



Lünen, den 2. Mai 2021

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung vor dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages 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 auf BT-Drs. 19/28784.

I. Einführung

Anlass für den Gesetzentwurf sind aktuelle Vorkommnisse, die in der bundesdeutschen Öffentlichkeit als schlechterdings unerträglich und unvereinbar mit der sachgerechten Ausübung eines Abgeordnetenmandats wahrgenommen wurden. In der Einleitung des Gesetzentwurfs heißt es dazu:

„Aktuelle Vorkommnisse und Berichte über Mitglieder des Deutschen Bundestages, die mit Beratertätigkeiten persönliche Gewinne im Zusammenhang mit der Beschaffung von medizinischen Produkten erzielten, zeigen, dass die geltenden Transparenzregeln im Abgeordnetengesetz Regelungslücken aufweisen. Derartige Tätigkeiten sind zumindest unter abgeordnetenrechtlichen Gesichtspunkten bisher rechtlich zulässig, obwohl sie mit der Unabhängigkeit des Mandates und der gebotenen Vermeidung von Interessenkonflikten nicht vereinbar sind.“¹

¹ BT-Drs. 19/28784, S. 1.

Der Gesetzentwurf beschränkt sich aber nicht auf die abgeordnetenrechtliche Aufarbeitung von aktuellen Missbräuchen, sondern sieht insgesamt strengere Transparenzregeln für Mitglieder des Bundestages vor.

II. Im Einzelnen sieht der Gesetzentwurf vor:

1. Anzeigepflichtige Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Unternehmensbeteiligungen werden künftig betragsgenau (auf Euro und Cent) veröffentlicht. Einkünfte sind künftig anzeigepflichtig, wenn sie im Monat den Betrag von 1.000 Euro oder bei ganzjährigen Tätigkeiten im Kalenderjahr in der Summe den Betrag von 3.000 Euro (bisher 10.000 Euro) übersteigen.

2. Beteiligungen an Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften werden künftig bereits ab fünf Prozent (bislang: 25 Prozent) der Gesellschaftsanteile veröffentlicht.

3. Auch Einkünfte aus anzeigepflichtigen Unternehmensbeteiligungen (z.B. Dividenden, Gewinnausschüttungen) werden veröffentlicht.

4. Aktienoptionen werden künftig veröffentlichungspflichtig sein und zwar unabhängig von der Frage, ob sie einen bezifferbaren Wert haben.

5. Von Dritten bezahlte Lobbytätigkeit von Bundestagsabgeordneten gegenüber der Bundesregierung oder dem Bundestag wird gesetzlich verboten. Ehrenamtliche Tätigkeiten gegen Aufwandsentschädigung, etwa im Vorstand eines Vereins, sollen erlaubt bleiben, sofern die Aufwandsentschädigung verhältnismäßig ist und zehn Prozent der Aufwandsentschädigung nicht übersteigt.

6. Honorare für Vorträge im Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit werden untersagt.

7. Abschöpfung verbotener Einnahmen: Wenn Abgeordnete ihre Mitgliedschaft zu geschäftlichen Zwecken missbrauchen, gegen das gesetzliche Verbot der entgeltlichen Interessenvertretung für Dritte oder gegen das Verbot der Honorare für Vortragstätigkeiten verstoßen und hierdurch Einnahmen erzielen, sind diese Einnahmen an den Bundestag abzuführen.

8. Als zusätzliche Sanktion für diese Fälle kann auch ein Ordnungsgeld bis zur Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung verhängt werden.

9. Die Entgegennahme von Geldspenden durch Abgeordnete wird verboten.

III. Verfassungsrechtliche Würdigung

Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Würdigung ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2007 – 2 BvE 1-4/06 –².

In dem Urteil heißt es:

„Grundlage des freien Mandats ist Art. 38 Abs. 1 GG. Diese Norm schützt nicht nur den Bestand, sondern auch die tatsächliche Ausübung des Mandats (vgl. BVerfGE 80, 188 [218]; 99, 19 [32]). Der Abgeordnete ist – vom Vertrauen der Wähler berufen – Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger eines freien Mandats und, gemeinsam mit der Gesamtheit der Mitglieder des Parlaments (vgl. BVerfGE 56, 396 [405]), Vertreter des ganzen Volkes (vgl. BVerfGE 112, 118 [134]). Er hat einen repräsentativen Status inne, übt sein Mandat in Unabhängigkeit, frei von jeder Bindung an Aufträge und Weisungen, aus und ist nur seinem Gewissen unterworfen (vgl. BVerfGE 40, 296 [314, 316]; 76, 256 [341]).

Die Freiheit des Mandats ist allerdings nicht schrankenlos gewährleistet. Sie kann durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden. Die Repräsentations- und die Funktionsfähigkeit des Parlaments sind als solche Rechtsgüter anerkannt (vgl. BVerfGE 80, 188 [219]; 84, 304 [321]; 96, 264 [279]; 99, 19 [32]).

Wird das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes, das heißt die Gesamtheit seiner Mitglieder, angemessen repräsentiert, so muss die Mitwirkung aller Abgeordneten bei derartigen Entscheidungen nach Möglichkeit und im Rahmen des im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes Vertretbaren sichergestellt sein. Es entspricht dem Prinzip der repräsentativen Demokratie und liegt im konkreten Interesse des Wählers und der Bevölkerung insgesamt, dass der Abgeordnete sein ihm anvertrautes Amt auch tatsächlich ausübt. Nur so kann das Parlament möglichst vollständig, das heißt unter aktiver Teilnahme aller Abgeordneten

² BVerfGE 118, 277 ff.

seine Aufgaben wahrnehmen (vgl. BVerfGE 56, 396 [405]; s. auch BVerfGE 102, 224 [237]). Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Jahr 1971 festgestellt, dass auf der Ebene des Bundes die Tätigkeit des Abgeordneten zu einem Beruf geworden ist, der den vollen Einsatz der Arbeitskraft fordert (vgl. BVerfGE 32, 157 [164] sowie schon BVerfGE 4, 144 [151]). In der Folgezeit ist das Gericht davon ausgegangen, dass der Umfang der Inanspruchnahme durch das Mandat so stark gewachsen sei, dass der Abgeordnete in keinem Fall mehr seine Verpflichtungen mit der im Arbeitsleben sonst üblichen Regelarbeitszeit von 40 Stunden bewältigen könne (vgl. BVerfGE 40, 296 [312 ff.]). Seitdem haben sich die Verhältnisse nicht in einer Weise gewandelt, die eine veränderte Einschätzung erlaubt oder gar erforderlich macht. Die Arbeit des Deutschen Bundestages hat im Gegenteil in den zurückliegenden Jahren an Komplexität noch erheblich zugenommen; das ist evident und schlägt sich in der zeitlichen Inanspruchnahme der Bundestagsabgeordneten nieder ...

Mit dem repräsentativen Status des Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 GG selbst sind folglich nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten verbunden, deren Reichweite durch das Gebot, die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu wahren, bestimmt und begrenzt wird (vgl. BVerfGE 76, 256 [341 f.]). In Übereinstimmung damit verpflichtet § 13 Abs. 2 Satz 1 GO-BT die Mitglieder des Deutschen Bundestages, an dessen Arbeiten teilzunehmen. Das Mandat aus eigenem Entschluss nicht wahrzunehmen, ist mit dem Repräsentationsprinzip unvereinbar (vgl. BVerfGE 56, 396 [405]). Die Pflichtenstellung umfasst auch, dass jeder einzelne Abgeordnete in einer Weise und einem Umfang an den parlamentarischen Aufgaben teilnimmt, die deren Erfüllung gewährleistet. Nur der Umstand, dass die Abgeordneten bei pflichtgemäßer Wahrnehmung ihres Mandats auch zeitlich in einem Umfang in Anspruch genommen sind, der es in der Regel unmöglich macht, daneben den Lebensunterhalt anderweitig zu bestreiten, rechtfertigt den Anspruch, dass ihnen ein voller Lebensunterhalt aus Steuermitteln, die die Bürger aufbringen, finanziert wird (vgl. BVerfGE 32, 157 [164]).

Entgegen der Ansicht der Antragsteller steht die Annahme einer verfassungsrechtlichen Pflichtenstellung des Abgeordneten nicht in Widerspruch zur verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung; auch nähert sie den Abgeordnetenstatus nicht in bedenklicher Weise demjenigen der Beamten an. Der Abgeordnete „schuldet“, wie das Bundesverfassungsgericht in Abgrenzung zum Beamten betont hat, rechtlich keine Dienste, sondern nimmt in Freiheit sein Mandat wahr (BVerfGE 76, 256 [341]). Er entscheidet in freier Eigenverantwortlichkeit über die Form der Wahrnehmung seines Mandats ... Die Freiheit des

Abgeordneten gewährleistet nicht eine Freiheit von Pflichten, sondern lediglich die Freiheit in der inhaltlichen Wahrnehmung dieser Pflichten. Nicht das „Ob“, sondern nur das „Wie“ der Repräsentation steht im freien Ermessen des Abgeordneten ...“³

Ferner heißt es in dem Urteil:

„Über Gegenstand und Reichweite von Offenbarungspflichten hat der Gesetzgeber in Ausübung seiner Kompetenz nach Art. 38 Abs. 3 GG zu entscheiden und dabei die betroffenen Rechtsgüter einem angemessenen Ausgleich zuzuführen (vgl. BVerfGE 99, 19 [32]).

... Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten der Abgeordneten sind für die Öffentlichkeit offensichtlich von erheblichem Interesse. Diesbezügliche Kenntnis ist nicht nur für die Wahlentscheidung wichtig. Sie sichert auch die Fähigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Mitglieder, unabhängig von verdeckter Beeinflussung durch zahlende Interessenten, das Volk als Ganzes zu vertreten, und das Vertrauen der Bürger in diese Fähigkeit, letztlich in die parlamentarische Demokratie. Das Volk hat Anspruch darauf zu wissen, von wem – und in welcher Größenordnung – seine Vertreter Geld oder geldwerte Leistungen entgegennehmen.

Sache des Parlaments ist es, die in Frage kommenden Lebenssachverhalte darauf hin zu würdigen, ob die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit beachtlicher Interessenverflechtungen oder wirtschaftlicher Abhängigkeiten besteht, und seiner Risikoeinschätzung entsprechend die offen zu legenden Vorgänge zu bestimmen. Da sich hierfür genaue Grenzen nicht festlegen lassen, ist insoweit ein Einschätzungsraum eröffnet (vgl. BVerfGE 98, 145 [161] m. w. N.; s. ferner BVerfGE 5, 85 [232 f.]). Gleiches gilt für die Auswahl von Hinweistatsachen, Unerheblichkeitsschwellen und ähnlichen Instrumenten zur Erfassung und Eingrenzung möglicher die Mandatsausübung beeinflussender Umstände.

... Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG fordert, bei der Gesetzgebung gemäß Art. 38 Abs. 3 GG berechnete Interessen des Abgeordneten als Privatperson angemessen zu berücksichtigen. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG liegt der von den Antragstellern hervorgehobene Doppelstatus des Abgeordneten als Mandatsträger und Privatperson zugrunde. Beide Sphären lassen sich nicht strikt trennen; die parlamentarische Demokratie fordert – in den Worten des „Diätenurteils“ (BVerfGE 40, 296 [313]) – den Abgeordneten als „ganzen Men-

³ BVerfGE 118, 277(324 ff.).

schen“. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Status des Abgeordneten ohne angemessene Rücksicht auf seine persönlichen Belange rechtlich ausgeformt werden dürfte ... Regelungen, die den Abgeordneten als Privatperson betreffen, müssen nicht nur – wie sonstige Beschränkungen des freien Mandats – überhaupt Rechtfertigung in anderen Rechtsgütern der Verfassung finden, sondern sie müssen darüber hinaus in spezifischer Weise dem Hineinwirken in den persönlichen Lebensbereich des Abgeordneten Rechnung tragen; gegenläufige Belange sind gegeneinander abzuwägen und in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

Gewährleistet danach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auch die Berücksichtigung der Individualinteressen des Abgeordneten, können diesbezügliche verfassungsrechtliche Wertungen im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung berücksichtigt werden. Entsprechendes gilt für die Berücksichtigung der Belange Dritter. Eines – ohnehin problematischen ... – Rückgriffs auf Art. 48 Abs. 2 GG bedarf es nicht.

... Die Verpflichtung der Abgeordneten, Angaben über Tätigkeiten neben dem Mandat zu machen, die auf Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten hindeuten können, entspricht, wie dargelegt, einem Grundanliegen demokratischer Willensbildung. Diese Verpflichtung betrifft zwar den Abgeordneten als Privatperson, jedoch nicht in einer der Öffentlichkeit grundsätzlich verschlossenen Sphäre privater Lebensführung, sondern in der außengerichteten Sphäre beruflicher und sonstiger Tätigkeiten. Das Interesse des Abgeordneten, Informationen aus dieser Sphäre vertraulich behandelt zu sehen, ist gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfungen der Mitglieder des Deutschen Bundestages grundsätzlich nachrangig. Offener Zugang zu den dafür notwendigen Informationen ist nicht nur für die demokratische Willensbildung wesentlich, er ist auch Voraussetzung dafür, dass der Abgeordnete das Mandat glaubwürdig wahrnehmen und dem Vertrauen der Bürger in die Fähigkeit des Parlaments gerecht werden kann, als Repräsentationsorgan des ganzen Volkes die Vielfalt der Interessen zu integrieren und Konflikte befriedend auszugleichen. Auch Mit-Abgeordnete haben ein legitimes Interesse, zu wissen, welchen Interessenverbindungen ihre Kollegen unterliegen, weil dies für die Einschätzung, nach welcher Richtung hin deren Argumente besonders wachsender Prüfung bedürfen, von Bedeutung sein kann.

Transparenzregeln finden danach ihre grundsätzliche Rechtfertigung im Vorrang der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages gegenüber dem

Privatinteresse des Abgeordneten an informationeller Abschirmung seiner Tätigkeiten neben dem Mandat.“⁴

Bereits im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 – 2BvR 193/74 – heißt es:

*„Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und der formalisierte Gleichheitssatz, der bei der Ausgestaltung und Bemessung der Abgeordnetenentschädigung zu beachten ist, berühren die Frage der Begründung und Fortführung eines Berufes neben der Parlamentstätigkeit und das daraus erzielte Einkommen grundsätzlich nicht. Allerdings verlangen sie – unbeschadet des Art. 48 Abs. 1 und 2 GG – gesetzliche Vorkehrungen dagegen, daß Abgeordnete Bezüge aus einem Angestellten Verhältnis, aus einem sog. Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen. Einkünfte dieser Art sind mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat unvereinbar.“*⁵

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in der Willensbildung des Bundestages als Gesetzgeber ist deutlich erkennbar eine (anhaltende) Vertiefung von Transparenzpflichten der Abgeordneten und die weitgehende Konzentration der Tätigkeit der Abgeordneten auf die Wahrnehmung ihres Mandats. Hervorzuheben ist ebenso der Status der Unabhängigkeit der Abgeordneten, der durch mandatsbezogene Geldleistungen durch Dritte beeinträchtigt sein kann.

IV. Die Bewertung der Neuregelungen im Einzelnen

Zu II. 1 – 4

Vor dem Hintergrund insbesondere der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung halte ich die unter II. 1 – 4 aufgeführten Regelungen des Entwurfs verfassungsrechtlich für unbedenklich.

⁴ BVerfGE 118, 277 (353 ff.).

⁵ BVerfGE 40, 296 (318 f.).

Im Bereich der Transparenzregelungen hat der Gesetzgeber einen erheblichen parlamentsrechtlichen Beurteilungsspielraum. Transparenzregeln finden ihre grundsätzliche Rechtfertigung im Vorrang der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages gegenüber dem Privatinteresse des Abgeordneten an informationeller Abschirmung seiner Tätigkeiten neben dem Mandat.⁶

Zu II. 5

Das gesetzliche Verbot (und die Abschöpfung verbotswidriger Einkünfte) von bezahlter Lobbytätigkeit von Abgeordneten gegenüber der Bundesregierung oder dem Bundestag ist dringend geboten und verfassungsrechtlich unbedenklich, weil bezahlte Lobbytätigkeit eines Abgeordneten den Status der Unabhängigkeit des Abgeordneten verletzt.

Zu II. 6

§ 44 Abs. 2 Satz 3 E sollte überarbeitet werden. Gemeint sind offenbar lediglich Entgelte für Vorträge, die thematisch in Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Mandats stehen. Das sollte im Gesetzestext eindeutig zum Ausdruck kommen. Entgelte für Vorträge, die in Zusammenhang mit der Abgeordnetentätigkeit stehen, beeinträchtigen die Unabhängigkeit des Abgeordneten.

Zu II. 7 und 8.

Die Abschöpfung verbotener Einnahmen und die Sanktionierung dieses Verhaltens ist parlamentsrechtlich unbedenklich.

Zu II.9

Verbot der Entgegennahme von Geldspenden. Geldspenden, die direkt an den Abgeordneten adressiert sind, beeinträchtigen seine Unabhängigkeit und dürfen deshalb untersagt werden.

Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz

⁶ Vgl. BVerfGE 118, 277 (355 f.).