



**Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung vor dem Ausschuss für
Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am Mittwoch, dem
05.05.2021 von 16.00-18.00**

zu der Vorlage: Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des
Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder
des Deutschen Bundestages BT-Drs. 19/28784

I. Allgemein

1. Das Grundgesetz schafft für die Mitglieder des Bundestages, somit für die Amtswalterinnen¹ der ersten Gewalt, ein Personalstatut, das sich deutlich von dem Statut unterscheidet, das die Amtswalterinnen der zweiten Gewalt und die Amtswalterinnen der dritten Gewalt prägt.
2. Das Personalstatut der Mitglieder des Bundestages ist auf die Funktion der ersten Gewalt zugeschnitten und eigener Art. Gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sind die in freier, gleicher, allgemeiner, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählten Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Nach Art. 48 Abs. 3 GG haben sie Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung und freies Recht auf die Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel. Sie werden für Äußerungen im Bundestag strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen, für Straftaten außerhalb des Bundestages kann nicht gegen das Einverständnis des Parlaments strafrechtlich gegen sie ermittelt werden. Sie haben ein Zeugnisverweigerungsrecht über die Personen, die mit ihnen kommunizieren.
3. Gewählt werden kann jede Person, die das 18. Lebensjahr erreicht hat. Gewählt wird auf 4 Jahre. Sie wird Mitglied des Organs, das hinter der Bundesversammlung personell das stärkste einheitliche Organ ist. Sie nimmt Teil an öffentlichen Sitzungen des Plenums, die in Perioden stattfinden und ist Mitglied von Ausschüssen. Sie kann mit anderen Abgeordneten zusammen Untersuchungsausschüsse einberufen, die Regierung kontrollieren, verfassungswidrige Normen beim Bundesverfassungsgericht geltend machen, Organstreitigkeiten anstrengen und insbesondere Gesetzesinitiativen einbringen und über die Gesetze beschließen.
4. Abgeordnete müssen nicht nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ausgewählt werden. Sie müssen nicht in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Ihr Statut ist nicht nach hergebrachten Grundsätzen zu regeln.
5. Verfassungsrechtlich unzulässig wäre es, das Rechtstatut der Abgeordneten dem der Mitglieder der zweiten Gewalt und somit dem Beamtenstatus ununterscheidbar anzunähern. Auch eine Identität mit den Wahlbeamtinnen wäre

¹ Zur Entlastung des Textes beschränken sich die Formulierungen auf die weibliche Form. Die männliche Form ist immer mitgedacht.

nicht zulässig. Die Abgeordnete besitzt daher keinen Status, der mit den Beamtinnen vergleichbar ist.

6. Andererseits ist gerade im Bereich des Personalstatuts von Abgeordneten ein Bedeutungswandel der Verfassungsnormen anzunehmen. War beim Grundgesetz bei der Formulierung der Normen des Status der Abgeordneten zumindest noch die Möglichkeit gegenwärtig, neben der Stellung als Abgeordnete noch den Beruf der Hochschullehrerin oder der Unternehmerin auszuüben oder sonstiger Tätigkeit nachzugehen, so wandelten sich die Anforderungen an die Abgeordneten mit der Zeit in einer Weise, die dieses Bild nicht mehr als realistisch erscheinen lässt.
7. Die Anforderungen an das Parlament sind seit Formulierung des Grundgesetzes erheblich gestiegen, aus unterschiedlichen Gründen. Zunächst hat die Wesentlichkeitstheorie und die konsequente Umsetzung des Vorbehaltes des Gesetzes den Bedarf an Gesetzen deutlich erhöht. Die strenge Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen erhöht den Druck auf die Qualität der Gesetze. Die Einbindung Deutschlands in Europa verleiht dem Parlament exekutive Züge, wie insbesondere an Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG zu ersehen ist. Die starke Betonung der zentralen Stellung des Parlaments durch die verfassungsrechtliche Rechtsprechung kommt ergänzend dazu. Zudem lässt die Technisierung, Globalisierung und Internationalisierung die Komplexität von Gesetzgebung deutlich steigen. Da erscheinen die Bestimmungen des Grundgesetzes heute in einem anderen Licht als 1945. Verfassungsdogmatisch spricht man von einem sog. Verfassungswandel.
8. Es ist daher nicht überraschend, dass die Rechtsstellung der Abgeordneten einfachrechtlich und im Bereich des Innenrechts immer stärker eine Fokussierung der Abgeordneten auf die eigene Abgeordnetentätigkeit verlangen. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, dass das parlamentarische Mandat zu einem, wenn auch temporären, Beruf geworden ist, der den vollen Einsatz der Arbeitskraft erfordert (BVerfGE 32, 157, 164; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Juli 2007, 2 BvE 1/06, Rn. 232). Eine gesetzliche Regelung, die von der Abgeordneten verlangt, dass die parlamentarische Tätigkeit im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit steht, sei zulässig, da sie Ausdruck des Vorrangs der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments vor mandatsfremden Individualinteressen einzelner Abgeordneter sei (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Juli 2007, 2 BvE 1/06, Rn. 232).

II. Der zu besprechende Gesetzentwurf im Überblick

9. Der vorliegende Gesetzentwurf geht den eingeschlagenen Weg weiter und bemüht sich, die Konzentration der Mandatsträgerinnen auf ihre parlamentarische Tätigkeit durch materielle Vorschriften und Transparenzregeln sicherzustellen und offenzulegen. Er reagiert dabei auf jüngste Vorfälle, bei denen Mandatsträgerinnen in unterschiedlicher Form rechtswidrige oder zu missbilligende individuelle Vorteile aus dem jeweiligen Mandat gezogen haben. Auffallend ist bei dem Gesetzentwurf die unglaubliche Breite der sie tragenden Abgeordneten. Mit Ausnahme der FDP sind alle freiheitlichen Parteien beteiligt. Das Bundesverfassungsgericht misst bei der Frage der Verfassungsmäßigkeit des Parlamentsrechts dem Selbstverständnis des Parlaments eine erhebliche Bedeutung bei.
10. Der vorliegende Gesetzentwurf will, teilweise in Anknüpfung an bisheriges Innenrecht (Verhaltensregeln der Abgeordneten), nun auf gesetzlicher Ebene u.a. folgende Regelungen einführen:
 - Betragsgenaue Anzeigepflicht für Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Unternehmensbeteiligungen oberhalb einer Bagatellgrenze;

- Pflicht zur Veröffentlichung von Gesellschaftsbeteiligungen ab fünf Prozent (bislang: 25%) der Gesellschaftsanteile;
 - Pflicht zur Veröffentlichung von Einkünften aus anzeigepflichtigen direkten oder indirekten Unternehmensbeteiligungen (z.B. Dividenden, Gewinnausschüttungen);
 - Pflicht zur Veröffentlichung der Einräumung von Optionen auf Gesellschaftsanteile;
 - Verbot der von Dritten bezahlten Lobbytätigkeit von Bundestagsabgeordneten gegenüber der Bundesregierung oder dem Bundestag;
 - Untersagung der Honorare für Vorträge im Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit;
 - Einführung einer Sanktion bei einem Missbrauch der Mitgliedschaft;
 - Abführungspflicht bei einem Verstoß gegen das gesetzliche Verbot der entgeltlichen Interessenvertretung für Dritte und
 - Verbot der Entgegennahme von Geldspenden durch Abgeordnete.
11. Ziele der Regelung sind erkennbar folgende: Vermeidung eines doppelten finanziellen Vorteils aus der Ausübung der parlamentarischen Tätigkeit; Ausschluss eines finanziellen Vorteils für die Wahrnehmung einer inhaltlichen Position; Ausschluss der einseitigen Einflussnahme mit finanziellen Vorteilen; Einschränkung der finanziellen Verwertung des Mandats für eine anderweitige Berufstätigkeit; Fokussierung der beruflichen Tätigkeit auf die Mandatsausübung; Transparenz im finanziellen Bereich; wirkungsvolle verfahrensrechtliche Sicherung der Normen.
12. Trotz des uneingeschränkt zu begrüßenden Ziels, die Konzentration der Abgeordneten auf ihre parlamentarische Tätigkeit, die Freiheit von sachwidrigem Einfluss auf ihre parlamentarische Arbeit und die Sicherstellung der fehlenden Käuflichkeit der Mandatsträgerinnen zu erreichen, müssen Regelungen in diesem Sektor auch gewisse verfassungsrechtliche Eckdaten einhalten.
- So darf das Parlamentsrecht wie oben erwähnt zunächst den Status der Abgeordneten nicht dem Status einer Beamtin, auch den einer Wahlbeamtin, ununterscheidbar annähern.
 - Die Regeln dürfen der Abgeordneten nicht vorschreiben, wie sie ihr Mandat auszuüben hat. Diese darf insbesondere jede Kontaktaufnahme, die sie in parlamentarischer Eigenschaft vornimmt, einschließlich der Gesprächspartner frei wählen.
 - Es ist ihr weiter gestattet, sofern sie die parlamentarische Tätigkeit voll ausfüllen kann, weitere Tätigkeiten wahrzunehmen, auch besoldeter Form. Man kann ihr allerdings untersagen, dass sie für die parlamentarische Tätigkeit selbst, unmittelbar oder mittelbar, weitere finanzielle Unterstützungen erhält. Vielmehr geht das Grundgesetz davon aus, dass die Mandatsträgerinnen durch die amtsangemessene Entschädigung i.S.v. Art. 48 Abs. 3 den finanziellen Ausgleich für ihre Mandats-tätigkeit erhalten. Weitere finanzielle Vorteile können von Rechts wegen ausgeschlossen werden.
 - Dritte dürfen nur in insoweit belastet werden, wie dies unvermeidbar ist.

III. Bewertung der Neuregelung

1. Grundsätzliche Zulässigkeit

13. Die meisten Regelungen führen bisherige Ansätze fort und verschärfen diese. Sie halten im Kern dabei den Unterschied zwischen dem Beamtenstatus und dem Abgeordnetenstatus ein. Im Wesentlichen zielen sie zunächst darauf ab, dass die Mandatsträgerin für die parlamentarische Tätigkeit keine finanziellen Vorteile

außer der Abgeordnetenentschädigung erhält. Dies erscheint verfassungsrechtlich zulässig.

14. Die gesetzlichen Regelungen unterbinden nicht die Wahrnehmung beruflicher Tätigkeit neben der Mandatswahrnehmung, sofern sich darin keine Doppelbezahlung der parlamentarischen Tätigkeit darstellt.
15. Weiter bemühen sich die Regeln, die berufliche Tätigkeit der Mandatsträgerin wesentlich auf die parlamentarische Tätigkeit zu fokussieren, was ebenfalls zulässig erscheint.
16. Weiter bemühen sich die Regeln darum, sicherzustellen, dass die Abgeordneten zwar Partikularinteressen vertreten dürfen, dies aber aus freiem Willen tun müssen und nicht wegen der Inaussichtstellung finanzieller oder sonstiger Vorteile. Auch dies erscheint zulässig.
17. Die gesetzlichen Regelungen lassen weitgehend das „Wie“ der Ausübung der parlamentarischen Tätigkeit unberührt. Insbesondere werden die Abgeordneten nicht bei der Frage beschränkt, mit wem sie worüber kommunizieren.

2. Verfassungsrechtlich kritische Punkte

18. Sind die Gesamtregelungen daher grundsätzlich zu begrüßen, ist nicht auszuschließen, dass das Gesamtwerk an der ein oder anderen Stelle an die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen geht.

a) Möglichkeit der mittelbaren Beeinträchtigung Dritter

19. Nicht völlig zu überblicken ist die Frage, ob die Ausgestaltung der Offenlegungspflichten nicht dazu führen kann, dass Dritte betroffen werden. Sofern ich § 45 Abs. 3 AbgG-E richtig verstehe, sollen, wie bisher nach den Verhaltensregelung, jeweils die einzelnen Bruttoeinkünfte angeführt werden, die dann veröffentlicht werden können. Soweit die Einkünfte aus Umsatzerlösen bestehen, ist statt der Bruttobeträge nun auch der Gewinn vor Steuern anzuzeigen (§ 45 Abs. 3 S.4 AbgG). Wenn der Gewinn angezeigt werden muss, ist ggf. Rückschlüsse auf detailliertere Kalkulationsgrundlagen und damit Betriebsgeheimnisse möglich, die für Wettbewerber einen wettbewerbsrelevanten Vorteil darstellen können. Die Unternehmen, an denen die Mandatsträger beteiligt sind, und die Dritte sind, können daher Nachteile erleiden.
20. Das BVerfG hat, zu Normen, mit geringerer Publizität, ausgeführt, dass der Umstand, dass die Transparenzregelungen Rückschlüsse auf die Verhältnisse anderer zulassen, verfassungsrechtlich unbedenklich sei. Der gesetzliche Zweck der Transparenzregeln werde ansonsten verfehlt, wenn der Abgeordnete von ihrer Beachtung allein wegen möglicher Rückschlüsse oder Vermutungen in Bezug auf die Einkünfte Dritter zu befreien wäre. Das Gericht verweist aber darauf, dass die mittelbaren Auswirkungen auf Dritte unvermeidbar sein müssen, um hingenommen werden zu müssen (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Juli 2007, 2 BvE 1/06, Rn. 232). Vor diesem Hintergrund erscheint nicht ganz klar, weshalb das Zuflussprinzip, das das BVerfG für besonders aussagekräftig hielt (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 4. Juli 2007, 2 BvE 1/06, Rn. 310), unbedingt ergänzt werden muss, durch die Konkretisierung der Angabe des Gewinns
21. Journalistinnen oder Rechtsanwältinnen und weitere Berufsträgerinnen mit Zeugnisverweigerungsrechten dürfen die Personenangaben durch Branchenangaben ersetzen. Das ist sicher eine Hilfe. Lässt man vor seinem geistigen Auge allerdings eine hypothetische Branchenliste der Auftraggeber einer Strafverteidigerin vorbeiziehen, kommt man aus dem Schmutzeln nicht raus. Die Branchenliste bei Psychotherapeutinnen und Psychologische

Psychotherapeutinnen wiederum könnte mittelbar Diskussionen anstoßen, die von § 45 Abs. 4 AbfG-E kaum mitgedacht gewesen sein dürften.

b) Vortragstätigkeit

22. Nach § 44a Abs. 2 S. 3 AbgG-E ist eine finanzielle Gegenleistung für eine Vortragstätigkeit ausgeschlossen. Eine Ausnahmemöglichkeit ist nicht vorgesehen. Vom Normtext ist daher auch das entgeltliche Reden, das mit dem Mandat nichts zu tun hat, wie etwa das Sprechen auf Trauerfeiern nichtkonfessioneller Beerdigung damit untersagt. Verfassungsrechtlich ist das bedenklich.
23. Die Gesetzesbegründung verweist darauf (S. 11), dass Honorare für Vorträge, die keinen oder nur entfernt einen Mandatsbezug aufweisen, wie beispielsweise Vorträge, die ausschließlich eine Nebentätigkeit der Abgeordneten betreffen, nicht erfasst seien. Diese Einschränkung würde die verfassungsrechtlichen Bedenken erheblich abmildern. Diese Einschränkung kommt im Normtext nicht zum Ausdruck. Der Gesetzgeber hofft darauf, dass die Norminterpretin, die Unvollkommenheit, die er als Normgeber selbst veranlasst hat, durch eine historische Interpretation wieder ausgleicht. Sicher ist das nicht. Einfacher wäre es, den Normtext schon so zu fassen, wie man ihn meint.
24. Der Unterzeichner würde anregen, entweder die Zulässigkeit von Vorträgen außerhalb parlamentarischer Tätigkeit ausdrücklich aufzunehmen oder die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung zu regeln.

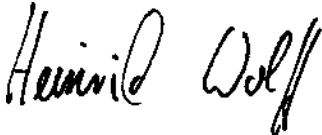
c) Verbot der entgeltlichen Interessenvertretung gegenüber Bundesregierung und Bundestag

25. § 44a Abs. 3 AbgG-E untersagt die entgeltliche Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung. Diese Regelung unterbindet nicht die doppelte Vergütung von parlamentarischer Tätigkeit, sondern schließt eine berufliche Tätigkeit neben der Mandatsausübung aus, sofern Einfluss auf die Entscheidung von Personen genommen werden soll, mit denen die Abgeordnete aufgrund der parlamentarischen Tätigkeit in Kontakt steht.
26. Die Gesetzesbegründung gibt als Ziel an, die Unabhängigkeit der Mandatsträgerinnen schützen zu wollen. Die Gesetzesbegründung geht dabei davon aus, dass die Interessenvertretung in unmittelbarem Zusammenhang mit der Mandatsausübung stünde und daher von einem Interessenkonflikt auszugehen sei. Dies könnte so verstanden werden, dass in den Fällen, in denen zwischen der Interessenvertretung einerseits und der Mandatsausübung andererseits kein unmittelbarer Zusammenhang besteht, kein Interessenkonflikt bestünde und in diesen Fällen die gesetzliche Regelung nicht greife. So dürfte es nicht gemeint sein.
27. Es liegt nahe anzunehmen, dass auch dann, wenn kein unmittelbarer Zusammenhang mit der Mandatstätigkeit besteht, eine Interessenvertretung nicht gewollt ist, weil auf diese Weise die Mandatsträgerinnen ihr Mandat wirtschaftlich verwerten, weil es ihnen eine persönliche Beziehung zu Personen ermöglicht, die für ihre Interessenswahrnehmung einen Vorteil bildet und daher ihren Marktwert steigert.
28. Die Regelung bildet einen erheblichen Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Die entsprechende Regelung auf Kommunalebene wird von der Literatur überwiegend für verfassungswidrig gehalten. Die Situation der Kommunalebene einerseits und der Parlamentsebene andererseits ist aber nicht vergleichbar. Auch wenn die Regelung ein erhebliches prozessuales Risiko in sich birgt, ist sie dennoch sinnvoll. Das Mandat soll nicht den Zweck haben, die berufliche Tätigkeit der Mandatsträgerin außerhalb der parlamentarischen Tätigkeit zu fördern.

d) Verbot der missbräuchlichen Werbung

29. § 44a Abs. 4 AbgG-E untersagt eine übermäßige Werbung mit der Eigenschaft als Abgeordnete zu finanziellen Zwecken. Missbräuchlich ist der Hinweis nach § 44a Abs. 4 S. 2 AbgG-E immer dann, wenn er als berufliche Werbung geeignet ist. Die Norm entspricht dem bisherigen § 5 der Verhaltensregeln und wurde nur auf Gesetzesebene gehoben. Neu sind, sofern ich das richtig sehe, allerdings die Sanktionen, weil ein Verstoß nun allerdings von der Abschöpfungsmöglichkeit in § 44a Abs. 5-neu AbgG-E erfasst wird und in § 51 AbgG-E -neu wird klargestellt, dass der missbräuchliche Hinweis auf die Mitgliedschaft im Bundestag auch mit einem Ordnungsgeld bis zur Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung sanktioniert werden können. Nach der Gesetzesbegründung soll allein der Hinweis auf die Mitgliedschaft selbst in einem Lebenslauf noch kein missbräuchlicher Hinweis sein. Der Hinweis auf das Mandat außerhalb von Lebensläufen, etwa auf Visitenkarten, ist daher demnach nicht rechtssicher gestattet.
30. Auch wenn die Regelung überkommen ist, halte ich sie dennoch für extrem streng. Jeder Hochschullehrerin ist es gestattet, ihren akademischen Titel zu tragen, auch wenn ihr dies einen finanziellen Vorteil außerhalb ihrer Professorentätigkeit ermöglicht. Die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag ist eine Leistung, die den akademischen Ehren oder dem beamtenrechtlichen Titel durchaus gleichkommt. Warum die Eigenschaft als Mitglied des Deutschen Bundestages in Form eines Namenszusatzes nicht gestattet sein soll, leuchtet nicht unmittelbar ein. Der Unterzeichner würde anregen, die Regeln um den Hinweis zu ergänzen, dass die Führung der Mitgliedschaft im Sinne eines Namenszusatzes gestattet bleibt.

Bayreuth, den 29.04.2021



Heinrich Amadeus Wolff