



# Stellungnahme von [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Bundestagsdrucksache 19/28784)

Öffentliche Anhörung am 5. Mai 2021 im Bundestag

## **Über [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de)**

Die Initiative [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de), betrieben vom gemeinnützigen und spendenfinanzierten Parlamentwatch e.V., engagiert sich seit 2004 für mehr Bürger:innenbeteiligung und Transparenz in der Politik. [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) setzt sich seit vielen Jahren u.a. für strengere Offenlegungspflichten bei den Nebentätigkeiten von Abgeordneten ein. Darüber hinaus betreibt [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) eine Frageplattform, die den Dialog zwischen Bürger:innen und Politiker:innen fördert, und veröffentlicht eigene Recherchen zu Themen wie Lobbyismus, Parteispenden oder Nebentätigkeiten.

## **Zusammenfassung**

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung des Abgeordnetengesetzes enthält zahlreiche überfällige Verbesserungen der Transparenzpflichten für Abgeordnete. Es ist gut und richtig, dass Union, SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen mit einem gemeinsamen, überfraktionellen Antrag auf die in den letzten Wochen und Monaten öffentlich gewordenen Lobby- und Korruptionsskandale reagiert haben. Der vorliegende Gesetzentwurf greift hier mit mehreren passenden Maßnahmen korrigierend ein.

Trotz dieser Verbesserungen schafft der Gesetzentwurf nicht die nötigen Voraussetzungen, damit die erweiterten Transparenzregeln auch umfassend durchgesetzt werden können. Unsere Stellungnahme konzentriert sich daher auf die Lücken, die geschlossen werden müssen, um die Wirksamkeit des Gesetzes sicherzustellen:

- 1. Der wichtigste Kritikpunkt ist aus Sicht von [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de): Es fehlt eine unabhängige, überparteiliche Transparenzkommission, die die Richtigkeit der Transparenzangaben sicherstellt und bei Verfahren über Verstöße angehört wird. Denn:**
  - Die bestehen begründete Zweifel an der Wirksamkeit des geplanten Gesetzes, da der problematische Umgang mit Verstößen weitestgehend unverändert aus den Verhaltensregeln übernommen wurde.
  - Weiterhin liegt die Zuständigkeit zur Überprüfung und Sanktionierung bei dem bzw. der Bundestagspräsident:in. Diese Form der Selbstkontrolle widerspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung und führt bereits jetzt dazu,



dass Abgeordnete bei Regelverstößen kaum Konsequenzen fürchten müssen.

- Es gibt ein grundsätzlich großes öffentliches Interesse an der Einhaltung der Regeln, die nur durch Transparenz hergestellt werden kann.
  - Die endgültige Entscheidung bei Verfahren über Verstöße sollte, sofern ausreichend Öffentlichkeit geschaffen wird, beim Bundestagspräsidium bleiben, um die Unabhängigkeit des Parlaments sicherzustellen.
2. Folgende Änderungen am Gesetzentwurf sind zudem nötig, damit die angestrebte Vermeidung von Interessenkonflikten erreicht werden kann:
- Bei der Offenlegung von Nebentätigkeiten sollten auch Angaben zur Dauer sowie Zeitaufwand der Beschäftigung verpflichtend werden.
  - Impressumspflichtige Herausgeberschaften sollten ebenfalls explizit anzeigepflichtig sein.
  - Interessenkonflikte, die die Arbeit im Ausschuss oder Plenum berühren, sollten grundsätzlich öffentlich gemacht werden, statt sie lediglich im Ausschuss anzuzeigen.
  - Mandant:innen von Abgeordneten, die als Rechtsanwält:innen arbeiten, sollten von der Anzeigepflicht nur dann ausgenommen werden, wenn es um Leistungen *im Rahmen der Erbringung von Tätigkeiten der Rechtspflege* geht.
  - Die Übernahme von Reisekosten und anderen geldwerten Zuwendungen von Drittstaaten sollte ab dem ersten Euro transparent gemacht werden.
  - Die Entschädigungsgrenze bei ehrenamtlichen Tätigkeiten, die vom Verbot von Lobbytätigkeiten für Abgeordnete ausgenommen sind, sollte herabgesetzt werden.

Bereits 2014 ermahnte die Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO) Deutschland aufgrund der Mängel bei den Transparenzregeln für Abgeordnete. Zurecht verweist der vorliegende Gesetzentwurf in der Problemdefinition auf ebendiese GRECO-Empfehlungen zur Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete. Leider ist mit den geplanten Änderungen nur ein kleiner Teil der GRECO-Empfehlungen umgesetzt. Auch wenn es positiv ist, dass nun mehr Informationen über Vermögenswerte und Unternehmensbeteiligungen von Abgeordneten veröffentlichungspflichtig werden, bleibt der Gesetzentwurf insbesondere bei der Kontrolle und Durchsetzung der Anzeigepflichten sowie bei der Offenlegung von Interessenkonflikten hinter den Empfehlungen der GRECO zurück.

## **1. Durchsetzung des Gesetzes stärken: Unabhängige Transparenzkommission**

Alleine in dieser Legislaturperiode kam es zu zahlreichen verspäteten Meldungen von anzeigepflichtigen Nebentätigkeiten. In vielen Fällen erfolgte die Meldung erst nach expliziter Anfrage, beispielsweise durch Medienvertreter:innen. Einige Abgeordnete sind auch wiederholt aufgefallen. Noch bis in diese Legislaturperiode wurden Verstöße offenbar nicht in allen Fällen konsequent untersucht. So erklärte der Abgeordnete Max Straubinger, der nach Feststellung des Bundestagspräsidiums (BT-Drs. 19/17700) im Jahr 2011 erstmals gegen die Verhaltensregeln verstoßen

hatte, gegenüber der Süddeutschen Zeitung (23.05.2020): „Bis Ende 2018 hatte niemand moniert, wenn man die Einnahmen nicht rechtzeitig gemeldet hat“.

Grundsätzlich ist es unserer Einschätzung nach richtig, dass auch nach dem vorliegenden Gesetzentwurf bei versehentlichen Verstößen nicht automatisch schwere Sanktionen folgen. Doch auch schwerwiegende Fälle ließen sich durch den nun vorgelegten Gesetzentwurf vermutlich auch künftig nicht verhindern. Denn: Die Neuregelungen bringen zwar mehr Klarheit über die zulässigen und nicht zulässigen Tätigkeiten von Abgeordneten, die Sanktionsverfahren bei Verstößen wurden jedoch mit dieser Reform nicht angegangen. Insbesondere die öffentliche Kontrolle kommt zu kurz.

Bereits nach den bisherigen Verhaltensregeln galt: Erlangt die:der Bundestagspräsident:in Kenntnis von möglichen Verstößen, muss der Fall mit den verfügbaren Mitteln aufgeklärt werden und bei tatsächlichem Vorliegen eines Verstoßes mindestens ermahnt werden. In der Vergangenheit ist dies nicht immer passiert. Diese Regeln wurden im Gesetzentwurf größtenteils unverändert übernommen. Die Problematik bleibt also im vorliegenden Entwurf bestehen.

**Aufgrund der fehlenden Transparenz entfalten die im Entwurf vorgesehenen Sanktionen keine ausreichend abschreckende Wirkung. Wer gegen die Vorgaben verstößt und dabei die Erfahrung macht, dass dies in der Regel keine Folgen oder lediglich eine interne Ermahnung zur Folge hat, dürfte einen weiteren Regelbruch in Kauf nehmen. Da die Öffentlichkeit keine Möglichkeiten hat, ein Verfahren bei Verstößen einzufordern, ist besonderer Wert darauf zu legen, eine entsprechende Kontrolle durch Transparenz zu ermöglichen.**

Konkret zeigen sich die Schwierigkeiten an den folgenden Stellen im Gesetz:

- Der Umgang mit Verstößen (§51) wurde im vorliegenden Gesetzentwurf größtenteils unverändert übernommen. Demnach behält das Bundestagspräsidium die alleinige Zuständigkeit für die Überprüfung der Transparenzangaben und den Umgang mit Verstößen. Diese Form der Selbstkontrolle widerspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung und führt bereits jetzt dazu, dass Abgeordnete bei Regelverstößen kaum Konsequenzen fürchten müssen. Falsche Angaben fallen entweder nicht auf oder es bleibt bei internen Ermahnungen. Bei den Mitgliedern des Bundestagspräsidiums, die als Abgeordnete teilweise selbst anzeigepflichtigen Nebentätigkeiten nachgehen und somit unter die Transparenzregeln fallen, fehlen die nötigen Anreize, um Fehlverhalten aufzudecken und angemessen und transparent zu sanktionieren. Auch versteht sich die:der Bundestagspräsident:in immer auch als Vertreter:in aller Abgeordneten. Da die Öffentlichkeit nur bei – nach Ansicht der:des Bundestagspräsident:in – schweren Fällen und anschließender Entscheidung des Präsidiums überhaupt informiert wird, nicht jedoch über minderschwere Fälle, nicht einmal über deren Anzahl, bleibt das Verfahren größtenteils eine Blackbox. Entscheidungskriterien sind nicht nachprüfbar. Zusammengenommen sind dies sind denkbar schlechte Voraussetzungen für eine wirksame Kontrolltätigkeit. An diesem strukturellen Problem würde auch die Aufstockung personeller Kapazitäten in der Bundestagsverwaltung nichts ändern.
- Die neu geschaffene Vorteilsabschöpfung in §44a (5) zwingt die:den Bundestagspräsident:in bei Bekanntwerden zwar zum Handeln, sieht aber, da er völlig

losgelöst vom §51 (Verfahren bei Verstößen) steht, keine Veröffentlichung vor. Unserem Verständnis nach erhalten also weder das Parlament noch die Öffentlichkeit Einblick in Verfahren, die mit Vorteilsabschöpfung sanktioniert werden. Transparenz wäre jedoch nötig um Willkür zweifelsfrei auszuschließen.

- Zudem ist unklar, wie die:der Bundestagspräsident:in im Zweifel die Höhe des zu Unrecht erlangten Vorteils und damit der Vorteilsabschöpfung festlegen soll. Die Ausführung von §44a (5) setzt zwangsweise die Mitwirkung der:des Abgeordneten voraus. Das bedeutet: Verweigert ein:e Abgeordnete:r die Mitwirkung und es ist keine Höhe des erlangten Vorteils bekannt, kann 44a (5) folglich nicht durchgeführt werden.

**Dringend geboten ist daher die Einführung einer unabhängigen Prüfinstanz, beispielsweise in Form einer überparteilichen Transparenzkommission, die Nachforschungen anstellen kann und in einem öffentlich zugänglichen Vorgang Empfehlungen über die Sanktionierung von Verstößen aussprechen kann.**

Um den Schutz der Legislative zu gewährleisten, muss die finale Entscheidung über die Sanktionierung in entsprechenden Verfahren beim Bundestagspräsidium verbleiben. Aber Verfahren über Regelverstöße oberhalb einer Bagatellgrenze bzw. im Wiederholungsfall sollten grundsätzlich öffentlich gemacht werden. Bei internen Ermahnungen sollten zumindest statistische Angaben, etwa die Anzahl der Verfahren, in einem jährlichen Bericht veröffentlicht werden. Verstöße gegen das Abgeordnetengesetz sollten — nun da die Transparenzregeln gesetzlich geregelt sind und nicht mehr im Bereich der parlamentarischen Selbstverwaltung liegen — konsequent als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden.

## **2. *Lücken im Gesetz schließen: Umfassende Angaben zu Nebentätigkeiten und konsequente Offenlegung von Interessenkonflikten***

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden zahlreiche überfällige Verbesserungen bei den Transparenzregeln für Abgeordnete eingeführt. Viele davon fordert abgeordnetenwatch.de seit vielen Jahren. Im Folgenden verweisen wir auf Lücken bzw. Unklarheiten im Gesetzentwurf, die einer konsequenten Offenlegung von Interessenkonflikten weiterhin im Wege stehen.

### **2.1 Herausgeberschaft anzeigen**

Die Anzeigepflicht von impressumspflichtigen Herausgeberschaften sollte in die Liste der Verträge und Nebentätigkeiten aufgenommen werden, die der:dem Bundestagspräsident:in zu melden sind und eine Veröffentlichung auf den Internetseiten des Bundestages nach sich ziehen. Dies ist bisher im Gesetzentwurf nicht explizit vorgesehen, obwohl auch im Rahmen von Herausgeberschaften Interessenkonflikte entstehen können (z. B. durch Verträge von Anzeigenkund:innen). Unabhängig von der

Veröffentlichung im Impressum sollten diese Angaben daher zur Übersicht auf den Seiten des Bundestages einsehbar sein.

Dass eine solche Anzeigepflicht relevant ist, zeigte sich bei dem früheren Abgeordneten Mark Hauptmann, der jahrelang als Herausgeber einer Zeitschrift tätig war und seine Mandatsniederlegung mit Anzeigengeschäften begründete. Hauptmanns Verbindungen waren nach den bisher geltenden Regeln nicht aus den veröffentlichungspflichtigen Angaben zu ersehen.

## 2.2 Klarstellungen bei der Anzeigepflicht von Einkünften

§45 (2) regelt, welche Tätigkeiten und Verträge von Abgeordneten der:dem Bundestagspräsident:in zu melden sind. Unter 1. hat sich eine Formulierung aus den Verhaltensregeln eingeschlichen, die zu Unklarheit führt:

*„Die Anzeigepflicht für die Erstattung von Gutachten und für publizistische Tätigkeiten entfällt, wenn die Höhe der jeweils **vereinbarten Einkünfte** den Betrag von 1.000 Euro im Monat oder, wenn dies nicht der Fall ist, von 3.000 Euro im Kalenderjahr nicht übersteigt.“*

Die Formulierung „die Höhe der jeweils **vereinbarten Einkünfte**“ vermischt den Vertragsabschluss (vereinbart) mit der Zahlung (Einkünfte). Es muss zunächst klargestellt werden, ob vereinbarte Entgelte (Vertragsabschluss) oder geleistete Zahlungen gemeint sind.

Die Höhe der Beträge zur Anzeigepflicht nach §45 (3) bzw. der Ausnahme nach §45 (2) 1. könnten am britischen Vorbild orientiert werden. Dort sind Einkünfte ab 200 Pfund offenzulegen.

## 2.3 Ergänzende Angaben bei Nebentätigkeiten

Für die Öffentlichkeit und genauso für die Abgeordneten ist es anhand der laut dem Gesetzentwurf festgelegten Veröffentlichungspflichten bei Nebentätigkeiten schwer abzuschätzen, wann es sich um eine nach § 44a Absatz 2 „angemessene Gegenleistung“ handelt. Folgende zusätzliche Angaben können helfen, um hier mehr Klarheit zu bringen:

- Angabe des Zeitaufwands, den Abgeordnete jeweils für eine Nebentätigkeit aufwenden, wie es im *Register of Members' Financial Interests* des Britischen Parlaments bereits üblich ist.
- Zudem sollte auch die Dauer (d.h. Anfangs- und ggf. Endpunkt) einer Nebentätigkeit aus den öffentlichen Angaben ersichtlich sein.

## 2.4 Interessenkonflikte offenlegen

Wie der Begründung des Gesetzentwurfes zu entnehmen ist, sind „Interessenkonflikte [...] nicht nur im Rahmen der Ausschussarbeit problematisch“ (S. 12). Diese

Bewertung teilt abgeordnetenwatch.de und plädiert daher dafür, dass Interessenkonflikte nicht nur, wie in §49 festgelegt, in erweiterter Form im Ausschuss angezeigt werden, sondern grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Das Gesetz sollte die Empfehlung der GRECO konsequent umsetzen, wonach Interessenkonflikte, die sich aus der politischen Arbeit in Ausschüssen *oder* im Plenum ergeben, ad hoc offengelegt werden sollten. Zudem sollte eine Orientierungshilfe entwickelt werden, die aufzeigt, was als Interessenkonflikt im Sinne des Gesetzes gilt.

## 2.5 Verschwiegenheitspflichten

Es ist begrüßenswert, dass Abgeordnete, die als Anwalt oder Anwältin tätig sind, künftig die Branchen ihrer Mandant:innen offenlegen müssen. Jedoch sollte im Gesetz zusätzlich spezifiziert werden, dass das Aussetzen der Anzeigepflicht nur bei gesetzlichen Verschwiegenheitspflichten *im Rahmen der Erbringung der Rechtspflege* gelten sollte.

Wie der Gesetzgeber bei der Formulierung des Lobbyregistergesetzes erkannt hat, kann das Anwaltsverhältnis genutzt werden um verdeckte Einflussnahme zu verschleiern und Lobbyismus intransparent zu betreiben. Diese Lücke gilt es nun entsprechend im Abgeordnetengesetz zu schließen.

## 2.6 Annahme geldwerter Zuwendungen im Kontext internationaler Beziehungen und zur Repräsentation des Parlaments

Abgeordneten sollte es leicht möglich sein, an interparlamentarischen Veranstaltungen teilzunehmen und den Deutschen Bundestag zu repräsentieren. Zugleich ergeben sich durch die in §48 (5) formulierten Ausnahmen auch für autoritäre Regime die Möglichkeit, Einfluss auf deutsche Bundestagsabgeordnete zu nehmen.

Deshalb plädiert abgeordnetenwatch.de dafür, geldwerte Zuwendungen gemäß § 48 (5) (etwa Reisekosten, die von Drittstaaten übernommen werden) ab dem ersten Euro konsequent öffentlich zu machen.

## 2.7 Ehrenamtliche Tätigkeiten: Entschädigungsgrenze herabsetzen

Begrüßenswert ist das Verbot von Lobbytätigkeiten für Abgeordnete. Grundsätzlich nachvollziehbar ist auch, dass ehrenamtliche Tätigkeiten hiervon ausgenommen sind. Jedoch ist die in §44a (3) festgelegte Entschädigungsgrenze von 10 Prozent der Abgeordnetenentschädigung (entspricht aktuell ca. 1.000 Euro) hoch angesetzt und sollte herabgesetzt werden. Orientierungshilfe bietet hier das Britische Parlament, das generell Veröffentlichungen ab 200 Pfund vorsieht.

## **Fazit und Ausblick**

Trotz der Fortschritte bei den Transparenzregeln für Abgeordnete, kann das Abgeordnetengesetz in der geplanten verschärften Form nur Wirksamkeit entfalten, wenn auch der Umgang mit Verstößen transparent und konsequent gehandelt wird. Hierfür ist erstens die Einführung einer unabhängigen und überparteilichen Prüfinstanz in Form einer Transparenzkommission nötig. Zweitens müssen Unklarheiten im Gesetz beseitigt werden und Interessenkonflikte müssen durch zusätzliche Angaben sichtbarer gemacht werden.

Mangelnde Transparenz in Deutschland sowie die problematische Verquickung von Geld und Macht können nur behoben werden, wenn zudem auf allen Ebenen wirksame Maßnahmen eingeführt werden. Über das Abgeordnetengesetz hinaus sind daher weitere Reformen in folgenden Bereichen dringend geboten:

- Abgeordnetenbestechung: Nach derzeitiger Gesetzeslage muss einem korrupten Abgeordneten nachgewiesen werden, dass er explizit „im Auftrag oder auf Weisung“ gehandelt hat. Diese Formulierung führt dazu, dass korrupte Abgeordnete nur in den seltensten Fällen für Bestechlichkeit belangt werden können und sollte daher gestrichen werden.
- Lobbyregister: Das jüngst beschlossene Lobbyregistergesetz verfehlt sein eigentliches Ziel. Lobbyismus wird damit nicht umfassend transparent gemacht. Zu ergänzen ist erstens die Pflicht zur Kontakttransparenz: Kontakte zwischen Lobbyist:innen und Abgeordneten bzw. vor allem Regierungsvertreter:innen müssten im Lobbyregister offengelegt werden. Zweitens sollte die Beteiligung von Interessenvertreter:innen an Gesetzesprozessen offengelegt werden (exekutiver und legislativer Fußabdruck).
- Parteifinzen: Zur Stärkung der Unabhängigkeit von Parteien plädiert abgeordnetenwatch.de für ein Verbot von Unternehmensspenden an Parteien, für die Offenlegung von Parteisponsoring im Rechenschaftsbericht der Parteien entsprechend der Veröffentlichungspflichten wie bei Spenden, für die Deckelung von Privatspenden auf einen niedrigen fünfstelligen Betrag pro Jahr sowie für die Senkung der Veröffentlichungspflicht von Parteispenden auf 2.000 Euro.

Die von abgeordnetenwatch.de vorgeschlagene Transparenzkommission könnte in allen genannten Feldern als Prüfinstanz dienen und so sicherstellen, dass Transparenzregeln tatsächlich eingehalten werden.

Interessenkonflikte von Mandatsträger:innen und Lobbyismus im Geheimen stellen eine Gefahr für die Akzeptanz unserer Demokratie dar. Deswegen sollten die Abgeordneten des Deutschen Bundestages – nicht zuletzt im eigenen Interesse – alles tun, um die Akzeptanz der parlamentarischen Arbeit durch strenge Transparenzvorschriften und abschreckende Sanktionen zu fördern.

## **Kontakt**

Clara Helming  
abgeordnetenwatch.de  
Reichenbergerstraße 156b, 10999 Berlin  
[helming@abgeordnetenwatch.de](mailto:helming@abgeordnetenwatch.de)  
040-317691068