herrschaft: Mutterschutzgesetz 1942	97
IV. Zwischen 1945 und 1949: Abbau des Mutterschutzes	97
V. In der Bundesrepublik	98
VI. Das aktuelle Mutterschutzgesetz	100
VII. Zusammenfassung	101
B. Anwendbarkeit des Mutterschutzgesetzes auf Abgeordnete	102
I. Direkte Anwendbarkeit des Mutterschutzgesetzes auf Abgeordnete	103
II. Anwendbarkeit über die MuSchEltZV/über landesrechtliche Verordnungen	104
III. Analoge Anwendbarkeit des Mutterschutzgesetzes auf Abgeordnete	104
1. Planwidrige Regelungslücke	104
2. Vergleichbarkeit der Interessenlage	109
IV. Analoge Anwendbarkeit der MuSchEltZV/der landesrechtlichen Verordnungen	112
1. Regelungslücke	112
2. Planwidrigkeit der Regelungslücke	112
3. Vergleichbarkeit der Interessenlage	113
V. Ergebnis	114

### Viertes Kapitel

#### **Elternzeit** 114

A. Historische Entwicklung der Elternzeit in Deutschland	115
I. Vom Mutterschaftsurlaub zum Erziehungsurlaub nach dem BErZGG	115
II. Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit	117

III. Neuordnung der familienpolitischen Leistungen: Elterngeld nach dem BEEG .....	118
IV. Elterngeld Plus .....	119
V. Elternzeit nach dem aktuellen BEEG .....	120
B. Anwendbarkeit der Elternzeit nach dem BEEG auf Abgeordnete .....	121
I. Anwendbarkeit der §§ 15, 20 BEEG auf Abgeordnete .....	121
II. Anwendbarkeit des BEEG auf Abgeordnete über den Umweg des Elterngeldes .....	122
1. Bundestag und Länderparlamente mit Ausnahme von Baden-Württemberg .....	122
2. Baden-Württemberg .....	123
3. Exkurs: Elterngeld für Abgeordnete nach dem BEEG .....	123
a) Keine Erwerbstätigkeit nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BEEG i.V.m. § 2 EStG .....	123
b) Keine analoge Anwendbarkeit von § 2 Abs. 1 Satz 2 BEEG i.V.m. § 2 EStG .....	124
III. Anwendbarkeit der §§ 15, 20 BEEG analog .....	125
IV. Anwendbarkeit des BEEG über die MuSchEltZV/über landesrechtliche Verordnungen .....	125
V. Analoge Anwendbarkeit der MuSchEltZV/der landesrechtlichen Verordnungen .....	126
VI. Ergebnis .....	126

### Fünftes Kapitel

<b>Zusammenfassung, Auswirkungen und Handlungsbedarf</b> .....	127
A. Zusammenfassung .....	127
B. Auswirkungen .....	128
I. Individuelle Auswirkungen .....	129
1. Mutterschutz .....	129
a) Individuelle Folgen der fehlenden Auszeit vom Mandat .....	129
aa) Schwangerschaft .....	129
bb) Wochenbett .....	130
b) Folgen des eigenmächtigen Fernbleibens in Parlamenten ohne Mutterschutz .....	133
aa) Verfassungsrechtliche Möglichkeit des eigenmächtigen Fernbleibens von Sitzungen .....	133
bb) Faktische Probleme des unregelmäßigen Fehlens der Abgeordneten .....	134
(1) Abhängigkeit vom Wohlwollen der übrigen Abgeordneten .....	135
(2) Vor- und außerparlamentarische Aktivitäten .....	135
(3) Knappe Mehrheitsverhältnisse .....	136
(4) Eigener Anspruch/äußere Konflikte .....	137

(5) Finanzielle Restriktionen .....	138
c) Auswirkungen fehlenden Mutterschutzes auf andere politisch aktive Frauen .....	139
d) Parlamente mit mutterschutzartigen Regelungen .....	139
2. Elternzeit .....	140
a) Parlamente ohne Elternzeitregelung .....	140
b) Elternzeitregelung Baden-Württemberg .....	143
II. Parlamentarische Auswirkungen .....	144
1. Unterrepräsentanz jüngerer Eltern in Parlamenten .....	144
2. Konsequenzen für das Parlament .....	145
C. Handlungsbedarf .....	148

*Zweiter Teil*

**Verfassungsrechtliches Gebot zur Einführung von Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete – Das „Ob“** 149

Erstes Kapitel

**Grundrechtsberechtigung der Abgeordneten** 149

A. Rein parlamentarisches Handeln .....	150
B. Situationen ohne Parlamentsbezug .....	151
C. Hybridsituationen .....	153
I. Amtshaftungslösung .....	154
1. Grundsätze .....	154
2. Anwendung auf Mutterschutz/Elternzeit .....	154
II. Lösung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Nebentätigkeitsurteil ....	155
1. Grundsätze .....	155
2. Anwendung auf Mutterschutz/Elternzeit .....	156
III. Schwerpunktlösung .....	158
1. Grundsätze .....	158
2. Anwendung auf Mutterschutz/Elternzeit .....	160
IV. Ergebnis zur Grundrechtsberechtigung der Abgeordneten bzgl. Mutterschutz/Elternzeit .....	160

Zweites Kapitel

**Mutterschutz** 161

A. Verfassungsrechtlicher Mutterschutz, Art. 6 Abs. 4 GG .....	161
I. Schutz- und Fürsorgeauftrag des Art. 6 Abs. 4 GG .....	163
II. Persönlicher Geltungsbereich .....	163
III. Adressat des Anspruchs .....	164

IV. Inhalt und Reichweite des Schutz- und Fürsorgeanspruchs .....	165
1. Schutz vor körperlicher Überlastung .....	166
a) Schutzbedürftigkeit (auch) weiblicher Abgeordneter .....	166
b) Einengung gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums: Wesensgehalt des Art. 6 Abs. 4 GG .....	167
2. Schutz vor beruflichen Nachteilen .....	169
3. Schutz des ungeborenen Lebens .....	171
V. Kein Vorrang von Art. 3 Abs. 1 GG .....	172
VI. Kollidierendes Verfassungsrecht .....	173
1. Fakultative Schutzfristen .....	174
a) Grundsatz der Gleichheit der Wahl .....	174
b) Grundsatz der Gleichheit des Mandats .....	176
c) Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl .....	178
d) Repräsentationsprinzip/Funktionsfähigkeit des Parlaments .....	179
e) Gebot der Gleichberechtigung, Art. 3 Abs. 2 und 3 Satz 1, 1. Alt. GG .....	180
f) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG .....	182
g) Zwischenergebnis zu fakultativen Schutzfristen .....	182
2. Obligatorische Schutzfristen .....	183
a) Grundsätzliches .....	183
b) Freiheit des Mandats/Teilhaberechte .....	184
aa) Kollision .....	184
bb) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	185
(1) Funktionsfähigkeit des Parlaments .....	185
(2) Praktische Konkordanz: Mutterschutz, Art. 6 Abs. 4 GG .....	186
(a) Generelle Eignung des Art. 6 Abs. 4 GG als Rechtferti- gungsgrund .....	186
(b) Dennoch: Keine Auflösung der verfassungsrechtlichen Konfliktlage .....	187
c) Geschlechtsbezogene Diskriminierung, Art. 3 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 GG .....	190
aa) Kollision .....	190
bb) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	191
(1) Funktionsfähigkeit des Parlaments .....	192
(2) Gebot der Gleichberechtigung, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG .....	192
(3) Praktische Konkordanz .....	193
(a) Generelle Eignung des Art. 6 Abs. 4 GG als Rechtferti- gungsgrund .....	193
(b) Dennoch: Keine Auflösung der verfassungsrechtlichen Konfliktlage .....	193
d) Zwischenergebnis zu obligatorischen Schutzfristen .....	196
VII. Ergebnis zu Art. 6 Abs. 4 GG .....	196
B. Elternrecht, Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG .....	196

I.	Vorgeburtlicher Mutterschutz .....	197
II.	Nachgeburtlicher Mutterschutz .....	199
III.	Kollidierendes Verfassungsrecht/fakultativer oder obligatorischer pränataler Schutz .....	201
IV.	Ergebnis zu Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG .....	201
C.	Gebot der Gleichberechtigung, Art. 3 Abs. 2 GG .....	201
I.	Staatliche Verpflichtung .....	201
II.	Kollidierendes Verfassungsrecht/fakultativer oder obligatorischer prä- oder postnataler Schutz .....	204
III.	Ergebnis zu Art. 3 Abs. 2 GG .....	205
D.	Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG .....	205
I.	Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung .....	205
II.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	207
1.	Prüfungsumfang .....	207
a)	Personenbezogenheit/Beeinflussbarkeit .....	208
b)	Ähnlichkeit zu den Kriterien des Art. 3 Abs. 3 GG .....	209
c)	Erschwerung des Gebrauchs grundrechtlich geschützter Freiheiten ..	210
d)	Ergebnis zum Prüfungsumfang .....	211
2.	Verhältnismäßigkeit .....	211
a)	Verfassungsrechtlich legitimes Ziel der Ungleichbehandlung .....	211
b)	Hilfsweise: Geeignetheit .....	212
c)	Hilfsweise: Erforderlichkeit .....	212
d)	Hilfsweise: Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	213
III.	Folge des Gleichheitsverstößes und Ergebnis zu Art. 3 Abs. 1 GG .....	215
E.	Ergebnis: Verfassungsrechtliches Gebot der Einführung von Mutterschutzfristen für Abgeordnete .....	216

Drittes Kapitel

**Elternzeit**

A.	Familienrecht/Elternrecht, Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 GG .....	217
I.	Grundsätzliches Recht zur eigenen Betreuung des Kindes .....	217
II.	Gebot zur Einführung einer Elternzeitregelung für Abgeordnete .....	219
III.	Kollidierendes Verfassungsrecht .....	223
1.	Gleichheit der Wahl/Unmittelbarkeit der Wahl/Repräsentationsprinzip/ Funktionsfähigkeit des Parlaments/Gleichheit des Mandats/Gleichberechtigungsgesamt .....	224
2.	Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG .....	225
a)	Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung .....	225
b)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	226
aa)	Verfassungsrechtlich legitimer Zweck .....	227

bb) Geeignetheit .....	227
cc) Erforderlichkeit .....	227
dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	228
IV. Ergebnis zu Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 GG .....	231
B. Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG .....	231
I. Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung .....	231
II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	233
1. Prüfungsumfang .....	233
2. Verhältnismäßigkeit .....	234
a) Verfassungsrechtlich legitimes Ziel der Ungleichbehandlung .....	234
b) Hilfsweise: Geeignetheit .....	235
c) Hilfsweise: Erforderlichkeit .....	236
d) Hilfsweise: Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	237
III. Folge des Gleichheitsverstößes und Ergebnis zu Art. 3 Abs. 1 GG .....	238
C. Ergebnis: Verfassungsrechtliches Gebot der Einführung von Elternzeitregeln für Abgeordnete .....	239

### *Dritter Teil*

## **Lösungsansätze – mögliche Regelungsoptionen und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit – das „Wie“** 240

### Erstes Kapitel

## **Regelungsoptionen** 240

A. Grundsätzliche Voraussetzungen .....	240
I. Festzulegende Dauer .....	241
1. Starre Fristen .....	242
2. Flexible Fristen mit festzulegender Dauer .....	245
3. Flexible Fristen ohne festzulegende Dauer .....	246
II. Höchstdauer .....	247
1. Höchstdauer des Mutterschutzes .....	247
2. Höchstdauer der Elternzeit .....	249
III. Ergebnis: Grundsätzliche Voraussetzungen einer Mutterschutz- bzw. Elternzeitregelung für Abgeordnete .....	250
B. In Betracht kommende Regelungsmodelle .....	251
I. Institutionalisiertes Fehlen unter unverändertem Fortbestand des Mandates ..	251
II. Ruhendes Mandat ohne Nachfolge .....	252
III. Ruhendes Mandat mit Nachfolge auf Zeit .....	254
1. Zielsetzung und Auswirkungen .....	254
2. Ablauf .....	255

IV. Übertragung des Stimmrechts (bei ruhendem Mandat oder ersatzlosem Fehlen) .....	256
V. Pflicht zum Pairing (bei ruhendem Mandat oder ersatzlosem Fehlen) .....	257
VI. Teilnahme per Fernabstimmung .....	258

## Zweites Kapitel

### **Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Regelungsoptionen** 259

A. Institutionalisiertes Fehlen unter unverändertem Fortbestand des Mandates .....	259
B. Ruhendes Mandat (ohne und mit Nachfolge) .....	260
I. Allgemeine Vorüberlegungen .....	260
1. Bisherige Regelungen zum ruhenden Mandat .....	261
a) Ruhendes Mandat mit Nachfolge in Bremen .....	263
b) Ruhendes Mandat mit Nachfolge in Hamburg .....	264
c) Ruhendes Mandat mit Nachfolge in Hessen .....	267
aa) Einführung durch § 40a LWG Hessen a. F. ....	267
bb) Nichtigkeit durch Urteil des StGH Hessen vom 7. Juli 1977 .....	269
(1) Unmittelbarkeit der Wahl .....	269
(2) Vorherigkeit des Wahlgesetzes .....	270
(3) Gleichheit der Wahl und allgemeiner Gleichheitssatz .....	271
(4) Freies Mandat .....	272
d) Ruhendes Mandat mit Nachfolge in Rheinland-Pfalz .....	272
e) Ruhendes Mandat mit Nachfolge in Bayern .....	274
2. Diskussionsstand zum Institut des ruhenden Mandats .....	275
a) Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl .....	276
b) Grundsatz der Gleichheit des Mandats .....	277
c) Grundsatz der Freiheit des Mandats .....	279
d) Demokratisches Repräsentationsverständnis .....	280
3. Abgrenzung: Mandatsruhe von Regierungsmitgliedern/kindesbedingte Mandatsruhe .....	281
a) Gemeinsamkeiten .....	281
aa) Gemeinsamkeiten unabhängig von einer Nachfolge .....	281
bb) Gemeinsamkeiten bei der Mandatsruhe ohne Nachfolge .....	282
cc) Gemeinsamkeiten bei der Mandatsruhe mit Nachfolge .....	282
b) Unterschiede .....	282
II. Ruhendes Mandat ohne Nachfolge .....	284
1. Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl .....	284
2. Grundsatz der Gleichheit der Wahl .....	287
3. Grundsatz der Gleichheit des Mandats .....	289
4. Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG .....	290
a) Mandatsruhe zum Zwecke des Mutterschutzes .....	290

b) Mandatsruhe zum Zwecke der Elternzeit .....	291
aa) Rechtlich relevante Ungleichbehandlung .....	291
bb) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	292
5. Mandatsruhe zum Zwecke des Mutterschutzes: Art. 3 Abs. 2 und 3 Satz 1, 1. Alt. GG .....	293
6. Grundsatz der Freiheit des Mandats .....	295
7. Repräsentationsprinzip/Funktionsfähigkeit des Parlaments .....	296
8. Ergebnis zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Mandatsruhe ohne Nachfolge .....	297
III. Ruhendes Mandat mit Nachfolge .....	297
1. Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl .....	297
a) Eintritt in die Mandatsruhe und Nachrücken der Nachfolperson ...	298
b) Ende der Mandatsruhe und Ausscheiden der Nachfolperson .....	299
aa) Keine Auswahl der Gewählten durch externe Instanz .....	300
(1) Ruhendes Parlamentsmitglied ist keine externe Instanz .....	300
(2) Keine Auswahl in Bezug auf rückkehrendes Mitglied .....	302
(3) Keine Auswahl in Bezug auf ausscheidendes Mitglied .....	303
bb) Keine Korrektur der Wahlentscheidung .....	304
cc) Keine beliebige Auswechselbarkeit der Nachrückenden und Ausscheidenden .....	306
dd) Ursprungsmitglied vor Nachfolgemitglied gewählt .....	307
2. Grundsatz der Gleichheit der Wahl .....	308
3. Grundsatz der Gleichheit des Mandats .....	308
a) Rechtlich relevante Ungleichbehandlung .....	308
b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	309
aa) Verfassungsrechtlich legitimierter Grund .....	309
(1) Mandatsruhe zum Zwecke des Mutterschutzes .....	310
(2) Mandatsruhe zum Zwecke der Elternzeit .....	311
bb) Geeignetheit .....	311
cc) Erforderlichkeit .....	312
(1) Mandatsruhe ohne befristete Nachfolge .....	312
(2) Nachfolgemandat ohne Befristung .....	313
(3) Ursprungsmitglied wird Titularabgeordnete/r .....	314
(4) Nachfolperson wird Titularabgeordnete/r .....	315
(a) Auswirkungen auf die Nachfolperson .....	315
(b) Auswirkungen auf das Parlament/die parlamentarische Demokratie .....	316
(c) Abwägung .....	318
dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	318
(1) Gewicht der Ungleichbehandlung .....	319
(a) Keine drohende Abberufung .....	319

(b) Verkürzte Mandatszeit .....	320
(c) Während des Mandats: gleiche Rechtsstellung wie die übrigen Abgeordneten .....	321
(d) Während des Mandats: bessere Rechtsstellung als fraktionslose Abgeordnete .....	322
(e) Keine Auswirkungen auf das Parlament/die Gesellschaft	324
(f) Nachteil wird durch Vorteil relativiert .....	324
(g) Ergebnis zum Gewicht der Ungleichbehandlung .....	326
(2) Abwägung mit der Bedeutung des verfolgten Ziels .....	326
(a) Bzgl. des Mutterschutzes: Art. 3 Abs. 1 und 2, Art. 6 Abs. 2 und 4 GG .....	327
(aa) Art. 6 Abs. 4 GG .....	328
(bb) Art. 3 Abs. 2 GG .....	329
(cc) Art. 3 Abs. 1 GG .....	330
(dd) Art. 6 Abs. 2 GG .....	331
(ee) Zwischenergebnis zur Abwägung mit dem Ziel des Mutterschutzes .....	331
(b) Bzgl. der Elternzeit: Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG sowie Art. 3 Abs. 1 GG .....	332
(aa) Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG .....	332
(bb) Art. 3 Abs. 1 GG .....	334
(cc) Zwischenergebnis zur Abwägung mit dem Ziel der Elternzeit .....	335
(c) Bzgl. Mutterschutz und Elternzeit .....	335
(aa) Funktionsfähigkeit des Parlaments .....	335
(bb) Wahrung des Wählerwillens .....	337
c) Gesamtschau und Ergebnis zur Vereinbarkeit mit der Gleichheit des Mandats .....	339
4. Grundsatz der Freiheit des Mandats .....	340
a) Entscheidung zur Annahme des befristeten Mandates .....	340
b) Keine jederzeitige Abberufbarkeit .....	341
c) Zeitliche Begrenzung des Mandats .....	342
d) Herbeiführung des Verlustes des eigenen Mandates .....	343
5. Repräsentationsprinzip .....	344
6. Ergebnis zum ruhenden Mandat mit Nachfolge .....	346
C. Übertragung des Stimmrechts (bei ruhendem Mandat oder ersatzlosem Fehlen)	346
I. Französisches Vorbild .....	346
II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	348
1. Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl .....	348
a) Bestimmung des Vertretungsmitgliedes durch Verhinderte/n .....	348
b) Bestimmung des Vertretungsmitgliedes nach objektiven Kriterien ...	349

2.	Grundsatz der Gleichheit des Mandats .....	350
a)	Ungleichbehandlung .....	350
b)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	350
aa)	Verfassungsrechtlich legitimierter Grund .....	351
bb)	Geeignetheit .....	351
cc)	Erforderlichkeit .....	352
III.	Ergebnis zur Übertragung des Stimmrechts .....	355
D.	Pflicht zum Pairing (bei ruhendem Mandat oder ersatzlosem Fehlen) .....	355
I.	Herkunft und Sinn des Pairings .....	356
II.	Verfahren .....	360
III.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Pflicht zum Pairing .....	361
1.	Grundsätzlicher Rahmen .....	361
a)	Generell: Keine willkürliche Auswahl .....	361
b)	Erste Stufe: Auswahl der verpflichteten Fraktion .....	362
c)	Zweite Stufe: Auswahl des verpflichteten Mitglieds .....	362
2.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	363
a)	Grundsatz der Freiheit des Mandats .....	364
aa)	Beschränkbarkeit des Stimmrechts .....	364
bb)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	366
(1)	Legitimer Zweck .....	366
(2)	Geeignetheit .....	366
(3)	Erforderlichkeit .....	367
(a)	Freiwilliges Pairing .....	367
(b)	Befristete Nachfolge .....	367
(c)	Fernabstimmung .....	368
(d)	Übertragung des Stimmrechts .....	369
(4)	Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	370
(a)	Gewicht der Kollision mit der Mandatsfreiheit .....	370
(b)	Abwägung mit der Bedeutung des verfolgten Ziels .....	371
(aa)	Aufrechterhaltung der Mehrheitsverhältnisse .....	371
(bb)	Art. 3 Abs. 1 und 2, Art. 6 Abs. 1, 2 und 4 GG .....	372
(α)	Bzgl. Mutterschutz: Art. 3 Abs. 2, Art. 6 Abs. 2 und 4 GG .....	373
(αα)	Art. 6 Abs. 4 GG .....	374
(ββ)	Art. 3 Abs. 2 GG .....	375
(γγ)	Art. 6 Abs. 2 GG .....	376
(β)	Bzgl. Elternzeit: Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG sowie Art. 3 Abs. 1 GG .....	377
(αα)	Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG .....	377
(ββ)	Art. 3 Abs. 1 GG .....	380

cc) Ergebnis zur Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Freiheit des Mandats .....	381
b) Grundsatz der Gleichheit des Mandats .....	382
aa) Ungleichbehandlung .....	382
bb) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	382
(1) Verfassungsrechtlich legitimierter Grund .....	383
(2) Geeignetheit .....	383
(3) Erforderlichkeit .....	383
(4) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	384
(a) Gewicht des Gleichheitsverstößes .....	384
(b) Abwägung mit der Bedeutung des verfolgten Ziels .....	385
IV. Ergebnis zum obligatorischen Pairing .....	386
E. Teilnahme per Fernabstimmung .....	387
I. Verfahren .....	387
1. Zeitliche Unmittelbarkeit .....	388
2. Bei geheimen Abstimmungen: Geheimhaltung .....	389
3. In Betracht kommende Übertragungseinrichtungen .....	390
a) Offene Abstimmungen .....	390
b) Geheime Abstimmungen .....	390
II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit .....	391
<b>Ergebnis zum dritten Teil .....</b>	<b>392</b>

*Vierter Teil*

**Rechtspolitische Bewertung/Reformvorschlag/Ausblick** 393

Erstes Kapitel

**Auswirkungen der einzelnen Regelungsmodelle** 393

A. Auswirkungen auf die betreffenden Abgeordneten .....	393
I. Entlastung im Plenum .....	394
II. Entlastung in parlamentarischen Gremien außerhalb des Plenums .....	395
III. Allgemeine Entlastung .....	396
IV. Ergebnis zu den Auswirkungen auf die betreffenden Abgeordneten .....	397
B. Auswirkungen auf die Parlamente .....	398
I. Änderung von Normen .....	398
II. Auswirkungen auf die übrigen Abgeordneten .....	399
1. Institutionalisiertes Fehlen .....	399
2. Ruhendes Mandat ohne Nachfolge .....	400
3. Ruhendes Mandat mit Nachfolge .....	401
4. Pflicht zum Pairing .....	401

5. Teilnahme per Fernabstimmung .....	402
6. Ergebnis zu den Auswirkungen auf die übrigen Abgeordneten .....	402
III. Verwaltungsaufwand .....	402
IV. Ergebnis zu den Auswirkungen auf die Parlamente .....	404
C. Auswirkungen auf die Gesellschaft .....	404

### Zweites Kapitel

<b>Reformvorschlag</b> .....	405
------------------------------	-----

### Drittes Kapitel

<b>Ausblick</b> .....	407
-----------------------	-----

A. Parität .....	408
B. Work-Life-Balance/Mandats-Sharing .....	409
C. Mutterschutz und Elternzeit .....	411

<b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	412
--	-----

<b>Literaturverzeichnis</b> .....	425
-----------------------------------	-----

<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	435
-----------------------------------	-----

## Abkürzungsverzeichnis

BaWü	Baden-Württemberg
BayAbgG	Bayerisches Abgeordnetengesetz
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
Begr.	Begründer
BremVerf	Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
BremWahlG	Bremisches Wahlgesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Bü	Bürgerschaft
BüWG	Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
d.	der/die/das/des/den/dem
d. A.	der Akte
DVP	Deutsche Volkspartei
Einf.	Einführung
FDP	Freie Demokratische Partei
FrUrlV NRW	Freistellungs- und Urlaubsverordnung Nordrhein-Westfalen
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission
HmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HmbVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
insb.	insbesondere
IPA	Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
MdB	Mitglied des Bundestages
MuSchEltZV	Mutterschutz- und Elternzeitverordnung
NDR	Norddeutscher Rundfunk
RhPfVerf	Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz
SächsAbgG	Sächsisches Abgeordnetengesetz
SMS	Short Message Service
sog.	sogenannte(r)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TAN	Transaktionsnummer
u. a.	und andere/unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)
usw.	und so weiter

v.	von/vom
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfHE	Verfassung des Landes Hessen
Verh. d. RT	Verhandlungen des Reichstags
VOBl.	Verordnungsblatt
Vor	Vorbemerkung

Im Übrigen wird auf *Kirchner*; Hildebert (Begr.)/*Böttcher*; Eike (Bearb.): Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Auflage, Berlin/Boston 2018 Bezug genommen.

# Einleitung

## A. Problemstellung

### I. Mutterschutz

„Mir ist besonders wichtig, dass wirklich jede Mutter und jedes Kind von diesem Schutzgedanken erfasst wird.“<sup>1</sup>

So lauteten die Worte der damaligen Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Manuela Schwesig, bei der Verabschiedung der jüngsten Reform des Mutterschutzgesetzes im Jahr 2017 im Deutschen Bundestag. Auch die Gesetzesbegründung klingt ähnlich: „Mit der Reform soll berufsgruppenunabhängig ein für alle Frauen einheitliches Gesundheitsschutzniveau in der Schwangerschaft, nach der Entbindung und während der Stillzeit sichergestellt werden.“<sup>2</sup>

Mutterschutz für *alle* Frauen? Den Selbstständigen, für die das Mutterschutzgesetz nach wie vor nicht gilt, werden zumindest Lösungen in Aussicht gestellt.<sup>3</sup> Aber wie steht es eigentlich um die weiblichen Abgeordneten im Bundestag und in den Länderparlamenten selbst? Während die jüngste Gesetzesnovelle den persönlichen Schutzbereich des Mutterschutzgesetzes über den ursprünglichen Bereich der Arbeitnehmerinnen hinweg erheblich ausweitete, so dass dieses nun unter anderem auch Schülerinnen, Studentinnen, Praktikantinnen, Freiwilligendienstlerinnen, in einer Behindertenwerkstatt beschäftigte Frauen mit Behinderung sowie arbeitnehmerähnliche Personen erfasst, ist es fraglich, ob Mitglieder des Deutschen Bundestages und der Landtage nach geltender Gesetzeslage ebenfalls Mutterschutz genießen. Zwar existieren in einigen Parlamenten mutterschutzähnliche Regelungen;<sup>4</sup> zudem nehmen viele weibliche Abgeordnete faktisch unmittelbar vor und nach der Geburt eines Kindes wenig bis gar keine parlamentarischen Termine wahr. Dagegen setzen andere weibliche Abgeordnete die parla-

---

<sup>1</sup> Redebeitrag der Bundesministerin *Schwesig* anlässlich der zweiten und dritten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des Mutterschutzrechts, Stenographischer Bericht der 228. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 30. März 2017, Plenarprotokoll 18/228, S. 22970.

<sup>2</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Mutterschutzrechts, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/8963, S. 1.

<sup>3</sup> Redebeitrag der Abgeordneten *Yüksel* (SPD) anlässlich der ersten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des Mutterschutzrechts, Stenographischer Bericht der 182. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 6. Juli 2016, Plenarprotokoll 18/228, S. 17953D.

<sup>4</sup> Vgl. dazu ausführlich im ersten Teil, erstes Kapitel, S. 47 ff.

mentarische Tätigkeit jedoch bereits wenige Tage nach der Geburt ihres Kindes wieder fort.<sup>5</sup> Ob auf diese Weise ein wirksamer Schutz der (werdenden) Mutter und des (ungeborenen) Kindes gewährleistet ist, darf in Frage gestellt werden.

Dies weckt wissenschaftliches Interesse. Gibt es *de lege lata* Mutterschutz für Abgeordnete? Und wenn nicht, besteht gegebenenfalls eine an die Gesetzgebung – also ironischerweise an die Abgeordneten selbst – gerichtete Pflicht, Mutterschutzregelungen für Abgeordnete einzuführen? Dieses umfassende Thema wurde in Deutschland noch nicht rechtswissenschaftlich diskutiert.

Wirft man auf der Suche nach Antworten auf diese Fragen einen Blick ins Grundgesetz, so drängt sich Art. 6 Abs. 4 GG geradezu auf:

„Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.“

Die Formulierung „jede Mutter“ lässt bereits vom Wortlaut her keinen Interpretationsspielraum offen: Trägerin dieses Grundrechts ist jede Frau, die im biologisch-medizinischen Sinne Mutter ist.<sup>6</sup> Das Grundgesetz unterscheidet weder nach Herkunft, noch nach Ob und Art der Berufsausübung, noch nach Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe – und erst recht nicht nach der Mitgliedschaft in einem Parlament. Gegenüber Art. 119 Abs. 3 WRV wurde Art. 6 Abs. 4 GG bewusst konkret gefasst: Der Schutz wird nicht mehr allgemein auf „die Mutterschaft“ bezogen, sondern auf „jede Mutter“.<sup>7</sup> Es stellt sich daher die Frage, ob sich hieraus auch eine Verpflichtung der staatlichen Gemeinschaft ergibt, schwangere und jüngst niedergekommene Abgeordnete gesetzlich zu schützen. Darüber hinaus ergeben sich auch Fragen im Hinblick auf das Gebot der Gleichberechtigung von Mann und Frau aus Art. 3 Abs. 2 GG sowie auf das Elternrecht des Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG.

Eine Annäherung an die Schließung dieser auch 70 Jahre nach Verabschiedung des Grundgesetzes noch offenen Forschungslücke ist indes nicht nur von verfassungsrechtlichem Interesse. Durch die zwar langsame, aber stetige Zunahme der Präsenz auch jüngerer Frauen in den Volksvertretungen ist das Thema auch von aktueller rechtspraktischer und politischer Relevanz. Frauen nehmen immer häufiger und selbstverständlicher an wirtschaftlicher und politischer Macht teil – und ebenso wie ihre männlichen Kollegen dies seit jeher betreiben, wollen auch sie deshalb nicht zwangsläufig auf eine Familie verzichten.<sup>8</sup>

Dies ist indes mit unterschiedlichsten Schwierigkeiten verbunden. Während es bei der einen Parlamentarierin toleriert wird, dem Parlament einige Wochen vor und nach der Geburt fernzubleiben, steht die andere Parlamentarierin vor der

<sup>5</sup> *McKay*, in: *Parliamentary Affairs* 2011, 714, 722.

<sup>6</sup> *Coester-Waltjen*, in: von Münch/Kunig, Art. 6, Rn. 104; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Art. 6, Rn. 69.

<sup>7</sup> BVerfGE 32, 273, 277.

<sup>8</sup> *Schmidt*, *Vereinbarkeit*, S. 15.

Wahl, entweder hierdurch ihr beruflich-politisches Fortkommen zu riskieren oder unmittelbar nach der Geburt wieder im Parlament zu erscheinen und dadurch möglicherweise die eigene Gesundheit und die des un- bzw. neugeborenen Kindes zu gefährden. Bei einigen Abgeordneten wartet das durch eine Begleitperson betreute Baby im Nebenraum darauf, in Sitzungspausen gestillt zu werden,<sup>9</sup> während im Thüringer Landtag eine Abgeordnete, die ihr sechs Wochen altes Kind mit in die Sitzung brachte, aus diesem Grund vom Landtagspräsidenten des Saales verwiesen wurde.<sup>10</sup>

Die Frage nach dem Mutterschutz für Abgeordnete betrifft jedoch nicht nur die betroffenen Frauen und ihre un- bzw. neugeborenen Kinder. Sie soll auch nicht als typisches „Frauthema“ verstanden werden – schließlich hat sie Einfluss auf die Zusammensetzung unserer Parlamente und damit auf Entscheidungen von gesamtgesellschaftlichem Ausmaß. Denn wenngleich es sich bei den Abgeordneten um eine zahlenmäßig vergleichsweise kleine Personengruppe handelt, so ist sie gleichwohl an Relevanz im Hinblick auf unterschiedlichste gesellschaftliche Entwicklungen der bundesdeutschen Gesellschaft nicht zu unterschätzen.

Wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird, begründet der fehlende Mutterschutz ein Hemmnis für jüngere Frauen mit eventuellem Kinderwunsch, sich um ein Parlamentsmandat zu bewerben oder im Parlament zu verbleiben. Gleichzeitig wird für andere jüngere Parlamentarierinnen ein negativer Anreiz gesetzt, sich im Mandat für ein Kind zu entscheiden. Dies kann dazu führen, dass jüngere Mütter im Vergleich zu der gesellschaftlichen Größe, die sie außerparlamentarisch darstellen, in den Parlamenten signifikant unterrepräsentiert sind,<sup>11</sup> obschon sie durch ihre Orientierung auf mehrere Lebensbereiche Erfahrungen und Potentiale in die Berufspolitik einbringen,<sup>12</sup> die dieser ansonsten mutmaßlich fehlen.

Gleichzeitig beklagen sich Presse, Bevölkerung und Politikerinnen und Politiker aller Parteien darüber, dass die Zusammensetzung der Parlamente kein Abbild der Bevölkerung darstelle: Neben der Zusammensetzung nach Herkunft und beruflichem Hintergrund wird vor allem kritisiert, dass die Parlamente im Schnitt zu alt und zu männlich seien.<sup>13</sup> Nahezu jede größere Partei strebt danach, junge

---

<sup>9</sup> So das zweitgeborene Kind der Verfasserin im Niedersächsischen Landtag der 17. Wahlperiode.

<sup>10</sup> Thüringer Landtag, 6. Wahlperiode, Sitzungsprotokoll der 124. Sitzung vom 29. August 2018, S. 4 ff.

<sup>11</sup> Vgl. unten im ersten Teil, fünftes Kapitel, B. II. 1., S. 144 f.

<sup>12</sup> Vgl. *Kürschner/Siri*, Vereinbarkeit, S. 7.

<sup>13</sup> Bzgl. des 19. Deutschen Bundestages: „Größer und männlicher – das ist der neue Bundestag“, in: Spiegel Online vom 26. September 2017, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutscher-bundestag-das-neue-parlament-ist-groesser-und-maennlicher-a-1169640.html>, zuletzt aufgerufen am 12. Dezember 2019; bzgl. des norddeutschen Raumes: „NDR Recherche: Immer weniger Frauen in der norddeutschen Politik“, NDR