



**Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung im Ausschuss für
Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
am 5.5.2021**

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN vom 20.4.2021

(BT-Drs. 19/28784)

I. Vorbemerkung

Der Deutsche Bundestag war in dieser Wahlperiode im Abgeordnetenrecht sehr tätig. Er hat das AbgG bereits drei Mal geändert und zudem ein Lobbyregistergesetz¹ auf den Weg gebracht. Der vorliegende Gesetzentwurf (im Folgenden: GE) sieht weitere Änderungen des AbgG – die weitreichendsten seit der Einführung der Verhaltensregeln im Jahr 2005 – vor. Er verfolgt das Ziel, „durch gezielte Verbesserungen der bestehenden Transparenzregeln, aber auch durch die Einführung von neuen Vorschriften mehr Transparenz im parlamentarischen Bereich zu schaffen und verlorenes Vertrauen in die parlamentarische Arbeit zurückzugewinnen“.² Anlass waren im Wesentlichen Vorgänge beim Beschaffen von Masken und anderer Schutzkleidung während der Corona-Pandemie („Maskenaffäre“).³ Der Gesetzentwurf sieht eine Verschärfung des § 44a AbgG, eine vollständige Aufnahme der Verhaltensregeln in das AbgG sowie eine Verschärfung der Anzeigepflichten der Abgeordneten und der damit korrespondierenden Veröffentlichungspflichten des Bundestagspräsidenten vor

¹ Dazu *Austermann*, NVwZ 2021, 585 ff.

² Vgl. BT-Drs. 19/28784, S. 9.

³ Ebd.; Vorschläge dazu bei *Austermann*, ZRP 2021, 73.

II. Verschärfung des § 44a AbgG, Sanktionsnormen

1. Geplante Neuregelung

§ 44a AbgG soll neugefasst und verschärft werden. Der Verbotskatalog soll noch umfassender sein. Künftig soll es Bundestagsabgeordneten verboten sein

- Honorare für Vorträge im Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit (§ 44a Abs. 2 S. 3 GE) anzunehmen;
- Geldspenden für die Mandatstätigkeit anzunehmen (§ 44a Abs. 2 S. 4, 1. Halbsatz GE)⁴;
- entgeltliche bezahlte Lobbytätigkeit gegenüber der Bundesregierung oder dem Bundestag (§ 44a Abs. 3 S. 1 GE) auszuüben; ehrenamtliche Tätigkeiten gegen Aufwandsentschädigung, etwa im Vorstand eines Vereins, bleiben erlaubt, sofern die Aufwandsentschädigung „verhältnismäßig“ ist (§ 44a Abs. 3 S. 2 GE).

Ordnungsgelder sollen künftig verhängt werden können wegen verbotener Lobby- oder Vortragstätigkeit sowie wenn Abgeordnete ihre Mitgliedschaft im Bundestag zu geschäftlichen Zwecken missbrauchen (§ 51 Abs. 4 GE). Abgeordnete, die ihre Mitgliedschaft missbrauchen oder gegen das gesetzliche Verbot der entgeltlichen Interessenvertretung für Dritte verstoßen, sollen hierdurch erzielte Einnahmen an den Bundestag abführen müssen (§ 44a Abs. 5 GE).

2. Verfassungsrechtliche Bewertung

a) Verbot bestimmter Tätigkeiten

Das Verbot bestimmter Vorträge sowie der bezahlten Berater-/Lobbyistentätigkeit greift in das Grundrecht der Berufsfreiheit der Abgeordneten aus Art. 12 Abs. 1 GG ein. Zwar nicht die gesamte Berufstätigkeit, aber bestimmte Nebentätigkeiten werden untersagt. Dieser (jedenfalls teilweise) Eingriff in die Berufswahl ist gerechtfertigt, insbesondere auch verhältnismäßig. Sieht man ihn als subjektive Berufswahlregelung im Sinne der herkömmlichen Rechtsprechung des BVerfG an, ist er nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter gestattet. Hier kommt die von der Entwurfsbegründung

⁴ Sachspenden bleiben aber in den bisherigen Grenzen erlaubt, wie sich aus § 48 GE ergibt.

genannte Unabhängigkeit des Mandats (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG)⁵ zum Tragen. Die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Mandatsausübung ist gefährdet oder gar beschränkt, wenn Abgeordnete sich als bezahlte Lobbyisten gebärden oder vergütete Vorträge zu ihrer Mandatsstätigkeit halten. Hinzu kommt, dass das Verbot als Grundrechtseingriff allenfalls eine randständige Nebentätigkeit betrifft und die Abgeordneten gemäß § 11 AbgG in einer Weise bezahlt werden, die den Vorgaben des Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG entspricht.

Das Tätigkeitsverbot nach § 45 Abs. 3 GE soll Abgeordnete nicht erfassen, die zwar in einer Gesellschaft beschäftigt oder an einer Gesellschaft beteiligt sind, die Interessenvertretungen oder Beratertätigkeiten im Sinne des Gesetzes ausüben (z.B. Rechtsanwalts- oder Steuerberaterkanzlei, Architektenbüro), aber durch organisatorische Vorkehrungen nachvollziehbar sicherstellen, dass sie persönlich nicht an der Interessenvertretung bzw. Beratung mitwirken oder davon finanziell profitieren.⁶ Diese **Ausnahme vom Tätigkeitsverbot** sollte in das Gesetz **aufgenommen** werden, um Abgeordnete nicht dazu zu veranlassen, ihren angestammten Beruf nur deshalb aufgeben zu müssen, weil die Gesellschaft, an der sie beteiligt sind oder für die sie arbeiten, Interessenvertretungs-/Beratungsleistungen anbietet (von denen sie gar nicht profitieren).

b) Verbot von Geldspenden an Abgeordnete

Auch das Verbot, Geldspenden anzunehmen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Vielmehr stärkt es die durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gebotene Unabhängigkeit des Mandats. Denn gerade Geldspenden, die schon bislang in schwer abzugrenzenden Fällen verboten sind (§ 4 der Anlage 1 zur GO-BT i.V.m. § 25 Abs. 2, 4 PartG)⁷, bergen die Gefahr, dass das Mitglied des Bundestages sich der spendenden Person besonders verpflichtet fühlt und daher in seinen mandatsbezogenen Entscheidungen nicht mehr frei ist.⁸

⁵ BT-Drs. 19/28784, S. 12.

⁶ Vgl. BT-Drs. 19/28784, S. 12.

⁷ Vgl. *Austermann*, ZParl 41 (2010), 527 ff.

⁸ Vgl. auch BT-Drs. 19/28784, S. 11.

c) Abführungspflicht, Sanktionen

Aus den genannten Gründen ist gegen die Pflicht zur Abführung von unzulässigen Zuwendungen, Vermögensvorteilen oder ihres Gegenwerts (§ 44a Abs. 5 GE) sowie gegen die Sanktionierung der Verbote mit einem Ordnungsgeld (§ 51 GE) ist verfassungsrechtlich nichts einzuwenden.

II. Vollständige Aufnahme der Verhaltensregeln in das AbgG sowie Verschärfung der Anzeige- und der Veröffentlichungspflichten

1. Geplante Neuregelung

Die Verhaltensregeln, die bisher in Anlage 1 zur GO-BT geregelt sind, sollen in das AbgG aufgenommen werden: Die §§ 1-4 und 6-8 der Verhaltensregeln sollen – zum Teil unverändert, zum Teil mit Änderungen – unter §§ 45-51 AbgG n.F. firmieren. § 5 der Verhaltensregeln soll zu § 44a Abs. 4 AbgG n.F. werden. Das Recht, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, soll künftig nicht mehr beim Bundestagspräsidenten, sondern – wie auch bei anderen abgeordnetenrechtlichen Ausführungsbestimmungen (§ 34 Abs. 1 AbgG⁹) – beim Ältestenrat liegen (§ 52 GE). Die Aufnahme der Verhaltensregeln in das AbgG wird schon seit längerem gefordert. In vielen Bundesländern finden sich diese Regeln bereits im jeweiligen Abgeordnetengesetz. Diese Regelungstechnik ist sinnvoll, da sie die Nachvollziehbarkeit der Verhaltensregeln für die Abgeordneten, die ausführende Bundestagsverwaltung und die Bürgerinnen und Bürger spürbar erhöht.

Künftig sollen mehr Sachverhalte und Daten als bislang von den Abgeordneten angezeigt und vom Bundestagspräsidenten auf den Internetseiten des Bundestages veröffentlicht werden als bisher:

- Direkte oder indirekte Beteiligungen sowohl an Kapitalgesellschaften als auch an Personengesellschaften sollen bereits ab fünf Prozent der Gesellschaftsanteile angezeigt (§ 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 GE) und veröffentlicht werden;
- der Schwellenwert für die Anzeigepflicht für Nebeneinkünfte wird erheblich gesenkt (§ 45 Abs. 3 S. 1 GE);

⁹ Hierzu *Austermann*, in: *Austermann/Schmahl* (Hrsg.), *AbgG*, 2016, § 34.

- die Einräumung von Optionen auf Gesellschaftsanteile, die als Gegenleistung für eine Tätigkeit gewährt werden, sollen angezeigt und veröffentlicht werden, selbst wenn sie keinen bezifferbaren Wert haben (§ 45 Abs. 3 S. 2 GE);
- Einkünfte aus anzeigepflichtigen direkten oder indirekten Unternehmensbeteiligungen (z.B. Dividenden, Gewinnausschüttungen) sollen künftig angezeigt (§ 45 Abs. 3 S. 3 GE) und veröffentlicht werden, wobei bei Umsatzerlösen der Gewinn vor Steuern maßgeblich ist (S. 5);
- bei Zeugnisverweigerungsrechten oder Verschwiegenheitspflichten soll künftig grundsätzlich die Branche des Vertragspartners/Mandanten angegeben werden (§ 45 Abs. 4 S. 2 GE), es sei denn der Vertragspartner/Mandant wäre durch die Branchenangabe identifizierbar (§ 45 Abs. 4 S. 3 GE);
- anzeigepflichtige Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Unternehmensbeteiligungen sollen betragsgenau (auf Euro und Cent) veröffentlicht werden (§ 45 i.V.m. § 47 GE).

2. Verfassungsrechtliche Bewertung

Gegen die aufgeführten Verschärfungen bezüglich der **Anzeigepflicht** bestehen **keine verfassungsrechtlichen Einwände** bestehen. Vornehmlich der Verzicht auf das „Bruttoprinzip“ bei Umsatzerlösen (§ 45 Abs. 3 S. 5 GE) ist sehr positiv zu bewerten. Hingegen ist die geplante **Veröffentlichung** der Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Unternehmensbeteiligungen „auf Euro und Cent“ gemäß § 47 GE **verfassungsrechtlich nicht haltbar**.

Schon die Zulässigkeit der bisherigen Regelung zur Veröffentlichung von Nebeneinkünften in Stufen wurde im juristischen Schrifttum infrage gestellt.¹⁰ Sie hat im BVerfG auch die Unterstützung von vier der acht Mitglieder des Zweiten Senats gefunden. Insofern überrascht, dass sich die Begründung des Gesetzentwurfs damit nicht befasst.¹¹

Zwar hat das BVerfG die bestehende Regelung im Jahr 2007 – wenn auch nur in einer 4:4-Entscheidung – nicht gekippt. Die vier Mitglieder des Zweiten Senats, welche die Entscheidung trugen, die Richterinnen und Richter *Broß*, *Osterloh*, *Lübbe-Wolff* und

¹⁰ Vgl. nur *Waldhoff*, ZParl 37 (2006), S. 251 ff.

¹¹ Vgl. BT-Drs. 19/28784, S. 14.

Gerhardt, stützten sich allein auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Weil die parlamentarische Demokratie den Abgeordneten als „ganzen Menschen“ fordere, ließen sich die Sphären des Abgeordneten als Mandatsträger und als Privatperson nicht strikt trennen. „[B]erechtigte Interessen als Privatperson“ würden durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG mit geschützt und seien bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus angemessen zu berücksichtigen. Entsprechendes gelte für die Berücksichtigung der Belange Dritter.¹² Diese vier Mitglieder des Zweiten Senats stützten ihre Entscheidung allein auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, gewissermaßen als „Supernorm für alle Aspekte des Abgeordnetendaseins.“¹³ Die Veröffentlichung finde ihre grundsätzliche Rechtfertigung darin, dass die Beurteilung über die Mandatsausübung des Abgeordneten den Wählern zukomme und ihnen die dafür erheblichen Informationen zur Verfügung stehen sollten. Erst die gemeinsame Veröffentlichung von Tätigkeiten und Einkünften vermittelte ein Bild darüber, welchen Einflüssen der Abgeordnete ausgesetzt sein könne und in welchem Umfang dies der Fall sei.¹⁴ Es könne zwar zutreffen, dass eine Veröffentlichung von Einkünften in ihrer jeweiligen Höhe dem Idealbild eines offenen, in jeder Hinsicht durchschaubaren Prozesses politischer Willensbildung mehr entspräche, dennoch sei das Stufenmodell ein geeignetes Mittel.¹⁵ Da damals das Stufenmodell Gegenstand des Verfahrens war, haben die Senatsmitglieder, die das Urteil stützten, die Frage einer Veröffentlichung „auf Euro und Cent“ – wie soeben gesehen – nur angerissen, aber keineswegs geklärt.

Die vier in ihrer Bewertung abweichenden Richter *Hassemer*, *Di Fabio*, *Mellinghoff* und *Landau* hielten nicht allein Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG für maßgeblich. Sie waren der Auffassung, die Freiheit des Mandats werde durch die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ergänzt. Die Richter meinten, die berufliche Tätigkeit diene dem Mandat nicht nur mittelbar dadurch, dass der Abgeordnete durch sie fortlaufend einen breiten Erfahrungsschatz erhalte, den er in seiner parlamentarischen Arbeit fruchtbar machen könne. Vielmehr verhinderten die Berufsausübung und die damit verbundene Möglichkeit der Rückkehr in eine bürgerliche Existenz, dass politische und nicht zuletzt auch finanzielle Abhängigkeitsverhältnisse entstünden, die für die inhaltliche

¹² Vgl. BVerfGE 118, 277 (320, 327 f.; 354 f., 377 f.).

¹³ *Raue*, in: Austermann/Schmahl, AbgG, Vor § 44a und § 44b Rn. 32; kritisch zur Einordnung der vier die Entscheidung tragenden Richter *Cornils*, JURA 2009, 289 (294 ff.).

¹⁴ Vgl. BVerfGE 118, 277 (373).

¹⁵ Vgl. BVerfGE 118, 277 (374).

Ausübung der Mandatstätigkeit auf die Dauer nicht ohne Auswirkungen bleiben könnten. Wer für sich selbst über das Mandat hinaus sorgen könne, werde weniger leicht seine eigene Meinung einer parteipolitisch vorgegebenen Rason opfern. Eine möglichst weitgehende Freiheit des Abgeordneten neben dem Mandat sei deshalb wesentlicher Bestandteil der Freiheit des Mandats selbst. Deswegen stelle jeder staatliche Eingriff in die Ausübung eines Berufs durch den Abgeordneten neben seinem Mandat zugleich einen Eingriff in die Freiheit des Mandats selbst dar. Aus diesem Grund könnten im Rahmen der nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit des Mandats ergänzend auch grundrechtliche Aspekte von Bedeutung sein.¹⁶ Die Pflicht zur Offenlegung der Tätigkeiten neben der Mandatsausübung und der daraus erzielten Einkünfte sei nach der Intention des Gesetzgebers zunächst auf die Mandatsausübung gerichtet, weil mögliche Interessenkollisionen sichtbar gemacht werden sollten. Zugleich liege eine zielgerichtete Regelung des außerparlamentarischen Verhaltens der Abgeordneten vor, weil Gegenstand der Offenlegung gerade Tätigkeiten neben der Mandatsausübung seien. Dem Abgeordneten in diesen Fällen die Berufung auf seine grundrechtlich geschützten Rechtspositionen gänzlich zu versagen, hieße eine vollständige Mediatisierung des Bürgers durch das Mandat anzunehmen, die der grundgesetzlichen Konturierung des Abgeordnetenstatus nicht gerecht würde.¹⁷ Die vier Richter bezweifelten, dass die Offenlegung der Tätigkeiten neben der Mandatsausübung und der daraus erzielten Einkünfte gerade in der Form der damals angegriffenen Regelungen dazu geeignet sei, den durch Abhängigkeiten von Abgeordneten begründeten Gefahren wirksam zu begegnen. Einkünfte seien nicht stets ein Indikator für Abhängigkeitsverhältnisse. Die Anzeige und Veröffentlichung sämtlicher entgeltlicher Tätigkeiten wirke (zudem) kontraproduktiv, vermenge sie doch Tätigkeiten, bei denen unzulässige Interessenverknüpfungen bestehen könnten, mit solchen, bei denen diese abstrakte Gefahr nicht zu befürchten stehe. Jedenfalls fehle es bei den angegriffenen Regeln an einem verfassungsgemäßen Ausgleich zwischen dem gesetzgeberischen Transparenzanliegen und der um grundrechtliche Aspekte der Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verstärkten Freiheit des Mandats.¹⁸ Mit diesen Garantien sei es unvereinbar, wenn mit den angegriffenen Transparenzregeln die durch kein rechtsstaatliches, den Status und die Grundrechte des Abgeordneten schonendes

¹⁶ Vgl. BVerfGE 118, 277 (378).

¹⁷ Vgl. BVerfGE 118, 277 (380).

¹⁸ Näher mit weiteren Argumenten BVerfGE 118, 277 (388 ff.).

Verfahren geprüfte Veröffentlichung von wirtschaftlichen „Rohdaten“ vom Abgeordneten verlangt werde.

b) Die Sichtweise der vier die Entscheidung nicht tragenden Richter, die klar zwischen Mandats- und Privatsphäre trennt und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG nicht überstrapaziert, sondern vielmehr die Grundrechte miteinbezieht, überzeugt. Sie befasste sich mit dem „Stufenmodell“ der Veröffentlichung, gilt aber erst recht für die beitragsgenaue Publikation von Nebeneinkünften. Die Veröffentlichung von Nebeneinkünften „auf Euro und Cent“ ist verfassungswidrig. Sie verstößt jedenfalls gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), da sie unverhältnismäßig ist. Man mag die Information der Öffentlichkeit über mögliche Abhängigkeiten noch als legitimen Regelungszweck ansehen und auch die Geeignetheit der „betragsgenauen“ Veröffentlichung zur Förderung dieses Zwecks annehmen (sofern man nicht ohnehin nur eine Veröffentlichungspflicht für das Mandat ggf. beeinflussende Nebentätigkeiten annehmen will). Jedenfalls ist die betragsgenaue Veröffentlichung von Einkünften nicht erforderlich. Denn es gibt ein gleich wirksames, im Vergleich aber milderes Mittel: das bestehende Zehn-Stufen-Stufenmodell. Es informiert in hinreichender Weise über mögliche Abhängigkeiten. Wer die Angaben studiert, erkennt zwar nicht den genauen Betrag, aber eine Größenordnung, die eine Einschätzung erlaubt. Mehr als eine Einschätzung *möglicher* Abhängigkeiten kann auch die betragsgenaue Veröffentlichung nicht leisten. Da sie keinen Mehrwert liefert, ist sie nicht erforderlich. Zugleich wahrt das bestehende Zehn-Stufen-Modell die schutzwürdigen Interessen der Abgeordneten. Bislang verbleiben die Informationen über die genaue Höhe der Einkünfte beim Bundestagspräsidenten bzw. den wenigen mit den Verhaltensregeln befassten Bediensteten der Bundestagsverwaltung. Der oder die „gläserne Abgeordnete“ wurde auf diese Weise bislang vermieden. Die geplante Regelung würde Abgeordnete hinsichtlich ihrer Nebeneinkünfte „gläsern“ machen – und zwar in Bezug auf Nebentätigkeiten, die keinerlei Bezug zum Mandat aufweisen und die gebotene Unabhängigkeit der Abgeordneten nicht beeinträchtigen, sondern eher stärken. In die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit muss zulasten der betragsgenauen Veröffentlichung auch einfließen, dass der Schwellenwert für die Anzeigepflicht (§ 45 Abs. 3 S. 1 GE) und damit auch für die damit korrespondierende Veröffentlichungspflicht deutlich gesenkt werden soll.

c) Die geplante Regelung birgt damit das **erhebliche Risiko**, in einem Organstreitverfahren vom BVerfG aufgehoben zu werden. Sie sollte entweder fallengelassen werden oder sich jedenfalls nur auf solche Einkünfte beschränken, die einen Mandatsbezug oder eine gesteigerte Abhängigkeit erkennen lassen (wie dies bei besonders hohen Einkünften ab 100.000 Euro der Fall sein dürfte, sofern es sich um den Gewinn vor Steuern handelt¹⁹).

Brühl, den 3.5.2021

gez. Austermann

¹⁹ Vgl. *Austermann*, ZRP 2021, 73.