Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Wortprotokoll
der 52. Sitzung
in Geschäftsordnungsangelegenheiten

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
Berlin, den 5. Mai 2021, 16:00 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal 4 300

Vorsitz: Prof. Dr. Patrick Sensburg, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

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-Drucksache 19/28784

Federführend:
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	**Unter-schrift**	**Stellvertretende Mitglieder**	**Unter-schrift**
CDU/CSU	Sensburg, Prof. Dr. Patrick	☒	Heveling, Ansgar	☐
	Frieser, Michael	☐	Jung, Ingmar (per Video)	☒
	Müller, Carsten	☒	Maag, Karin	☐
	Schnieder, Patrick	☒	Müller (Erlangen), Stefan	☐
	Throm, Alexander	☒	Stetten, Christian Frhr. von	☐
SPD	Bartke, Dr. Matthias	☒	Barnett, Doris	☐
	Schieder, Marianne	☐	Brunner, Dr. Karl-Heinz	☐
	Steffen, Sonja Amalie	☐	Wiese, Dirk	☐
AfD	Maier, Jens	☐	Bleck, Andreas	☐
	Seitz, Thomas	☒	Brandner, Stephan	☐
FDP	Buschmann, Dr. Marco	☒	Stark-Watzinger, Bettina	☐
	Toncar, Dr. Florian	☒	Thomae, Stephan	☐
DIE LINKE.	Korte, Jan	☒	Straetmanns, Friedrich	☐
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Haßelmann, Britta (per Video)	☒	Lemke, Steffi	☐
CDU/CSU	Thomas Heilmann	☒		
	Dr. Jan-Marco Luczak (per Video)	☒		
SPD	Dr. Johannes Fechner	☒		
DIE LINKE.	Niema Movassat	☒		

Sachverständigenliste zur öffentlichen Anhörung

1.	**Prof. Dr. Philipp Austermann**	**Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl**
2.	**Hartmut Bäumer**	**Transparency International Deutschland e.V., Berlin**
3.	**Clara Helming**	**abgeordnetenwatch**
4.	**Prof. Dr. Ann-Kathrin Kaufhold**	**Juristische Fakultät Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht Ludwig-Maximilians-Universität München**
5.	**Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel**	**Juristische Fakultät Universität Augsburg**
6.	**Timo Lange**	**Lobbycontrol**
7.	**Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz**	**Rechtsanwalt Mitglied des Deutschen Bundestages von 1987 - 2013**
8.	**Prof. Dr. Heinrich Wolff**	**Lehrstuhl für Öffentliches Recht VII Universität Bayreuth**

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-Drucksache 19/28784

Vorsitzender Prof. Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU)

Liebe Kolleginnen und Kollegen, es sind zwar noch nicht alle Sachverständigen da, aber ich habe die große Hoffnung, dass bei diesem wichtigen Thema auch die digitalen Hürden überwunden und wir dann peu à peu alle Sachverständigen erleben werden. Ich eröffne die 52. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. Wir haben heute einen Tagesordnungspunkt, die öffentliche Anhörung „Änderung des Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages“. Normalerweise hätte ich jetzt angekündigt, dass Sie es schon kennen aus öffentlichen Anhörungen in Corona-Zeiten, dass im Saal wenige Personen sitzen und digital viele zugeschaltet sind. Aber heute sind viele digital zugeschaltet und im Saal sitzen auch viele. Es erweckt den Eindruck, dass es für viele ein sehr spannendes Thema sei. Deswegen freue ich mich, dass neben den Ausschussmitgliedern auch weitere Kolleginnen und Kollegen in den Sitzungssaal gefunden haben, die dieses Thema zurecht wichtig finden.

Von den acht Sachverständigen werden uns fünf per Video zugeschaltet sein. Drei Sachverständige sind präsent da, die sehe ich nämlich. Bei den digital zugeschalteten wird das sicherlich auch gleich der Fall sein. Die Gäste – sowohl digital als auch im Saal – begrüße ich alle aufs Herzlichste.

Bevor ich zum Ablauf und Inhalt dieser Anhörung komme, möchte ich es aber auch in diesem Format nicht versäumen dem Kollegen Schnieder nachträglich zum Geburtstag zu gratulieren, der war am 1. Mai. Herzlichen Glückwunsch! Alles Gute!

Und jetzt kommen wir zur Sache: Es geht heute um – ich habe es schon angekündigt – einen Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Ziel des Gesetzentwurfs ist es, die Transparenzregeln für Abgeordnete zu verbessern und sie ins Abgeordnetengesetz aufzunehmen. Regeln zur Transparenz finden sich zurzeit ja vor allem in unseren Verhaltensregeln. Zu diesem Gesetzentwurf liegt ein Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vor, durch den der Strafrahmen für den Straftatbestand der Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern erhöht werden soll. Das Ganze haben wir en bloc zu sehen. Über diesen Gesetzentwurf und den Änderungsantrag und ihre Beiträge zur Verbesserung der Transparenz im Deutschen Bundestag wollen wir nämlich insgesamt beraten und mit Ihnen, verehrte Sachverständige, diskutieren.

Und bevor es losgeht, ein paar Worte zum Verfahren, einige von Ihnen kennen das schon. Zunächst erhalten die Sachverständigen, also Sie, für jeweils fünf Minuten das Wort für ein Eingangsstatement. Danach schließen sich Fragerunden an. Jede Fraktion darf in jeder Fragerunde zwei Fragen stellen. Es können zwei Fragen an einen Sachverständigen gestellt werden oder jeweils eine Frage an zwei verschiedene Sachverständige. Sammelfragen wie „ach, das können ruhig alle beantworten“ oder Ähnliches bitte nicht. Denn dann kommen wir mit unserer angesetzten Zeit von zwei Stunden nicht hin. Deswegen bitte zwei Fragen, und auch keine Fragen, die direkt in sechs Unterfragen münden. Darauf werde ich achten, weil es auch ein Gebot der Fairness ist, dass alle Kolleginnen und Kollegen ausreichend Fragen stellen können. Denn in den Sachverständigenanhörungen, wo ich dabei war, habe ich es so erlebt, dass Ihr Input wirklich etwas im Gesetzgebungsverfahren bringt. Es ist keine Show-Veranstaltung. Es gibt uns die Chance, ein möglichst gutes Gesetz hinterher zu schaffen.

Ich bitte die Sachverständigen nun in alphabetischer Reihenfolge um ihre Stellungnahme. Sie dürfen dabei davon ausgehen, dass wir Ihre schriftlichen Stellungnahmen, soweit Sie welche eingereicht haben, auch gelesen und zur Kenntnis genommen haben. Sie können also auf Schwerpunkte eingehen oder auf die Dinge, die

Ihnen ergänzend wichtig sind. Und jetzt gucke ich mal, ob ich Herrn Professor Austermann sehe. Hören oder sehen Sie uns? Noch nicht. Dann kommen wir zum nächsten Sachverständigen, aber wenn Herr Professor Austermann wieder da ist, dann kommt er außerhalb des Alphabets, sobald er digital zu uns gefunden hat, dran. Niemand wird übergangen, aber wir wollen es schon schaffen, diese Sitzung heute zügig durchzuführen. Und daher käme ich zu Herrn Bäumer von Transparency International Deutschland. Ich freue mich, dass Sie da sind, und würde mich auch über Ihr Eingangsstatement freuen.

SV Hartmut Bäumer:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Herzlichen Dank für die Einladung. Ich mag vorab sagen, dass wir von Transparency Deutschland diesen Gesetzentwurf begrüßen. Wir finden gut, dass es diese Reaktion auch auf die Vorfälle der letzten Monate gegeben hat. Sie deckt sich in weiten Teilen mit dem, was Transparency schon seit Jahren in Bezug auf die Veränderung des Abgeordnetengesetzes gefordert hat. Wir begrüßen auch ausdrücklich, dass es ein breites Feld ist von Fraktionen ist, die diesen Antrag einbringen. Es sind nicht alle, aber ich glaube, da es hier um die Reputation des Hohen Hauses in der Öffentlichkeit geht, ist es ganz wichtig, dass ein solcher Gesetzentwurf auch von vielen getragen wird. Aufgrund der Kurzfristigkeit der Einladung konnte ich nur knapp Stellung nehmen, das habe ich schon geschrieben. Ich werde jetzt Folgendes machen: Ich werde kurz zum Abgeordnetengesetz, also zum Artikel 1 Stellung nehmen und dann noch einmal auf den nachgeschobenen Artikel 2 bezüglich § 108 e StGB, der Mandatsbestechlichkeit, eingehen. Ich habe das schon schriftlich dargelegt: Zum § 44 a AbgG würden wir es begrüßen, wenn in Zukunft eine Aufzeichnungspflicht über die Tätigkeiten und den zeitlichen Umfang der Nebentätigkeiten bestehen würde. Denn nur dann kann man, so ist das in Großbritannien ja üblich, tatsächlich feststellen, ob das Mandat im Mittelpunkt der Tätigkeit steht, so wie es das Bundesverfassungsgericht 2007 gefordert hat. Die Höhe der Einnahmen als solche sagt darüber nicht viel aus, insbesondere weil jetzt auch die Grenzen gesenkt worden sind für Kommanditisten und andere Einnahmen, die man hat. Damit sagt die Zahl selber da nichts aus. Beim § 44 a Absatz 2 AbgG würden wir es begrüßen, wenn der Text anders formuliert wäre. Denn ähnlich wie beim § 108 e StGB geht es um eine Tätigkeit in Ausübung des Mandats, so wie es jetzt da steht. Das wird in der Rechtsprechung dahingehend ausgelegt, dass es sich um Tätigkeiten als Abgeordnete bei Abstimmungen im Bundestag handeln muss. Dies erscheint angesichts der Debatten um Tätigkeiten von Abgeordneten außerhalb des Parlaments, die wir hier auch als Anlass für diese Sitzung haben, zu eng gefasst. Man könnte daran denken, die Formulierung „für die Ausübung des Mandats“ zu ersetzen durch den funktionalen Zusammenhang mit der Stellung als Abgeordnete. Da will ich Ihnen nicht vorgreifen, aber falls Sie noch bereit wären, etwas zu ändern aufgrund unserer Stellungnahmen, sollten Sie sich vielleicht damit noch einmal genauer beschäftigen. Zu § 49 AbgG: Da geht es um die Anzeigepflicht von Interessenkonflikten. Nach dem Wortlaut werden nur solche Nebentätigkeiten erfasst, die entgeltlich erfolgen. Das ist unserer Meinung nach zu eng, da Interessenkonflikte auch bei geschäftlichen Tätigkeiten von Firmen, die den Abgeordneten gehören oder an denen sie große Anteile haben, entstehen können. Ich erinnere an die Aserbaidschan-Affären und Zahlungen an Firmen von Abgeordneten. Im Übrigen führen auch unentgeltliche Tätigkeiten, beispielsweise im Beirat von Firmen, den Vorständen von Verbänden, Vereinen etc. mit Aufwandsentschädigung, zu Interessenkonflikten. Diese werden aus unserer Sicht durch die derzeitige Formulierung nicht erfasst. Ich überspringe jetzt einiges und komme auf einen Punkt, der uns sehr wichtig ist, nämlich die Frage: Wie wird denn das kontrolliert im Haus? Das ist ganz bestimmt – ich war mal Abgeordneter, zwar nicht hier, aber im Landesparlament – keine einfache Sache für einen Abgeordneten. Denn man hat ein freies Mandat und man muss sich auch bewegen können. Auf der anderen Seite gibt es Vorschriften, die eingehalten werden müssen. Und da ist es nach dem, was ich noch einmal nachrecherchieren konnte, so, dass wir in der bisherigen Geschichte – samt der letzten Fälle von Amthor bis zu den Dingen, die in den letzten Tagen passiert sind – nur ganz wenige Reaktionen von der Bundestagsverwaltung und dann des Präsidenten gesehen haben. Deswegen sind wir der Meinung, dass es besser wäre, es würde eine unabhängige Institution eingerichtet, die die Kontrolle

überwacht. Das könnte man bündeln mit einer Instanz aus einem anderen Bereich, der Lobby-Kontrolle. Das in aller Kürze, da ja nur wenig Zeit besteht, und jetzt gleichzeitig noch der § 108 e StGB dazugekommen ist. Meine Damen und Herren, da haben wir ganz große Bedenken. Sie werden sich vielleicht wundern: Meistens sind ja die NGOs in diesen Fällen, wenn etwas verschärft wird, froh. Doch nein, wir sind gar nicht froh. Und aus zwei Gründen: Wenn man an § 108 e StGB etwas ändert, dann hätte man in den Tatbestand reingehen müssen. Das ist bekannt seit 2007. Damals hat der damalige Vorsitzende Richter am BGH Fischer – jetzt schreibt er viel für den Spiegel – schon gesagt: Das Ganze ist ein Witz! Auch die Wissenschaftler, die gehört worden sind, haben gesagt, diese Formulierung wird nicht dazu führen, dass es zu Verurteilungen kommt. Wenn ich es richtig sehe, ist das bisher auch so. Das heißt also, wenn man eine „Null-Vorschrift“ zum Verbrechen macht, bleibt sie eine „Null-Vorschrift“. Das ist nach außen hin als Parlamentarier vielleicht wichtig. Man sagt: „Wir haben was getan.“ Aber in Wirklichkeit – das sage ich jetzt auch als ehemaliger Richter – passiert das Gegenteil. Es geht nicht nur um Sie, sondern es geht um alle Mandatsträger, also auch den in einem kleinen Gemeindeparlament. Der ist vielleicht auch noch Beamter. Und dem wird – es geht mal nicht um große Summen – vielleicht nur ein Kasten Wein geschenkt dafür, dass er in einem bestimmten Fall so und so abgestimmt hat. Dann würde der automatisch mit einem Verbrechensvorwurf überzogen. Sie haben jetzt den mildernden Umstand eingeführt – das ist richtig –, sodass es nicht mehr zur Mindeststrafe von einem Jahr kommt. Aber Mindeststrafe von einem Jahr würde auch bedeuten, er verliert seinen Beamtenstatus, wenn er gleichzeitig Beamter ist. Wir sind der Meinung, dass die Gerichte Folgendes machen werden: Sie werden diesen Paragraphen, der ohnehin vom Tatbestand her „an der Sache vorbeigeht“, noch stärker so auslegen, dass man da nicht rangeht, weil man einen solchen Menschen, ob Frau oder Mann, nicht verurteilen will. Das geht aber nur, wenn man sagt, der Tatbestand ist gar nicht erfüllt. Also von daher: Gute Absicht, gut gemeint ist nicht immer gut. Das wissen wir aus anderen Bereichen. Das in aller Kürze. Vielen Dank!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen direkt zur nächsten Sachverständigen. Frau Helming von abgeordnetenwatch.de. Sie haben das Wort für fünf Minuten.

SVe Clara Helming:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank auch von meiner Seite für die Einladung zu dieser Anhörung! Ich spreche hier heute nicht nur im Namen von abgeordnetenwatch.de, sondern auch im Namen von 80.000 Bürgerinnen und Bürgern, die gemeinsam mit uns schon seit 2014 ein Ende der Verschleierung von Nebeneinkünften fordern. 119.000 weitere Bürgerinnen und Bürger haben sich unserer Petition beim Verbot von Lobbytätigkeiten angeschlossen. Ich freue mich daher sehr, dass Sie auf diese Kritik aus der Bevölkerung nun reagieren und einen Gesetzentwurf auf den Weg gebracht haben, der auch aus unserer Sicht zahlreiche überfällige Verbesserungen enthält. Und es ist tatsächlich erfreulich, dass er von einer breiten überfraktionellen Mehrheit eingebracht wird. Bevor ich jetzt zu den Transparenzregeln komme, möchte ich ganz kurz etwas zur Abgeordnetenbestechung sagen: Da hatte abgeordnetenwatch auch schon 2014 bei einer Anhörung angemerkt, dass der Tatbestand das Problem ist. Es reicht auch aus unserer Sicht nicht, das Strafmaß anzupassen, sondern es muss sichergestellt werden, dass korrupte Politikerinnen und Politiker tatsächlich belangt werden können. Da haben wir auch mit diesem Änderungsantrag derzeit noch Zweifel. Zu den Transparenzregeln für Abgeordnete: Der wichtigste Kritikpunkt ist aus Sicht von abgeordnetenwatch: Es fehlt eine unabhängige und überparteiliche Kontrollinstanz. Der Umgang mit Verstößen wurde in diesen Gesetzentwurf weitestgehend aus den Verhaltensregeln übernommen. Damit wurden auch viele Probleme übernommen, die wir da in den vergangenen Jahren gesehen haben. Es ist nicht ausreichend, gute Transparenzregeln zu haben, wenn diese am Ende nicht gut durchgesetzt werden können. Deswegen ist es aus unserer Sicht wichtig, dass es eine überparteiliche, unabhängige Prüfinstanz gibt, die bei Verfahren angehört wird,

und die für die Bürgerinnen und Bürger die Garantie bringt, dass diese Regeln auch richtig eingehalten werden. Zu den Interessenkonflikten: Hier steht in der Begründung des Gesetzentwurfs, dass Interessenkonflikte nicht nur im Rahmen der Ausschussarbeit problematisch sind. Ich möchte da noch auf einen etwas anderen Punkt hinweisen als Herr Bäumer. Das ist aus unserer Sicht nämlich wichtig, deswegen fänden wir es gut, wenn wir hier auf die Empfehlung der GRECO schauen und Interessenkonflikte unabhängig davon, ob sie im Ausschuss oder Plenum auftauchen, offenlegen und nicht nur im Ausschuss melden. Es bleibt sonst auch in Zukunft größtenteils Journalisten überlassen, diese Interessenkonflikte aufzudecken. Bei der Offenlegungsgrenze begrüßen wir es, dass diese nun deutlich herabgesenkt wurde, allerdings möchte ich nur ganz kurz darauf hinweisen, dass Deutschland damit noch nicht Vorreiter ist. In Großbritannien liegt diese Grenze bei 200 Pfund. Das könnte aus unserer Sicht als Vorbild dienen. Zum letzten Punkt der geldwerten Zuwendungen: Da gibt es jetzt eine Ausnahme im internationalen Kontext. Wenn diese Ausnahme gewährt wird, zum Beispiel damit Abgeordnete reisen können und den Bundestag repräsentieren können, ist es aus unserer Sicht wichtig, dass diese geldwerten Zuwendungen ab dem ersten Euro offengelegt werden, damit es in diesem Bereich Transparenz gibt. Zum Schluss: Sofern die Wirksamkeit durch eine unabhängige Transparenzkommission sichergestellt wird und Abgeordnete, die korrupt handeln, tatsächlich auch in Zukunft belangt werden können, solange diese beiden Punkte gegeben sind, kann dieser Gesetzentwurf dazu beitragen, dass das Vertrauen in die Demokratie gestärkt wird. Das heißt aber noch nicht, dass es jetzt nichts mehr zu tun gibt. Neben der Abgeordnetenbestechung sehen wir auch bei den Parteifinanzen noch Reformbedarf und auch das Lobbyregister, das ja erst kürzlich beschlossen wurde, muss aus unserer Sicht noch einmal auf den Prüfstand. Ich danke Ihnen!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank für Ihr Eingangsstatement! Ich würde jetzt zu Frau Professor Ann-Katrin Kaufhold kommen. Ich habe gesehen, dass Professor Austermann jetzt zugeschaltet ist. Ich würde Sie hinten dranstellen. Frau Professor Kaufhold ist schon von Anfang an dabei. Ich freue mich jetzt auf Ihr Statement.

SVe Prof. Dr. Ann-Kathrin Kaufhold:

Ganz herzlichen Dank auch von meiner Seite für die Einladung! Ich kann mich in der Gesamtbewertung meinem Vorredner und meiner Vorrednerin anschließen. Ich persönlich halte die Reform für wichtig, für richtig und – das ist heute als verfassungsrechtliche Sachverständige natürlich das Wesentliche – ich halte sie auch für verfassungskonform. Aber man kann sich bei einer verfassungsrechtlichen Bewertung der Neuregelung nicht auf eine ständige Rechtsprechungspraxis berufen. Es gibt bisher, das ist ja bekannt, nur eine unmittelbar einschlägige Entscheidung, und diese Entscheidung wurde seinerzeit mit vier zu vier Stimmen getroffen. Es ist immer schwierig vorherzusagen, was Gerichte entscheiden, in diesem Fall aber besonders. Weil ich davon ausgehe, dass Sie weniger an meiner verfassungsrechtlichen Privatmeinung interessiert sind, vielleicht auch, aber weniger als daran, wie ein eventuelles Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ausgehen würde, möchte ich jetzt wie folgt vorgehen: Ich möchte zunächst knapp diejenigen Unterschiede zwischen den beiden im Verfassungsgericht vertretenen Positionen vorstellen, die für die Bewertung relevant sind, und dann zu drei der Neuregelungen kurz Stellung nehmen. Zunächst also zum verfassungsrechtlichen Maßstab: Das Grundgesetz gebietet eine Abwägung. Auf der einen Seite steht das Recht der Abgeordneten, neben ihrem Mandat auch beruflich tätig zu werden. Und auf der anderen Seite stehen die Unabhängigkeit des Mandats und der Grundsatz der Öffentlichkeit staatlicher Entscheidungen, die beide Voraussetzungen dafür sind, dass der Bundestag die Interessen des ganzen Volkes vertreten kann. Insoweit ist man im Kern einig. Umstritten ist dann, wie die unterschiedlichen kollidierenden Interessen zu gewichten sind. In der bezeichneten Leitentscheidung hat eine Hälfte der RichterInnen, wie ich finde mit guten Argumenten, aus Art. 38 Absatz 1 Satz 2 GG und dem Demokratieprinzip abgeleitet, dass die Fähigkeit des Bundestages, die Interessen aller WählerInnen zu vertreten, jedenfalls dann Vorrang vor der Interessen der Abgeordneten hat, wenn es um die

Berufsausübung neben dem Mandat geht, also um eine nach außen gerichtete Tätigkeit. Die Gegenposition im Gericht geht davon aus, dass die genannten Rechtsgüter prinzipiell gleichrangig sind. Und deshalb soll es nach der Gegenposition entscheidend darauf ankommen, ob es im Einzelfall konkrete Hinweise für Fehlanreize gibt. Eine abstrakte Gefahr genügt nach dieser Position nicht. Und nur, wenn es diese konkrete Gefahr gibt, sollen Beschäftigungsverbote, Veröffentlichungspflichten zulässig sein. Was bedeutet das jetzt für die Reformvorschläge? Zunächst zum Verbot der Interessenvertretungen: Ich meine, dass diese Regelung nach beiden genannten Maßstäben als verfassungskonform zu bewerten ist. Und zwar deshalb, weil mit der entgeltlichen Interessenvertretung für Dritte gegenüber Bundestag und Bundesregierung gerade diejenige Tätigkeit verboten wird, bei der es praktisch per definitionem zu Interessenverflechtungen und zumindest zu einer konkreten Gefahr von Fehlanreizen kommt. Weniger eindeutig ist die verfassungsrechtliche Bewertung der neuen Pflicht, Beteiligungen ab 5% zu veröffentlichen. Wer, wie die seinerzeit nicht entscheidungstragenden Richter, schon bisher die Anzeige- und Veröffentlichungspflichten für verfassungswidrig hält, wird die verschärften Anforderungen selbstverständlich erst recht unzulässig finden. Wenn man hingegen, wie die anderen vier RichterInnen und wie auch ich selbst, davon ausgeht, dass das demokratische Informationsinteresse dem Vertraulichkeitsinteresse der Abgeordneten bei beruflichen Nebentätigkeiten vorgeht, soweit nur eine abstrakte Gefahr von Fehlanreizen besteht, dann ist auch der abgesenkte Schwellenwert verfassungskonform. Und zwar deshalb, weil auch eine „nur“ 5%ige Beteiligung ein besonderes Interesses am wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens indiziert und weil sowohl Kapital- als auch Personengesellschaften ohnehin dazu verpflichtet sind, eine Gesellschafterliste ans Handelsregister zu melden bzw. die Anteilseigner größer 3% anzugeben und es also nur um einen zusätzlichen Publikationsort geht. Zum Schluss knapp zur Pflicht, bei Umsatzerlösen den Gewinn vor Steuern anzugeben: Sie unterscheidet sich insofern von anderen Regelungen, als sie auch die Grundrechte Dritter betrifft, weil Unternehmensinterna publik werden. Aber, und das ist für die Gewichtung des Eingriffs von Bedeutung, nur Interna solcher Unternehmen, die nicht ohnehin den kapitalmarkt- und handelsrechtlichen Publizitätspflichten unterliegen. Das sind dann die Personengesellschaften. Dafür, dass die zusätzlichen Belastungen angemessen sind, sprechen meines Erachtens vor allem zwei Argumente: Erstens sind Einkünfte aus Umsatzerlösen besonders eng mit dem Erfolg eines Unternehmens verknüpft, sodass die möglichen Fehlanreize auch besonders groß sind. Und zweitens hat der Gesetzgeber einen Spielraum, wenn er über die Transparenzmaßnahmen entscheidet. Nach meinem Dafürhalten hat er diesen Spielraum mit diesem Reformvorschlag nicht überschritten. Vielen Dank!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Fast eine Punktlandung. Und wir kommen zum nächsten Sachverständigen – Herrn Professor Michael Kubiciel von der juristischen Fakultät der Universität Augsburg. Sie haben das Wort.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren. Der vorliegende Entwurf leistet nach meinem Eindruck einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung des Vertrauens in die Unabhängigkeit von Abgeordneten und der Integrität des Deutschen Bundestages. Er knüpft an Forderungen des Europarates an und ist nach meiner Meinung auch verfassungskonform. Das gilt auch für die betragsgenaue Veröffentlichung von Nebeneinnahmen. Ich komme darauf zurück, möchte aber vorweg auf den Änderungsantrag und die Änderung des § 108 e StGB eingehen. Da ist meine Rechtsauffassung oder -einschätzung eine andere als die der beiden bisherigen Sachverständigen. Ich glaube, dass die Erhöhung der Mindestfreiheitsstrafe auf ein Jahr für den Tatbestand mehr als reine Symbolik ist. Ich begründe das mit zwei Punkten: Die Erweiterung dieses Strafrahmens, die Hochstufung zum Verbrechen, führt dazu, dass künftig auch versuchte Taten strafbar sind. Damit gerät eine Vielzahl von strafbaren Handlungen in den neuen Anwendungsbereich dieses Tatbestandes, ohne dass

der objektive Tatbestand geändert werden müsste. Künftig kann es beispielsweise schon strafbar sein, wenn ein Mandatsträger ein Gespräch nur mit dem Ziel führt, sich einen ungerechtfertigten Vorteil bei einer mandatsbezogenen Handlung zu verschaffen, und dabei signalisieren will, sich von Wünschen des Vorteilsgebers leiten zu lassen. Das alles muss also nicht erfolgen und der Erfolg muss nicht nachgewiesen sein, es reicht, das unmittelbare Ansetzen dazu. Mit dieser Erhöhung des Strafmaßes geht also auch eine Erweiterung der Strafbarkeitszonen einher. Zum Zweiten führt die Hochstufung zum Verbrechen zu gravierenden strafprozessualen Verschärfungen. Die Einstellung eines Strafverfahrens ist bei einem Verbrechen nicht mehr möglich, wie Sie wissen, und zwar auch nicht nach § 153 a StPO. Auch die Festsetzung eines Strafbefehls nach § 407 StPO ist nicht mehr möglich. Das heißt, sämtliche Strafverfahren, die eingeleitet werden und bei denen sich ein Tatverdacht erhärtet, münden dann in einer öffentlichen Hauptverhandlung. Das ist eine gravierende Folge. Insofern würde ich sagen, das ist mehr als Symbolik, sondern eine Erweiterung der Strafbarkeitszone, ohne den objektiven Tatbestand zu verändern. Ich möchte zu den Änderungen des Abgeordnetenrechts noch auf drei Punkte eingehen: Zunächst soll die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen bei einer Vortragstätigkeit künftig untersagt werden. Das halte ich für verfassungsrechtlich zulässig, denn wenn man sich die Vorschrift genauer anschaut und systematisch-teleologisch interpretiert, dann werden nur Vortragstätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausübung des Mandats erfasst. Reden und Vorträge zum Mandat oder zu mandatsbezogenen Themen zu halten ist aber untrennbar mit der Ausübung des Mandats verbunden, für das der Abgeordnete entschädigt wird. Insofern gilt das Verbot der Kommerzialisierung einer untrennbar mit dem Mandat verbundenen Tätigkeit und beugt zudem einer, wie ich finde, konkreten Gefahr vor, dass mit hohen Vertragshonoraren auch eine Beeinflussung durch die Interessen der einladenden Person einhergeht. Unzulässig soll ferner die Entgegennahme von Geldspenden sein, die bei der oder dem Abgeordneten verbleiben sollen. Auch das halte ich für verfassungsrechtlich unanfechtbar, weil nämlich Spenden für politische Tätigkeiten weiterhin erlaubt sein werden. Spenden an Abgeordnete, die nicht politischen Tätigkeiten dienen und bei den Abgeordneten verbleiben sollen, sind nichts anderes als mandatsbezogene Geldgeschenke und begründen eine konkrete Gefahr für die genannten Rechtsgüter. Auch die Verbote der entgeltlichen Interessenvertretungen für Dritte oder die entgeltliche Beratung im Zusammenhang mit der Mandatsausübung greift zwar in das Grundrecht nach Art. 12 GG ein, ist aber verhältnismäßig. Das im Vorfeld des sogenannten Insider-Trading oder Trading-Influence angesiedelte Verbot soll nicht verhindern, dass der mit dem Mandat verbundene Einfluss zur Beförderung von Drittinteressen eingesetzt werden soll. Ein letztes Wort noch zu dem Verbot des missbräuchlichen Hinweises auf die Mitgliedschaft im Bundestag im beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten: Hier gibt es einen einzigen Verbesserungsvorschlag oder ein Monitum, das ich machen möchte. Dieses Verbot ist an sich begründbar und auch verfassungsrechtlich zulässig, es ist allerdings sehr weit insofern, als es auch Drittvorteile erfasst. Da gibt es zwei Fälle: Dass ein Abgeordneter nicht mit Hinweis auf sein Mandat als Door-Opener für Unternehmen wirken soll, mag noch nachvollziehbar sein. Es fragt sich aber, ob wirklich verboten werden soll, dass Abgeordnete unentgeltlich Berufs- oder Praktikumsmöglichkeiten vermitteln darf. Dies ließe sich nämlich auch unter diesen sehr weit gefassten Tatbestand fassen. Das halte ich nicht für notwendig. Dass ich die betragsgenaue Veröffentlichung von Einkünften aus Nebentätigkeiten für verfassungskonform halte, weil das im Spielraum des Gesetzgebers liegt, hatte ich bereits gesagt. Im Grunde genommen entwickelt der Gesetzgeber ohnehin nur das bestehende System eines immer dichter werdenden Stufensystems fort. Das neue System der betragsgenauen Veröffentlichung beseitigt unterschiedliche Behandlungen von Abgeordneten, die beispielsweise eher am unteren Rand einer Stufe angesiedelt sind, und ohnehin beim Stufensystem, dessen letzte Stufe nach oben offen ist. Also halte ich das für vorzugswürdig und auch für verfassungskonform.

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen jetzt zum nächsten Sachverständigen, Herrn Timo Lange von LobbyControl.

SV Timo Lange:

Sehr geehrter Herr Dr. Sensburg, kann man mich hören?

Vorsitzender:

Im Raum höre ich Sie super, und ich glaube, alle an den Mikros digital auch.

SV Timo Lange:

Wunderbar! Sehr geehrter Herr Dr. Sensburg, sehr geehrte Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit Stellung zu diesem Gesetzentwurf zu nehmen, der ja leider aus einem sehr unerfreulichen Anlass vorliegt. Die vergangenen Monate haben uns allen überdeutlich vor Augen geführt welcher Schaden entstehen kann, wenn Abgeordnete ihre Stellung zum privaten Vorteil nutzen, wenn finanzielle und geschäftliche Interessen mit der Mandatsausübung vermengt werden und wenn interessierte Dritte durch finanzielle Anreize versuchen Einfluss zu nehmen. Das geht ganz sicher auch jenseits eines Ausnutzens einer pandemischen Notlage, das möchte ich an dieser Stelle noch einmal betonen. Wenn das Vertrauen in die Integrität und die Unabhängigkeit der Mandatsausübung beschädigt wird, ist das ein Schaden für die parlamentarische Demokratie, für das Ansehen von Abgeordneten insgesamt, also für das gesamte Parlament. Deswegen ist es sehr gut und ich finde es sehr begrüßenswert, dass hier schnell und überfraktionell Konsequenzen mit diesem Gesetzentwurf gezogen werden und dass der Gesetzentwurf in gewisser Weise einen Paradigmenwechsel bei den Regeln für die Abgeordneten herbeiführt, indem die Trennung zwischen Mandat und privater Nebentätigkeit noch einmal anders gezogen wird, indem auch nicht nur Verletzungen der Anzeigepflicht zu Sanktionen führen, sondern eben auch diese neuen Verbote künftig klare Folgen haben werden. Das finde ich sehr begrüßenswert. Mir ist an dieser Stelle auch noch einmal wichtig zu betonen, dass auch wenn dieser Anlass unerfreulich ist, es eigentlich bei solchen Regelungen zur Stärkung der Integrität, zur Stärkung der Unabhängigkeit von Abgeordneten nicht darum geht, Abgeordnete oder das Parlament pauschal unter Verdacht zu setzen, sondern dass solche Regeln dazu beitragen sollen, eine Kultur der Transparenz und Integrität zu fördern, in der offen über Interessenverflechtungen gesprochen werden kann. Die einheitliche Regelung im Abgeordnetengesetz ist sehr zu begrüßen. Herausheben möchte ich auch noch einmal das Verbot der entgeltlichen Interessenvertretung als Nebentätigkeit und die Beratung in dieser Hinsicht, wenn sie einen Bezug zum Mandat hat. Auch sehr gut ist, dass die Interessenvertretung auch gegenüber der Bundesregierung einbezogen wird und Bundesregierung definiert wird als Ministerien und die nachgeordneten Behörden. Anders als im Lobbyregister-Gesetz haben wir hier eine umfassendere Definition. Die Veröffentlichung der Nebeneinkünfte auf Euro und Cent ist konsequent und zu begrüßen. Ebenso, dass Geschäftsanteile und Optionen auf Geschäftsanteile künftig Einkünften gleichgestellt werden. Viele weitere Punkte, auf die ich hier nicht im Detail eingehen werde, sind sehr gut und positiv: Das Verbot von Vortragshonoraren, dass künftig auch Branchen angezeigt werden müssen bei Vertragspartnern von Abgeordneten, das alles ist richtig. Nur so können Interessenkonflikte sichtbar gemacht werden. Hier würde ich mir allerdings noch einen weiteren Schritt wünschen, bei dem diejenigen Abgeordneten, die sich auf gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte berufen können, zumindest gegenüber der Verwaltung anzeigen müssen, wer die Vertragspartner sind und was der Gegenstand des Vertrags ist. Damit das neue Verbot der entgeltlichen Beratung tatsächlich überprüft werden kann, wenn es eine Überschneidung zum Mandat gibt. Ich möchte kurz zu Interessenkonflikten auch noch auf den neuen § 49 AbgG eingehen. Da hat GRECO, also die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats, in dem Evaluierungsbericht von 2014 gesagt, dass der Begriff der Interessenverknüpfung in dem damaligen § 6 der Verhaltensregeln aus ihrer Sicht recht unbestimmt ist und auch die Ausführungsbestimmungen nicht zur weiteren Klärung beitragen würden. Klare Regeln zu Interessenkonflikten, Definition und oder Form eingeschlossen, wären hier vorzuziehen. Ich möchte noch einmal unterstreichen, dass auch mit der Neufassung dieses Paragraphen eigentlich nicht mehr Klarheit darüber besteht, dass also die Anforderung von GRECO an dieser Stelle nicht

erfüllt wird. Ich möchte den Ausschuss anregen, noch einmal vertieft über die Frage von Interessenverknüpfungen und -verflechtungen nachzudenken. Welche Formen gibt es? Welche Konsequenzen sollten daraus gezogen werden? Insbesondere bei herausgehobenen Positionen, beispielsweise als Berichterstatter in einem bestimmten Bereich denke ich, sollte es weitere Maßnahmen geben, um mit Interessenkonflikten umgehen zu können. Aus meiner Sicht sind es eben nicht nur bezahlte Lobbytätigkeiten neben dem Mandat, die zu schwerwiegenden Interessenkonflikten führen können. Sondern es ist auch ein handfester Interessenkonflikt, wenn beispielsweise ein Abgeordneter im Rüstungsbereich als Berichterstatter für Rüstungsprojekte zuständig ist und gleichzeitig in einem Aufsichtsrat eines Unternehmens sitzt, das an solchen Vergabeverfahren beteiligt ist. Das muss auch gesondert gewürdigt werden. Vielen Dank!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen jetzt zum nächsten Sachverständigen, Herrn Professor Wiefelspütz, der mit einer absoluten Punktlandung zu uns in die Online-Schalte gekommen ist. Wir freuen uns alle, Sie zu sehen. Und wir freuen uns auf Ihr fünf-minütiges Eingangsstatement. Danach von mir die kurze Bemerkung, ob es nach diesem Gesetz dann die zweite Auflage vom Handbuch für Parlamentsrecht gibt, das wir alle kennen und alle im Büro stehen haben und alle gelesen haben. Herr Professor Wiefelspütz, the floor is yours.

SV Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz:

Ich hoffe, Sie hören mich gut. Ich bedanke mich für die Einladung. Lassen Sie mich eine Vorbemerkung machen: Die Verfassungslage in Deutschland ist einfach so, dass Abgeordnete des Deutschen Bundestages Nebentätigkeiten wahrnehmen können. Das ist aber das Grundproblem, weswegen wir heute hier zusammensitzen. Im Grunde müssten wir alle miteinander intensiver darüber nachdenken, ob die Zulässigkeit von Nebentätigkeiten überhaupt noch angemessen ist. Das bedürfte allerdings einer Verfassungsänderung. Ich sehe nicht, dass es irgendwo angestrebt wird. Aber wir werden immer wieder neue Probleme haben, solange es für einen Abgeordneten möglich ist, Nebentätigkeiten wahrzunehmen. Das ist im Grunde bei der Komplexität der Aufgabe eines Abgeordneten völlig unrealistisch. Ich habe selber 26,5 Jahre im Parlament gesessen. Ich war zugelassener Rechtsanwalt, aber es ist praktisch unmöglich, neben dieser äußerst anspruchsvollen Arbeit eines Abgeordneten auch noch Nebentätigkeiten wahrzunehmen. Die Abgeordneten haben alle noch im Rahmen ihrer sonstigen Aufgaben Ehrenämter, aber eine berufliche Aufgabe wahrzunehmen ganz generell, finde ich, ist nicht wirklich seriös. Die Wirklichkeit ist aber eben eine andere. Wir haben auf der einen Seite die Verfassungslage, die die Nebentätigkeiten eindeutig erlaubt. Das Grundgesetz erlaubt das. Und in der Wirklichkeit gibt es eine Reihe von Abgeordneten, die auch berufliche Nebentätigkeiten wahrnehmen. Wie sie das überhaupt vereinbaren können mit dem wichtigsten Amt, das in Deutschland zu vergeben ist, mit dem Amt eines Mitglieds des Deutschen Bundestages, ist mir nicht nachvollziehbar. Ich würde jedenfalls sehr anregen, dass man in Zukunft einmal diskutiert, ob es überhaupt noch angemessen ist, dass Abgeordnete Nebentätigkeiten wahrnehmen dürfen. Wir werden nämlich immer wieder aufs Neue in unterschiedlicher Zusammensetzung hier zusammenkommen, weil es auch in Zukunft Probleme geben wird. Es wird immer wieder Grauzonen geben. Es wird immer wieder Menschen geben, die neue Geschäftsmodelle kreieren, die nicht in Ordnung sind.

Zur Sache selber will ich knappe Bemerkungen machen: Ich finde den Gesetzentwurf insgesamt gesehen außerordentlich positiv. Ich halte ihn insgesamt gesehen für verfassungskonform. An der einen oder anderen Stelle kann man vielleicht über die Verhältnismäßigkeit reden. Aber insgesamt ist der Entwurf, wie ich finde, ein großer Schritt nach vorne zu einer verbesserten Situation. Es ist auch sehr wichtig, dass wir insgesamt vier Fraktionen haben, die diesen Entwurf tragen. Parlamentsrecht sollte mit breitesten Mehrheiten geschaffen werden. Das ist mein knappes Votum. Mehr möchte ich dazu eigentlich im Moment gar nicht sagen. Vielleicht kommen wir in der Diskussion auf das Ein oder Andere noch einmal zu sprechen. Ich finde es sehr positiv, dass die direkten Geldzuwendungen an

Abgeordnete untersagt werden. Ich finde es sehr positiv, dass politische Vorträge, die im Zusammenhang mit dem Abgeordnetenmandat stehen, in Zukunft gegen Entgelt nicht mehr vereinbart werden dürfen, untersagt sind. Das ist eine große Unsitte, die zwar nicht massenhaft vorkommt, aber immerhin da und dort sehr wohl. Dass das endlich mal verboten wird, finde ich ganz herausragend. Dass Lobbytätigkeit nicht zulässig sein soll in Zukunft, wenn ich das so in der verknappten Form, sagen darf, finde ich sehr positiv. Das alles berührt, meine sehr verehrten Damen und Herren, die Unabhängigkeit des Abgeordneten. Wer seine Arbeit als Abgeordneter macht und gegenüber Dritten Geld dafür nimmt, dass er in irgendeiner Weise tätig wird im Zusammenhang mit seinem Abgeordnetenmandat, der gefährdet, beeinträchtigt die Unabhängigkeit des Abgeordneten, und deswegen gibt es einen ganz wesentlichen verfassungsrechtlichen Grund, um diese Möglichkeit zu unterbinden. Das ist für mich auch der tragende Grund, warum das alles mitunter verfassungskonform ist. Verstärkte Transparenzregeln kann man unter dem Gesichtspunkt von Verhältnismäßigkeit diskutieren. Insgesamt gesehen halte ich es für einen wirklich konsequenten Schritt nach vorne, dass man punktgenau abrechnet und das veröffentlicht. Damit will ich es bewenden lassen. Vielen Dank!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank, Herr Professor Wiefelspütz. Jetzt kommen wir zum nächsten Sachverständigen, Herrn Professor Heinrich Wolff von der Universität Bayreuth. The floor is yours.

SV Prof. Dr. Heinrich Wolff:

Haben Sie ganz herzlichen Dank! Ich bedanke mich ganz herzlich für die Möglichkeit, heute bei diesem spannenden Thema mitwirken zu dürfen. Darüber hinaus freue ich mich zugleich nun auf das Erlebnis einer digitalen Anhörung zurückgreifen zu können. Ich habe schon eine schriftliche Stellungnahme abgegeben, so dass ich mich beim Mündlichen auf meine Kernaussagen beschränken kann. Das Grundgesetz formt die Stellung des Abgeordneten anders aus als die Rechtsstellung der Beamten und Richter. Herr Wiefelspütz hat es ja gerade gesagt: Man kann darüber streiten, ob es noch zeitgemäß ist, aber es ist eindeutig. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, die Hauptberuflichkeit, Lebenslänglichkeit, Dienstherrenunterworfenheit, gelten hier nicht, auch nicht, wenn wir das emotional wünschen. Eine Angleichung an das Berufsbeamtentum kann daher nur beschränkt gelingen. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher die einfachrechtlich vorgenommenen Modifikationen der verfassungsrechtlichen Vorgaben hin zu einer Pflicht auf die Konzentration auf das Mandat im Sinne einer Hauptberuflichkeit eher überraschend großzügig mitgetragen. Es war eine Vier-zu-Vier.Entscheidung, Frau Kaufhold hat es vorhin gesagt. Also ganz so sicher ist es nicht, wie es weitergehen wird. Ob dies nun für immer so bleiben wird, ist nicht ganz klar. Aber es liegt ausgesprochen nahe, dass man die Entscheidung, so wie sie einfachrechtlich zu gelten hat, nämlich die vier tragenden Entscheidungen auch der Beurteilung des Gesetzes zu Grunde legt, das ist nun einmal so. Es ist die geltende Konkretisierung der Verfassungslage. Der Gesetzentwurf besteht aus verschiedenen Elementen. Zum einen hegt er eine Reihe von Normen aus dem Bestand der Verhaltensregeln in das formelle Gesetz. Das ist aus Gründen der Rechtsklarheit wunderbar. Ich finde es zwar grundsätzlich ganz schön, wenn sie im Organisationsrecht des Parlaments Sondernormen wahrnehmen, aber trotzdem ist natürlich das Parlamentsgesetz immer die schönste Regelungsform. Weiter verschärft er geringfügig die Pflicht, sich auf das Mandat zu konzentrieren. Das ist zu begrüßen, auch wenn es verfassungsrechtlich, wie gesagt, nicht völlig unkritisch ist. Weiter verschärft er deutlicher die Pflicht zur Transparenz. Das ist zu begrüßen, sofern das freie Mandat dadurch nicht beeinträchtigt wird und Dritte nicht zu sehr belastet werden. Das Bundesverfassungsgericht sagt zwar, man kann durchaus auch Dritte belasten, aber nur, wenn es wirklich unumgänglich ist. Weiter verschärft der Gesetzentwurf schließlich die Sanktionen. Das ist eine gewissermaßen mittelbare Verschärfung der Regeln, trotzdem ist es bemerkenswert. Trotz allem Positivem – es ist bisher vieles Positives gesagt worden zum Gesetzentwurf, und es ist ja auch sehr auffallend, dass das von der breiten parlamentarischen Mehrheit getragen wird – habe ich gewisse Schwierigkeiten und zwar mit

folgenden Punkten: Ich bin mir nicht ganz sicher, ob die Angabe des Gewinns nach § 45 Absatz 3 AbgG nicht in zu starkem Maße Rückschlüsse auf die unternehmerische Tätigkeit der betroffenen Unternehmen zulässt. Frau Kaufhold hat ja vorhin dargelegt, dass der Kreis der Unternehmen nur beschränkt ist, aber für die ist es dann doch wieder relevant. Bei der Möglichkeit, die Angaben der Personen durch Branchenangaben zu ersetzen, habe ich in meiner Phantasie witzige Angaben vor Augen. Dann ist nach § 44 a Absatz 2 Satz 3 AbgG eine finanzielle Gegenleistung für die Vortragstätigkeiten nicht mehr ausgeschlossen. Meine Vorredner haben darauf hingewiesen, dass das unproblematisch sei, weil ja nur die Vorträge gemeint seien, die eine Beziehung zum Parlament haben. Das ist sehr nett, aber es steht nicht im Normtext, sondern das steht in der Gesetzesbegründung. Auf das Risiko würde ich mich nicht einlassen. Wenn ich Sie beraten würde, was ich ja nicht tue, denn Sie hören mich ja nur an, würde ich sagen: Das reicht nicht. Das Verbot der entgeltlichen Interessenvertretung gegenüber Bundesregierung ist ein erheblicher Eingriff. Ich glaube, dass der verfassungsgemäß ist, aber verklagen Sie mich nicht, wenn es aufgehoben wird. Und schließlich das Letzte: Das Verbot der missbräuchlichen Werbung. Ich wurde freundlich darauf hingewiesen, dass das eine überkommene Pflicht ist. Das sehe ich alles ein, trotzdem finde ich sie ziemlich „heavy“. Haben Sie ganz herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank. Auch hier eine Punktlandung und sicherlich schon einige Ideen bei Kolleginnen und Kollegen für Nachfragen. Und last but not least kommen wir jetzt zum Kollegen Professor Austermann von der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

SV Prof. Dr. Philipp Austermann:

Meine Damen und Herren Abgeordneten, Herr Vorsitzender. Ich freue mich sehr über die Möglichkeit, hier etwas sagen zu können. In gewisser Weise muss ich Ihnen auch Danke dafür sagen, dass Sie so eine umfassende Reform vorhaben, denn darüber kann man ja wieder viel schreiben und man kann auch neue Kommentare herausgeben oder sie neu auflegen. Also alles wunderbar! Diese Reform, die wie hier sehen, ist in 45 Jahren Abgeordnetengesetz eine der größten, vielleicht sogar – ich habe es jetzt nicht nachgezählt, was die Paragraphen und die Änderungen angeht – die größte, die wir überhaupt gehabt haben. Sie ist mindestens so umfangreich wie die, die 2005 stattgefunden hat. Was mir besonders gut gefällt, das hat Herr Wolff schon deutlich eloquenter gesagt als ich es könnte, ist die Aufnahme der Verhaltensregeln in das Abgeordnetengesetz. Das ist eine Forderung, die schon seit Langem immer wieder erhoben wurde. Meistens hinter den Kulissen, aber sie gehören natürlich auf alle Fälle auch in das Gesetz hinein. Wir haben mehr Transparenz bei den Tätigkeiten der Abgeordneten. Auch das war eine Forderung, die häufiger aufgekommen ist. Ich finde es sehr gut, dass entgeltliche Vortragstätigkeiten mit Mandatsbezug endlich verboten werden. Das hat sich schon lange gehört. Das wird manch einem Prominenteren möglicherweise nicht gefallen, aber ich finde das persönlich sinnvoll. Denn wer etwas über seinen Job als Abgeordneter erzählt, braucht dafür kein Geld zu bekommen. Ich glaube, da sind wir uns alle einig. Ansonsten schließe ich mich der Einschätzung, insbesondere zum § 44 a AbgG an. Das, was Frau Kaufhold, was Herr Wolff und andere gesagt haben, das teile ich. Die leisen Zweifel, die Herr Wolff geäußert hat, wollte ich nicht auch noch in meine Stellungnahme schreiben, damit es nicht heißt: Der Austermann mäkelt an der gesamten Regelung rum. Aber auch diese Zweifel teile ich durchaus. Worin ich mich von allen anderen ein bisschen unterscheide, ist die Weise, wie ich die Einkünfteoffenlegung sehe. Ich weiß, dass ich mich da auf der Seite befinde, die sich damals nicht vollständig hat durchsetzen können. Ich habe auch an dem Stufenmodell nichts zu meckern gehabt. Ich habe allerdings schwere Bedenken, was die beitragsgenaue Veröffentlichung angeht. Ich bin der Meinung, dass wenn Interessenverknüpfungen erkannt werden sollen, dass man diese auch schon mit Hilfe des auf zehn Stufen ausgeweiteten Stufenmodells sehen kann. Warum ich jetzt, wenn ich weiß, das bewegt sich in einem bestimmten Rahmen, auch genau wissen muss, um welchen Betrag es geht, das erschließt sich mir nicht. Da gibt es für mich jetzt nicht den Punkt, an dem ich sage: Okay, das ist es jetzt ein unglaublicher

Informationsgewinn, der es rechtfertigt, dass sich die Abgeordneten an dieser Stelle ein stückweit gläsern machen. Das ist etwas, was sich mir nicht erschließt. Wie gesagt, ich sehe die Position der vier tragenden Richter der damaligen Entscheidung, von denen ist ja kein einziger mehr am Gericht, soweit ich es weiß. Ich verstehe das Anliegen, aber ich habe da Zweifel. Denn ich bin immer der Meinung, dass wenn wir über Datensparsamkeit und anderes im Datenschutzrecht reden. Wenn wir darüber reden, dass wir möglichst wenig preisgeben müssen, dann gilt das auch für die Abgeordneten, die in ihren Nebentätigkeiten Grundrechtsträger sind und nicht einfach nur einen aufgeladenen Art. 38 Absatz 1 Satz 2 GG mit sich herumtragen. Wir müssen sie auch in dieser Situation schützen und es ist auch schützenswert, was sie verdienen. Gut, das war ein bisschen Wasser in den Wein. Ansonsten bin ich auch der Meinung, es ist das richtige Programm, was Sie hier angehen mit ihrem Gesetzentwurf. Die unschönen Eindrücken, die entstanden sind, auch wenn nur ein minimaler Prozentsatz, wahrscheinlich bewegen wir uns nur im Promillebereich, der Abgeordneten überhaupt betroffen ist, stellen einen Sonderbereich dar, der ein bisschen Probleme bereitet. Es ist gut, dass der jetzt gesetzgeberisch beackert worden ist. Ich finde auch die strafrechtlichen Verschärfungen, ohne mich jetzt zum großen Strafrechtler machen zu wollen, sinnvoll. Sie wirkt abschreckend und sie wird, glaube ich, auch die Wirkungen haben, die sie haben soll. Da müssen wir mal schauen, wohin die Reise geht. Wie gesagt, bei den Einkünften möchte ich einfach meine Bedenken anmerken. Aber die sind ja auch bei anderen mit angeklungen. Ganz herzlichen Dank!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank Herr Professor Austermann. Und jetzt kommen wir zur ersten Fragerunde, wo Kolleginnen und Kollegen der Fraktionen Fragen stellen werden. Ich hatte es ja eben angekündigt: Pro Person zwei Fragen, das heißt entweder an zwei Sachverständige eine Frage oder an einen Sachverständigen zwei Fragen. Ich würde jetzt die Fragen der Kolleginnen und Kollegen sammeln. So, dass Sie, meine Damen und Herren Sachverständige, dann in umgekehrter alphabethischer Reihenfolge die Fragen beantworten können. Nur der Sachverständige Austermann, der beginnt dann außerhalb des Alphabets, weil er jetzt als letzter vorgetragen hat. Ich würde also empfehlen, sich die Fragen der Kolleginnen und Kollegen zu notieren. Und ich habe schon einige Wortmeldungen gesehen. Kollege Schnieder beginnt!

Abg. Patrick Schnieder (CDU/CSU):

Vielen Dank! Zunächst darf ich mich herzlich bedanken für die sehr detaillierten Ausführungen sowohl schriftlich als auch für die Akzentuierungen, die hier noch einmal in den mündlichen Vorträgen vorgenommen worden sind. Meine erste Frage geht an Herrn Professor Austermann. Ich will ich jetzt gar nicht mit den „Kleinigkeiten“, die Sie ja auch angesprochen haben beginnen, sondern mir würde es zunächst einmal um eine Gesamteinschätzung gehen, als wie weitreichend Sie diesen Gesetzentwurf hier ansehen würden, insbesondere auch in einem internationalen Vergleich. Also bitte einfach einordnen, was da passiert. Die zweite Frage geht an Frau Professor Kaufhold: Ihre Ausführungen waren für mich in weiten Teilen selbsterklärend, gerade die schriftlichen, da habe ich eigentlich keine Nachfragen. Nur in einem spezifischen Bereich würde mich etwas interessieren: Es geht um die Veröffentlichungspflichten von Beteiligungen, insbesondere um das Verhältnis der vorgesehenen Veröffentlichungspflicht und einer möglichen Vertraulichkeitsvereinbarung. Nun findet so etwas heute ja sowohl national wie international statt, gerade im Wirtschaftsleben. Ganz konkret würde mich interessieren, wie weit die Veröffentlichungspflichten beispielsweise reichen, wenn der Abgeordnete, der vor seiner Mandatsausübung dort tätig war, sich an Unternehmen beteiligt hat und dort sanktionierbare Verschwiegenheitspflichten eingegangen ist, egal, ob das vertraglich vereinbart ist oder gesetzlich. Wie weit reichen dort die Veröffentlichungspflichten?

Abg. Dr. Marco Buschmann (FDP):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine sehr geehrten Damen und Herren Sachverständige: Herzlichen Dank für die Stellungnahmen! Das war

sehr bereichernd. Ich habe zwei Fragen an den Sachverständigen Professor Wolff. Die erste Frage bezieht sich auf die Veröffentlichungspflicht des Gewinnes vor Steuern bei denjenigen Kolleginnen und Kollegen, die aus Umsatzgeschäften Einnahmen erzielen. Da hat Frau Professor Kaufhold gesagt, das ist im Wesentlichen relevant für diejenigen, die Gesellschafter von Personengesellschaften sind. Dort sind ja Rückschlüsse auf die Kalkulationsgrundlage möglich, was vermutlich zu einer ganzen Reihe von Belastungen führt, die gar nicht den Abgeordneten treffen, sondern Dritte, weil die Kunden sagen: Wenn du zu viel Gewinn machst, bist du zu teuer. Die Lieferanten sagen, wir liefern zu billig. Letztendlich kann sich das ja sogar auf den Betriebsangehörigen, die Beschäftigten, auswirken, weil die unter erhöhten Rationalisierungsdruck geraten, wenn man das diesen Informationen entnehmen kann. Da wollte ich fragen, wie Sie es verfassungsrechtlich bewerten, dass der Kreis der Betroffenen prinzipiell alle Betriebsangehörigen bei gutlaufenden Gesellschaften erfassen kann. Die zweite Frage betrifft die Vortragstätigkeit. Scheinbar gibt es hier einen großen Konsens, dass nicht mandatsbezogene Vorträge, also der Schulungsvortrag, die Ausübung des alten Berufs, nicht erfasst sein sollen. Kann es dann irgendeinen vernünftigen Grund geben, das nicht auch in den Normentext zu schreiben? Diese Frage wollte ich mal auf den Tisch legen.

Abg. Dr. Matthias Bartke (SPD):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank, meine sehr verehrten Damen und Herren auch für die lobenden Worte, die Sie für den Gesetzentwurf in aller Regel gefunden haben. Aber es ist natürlich so: Das Bessere ist der Feind des Guten! Natürlich wollen wir den Gesetzentwurf noch besser machen, wenn das möglich ist. Daher waren ihre Hinweise sehr interessant. Meine erste Frage geht an Professor Wiefelspütz: Wenn ich richtig informiert bin, Herr Professor Wiefelspütz, waren Sie auch mal Vorsitzender dieses Ausschusses, das freut mich natürlich besonders. Die Frage lautet: Welche Kriterien oder Aspekte sind bei einer Reform der Transparenzregeln zu beachten? Halten Sie die vorgeschlagenen Änderungen für geeignet, um Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte transparenter zu machen, ohne dass die Rechte der Abgeordneten unverhältnismäßig verletzt werden? Das haben Sie ja in ihrem Eingangsstatement schon etwas angedeutet. Da würden mich etwas nähere Ausführungen noch einmal interessieren. Meine zweite Frage geht an Herrn Lange von LobbyControl: Wie würden Sie den vorliegenden Gesetzentwurf beurteilen im Blick auf die Empfehlungen der GRECO und, das ist angesprochen worden, bezogen auf die Rechtslage in anderen Ländern? Das würde mich interessieren.

Abg. Jan Korte (DIE LINKE.):

Danke, Herr Vorsitzender. auch von mir herzlichen Dank an die Sachverständigen, auch für die Übermittlung Ihrer schriftlichen Einschätzungen. Ich bin auch froh, dass wir eine interfraktionelle Sache vorlegen konnten. Warum das jetzt so schnell ging, das müssten wir dann im Plenum erörtern, das wollen wir nicht hier machen. Ich hätte an den Herrn Bäumer zwei Fragen: Sie haben mit ihrer Organisation immer wieder auf die bis dato schon geltenden Regelungen hingewiesen und dort insbesondere auf die Nichtdurchsetzung durch den jeweiligen Präsidenten bzw. die Bundestagsverwaltung. Das war immer wieder ein Diskussionspunkt, den wir sowohl im Haus als auch mit ihren Organisationen immer wieder diskutiert haben. Deswegen meine zwei Fragen an Sie: Was würden Sie zunächst einmal insgesamt sagen, was fehlt aus ihrer Sicht insgesamt an dem, was heute vorliegt? Mir geht es vor allem um eine politische Einschätzung. Das zweite ist jetzt sehr konkret: Sie haben auf andere europäische Staaten hingewiesen. Da würde mich einfach mal ganz konkret interessieren, ob Sie einmal ein paar Beispiele nennen können, wie die Regelungen in anderen Parlamenten sind. Wie ist insbesondere die unabhängige Überprüfbarkeit des Ganzen geregelt, also die Transparenzregeln, auch mit Blick auf das Europäische Parlament? Vielleicht können Sie dem Ausschuss da einfach mal drei, vier ganz praktische Dinge nennen, weil das gerade wenn man in der Politik ist eine ganz gute Sache ist, wenn man sieht, wie es andere Parlamente machen. Vielleicht können wir das eine oder andere dann im Gesetzgebungsverfahren noch aufnehmen. Danke.

Abg. Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Vielen Dank, dass es heute möglich war, digital teilzunehmen. Vielen Dank auch von meiner Seite den Sachverständigen. Ich habe in der ersten Fragerunde Fragen zum Gesetzentwurf und würde in der zweiten Runde zur Abgeordnetenbestechung fragen. Mich würde noch einmal die Frage der Kontrollinstanz, unabhängige Kommission, Stelle, Behörde interessieren. Mehrere Kollegen und Kolleginnen von Ihnen haben es angesprochen. Es geht um eine Änderung der Praxis, die wir jetzt haben, was die Überprüfung und die unabhängige Kontrolle der neuen Regelungen im Abgeordnetengesetz angeht. Was würden Sie, Frau Helming, sich vorstellen, wo wir das ansiedeln? Was soll das für eine Kontrollinstanz werden? Wie würden Sie sich das vorstellen? Ist das eine Stelle, wie der Bundesdatenschutzbeauftragte oder ähnliches, die vom Parlament benannt wird oder wie würden Sie sich das vorstellen?

Abg. Thomas Seitz (AfD):

Danke, Herr Sensburg. Danke an alle Sachverständigen für ihre Ausführungen. Die erste Frage richtet sich an den Herrn Bäumer. Es ist jetzt vorgesehen, dass Optionen veröffentlichungspflichtig sind. Optionen halte ich deswegen für besonders problematisch, weil hiervon im besonderen Maße ein Anreiz für Fehlverhalten ausgeht. Deshalb folgende Frage: Wäre es nicht viel sinnvoller, die Regelung dahin zu ändern, dass Optionen als Gegenleistung, also als Entgelt für eine Tätigkeit des Abgeordneten verboten werden und darüber hinaus jenseits einer Bagatellgrenze Optionen im privaten Bereich anzeigepflichtig werden? Bisher ist nur vorgesehen, dass Verträge, die eine Option als Gegenleistung enthalten, anzeigepflichtig werden sollen und natürlich entsprechend dann auch veröffentlichungspflichtig. Die zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Austermann. Wir haben ja im § 51 Absatz 5 AbgG die Möglichkeit der Abschöpfung von unzulässigen Zuwendungen oder Vermögensvorteilen. Und zwar innerhalb einer Frist von 3 Jahren ab dem Zeitpunkt des Zuflusses, im § 51 Absatz 5 AbgG taucht diese Frist wieder auf. Das ist aus meiner Sicht das absolute Minimum dessen, was man regeln muss, aber zufriedenstellend kann man das doch nicht finden, wenn man zum Beispiel sieht, wie lange das Finanzamt den Leuten auf die Füße tritt, wenn sie nur irgendetwas falsch gemacht haben. Meine Vorstellung wäre, um mal hier in die andere Richtung der aus meiner Sicht gegebenen Bandbreite zu gehen: 10 Jahre ab Ausscheiden aus dem Bundestag. Halten Sie das für zulässig?

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Und last but not least, habe ich zwei Fragen. Die eine kommt vom Kollegen Dr. Luczak, der sie wegen Tonproblemen nicht selbst stellen kann. Sie richtet sich an Herrn Professor Kubiciel. Es geht um den Straftatbestand den § 108 e StGB. Der Kollege Luczak bittet um eine Gesamtbewertung des Straftatbestands unter Berücksichtigung der Hochstufung zum Verbrechen. Ist dies aus ihrer Sicht ein scharfes Schwert und wie werden die Staatsanwaltschaften nach ihrer Einschätzung damit umgehen? Wie bewerten Sie die Regelungen des minderschweren Falls? Das ist ja schon in den Eingangsstatements angesprochen worden.
Auch meine Frage geht an Sie, Sie hatten es ja auch beim Eingangsstatement erwähnt und viele Kolleginnen und Kollegen haben es angesprochen: Die Frage der Vorträge. Der Kollege Buschmann hat gesagt: Was spricht dagegen, in den Tatbestand direkt reinzuschreiben, was in der Begründung steht? Ich habe mich bei ihren Eingangsstatements direkt an unseren früheren Kollegen Charles Huber erinnert. Der war vom Hauptberuf Schauspieler, Fassbender-Schüler, er hat Brecht-Vorträge gehalten – wenn der jetzt keine Vorträge mehr über Brecht halten dürfte, gegebenenfalls auf einer Bühne, auch gegen Honorar, wenn er einen tollen Vortrag da hält! Möglicherweise gibt es in der Praxis Abgrenzungsschwierigkeiten, weil er sich hier für Kunst-und Kulturfragen einsetzt. Also da wäre es vielleicht klug, etwas in den Tatbestand aufzunehmen und nicht nur in den Begründung. Wie sehen Sie das? Das wären unsere Fragen. Und wir würden jetzt, wie ich es gesagt hatte, rückwärts mit der Ausnahme des Kollegen Austermann anfangen.

SV Prof. Dr. Philipp Austermann:

Danke, Herr Vorsitzender. Fangen wir einmal mit der Frage von Herrn Schnieder an: Wie weitreichend ist der Gesetzentwurf, auch im internationalen Vergleich? Wenn wir uns in Deutschland im Abgeordnetenrecht, im Parlamentsrecht bewegen, haben wir natürlich immer eine sehr nahe, vor der Haustür liegende Vergleichsgröße, das sind die Landtage. Alle, die sich mit dem öffentlichen Recht, mit dem Abgeordnetenrecht beschäftigen, wissen, die Landtage eilen normalerweise hinterher. Bei den Verhaltensregeln war das 2004, 2005 so, dass einige Länder vorangegangen sind, aber normalerweise eilen sie hinterher. Es gibt bisher keine Offenlegung derart, wie wir sie jetzt vorsehen. Einkünfte werden in Landtagen nicht offengelegt. Es gibt Bestrebungen in den Landtagen. Ich weiß das aus dem Bayerischen Landtag zum Beispiel, dass man dort bestrebt ist, die Vorschriften, die jetzt im § 44 a AbgG neue Fassung aufgenommen werden sollen, auch für die bayerischen Abgeordneten umzusetzen. Aber wie gesagt, das ist alles noch sehr in den Kinderschuhen. Ansonsten gibt es im europäischen Ausland meines Wissens nach keine Länder, die massiv Vermögensoffenlegungen zum Beispiel verlangen, das wäre jetzt etwas, was noch deutlich weiter geht. Es gibt in Frankreich zum Beispiel so eine Regelung. Es gibt auch in einigen Staaten Osteuropas, der Ukraine und so weiter Ideen, so etwas zu machen. Das ginge natürlich deutlich weiter als das, was wir in Deutschland kennen. Der Einkommenssteuerbescheid, der in Schweden für jedermann einsehbar ist, den kennen wir bereits. Das ist ein bekanntes Modell. Das gilt natürlich auch für Abgeordnete. Ansonsten ist diese Regelung im europäischen Vergleich sicherlich eher bei den strengeren, bei den transparenteren Regelungen. Gestatten sie mir noch eine Nebenbemerkung zum Thema „Nebentätigkeiten ganz verbieten“. Das habe ich vorhin noch nicht gesagt, aber ich finde, dass man darauf noch einmal eingehen sollte: Es gibt Länder, die es verbieten, dass man Nebentätigkeiten als Abgeordneter ausüben kann, zum Beispiel Litauen. In den meisten Staaten ist das aber erlaubt, wie ich finde mit guten Gründen. Die Verfassungsänderung, Herr Wiefelspütz möge verzeihen, würde ich nicht unterstützen. Das fände ich nicht so sinnvoll, weil ich glaube, dass Nebentätigkeiten – nicht nur, wenn man Brecht zitieren möchte – durchaus sinnvoll sein können. Insgesamt handelt es sich um einen sehr guten Entwurf, um dem Transparenzgedanken Genüge zu tun.

Zu Herrn Seitz: Sie haben ja diese Frist von drei Jahren angesprochen und haben dann gefragt, ob man das nicht ausdehnen könnte auf 10 Jahre, auf einen längeren Zeitraum. Ich bin da ein bisschen zurückhaltend. Man kann natürlich die Frist verlängern, aber wir haben ja bei den Bundestagsabgeordneten eine Wahlperiode von in aller Regel vier Jahren. Jetzt stelle ich mir vor, wir haben jemanden, der gegen die Pflicht verstoßen hat, der ist seitdem nicht mehr im Bundestag, und jetzt kommt dann noch einmal die Bundestagsverwaltung und versucht zu ermitteln, was der gemacht hat. Da stößt man an praktische Schwierigkeiten. Praktische Schwierigkeiten, die ja auch von einigen Sachverständigen hier vorgetragen worden sind, die sagen, wir brauchen eigentlich eine Art Transparenzkommission, die vielleicht auch wirklich ermitteln könnte. Es ist ja eines der großen Probleme der Verhaltensregeln, das auch in diesem Entwurf nicht gelöst wird, dass man gegen bestimmte Dinge nichts unternehmen kann. Die Bundestagsverwaltung spürt keine Sachen auf. Die Bundestagsverwaltung macht keine Hausdurchsuchungen und guckt, ob irgendjemand einen Vertrag abgeschlossen hat – wie ich finde aus guten Gründen. Nur, wenn ich das in Rechnung stelle, dann bringt auch eine Fristverlängerung nichts. Ich verstehe das Anliegen, wir können auch fünf Jahre machen. Aber erstens sind Wahlperioden begrenzt und zweitens sind die Nachforschungsmöglichkeiten der Parlamentsverwaltung so begrenzt, dass ich meine, dass das keinen Sinn macht.

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Dann kommen wir jetzt zu Professor Wolff mit zwei Fragen vom Kollegen Dr. Buschmann.

SV Prof. Dr. Heinrich Wolff:

So habe ich das auch wahrgenommen, zwei Fragen von Herrn Dr. Buschmann. Die erste Frage: Ist es

verfassungsrechtlich zulässig, in dem beschriebenen Fall statt dem Umsatzerlös den Gewinn vor Steuern zu nehmen? Mit der verfassungsrechtlichen Beurteilung ist es immer schwierig. Man kann eine Spannbreite vorgeben, aber man weiß natürlich nie genau, wie es dann später entschieden wird. Ich glaube, dass die Vorschrift nicht unproblematisch ist. Ich glaube nicht, dass das Gesetz allein wegen dieser Vorschrift gekippt werden würde. Ich glaube insgesamt, dass Prognosen schwierig sind. Im Moment ist es eher günstig, dass das Gesetz durchgewunken würde. Wenn man es streng dogmatisch beurteilen müsste, müsste man fragen: Was ist der Zusatzgewinn für die Transparenz, dass ich jetzt statt des reinen Zuflusses den Gewinn heranziehe, und wen belaste ich mit dem reinen Zuflussprinzip? Belaste ich den Abgeordneten stärker? Es ist ja in der Vorgängerentscheidung, bei der Vier-zu-Vier-Entscheidung sehr deutlich dargelegt worden, dass der Abgeordnete in großen Begründungszwang kommt. Was, wenn er sich nach dem Zuflussprinzip rechtfertigen muss, weil er angeblich riesige Geldmengen bekommt und dann immer sagen muss, das ist ja nur der Bruttobetrag, da geht ja ganz viel ab? Wenn er jetzt den Gewinn vortragen kann, ist da schon einiges abgegangen. Da ist er also im Vorteil. Die Leidtragenden sind die Unternehmen, das sind die Dritten. Der Vorteil, den der Abgeordnete hat, wird auf den Dritten abgeladen. Ich sehe eigentlich keinen Grund dafür. Ich sehe nicht richtig ein, warum jetzt plötzlich der Dritte stärker beeinträchtigt werden soll, so dass ich persönlich Schwierigkeiten mit der Vorschrift habe. Aber wie das so ist: Ich kann nicht garantieren, dass jemand anderes auch Schwierigkeiten damit hat.

Zur zweiten Frage: Herr Dr. Buschmann, mit Fragen, bei denen die Antwort schon in der Frage drinsteckt, ist es natürlich immer so eine Sache. Sie fragen: Kann es einen sachlichen Grund dafür geben, das, was man regeln will, nicht in den Normentext zu schreiben? Antwort: Ja, natürlich kann es den sachlichen Grund geben. Erstens: Es kann Dämlichkeit sein, Dämlichkeit dessen, der die Norm formuliert. Das können wir in diesem Fall ausschließen, weil es ja der Deutsche Bundestag ist. Da kann der Begriff nicht dämlich sein. Dann kann es eine Nachlässigkeit sein oder Überarbeitung. Das kann in Corona-Zeiten durchaus der Fall sein. Bei Hochschullehrern ist das sicher im Moment der Fall, wenn sie bei meiner Stellungnahme Fehler finden dann ist es sicher Nachlässigkeit und Überarbeitung. Der dritte Fall ist, dass man mit zwei Zungen spricht, dass man blinkt und in Wirklichkeit geradeaus fährt. Es könnte auch der Grund sein, dass man es schärfer formuliert und in der Begründung abschwächt, weil man hofft, dass eine gerichtliche Beurteilung dann doch die schärfere Fassung übernimmt. Ich bin mir nicht ganz sicher, ob sie das nicht eigentlich meinten, dass sie eigentlich alle Vortragstätigkeiten verbieten wollen, sich aber nicht sicher sind, ob das verfassungsgemäß ist und deswegen zur Sicherheit in die Begründung hineinschreiben, dass sie die mandatsfernen nicht verbieten wollen. Sicher ist, dass das Verbot der entgeltlichen mandatsgebundenen Vortragstätigkeit eine massive Verschärfung darstellt. Bei allen unabhängigen Stellen, die wir haben, Hochschullehrer, Datenschutzbeauftragte, Bundesverfassungsrichter, spielt diese Vortragsrede immer eine große Rolle. Das heißt, sie treffen wirklich die Personen, die sie treffen wollen im Nerv mit dem Verbot der mandatsbezogenen Entgelte von Vorträgen. Deswegen ist es eine gute Regelung. Es gibt wirklich keinen Grund, die mandatsfremden Vorträge zu verbieten. Im Osten von Berlin, wo ich bin, sind bei Beerdigungen ganz selten Pfarrer da. Es gibt dort professionelle Grabredner. Die Abgeordneten sind ja nicht auf den Mund gefallen, und warum soll jemand, der das macht, nicht die 200 € dafür einkassieren? Natürlich kann er auch darauf verzichten, aber es geht ja um die Frage einer gerechten Abwägung. Deswegen würde ich sagen, es gibt keinen sachlichen Grund das nicht reinzuschreiben, außer dass man in Wirklichkeit ein bisschen schummeln will. Das war alles.

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank Herr Professor Wolff! Manchmal bedaure ich, dass wir solche Veranstaltungen nicht streamen. Das hätte für den einen oder anderen, der heute nicht dabei sein kann, vielleicht ganz neue Horizonte eröffnet und ihn zum Nachdenken gebracht. Zum Nachdenken werden uns aber jetzt die Antworten von Professor Wiefelspütz bringen. Ich habe mir eine Frage des Kollegen Dr. Bartke notiert.

SV Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz:

Dankeschön Herr Vorsitzender. Ich bin nach der Reichweite des Gesetzentwurfs gefragt worden. Ich bin der Auffassung, dass viele in Deutschland dem Deutschen Bundestag diesen Gesetzentwurf so vermutlich nicht zugetraut haben. Ich finde ihn außerordentlich positiv. Ich habe geglaubt, hier würde vor allem und in erster Linie die entsetzliche Masken-Affäre abgearbeitet. Das ist auch geschehen. Das ist auch notwendig. Aber der Bundestag, die antragstellenden Fraktionen haben es dabei nicht bewenden lassen, sondern haben weitreichendere Regelungen geschaffen. Bei der Transparenz ist deutlich draufgelegt worden. Wir haben das Verbot mandatsbezogener Vorträge gegen Entgelt. Wir haben das Verbot von direkt adressierten Geldspenden an Abgeordnete. Dieses große Thema der Unabhängigkeit der Abgeordneten ist von außerordentlicher Bedeutung. Ich hoffe sehr, dass dieser Gesetzentwurf auch in der Öffentlichkeit die gebotene und verdiente Resonanz finden wird. Auch wenn ich mich jetzt wiederhole: Ich glaube, dass viele das dem Deutschen Bundestag in dieser Form inhaltlich nicht zugetraut haben. Da ist vieles von dem Schaden repariert worden, der in den letzten Wochen und Monaten entstanden ist. Doch ist die ganze Sache noch nicht ausgestanden: Der ein oder andere wird das Geld aus den Maskendeals durchaus behalten können, weil es zwar nicht legitim, aber nach bundesdeutschem Recht jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt legal war. Dass das geändert wird, ist eine ganz großartige Sache. Die Unabhängigkeit der Abgeordneten, das Ansehen des Parlaments und der Abgeordneten wird dadurch deutlich gestärkt. Ich halte das insgesamt gesehen für einen bedeutenden Gesetzentwurf. Ich möchte nur zwei Anregungen geben. Erstens zu den Vorträgen – das ist ja bereits insbesondere von Herrn Wolff angesprochen worden und ich habe das in meiner kleinen Stellungnahme auch thematisiert: Selbstverständlich muss es möglich sein, dass ein Abgeordneter einen Vortrag über Thomas Mann hält und damit, wenn er es richtig gut macht, auch ganz viel Geld verdienen kann. Warum denn nicht? Das ist alles völlig in Ordnung. Wenn das so ist, und ich glaube, da sind wir uns alle einig, dann muss man das vernünftigerweise auch ins Gesetz reinschreiben, denn das gehört zum Handwerk des Gesetzgebers: Wenn der Vortrag ein mandatsbezogener ist, wird er untersagt, wenn er entgeltlich ist. Das glaube ich, kann man, in der kommenden Zeit mit ein, zwei Worten in den Gesetzestext hineinschreiben.
Zweitens: Ich bin ein großer Anhänger von ganz klaren Transparenzregeln. Insoweit sind die Abgeordneten auch Bürger besonderer Art. Der Schutz der privaten Interessen ist angesichts der großen Bedeutung der Transparenz im Bereich der Abgeordneten wichtig – dazu gibt es ja auch sehr tragfähige und begründete Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts. Diese Dinge sind wirklich ganz gravierend und deswegen bin ich auch ein Befürworter von verschärften Transparenzregeln. Davon findet sich vieles in diesem verdienstvollen Gesetzentwurf wieder. Ich würde nur dazu raten, dass man sich diesen Aspekt noch einmal mit Unternehmensrechtlern genauer anschaut. Schutzwürdig sind hier an dieser Stelle nicht die privaten Interessen der Abgeordneten. Schutzwürdig sind die Interessen Dritter. An dieser Stelle sollte man noch einmal etwas genauer hinschauen. Ich muss einräumen, da komme ich mit meiner eigenen Kompetenz an Grenzen, da muss man eben Unternehmensrechtler und vielleicht Steuerrechtler hinzuziehen, die genauer beurteilen können, ob Dritte bei Unternehmensbeteiligungen immer in ihren schutzwürdigen privaten Interessen betroffen sein können, die einen anderen Stellenwert als die privaten Interessen des Abgeordneten haben. Denn da hat die Transparenz Vorrang. Aber die Dritten dürfen darunter nicht leiden. Noch einmal zum Schluss, unterm Strich: Ein außerordentlich verdienstvoller Gesetzentwurf, der nicht zuletzt auch den Abgeordneten selber Gutes tut. Das ist vielleicht nicht das alles Entscheidende, aber für unsere politische Kultur ist es ein ganz großer Schritt nach vorne.

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Und jetzt kommen wir zur zweiten Frage vom Kollegen Dr. Bartke, die war an Herrn Lange gerichtet. Ich darf noch einmal an alle Sachverständigen die Bitte um kurze Antworten richten. Wir haben noch eine zweite Fragerunde und wollen diese Anhörung um 18 Uhr beenden.

SV Timo Lange:

Ich wurde gefragt, wie sich das neue Gesetz zu den Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats verhält. Und ich wurde nach der Rechtslage in anderen Ländern gefragt, das kann ich dann sehr kurz beantworten. Auch für GRECO ist die Frage der Kontrollen, der Durchsetzung der Regeln ein großes Thema. GRECO zeigt sich nicht ganz zufrieden mit der bisherigen Praxis und spricht sich dafür aus, dass der Bundestag geeignete Maßnahmen ergreifen sollte, um die Durchsetzung der Regeln zu verbessern. Das könnten unter anderem Ressourcen in der Bundestagsverwaltung sein, um die Angaben der Abgeordneten besser überprüfen zu können. Insgesamt wird aber in dem Bericht von GRECO deutlich, dass sie eigentlich auch in die Richtung einer unabhängigen Kommission, eines vom Bundestag eingesetzten Ethikbeauftragten tendieren. Auch im internationalen Vergleich sieht man, dass es verschiedene Länder gibt, die das so machen. In Frankreich haben wir die Hohe Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben. In Kanada gibt es einen Kommissar für Interessenkonflikte. Die haben eigene Kapazitäten und Möglichkeiten zu überprüfen, ob die Regeln eingehalten werden. In Deutschland bei der Bundestagsverwaltung ist das schon etwas verwunderlich, dass Abgeordnete keine Nachweise abgeben müssen. Ich würde mir vorstellen, dass man auf Nachfrage einen Vertrag vorlegt, um überprüfen zu können, ob die Angabe stimmt oder etwas fehlt. Es kann ja auch eine Fahrlässigkeit sein. Insofern sind die Überprüfung und Durchsetzung, die Kontrolle der Regeln ein wichtiges Thema. Hier nähert sich Deutschland mit dem neuen Gesetz den Empfehlungen der GRECO, internationalen best practices an, erreicht diese aber noch nicht. Das lässt sich auch für weitere Themen des GRECO-Evaluierungsberichts sagen. Im Bereich der Interessenkonflikte – das hatte ich schon kurz angesprochen – werden wir jetzt etwas besser, aber es fehlt noch eine tiefergehende Auseinandersetzung mit der Frage, wann ein Interessenkonflikt vorliegt. Was ist ein potenzieller Interessenkonflikt? Welche Folgen sollte das haben? Das wäre im Sinne von GRECO. Auch bei den Offenlegungspflichten gibt es sehr weitreichende, gute und deutliche Verbesserungen. Da schließt Deutschland im internationalen Vergleich deutlich auf zu den Staaten, die das schon sehr gut machen. Ich habe oft erlebt, dass ich im Gespräch mit Menschen aus anderen Ländern auf große Verwunderung gestoßen bin, wie schwach ausgeprägt die Regeln in Deutschland in diesen Bereichen sind. Gesprächspartner sind darüber verwundert, dass es als Abgeordneter möglich ist, nebenbei bezahlter Lobbyist zu sein. Solche international unüblichen Gegebenheiten werden mit diesem neuen Gesetzentwurf beendet. GRECO empfiehlt zudem, die Offenlegung auf weitere Informationen zu erstrecken. Auch da kommt Deutschland jetzt der Empfehlung deutlich näher, auch wenn im Bereich des Vermögens noch deutlich mehr möglich wäre. Das fordert GRECO ein. Das gilt auch für Familienangehörige. Da geht es nicht um eine Veröffentlichung, aber wenn man über Interessenverflechtungen, Interessenkonflikte spricht, gehört das mit in diesen Themenbereich. Das kann zumindest gegenüber der Kontrollinstanz, in diesem Fall der Bundestagsverwaltung, auch eine Rolle spielen. Es kann nämlich ein relevantes Schlupfloch sein, wenn Unternehmen nicht dem Abgeordneten gehören, sondern dem Partner oder einem engen Familienangehörigen. Im internationalen Vergleich möchte ich auch noch einmal sagen, Großbritannien macht das sehr gut mit der Offenlegung des zeitlichen Umfangs von Nebentätigkeiten. Daran kann man sich orientieren für die Verhältnismäßigkeit der Bezahlung zu der Tätigkeit.

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Jetzt kommen wir zu Herrn Professor Kubiciel mit zwei Fragen. Einmal vom Kollegen Dr. Luczak, die ich vorgetragen habe, und die von mir, die jetzt schon mehrere Kollegen gestellt und auch mehrere Sachverständig beantwortet haben.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel:

Genau, Herr Professor Sensburg, deswegen würde ich mich bei Ihrer Frage kurz halten. Ich bin auch dafür, dass nur Vorträge mit unmittelbarem Mandatsbezug verboten werden sollten. Nicht die, die aus Nebentätigkeiten oder früheren Tätigkeiten hervorgehen. Ich lese den Absatz so, dass das relativ eindeutig ist. Satz 1 geht los mit „für die Ausübung

des Mandats“, dann kommt „insbesondere“ und „ferner“. Aber ich gebe Herrn Wiefelspütz Recht, solche Verhaltensregeln richten sich an Abgeordnete und sollten klar sein, und deswegen ist es unschädlich, wenn man das ergänzt. Das dient der Präzisierung. Nicht jeder, der diesen Normentext liest, ist ja Jurist.

Zur Frage von Herrn Dr. Luczak zur Gesamtbewertung des § 108 e StGB: Ich finde, dass der Gesetzgeber sich seinerzeit für eine sehr kluge Konzeption des § 108 e StGB entschieden hat. Eine teilweise vertretene Auffassung geht ja weit darüber hinaus und will den § 108 e StGB zu einer Art Vorteilsannahmeverbot wie bei Amtsträgern machen. Da gab es auch einmal einen Vorschlag der Partei DIE LINKE., wenn ich mich richtig erinnere, wo im Tatbestand formuliert wird, dass schon die Annahme von Vorteilen in Hinblick auf die Mandatsausübung verboten ist, also angelehnt an die Vorteilsnahme. Das passt weder zur Stellung noch zur Funktion von Mandatsträgern und würde zu massiven Friktionen mit Verhaltensregeln nach dem Abgeordnetenrecht und dem Parteispendenrecht führen. Deswegen befürworte ich diese Konzeption, die der § 108 e StGB wählt, die Integrität von mandatsbezogenen Handlungen zu sichern, und die Sicherung der Integrität des parlamentarischen Betriebes drumherum nicht dem Kernstrafrecht zu übertragen, sondern anderen Regeln, die Sie sich anschicken zu verändern. Was wird jetzt geändert? Wie ich schon gesagt habe, führt die Ausweitung der Strafandrohung und die Schaffung einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr dazu, dass Staatsanwaltschaften weit mehr Ermittlungsansätze haben werden, als sie jetzt haben, weil schon der Versuch strafbar ist. Damit werden Staatsanwälte auch in Fällen oder bei Anzeigen von Bürgerinnen und Bürgern ermitteln, bei denen sie bislang sagen würden: „Ich weiß nicht, ob ich da den vollendeten Fall nachweisen kann.“ Denn der Ermittlungsansatz ist jetzt der Versuch. Dafür sind ja wesentlich weniger objektive Anhaltspunkte notwendig, weil man das nicht nur in den Bereich des Vorfelds verlagert, sondern bereits den Willen, bestimmte Dinge zu tun, strafbar macht. Das heißt, das führt sicherlich zu einer Tendenz, dass mehr Anzeigen von Bürgerinnen und Bürgern länger im Vorermittlungsverfahren bleiben, weil man sich, anders als jetzt, durch die Strafbarkeit des Versuchs nicht schnell aus der Affäre ziehen kann und nach § 170 Absatz 2 StPO einstellt. Deswegen würde ich eher davon abraten, über diese Strafrahmenanhebung hinausgehende Änderungen am objektiven Tatbestand vorzunehmen. Denn alles, was jetzt innerhalb dieses bestehenden Konzepts noch zusätzlich gefordert wird, würde der Tendenz, noch mehr Anzeigen zu generieren, noch längere Vorermittlungsverfahren zu verursachen, sicherlich Vorschub leisten. Zweitens: Wenn ein hinreichender Tatverdacht festgestellt wird, hat die Staatsanwaltschaft oder die Generalstaatsanwaltschaft keine Möglichkeit mehr, das Verfahren ohne öffentliche Hauptverhandlung zu beenden. Das heißt, ein Mandatsträger wird sich in den Fällen vor einem Schöffengericht oder einer Strafkammer verantworten müssen, wo Hochschullehrer, Beamte oder andere Personen mit einem Strafbefehl rechnen können. Das ist eine drastische Verschärfung mit allen Folgen politischer und persönlicher Art. Deswegen ist es auch wichtig, dass ein minderschwerer Fall vorgesehen wird. Da sehe ich insbesondere einen Anwendungsfall für Personen unterhalb der Flughöhe eines Bundestags- oder Landtagsabgeordneten, nämlich für Mitglieder von Kreistagen, Bezirkstagen oder von Gemeinderäten, so dass für die ein abgesenkter Strafrahmen gilt und man deren Handlungen nicht als Verbrechen behandelt. Das halte ich für sehr, sehr sinnvoll. Vielen Dank!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Und wir kommen zu der Frage vom Kollegen Schnieder an Frau Professor Kaufhold.

SVe Prof. Dr. Ann-Kathrin Kaufhold:

Vielen Dank für die Frage, die ja einen ganz speziellen Aspekt betrifft, nämlich die Kollision zwischen einerseits der Pflicht, die Beteiligung und die Einkünfte – Umsatzerlös nach Gewinn vor Steuern – bekannt zu geben, und andererseits möglichen gesetzlichen oder vertraglichen Verschwiegenheitspflichten. Wenn man jetzt darüber nachdenkt, wie groß dieses Problem ist, dass daraus entsteht, muss man sich zunächst überlegen, wo es diese Verschwiegenheitspflichten überhaupt geben kann und wo das relevant wird. Da ist es als erstes wichtig zu unterscheiden zwischen

Anteilen, die man in der Zukunft erwirbt und solchen, die man schon hat. Für die, die man in der Zukunft erwirbt, sehe ich kein zusätzliches verfassungsrechtliches Problem. Man ist dann verpflichtet, das aufzudecken. Das muss man bedenken, wenn man eine Verschwiegenheitspflicht unterzeichnet, die einen Verstoß mit Schadenersatz belegt. Das kann man vorhersehen. Da sehe ich verfassungsrechtlich kein Problem, wenn man die Veröffentlichungspflicht insgesamt für verfassungskonform hält, was ich tue. Wie ist es bei bestehenden Beteiligungen, also Beteiligungen, die Abgeordnete jetzt schon halten? Auch da ist zunächst zu fragen, wie weit denn so eine Verschwiegenheitspflicht überhaupt reichen kann. Und dann kann ich an das anknüpfen, was Herr Wiefelspütz gesagt hat, da muss man wirklich bedenken, wie weit die Offenlegungspflichten, die Publizitätspflichten im Moment schon reichen. Die Antwort ist pauschal: sehr weit. Alle Kapitalgesellschaften und alle Personengesellschaften, die keine natürlichen Personen als persönlich haftende Gesellschafter haben, haben weite Offenlegungspflichten im Bereich der Bilanzen, da wird der Jahresgewinn ohnehin ausgewiesen, und im Bereich der beteiligten Gesellschafter. Das heißt, es geht im Wesentlichen um Beteiligungen an OHG oder GbR. Im Moment ist man dabei, auch auf europäischer Ebene die Publizitätspflichten zu erweitern, da kann sich also noch etwas verändern. Aber um diesen Bereich geht es im Moment. Wenn jemand Mitgesellschafter, Teilhaber an einer OHG oder GbR ist und jetzt verpflichtet wird, etwas aufzudecken, wozu er sich verpflichtet hat, es nicht zu sagen, dann entsteht ein Problem. Dann haben wir das, was wir verfassungsrechtlich eine unechte Rückwirkung nennen. Wir knüpfen an einen bestehenden Sachverhalt an und der wird für die Zukunft neu geregelt. Das ist grundsätzlich möglich, das kann man machen. Man müsste für Härtefälle über eine Übergangsfrist oder ähnliches nachdenken, in der man sich dann entweder von dieser Verschwiegenheitspflicht befreit, seine Mitgliedschaft in dieser OHG oder GbR aufgibt oder ähnliches. Das scheint mir ein überschaubares Problem zu sein, das man mit so einer Härtefallübergangsklausel gut in den Griff kriegt. Wie ist es bei Anteilen an Gesellschaften, die im Ausland gehalten werden? Da muss man noch einmal fragen, wo das greift, wo es zum Problem wird. Innerhalb Europas sind die Bilanzierungsvorschriften weitestgehend harmonisiert, da gibt es kaum Probleme. Das heißt, es geht vor allen Dingen um Anteile an Unternehmen im außereuropäischen Ausland und auch da nur um Anteile in Unternehmen, die nicht am Kapitalmarkt aktiv sind. Denn für die börsennotierten Unternehmen, die am Kapitalmarkt handeln, für die gelten die kapitalmarktrechtlichen Vorschriften, die auch weitgehende Publizitätslasten auferlegen. Das heißt, es geht im Ergebnis, wenn es um die bereits jetzt bestehenden Beteiligungen an Unternehmen im Ausland geht, um die Beteiligung an geschlossenen Gesellschaften im außereuropäischen Ausland. Da kann es tatsächlich ein Problem sein. Die sind auch, das lese ich so, ich kann es nicht aus eigener Anschauung berichten, nicht ganz einfach abzugeben. Man kann nicht so einfach sagen, dass man die morgen am Kapitalmarkt veräußern wird. Insofern müsste man auch dafür über eine Ausnahmeklausel oder Übergangsfrist oder ähnliches nachdenken. Das ist aber relativ unproblematisch möglich. Vor allen Dingen wäre zu überlegen, wie lange diese Frist laufen sollte. Ich persönlich kenne mich im Kapitalmarktrecht nicht so gut aus und weiß nicht, wie lange es dauert, wenn man eine Beteiligung an einer geschlossenen Gesellschaft in Asien veräußern will. Da müsste man jemanden fragen, der davon wirklich viel versteht. Aber verfassungsrechtlich ist es grundsätzlich zulässig: Eine unechte Rückwirkung, Härtefälle kann man in der Übergangsregelung abfangen. Vielen Dank!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen jetzt zu Frau Helming. Und da habe ich mir erst einmal eine Frage von Frau Kollegin Haßelmann notiert.

SVe Clara Helming:

Vielen Dank für die Frage. Die Frage war, wie diese Transparenzkommission, die wir uns als Prüfinstanz vorstellen, genau aussehen soll. Ich versuche, mich mit dem Blick auf die Uhr kurzzufassen. Es gibt international einige ganz gute Beispiele, die hier auch schon von meinen Kollegen genannt wurden. In Kanada und in Frankreich zum

Beispiel und auch auf EU-Ebene wird mit dem Ethikrat und der Ethikbehörde gerade so etwas diskutiert. Für uns istAb wichtig, dass so eine Transparenzkommission unabhängig und überparteilich ist, dass sie vom Parlament gewählt ist. Uns ist auch wichtig, dass es nicht nur eine Person ist, nicht nur ein Beauftragter, sondern in irgendeiner Form ein Gremium. Damit es innerhalb dieses Gremiums die Möglichkeit gibt, abzuwägen und damit keine einseitige Beeinflussung möglich ist. Ziele sind zum einen die Kontrolle der Transparenzangaben und dass sie bei Verfahren angehört wird. Uns ist aber auch wichtig, dass Transparenz in das Verfahren an sich kommt. Denn zurzeit ist es so, dass wir eigentlich keine Informationen darüber haben, welche Kriterien diesen Sanktionen zugrunde gelegt werden. Das ist eine ziemliche Blackbox. Wir hätten zum Beispiel selbst bei den internen Verfahren zumindest statistische Angaben zum Beispiel dazu, wie viele interne Verfahren es gibt. Damit man auch als Außenstehender Anhaltspunkte hat, wo man noch einmal genauer hinschauen kann. Das ist für Bürgerinnen und Bürger eine relevante und wichtige Information. Ganz kurz zu den Interessenkonflikten, die bei der Transparenzkommission durchaus eine Rolle spielen können. In der GRECO-Empfehlung gibt es die Empfehlung, eine Orientierungshilfe zu bieten, was als Interessenkonflikt gilt und was nicht. Das ist aus unserer Sicht der richtige Ansatz. Erst einmal müssen Interessenkonflikte offengelegt werden und davon kann man dann wieder Ausnahmen machen, anstatt umgekehrt, wie es jetzt der Fall ist. Die Überprüfung dieser Interessenkonflikte und dieser Kriterien, diese Orientierungshilfe könnte auch bei der Transparenzkommission liegen.

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Und jetzt kommen wir zu Herrn Bäumer mit drei Fragen, zwei Fragen vom Kollegen Korte und eine vom Kollegen Seitz.

SV Hartmut Bäumer:

Die Fragen beziehen sich vor allem darauf, wie es im Ausland aussieht. Ich will ganz kurz noch einmal darauf hinweisen, dass auch wir sagen, das ist ein großer Schritt nach vorne. Das begrüßen wir sehr und ich glaube, das ist auch angemessen im Deutschen Bundestag. Auch mich persönlich, das kann man ja auch einmal sagen, freut es, dass Sie das machen. Es gibt ein paar Dinge, die angesprochen worden sind: Zum Beispiel der § 49 AbgG bei der Offenlegung der Interessenkonflikte, da gehen Sie nicht weit genug. Es ist auch schon auf GRECO Bezug genommen worden. Wir müssen auch noch einmal schauen, das ist gerade von meiner Vorrednerin erwähnt worden, wie es mit den Sanktionen und der Kontrolle aussieht. Dazu habe ich noch einen ganz anderen Gesichtspunkt: Ich finde, Sie als Abgeordnete sollten sich überlegen, wer hier eigentlich besser geschützt wird. Wenn das der Bundestagspräsident oder auch das Präsidium oder die Verwaltung macht, dann hat das zwei Konsequenzen: Dann wird derjenige, der verantwortlich ist, eventuell als einer wahrgenommen, der den einen oder die andere schützt, weil es die gleiche Parteizugehörigkeit gibt. Das ist in der Öffentlichkeit ein Manko, das jemanden – in der Regel – zu Unrecht trifft. Dem würde man begegnen, wenn man sagt, wir richten ein Gremium ein, das wir als Parlamentarier selber eingesetzt haben. Wir übergeben das einem Dritten und nicht einer Verwaltungsbehörde. Denn man muss auch sehen, die Bundestagsverwaltung ist zwar innerhalb des Bundestags, aber sie ist gleichwohl eine Verwaltungsbehörde. Und ob es für einen Abgeordneten schön ist, von einem Beamten mit einer Ordnungswidrigkeit oder mit einem Verhaltensregelverstoß konfrontiert zu werden, wage ich zu bezweifeln. Deshalb gibt es auch aus dieser Sicht eine Notwendigkeit, sich einmal über das Gedanken zu machen, was mit dem Hohen Rat in Frankreich, mit dem Kommissar in Kanada oder auch mit dem Vorschlag von Frau von der Leyen für den europäischen Bereich mit der Einrichtung einer Ethikkommission vorgeschlagen wurde. Wenn wir heute sehen, wir gehen einen großen Schritt in der Vertrauenssicherung des Parlaments in der Öffentlichkeit voran, dann wäre das ein Plus, das uns allen und auch Ihnen gut täte. Das ist jetzt eine Argumentation, die über das hinausgeht, was Sie geschrieben haben, aber die ich Ihnen gerne ans Herz legen möchte. Was ansonsten fehlt, das hat Herr Korte gefragt, das ist im Einzelnen in der ersten Runde dargelegt worden. Da gibt es Kleinigkeiten, die wir ändern müssten, darauf habe ich schon hingewiesen. Zu Herrn Seitz: Ich muss ehrlich

gestehen, ich habe es nicht vollkommen verstanden. Es ist richtig, dass wir mit den Optionen eine mindestens angenommene Lücke ausgefüllt haben. Die Aktienoptionen waren vorher, wir hatten ja den Fall Amthor, jedenfalls nach Ansicht des Präsidiums nicht erfasst. Das ist jetzt erfasst. Sie fragen, Herr Seitz, ob man diese Optionen, die Sie als gefährlich ansehen, ganz verbieten sollte. Das ist eine Bewertung, da müsste man noch einmal sagen, in welcher Hinsicht gefährlich? Weil man nicht weiß, was da versprochen wurde? Bei einem vollständigen Verbot sehe ich im Moment einen Systembruch, damit müsste ich mich aber auch noch einmal vertieft beschäftigen. Denn wir sagen ja, es gibt bestimmte geldwerte Vorteile, die veröffentlicht werden sollen. Warum jetzt ein ganz bestimmter Vorteil – und das ist ja die Aktienoption – unter ein Verbot fallen soll, leuchtet mir nicht ohne weiteres ein. Dass wir darüber verschärft diskutieren hängt damit zusammen, dass es bisher nicht als ein zu veröffentlichendes Faktum dargestellt wurde. Ich würde sagen: In dem System, das wir haben, ist es richtig untergebracht. Der zweite Teil der Frage betrifft das, was ich am Anfang sagte, im privaten Bereich sollte es anzeigepflichtig sein. Ich bitte Sie, diese Frage vielleicht in der nächsten Runde noch einmal zu konkretisieren. Mir ist einfach nicht ganz klar, was Sie damit meinen. Und ehe ich eine falsche Antwort gebe, würde ich bitten, dass Sie die konkretisieren. Dankeschön!

Vorsitzender:

Wunderbar, so machen wir das. Und wir kommen dann auch sehr zügig zur zweiten Fragerunde, Herr Kollege Schnieder.

Abg. Patrick Schnieder (CDU/CSU):

Vielen Dank. Ich würde gerne eine Frage stellen zu dem Stufensystem bzw. jetzt zur centgenauen Angabe von Nebeneinkünften. Ausgehend von dem, was Herr Professor Austermann geschrieben hat und vorhin im Eingang angedeutet hat, wäre meine Bitte, dass Frau Professor Kaufhold dazu auch Stellung nimmt. Sie, Herr Austermann, haben gesagt, es ist verfassungswidrig, wenn man das centgenau macht. In der Leitentscheidung von 2007, die der Frage zugrunde liegt, hat das Gericht zum Ausdruck gebracht, der Wähler soll das beurteilen können. Damals wurde die Stufenregelung als ausreichend angesehen. Damals ging man noch von drei Stufen aus, dann haben wir irgendwann zehn Stufen gemacht, und jetzt wollen wir es centgenau machen. Das ist ja jetzt schon einige Jahre her. Meine Frage ist: Ist es auch denkbar, Herr Professor Austermann, dass sich das Interesse der Öffentlichkeit gewandelt hat? Dass man noch mehr Informationen braucht, um das beurteilen zu können? Ich will nicht verhehlen, dass ich in ähnlicher Weise bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs gedacht habe, es könnte ausreichen, die Stufen etwas runterzusetzen, sie aber nicht ganz aufzugeben. Aufgrund der Diskussion bin ich schnell geneigt zu sagen, es ist gar nicht so schlecht, wenn man das noch viel konkreter macht. Wenn Sie das einbeziehen, kann es nicht sein, dass auch ein Gericht diese Frage nach einem solchen Zeitablauf und den Vorgängen, die passiert sind, anders einschätzen würde? Wie gesagt, Frau Professor Kaufhold, dazu hätte ich gerne auch noch Ihre Einschätzung. Sie haben das in ihrem Gutachten mit Blick auf 2007 offen gelassen – die eine Hälfte so, die andere Hälfte so. Vielleicht können Sie auch eine Prognose abgeben, wie man das heute sehen würde.

Abg. Dr. Marco Buschmann (FDP):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe zu einer Norm in dem Werk zwei Fragen, die ich an Herrn Professor Wolff richten möchte. Es geht mir um den neuen § 44 a Absatz 2 Satz 2 AbgG, eine Norm, die die Lobbytätigkeit verbieten soll. Das Anliegen halte ich für richtig. Ich habe zwei Fragen dazu, wie die sich in der Praxis auswirkt. Die erste Frage bezieht sich auf eine hier im Parlament sehr übliche Nebentätigkeit von Abgeordneten, nämlich die mittlerweile fast 50 Parlamentarischen Staatssekretäre und Beauftragten der Bundesregierung. Sind die durch diesen Tatbestand nicht auch erfasst? Von denen wird natürlich erwartet, die Linie des Hauses und der Fraktion zu vertreten, das ist offenbar. Sie sind auch in den Weisungszusammenhang eines Ministeriums eingebunden. Da würde mich interessieren, wie Sie das sehen, ob das ein Problem darstellt. Wenn man sagt, der Tatbestand erfasst das nicht, dann haben wir kein Problem. Wenn wir sagen der Tatbestand erfasst das, könnte ich mir vorstellen – weniger für

meine Fraktion, aber möglicherweise für andere hier im Hause –, dass das ein Problem sein könnte. Zweite Frage: Was mich ein bisschen ärgert, weil wir uns hier ja eine strenge Regelung wünschen, ist die Qualifizierung „die nur deshalb gewährt wird“. Da steht dieses Wort „nur“ bei den Motiven. Sobald wir ein Motivbündel haben, es noch einen zweiten Zweck gibt, ist der Tatbestand eigentlich nicht mehr erfüllt. Das kann nicht sein! Denn es reicht ja schon, wenn es eines von mehreren Motiven ist, den Abgeordneten in seiner Unabhängigkeit durch die Nebentätigkeit zu beeinträchtigen. Müsste man nicht eigentlich dieses „nur“, das ein wenig quer dasteht, aus dem Tatbestand streichen? Denn sonst schreibe ich in den Vertrag einfach noch irgendetwas anderes rein, was ich mir als Gegenleistung erhoffe, und dann bin ich schon auch dem Tatbestand draußen. Das kann ja nicht das sein, was wir hier alle wollen. Das wären die beiden Fragen.

Abg. Britta Haßelmann BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

Ich habe eine Frage an Frau Kaufhold und eine Frage an Herrn Wiefelspütz. Frau Kaufhold, die Tatsache, dass wir aus meiner Sicht ein großes demokratisches Informationsinteresse haben, das in den letzten Jahren gewachsen ist – Herr Schnieder hat das Thema vorhin angesprochen –, rechtfertigt aus meiner Sicht, dass wir Nebentätigkeiten auf Euro und Cent veröffentlichen kombiniert mit der gesetzlichen Grundlage, die wir längst im Abgeordnetengesetz haben, die über Jahre aber niemanden so richtig interessiert hat, dass nämlich das Mandat im Mittelpunkt der Tätigkeit stehen muss. Wenn ein Abgeordneter, ich könnte etliche Beispiele nennen, 500.000 € Beratungshonorare angibt, und niemand weiß wofür, dann glaube ich, ist das heute unter dem Stichwort des demokratischen Informationsinteresses nicht mehr gedeckt. Deshalb halte ich die Veröffentlichung auf Euro und Cent für notwendig. Mich würde hierzu die Abwägung noch einmal interessieren, die Sie in Ihrem Eingangsstatement angesprochen hatten.
Herr Wiefelspütz, mich würde von Ihnen Folgendes interessieren, Sie haben sich ja selber als Abgeordneter und natürlich als Jurist über Jahre damit beschäftigt: Die Frage der Abgeordnetenbestechung – warum greift der § 108 e StGB eigentlich nicht? Ich frage mich das zumindest, seit er 2014 konzipiert wurde. Ich glaube, dass die Problematik nicht die Strafverstärkung ist, sondern die Tatsache, dass wir die Neufassung eines Tatbestandes und die Reduzierung von Nachweishürden brauchen. Der Änderungsantrag, der jetzt zur Anhörung vorliegt, erfüllt in der Formulierung und der Konzentration auf das Strafmaß aus meiner Sicht diese Vorstellung einer verbesserten Herangehensweise nicht. Würden Sie dazu vielleicht ihre Einschätzung kundtun?

Abg. Thomas Seitz (AfD):

Auf Herrn Bäumer komme ich gleich noch einmal direkt zu. Jetzt noch einmal eine Frage an Herrn Professor Austermann: Wir haben ja das Verbot von Geldspenden aufgenommen. Das halte ich für unbefriedigend. Wenn beispielsweise die Firma Tesla Einfluss auf Abgeordnete nehmen möchte, die sich für die E-Mobilität aussprechen, dann macht es doch keinen Unterschied, ob man dem Betreffenden einen Geldkoffer mit 200.000 € gibt oder ihm ein entsprechendes Tesla-Modell mit maximaler Sonderausstattung im gleichen Wert auf den Hof stellt. Ist das für Sie befriedigend, dass wir ein Verbot von Geldspenden haben, während Sachspenden weiterhin zulässig bleiben oder genauso geldwerte Vorteile? Die zweite Frage an Herrn Wiefelspütz: Ich persönlich halte es für den falschen Weg, Nebentätigkeiten verbieten zu wollen, auch im Hinblick auf die Rückkehr des Abgeordneten in einen zivilen Beruf. Ich habe mich gefragt, wie man der Problematik Herr werden kann. Das wäre die Frage einer Abschöpfung erzielter Nebentätigkeitsentgelte ab einer gewissen Höhe mit dem Betrag der Jahresentschädigung als Grenze. Wenn die überschritten wird, spricht aus meiner Sicht eine tatsächliche Vermutung dafür, dass entweder unangemessen hohe Entgelte bezahlt werden, um eine Einflussnahme zu verdecken oder aber dieses Entgelt nur erzielt werden kann, weil die reine Mandatstätigkeit vernachlässigt wird, also das Mandat nicht im Mittelpunkt steht. Würden Sie so eine Abschöpfung für zulässig halten? Sehen Sie da Möglichkeiten, sich in die Richtung zu bewegen? Damit sind natürlich keine Einkünfte gemeint, die sich aus reiner Vermögensverwaltung ergeben. Danke.

Abg. Dr. Matthias Bartke (SPD):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe zwei Fragen. Eine an Herrn Lange und eine an Herrn Professor Wiefelspütz mit der Bitte um prägnante Antworten. Die Frage an Herrn Wiefelspütz: Es gibt Forderungen, geldwerte Zuwendungen weitestgehend zu verbieten oder sie bereits ab dem ersten Euro offenzulegen. Das heißt, wenn ich auf einen Kaffee eingeladen werde, dann muss ich das offenlegen. Was halten Sie von dieser Forderung? Wie bewerten Sie das? Meine Frage an Herrn Lange ist: Gibt es problematische Sachverhalte, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht ausreichend erfasst werden? Oder gibt es sonstige Änderungen, die Sie für zwingend notwendig halten?

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen jetzt zur Beantwortungsrunde der zweiten Fragerunde. Wenn ich es richtig sehe, gab es an Herrn Bäumer keine Nachfrage, an Frau Helming auch nicht. Aber an Frau Professor Kaufhold, nämlich vom Abgeordneten Schnieder und von Frau Kollegin Haßelmann.

SVe Prof. Dr. Ann-Kathrin Kaufhold:

Ganz herzlichen Dank für die Fragen, die ich zusammen beantworten kann, weil es ja um denselben Punkt geht, nämlich die Frage, ob es eigentlich verfassungskonform ist, die Publikation auf Euro und Cent vorzusehen. Ich will meine Antwort zweiteilen. Erstens: Was ist meine verfassungsrechtliche Position? Zweitens – wesentlich gewagter: Was wird wohl das Bundesverfassungsgericht entscheiden? Hier wurde ich um eine vorsichtige Prognose gebeten. Zunächst zu meiner verfassungsrechtlichen Position: Ich halte die Regelung so, wie sie jetzt ist, für verhältnismäßig und für einen angemessenen Ausgleich der kollidierenden Interessen, nämlich einerseits das Interesse der Öffentlichkeit an den Einkünften und andererseits das Privatinteresse der Abgeordneten. Ich glaube, dass die Regelung auch etwas für die Abgeordneten macht. Das sind Aspekte, die auch in der Entscheidung von 2007 vorkommen. Erstens trägt es zur Gleichbehandlung bei, weil Abgeordnete, die unterschiedlich verdienen, nicht mehr auf einer Stufe stehen. Zweitens, haben wir, die Gesellschaft insgesamt, und auch der Bundestag hat zusätzliche Erfahrung gesammelt mit dem, was Abgeordnete als Nebentätigkeiten machen. Diese Erfahrungen sprechen nach meinem Dafürhalten nicht dafür, dass wir schon hinreichend wirksame Instrumente und Publikationspflichten haben, sondern dass wir hier einen Schritt weitergehen müssen. Und drittens: In der Entscheidung aus 2007 war ein zentrales Argument derjenigen, die sich gegen das Stufensystem gewendet haben, und auch der vier Richter, die die Entscheidung nicht mitgetragen haben, dass die Stufenregelung nicht geeignet ist, weil sie in der Öffentlichkeit für Verwirrung sorgt und gerade nicht das leistet, was sie leisten soll, nämlich für Transparenz zu sorgen. Damit kann man sagen, und jetzt komme ich zum zweiten Teil der vorsichtigen Prognose, dieses Gegenargument wird mit der Pflicht zur Publikation auf Euro und Cent jedenfalls ausgeräumt. Es bleibt das Gegenargument, das sagt, es geht nicht, dass wir alle über einen Kamm scheren. Alle zeigen an, aber wir veröffentlichen nur dann, wenn auch im konkreten Fall eine Gefahr besteht, dass ein Fehlanreiz entsteht. Also wir bauen ein Vorverfahren ein, in dem das geprüft wird und dann publizieren wir. Das ist nicht gleich wirksam und deshalb meines Erachtens auch nicht verfassungsrechtlich zwingend, das vorzusehen. Meine vorsichtige Prognose: Wenn überhaupt, würde ich denken, wird so etwas verlangt. Vielleicht auch noch als Information: Es ist in der Vergangenheit unterschiedlich gewesen, wenn Entscheidungen mit vier zu vier Stimmen gefällt wurden, welche der beiden Positionen sich in der Zukunft durchgesetzt hat. Es ist richtig, es gibt eine entscheidungstragende Gruppe von Richterinnen und Richtern, aber es ist nicht so, dass sich das Gericht in Zukunft mit seiner Rechtsprechung immer darauf gestützt hat. Das ist die ist Escape-Klausel bei meiner Prognose. Und sie ist eine vorsichtige, weil man nie weiß, wie Gerichte in Zukunft entscheiden werden. Aber ich würde annehmen, dass das nach allen Erfahrungen, die wir gesammelt haben, haltbar ist.

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Jetzt komme ich direkt zu Herrn Lange mit einer Frage des Kollegen Dr. Bartke.

SV Timo Lange:

Vielen Dank. Was sollte noch getan werden oder ist zwingend notwendig? Zu § 108 e StGB hatte ich noch nichts gesagt, aber ich stimme zu: Wichtiger als die Verschärfung, Erhöhung des Strafmaßes ist eine bessere Fassung des Tatbestands. Zumindest sollten Zuwendungen, die nachträglich für bereits vollzogene Handlungen oder unterlassene Handlungen gewährt wurden, mit in den Straftatbestand integriert werden. Darüber hinaus haben wir auch gesagt, dass es sehr positiv ist, dass der Bundestag und dieser Ausschuss auf die Affären und die Skandale der letzten Monate nicht nur mit einem passgenauen Pflaster reagiert, sondern jetzt sagt: Wir brauchen weitergehende Maßnahmen zur Stärkung von Transparenz und Integrität in der Politik. Das beinhaltet aus meiner Sicht auch ganz klar die Parteien. Beim Thema Parteienfinanzierung haben wir eine Reihe von wichtigen Baustellen. Ich nehme mit viel Wohlwollen zur Kenntnis, dass aus der Koalition Ankündigungen gemacht wurden, die Schwellen zur Veröffentlichung von Parteispenden abzusenken. Ich denke, es ist ganz zentral, dass auch das Parteiensponsoring transparent gemacht wird. Wenn man ans Parteiengesetz rangeht, soll man es dann nicht nur bei diesem kleinen Punkt belassen, sondern die anderen lange bekannten Baustellen im Parteiengesetz ebenso angehen.

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Jetzt kommen wir zu Professor Wiefelspütz. Da habe ich drei Fragen von Frau Kollegin Haßelmann, Kollegen Seitz und Kollegen Dr. Bartke.

SV Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz:

Herr Vorsitzender, ich beginne mit einer Frage, die mir nicht gestellt worden ist, nämlich zum Thema Verfassungsgericht. Ich liebe drastische Urteile und bin da längst nicht so vorsichtig wie Frau Kollegin Kaufhold. Es geht auch ganz schnell, weil ich drastisch bin. Die Anforderungen heute sind erheblich strenger als vor 12, 13, 15 Jahren. Das spiegelt sich selbstverständlich nicht nur im Parlament wider, sondern in der Öffentlichkeit und auch beim Verfassungsgericht. Ich bin mir ganz sicher, dass strengere Regelungen in die Richtung, in die wir heute diskutieren, vom Grundsatz her selbstverständlich auch heute vom Bundesverfassungsgericht mitgetragen werden und zwar nicht mit vier zu vier Stimmen, sondern sechs zu zwei, sieben zu eins oder acht zu null. Da bin ich mir ganz sicher und deswegen seien Sie bitte mutig! Zum Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung: Ich erinnere mich noch an die ersten Versuche, das gesetzlich zu regeln. Das ist nicht die Hauptbaustelle. Die Lobbygeschichten, Vorträge und solche Sachen, das sind die Dinge, die die Unabhängigkeit beeinträchtigen. Es wird immer wieder neue Forderungen geben, das auch mit neuen „Geschäftsmodellen“ zu versuchen. Bei allem Respekt, ich bin kein Strafrechtler, sondern inzwischen eher Staatsrechtler, ich würde die Konzentration in diesem gesamten Komplex, den wir besprechen, nicht auf die Abgeordnetenbestechung legen, sondern eher auf Fragen der Unabhängigkeit und das, was hier in dem Gesetzentwurf mit einem großen Schritt nach vorne auch gut geregelt worden ist. Zum Thema „Entgelte abschöpfen“: Ich will jetzt nicht agitieren, meine Damen und Herren. Ich habe eine gewisse Präferenz zu sagen, das Abgeordnetenmandat ist das wichtigste Amt, das es in Deutschland gibt. Das sind die Mitglieder unseres wichtigsten Verfassungsorgans. Da gibt es keine Zeit für irgendwas sonst, außer hoffentlich für Familie und für ein paar Hobbys oder so etwas. Aber ansonsten hat man seine Arbeit gefälligst dem Mandat zu widmen. Das ist der zentrale Punkt. Und wer glaubt, noch irgendetwas anderes machen zu können, den bewundere ich ja schon irgendwo. Ich bin der ganz festen Überzeugung, dass es keine Verfassungsänderung in diese Richtung geben wird. Insoweit konzentriere ich mich auf das Realistische und Machbare. Das Machbare wird im Gesetzentwurf sehr gut gemacht. Man wird sicherlich auch noch einmal das ein oder andere machen können. Entgelte abzuschöpfen halte ich nicht für ein Ziel oder einen Weg. Ich finde, man sollte das erlauben, was man vernünftigerweise

erlauben kann, und das verbieten, was wir verbieten wollen. Da gibt es dann keine Gründe, etwas noch zusätzlich abzuschöpfen. Schließlich zu den geldwerten Zuwendungen: Wenn jemand eingeladen wird, da würde ich doch darum bitten, auf dem Teppich zu bleiben. Wenn ich von einem Journalisten zu einem Pressegespräch eingeladen werde, dann kann es sein, dass der das Frühstück bezahlt oder es kann auch sein, dass ich das bezahle. Das hat einen Staatsanwalt wirklich nichts anzugehen. Gewisse gesellschaftliche Usancen sollte man einfach akzeptieren. Ich sage jetzt mal, alles bis 100 oder 200 €, was sozialadäquat ist – das haben wir alle irgendwann mal gelernt im Studium –, das muss akzeptiert werden. Und wehe, ein Staatsanwalt mischt sich da in die Arbeit eines Abgeordneten ein. Auch da bin ich dafür, dass man etwas Selbstbewusstsein an den Tag legt. An dieser Stelle pingelig zu sein, halte ich für abwegig.

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen jetzt zu zwei Fragen an Herrn Professor Wolff. Beide sind vom Kollegen Dr. Buschmann.

SV Prof. Dr. Heinrich Wolff:

Haben Sie herzlichen Dank. Bevor ich beginne: Herr Wiefelspütz hat jetzt zweimal betont, dass der Abgeordnete das wichtigste Amt im Staate ist. Ich möchte darauf hinweisen, dass das nicht zwingend ist. Man kann durchaus davon ausgehen, dass das eines Hochschullehrers das wichtigere ist. Wir haben den Art. 5 Absatz 3 GG. Sie haben den Art. 38 Absatz 2 GG. Sicher ist der Bundestag das wichtigste Organ, aber über das wichtigste Amt lässt sich streiten. Aber Sie sind natürlich bei uns an der Hochschule immer sehr gerne gesehen, so wie wir bei Ihnen gerne gesehen sind. Zwei Fragen: Erfasst § 44 a Absatz 2 Satz 2 AbgG vom Normtext her den Staatssekretär oder die sonstigen Ämter? Es kommt darauf an, wie ich die Interessen definiere. Definiere ich als Interessen auch das, was aus dem Parlament oder der Regierung selbst generiert wird? Ich würde sagen ja, das kann man so sagen. Das sind auch Interessen. Demnach würde es vom Normentext erfasst werden. Das ist natürlich ein unsinniges Ergebnis, da sind wir uns völlig einig. Sonst wäre die Frage auch nicht gekommen. Ich würde aber versuchen, mich mit einer systematischen Auslegung zu retten, dass in § 45 Absatz 2 Nummer 1 AbgG am Ende die Staatssekretäre und die anderen Ämter ja ausdrücklich genannt werden als diejenigen, die ihre Einkünfte nicht anmelden müssen. Wenn sie sie nicht einmal anmelden müssen, sind sie vom Gesetz offensichtlich erlaubt. Deswegen können sie nicht unter § 44 a Absatz 2 Satz 2 AbgG fallen. Aber die Frage offenbart natürlich, dass schon das Risiko besteht, dass man mehr abschießt als man eigentlich will. Das ist immer wieder ein Problem. Natürlich kommt man da raus, aber schöner ist, wenn man gezielt schießt. Die zweite Frage ist: Muss man das „nur“ nicht streichen, wenn man das Gesetz, wenn man das eigene Motiv wirklich umsetzt? Das „nur“ macht einen Unterschied, ganz eindeutig. Es ist auch gerechtfertigt, sich zu entscheiden, ob man das „nur“ will oder nicht will, weil man unterschiedlich große Gruppen erreicht. Zudem ist es auch sachlich ein Unterschied, ob man alle, also das gesamte Motivbündel nimmt, oder nur das ausschließliche Motiv. Wenn man vom Motiv des Gesetzes her denkt, so war ja die Frage, müsste man das „nur“ eigentlich streichen? Ich selber würde es nicht unbedingt bevorzugen, weil ich finde, Sie gehen schon ziemlich weit. Vom Gesetzesmotiv her müsste man es eigentlich streichen. Bis auf den Klimaschutz ist das Bundesverfassungsgericht ja eigentlich relativ großzügig mit einer nicht vollständigen Verfolgung der eigenen Gesetzesziele. Deswegen dürfen Sie, wenn Sie nicht gerade im Klimaschutz sind, durchaus auch mal mehr propagieren als Sie umsetzen. Deshalb würde ich sagen, das geht jetzt noch.

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Herr Professor Austermann, zwei Fragen nämlich vom Kollegen Schnieder und vom Kollegen Seitz.

SV Prof. Dr. Philipp Austermann:

Herr Seitz hat nach dem bisher bestehenden Unterschied zwischen Geldspenden und Sachspenden gefragt. Herr Seitz, Sie haben natürlich Recht: Geldspenden zu verbieten und Sachspenden,

wie die aus einem Fall, der sich im Mecklenburgischen vor ungefähr zehn Jahren abgespielt hat und auch mehrere tausend Euro umfasste, nicht, ist nicht wirklich überzeugend. Ich habe in der Begründung nachgeschaut und dazu keinen wirklichen Grund gefunden. Ich nehme an, es sind Abgrenzungsschwierigkeiten, die hier vermutet wurden. Aber es stimmt: Wenn ich Geldspenden verbiete, dann muss ich über Sachspenden zumindest einmal nachdenken und es vielleicht auch in der Begründung des Gesetzes noch ein bisschen nachschärfen, warum ich sie weiterhin ausnehme. Das ist ganz klar. Es muss übrigens kein Tesla sein, es können auch geschenkte Wahlplakate sein, so war der Fall, der sich damals in Lubmin abgespielt hat. Das ist das Erste.

Das Zweite ist: Wie sieht man Gerichtsentscheidungen? Man sieht sie meistens nicht richtig kommen beziehungsweise man sieht sie kommen, man weiß aber nicht, was drinsteht. Es ist eine Sache, diese Exegese des Verfassungsgerichts, zu schauen „Oh, was könnte die denn gedacht haben, was könnten sie denn denken?", und dann verfolgen wir noch Richtergenerationen und Rechtsprechungsströmungen. Das kann man machen, aber ich glaube, dass wir nicht voraussehen können, was kommt. Ich habe auch die Tendenz, wie es bei der Kollegin Kaufhold und bei anderen angeklungen ist, dass das wohl durchgewunken werden wird. Ich glaube schon, dass das Gericht damit großzügig sein wird, auch wenn ich das nicht für überzeugend halten würde. Weil ich weiterhin der Meinung bin, ein gewachsenes Interesse der Öffentlichkeit – das haben Sie gesagt, Herr Schnieder, das haben auch andere gesagt – besteht sicherlich. Die Frage ist aber immer: Ist ein gewachsenes Interesse der Öffentlichkeit an privaten Umständen ein Grund, sie auch zu veröffentlichen? Ist das eine Rechtfertigung? Da habe ich doch einen gewissen Zweifel. Ich habe hier einiges gehört zum Thema Gleichbehandlung, doch das sehe ich anders. Ich bin der festen Überzeugung, dass Abgeordnete in ihrem Status gleich sind. Das heißt, sie müssen die gleichen Diäten bekommen. Aber bei dem, was sie nebenher machen, da müssen sie überhaupt nicht gleich sein. Ob sie nun Opernsänger sind oder sonst was, da gibt es Unterschiede. Ich möchte zum Abschluss noch vor dem Vergleich zu Beamten und Beamtinnen warnen. Der Begriff des Beamten ist ja schon gefallen, ich meine, Herr Wolff hat ihn gebracht, er wird vom Verfassungsgericht immer wieder herangezogen. Abgeordnete sind keine Beamtinnen und Beamten und sie sollen es bitte auch nicht werden. Ich möchte nicht, das ist jedenfalls meine Meinung als Staatsbürger, ganz privat gesprochen, dass jeder permanent finanziell alles offen legen muss, nur weil es vielleicht ein öffentliches Interesse gibt. Das Argument könnte man übrigens auch auf Professoren, auf Hochschullehrer und so weiter, die möglicherweise auch Nebentätigkeiten haben, ausdehnen. Insofern finde es grundsätzlich immer schwierig, wenn man sagt, wir machen das bei Abgeordneten. Dann ist der öffentliche Dienst irgendwann auch dran. Ich gebe es nur zu bedenken. Ich warne zur Vorsicht, ohne zu wissen was in Karlsruhe passiert. Ganz herzlichen Dank.

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank, Herr Professor Austermann! Jetzt haben Sie doch zum Abschluss das entscheidende Argument geliefert, das wollen wir nun wirklich nicht. Ganz herzlichen Dank! Wir sind damit am Schluss der heutigen Anhörung. Ich darf mich bei Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, ganz herzlich bedanken! Das war eine spannende Anhörung, die uns viele Anregungen gegeben hat. Wir werden sicherlich nichts durchwinken, sondern Ihre Vorschläge und Anregungen einfließen lassen. Das war sehr spannend. Wir werden jetzt im Lichte der Anhörung weiter in die Beratung dieser Vorlage eintreten. Ihnen wünsche ich allen schon einmal einen guten Abend. Diejenigen, die hier vor Ort sind, angereist sind, einen guten Heimweg. Denen, die zu Hause sind oder an ihren Hochschulen, einen schönen Abend und dann einen guten Nachhauseweg aus dem Büro oder der Hochschule. Die Sitzung ist geschlossen.

Schluss der Sitzung: 18.15 Uhr

Prof. Dr. Patrick Sensburg, MdB
Vorsitzender

Anlage

Stellungnahmen der Sachverständigen

Prof. Dr. Philipp Austermann	Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl
Hartmut Bäumer	Transparency International Deutschland e.V., Berlin
Clara Helming	abgeordnetenwatch
Prof. Dr. Ann-Kathrin Kaufhold	Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht Ludwig-Maximilians-Universität München
Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel	Juristische Fakultät, Universität Augsburg
Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz	Rechtsanwalt Mitglied des Deutschen Bundestages von 1987 - 2013
Prof. Dr. Heinrich Wolff	Lehrstuhl für Öffentliches Recht VII Universität Bayreuth

Prof. Dr. iur. Philipp Austermann *www.hsbund.de/austermann*
50321 Brühl

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 Lobbyregistergesetz[1] 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 Mandatstätigkeit 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 AbgG[9]) – 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/Mandaten 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 Zweitens 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 Räson 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 handelt[19]).

Brühl, den 3.5.2021 gez. Austermann

[19] Vgl. *Austermann*, ZRP 2021, 73.

Transparency International Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44 | 10119 Berlin

Hartmut Bäumer
Vorsitzender
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin
Tel. +49 30 549898-0
E-Mail: office@transparency.de
www.transparency.de

per E-Mail an go-ausschuss@bundestag.de

Berlin, 03. Mai 2021

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zum Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages

Sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für Ihre Anfrage bezüglich einer schriftlichen Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. (Transparency Deutschland) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages.

Wir nehmen diese Möglichkeit gerne wahr, sie beinhaltet allerdings wegen der Kürze der Zeit lediglich wenige zentrale Gesichtspunkte. Sie finden unsere Stellungnahme anbei.

Vielen Dank und freundliche Grüße

Hartmut Bäumer
Vorsitzender

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zum Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages

Verfasser: Hartmut Bäumer, Vorsitzender

Die Reform und ihre wesentlichen Inhalte begrüßen wir. Mit ihr werden Forderungen umgesetzt, die Transparency Deutschland schon lange stellt.

Im Folgenden wird auf einige Gesetzesvorschläge konkret eingegangen:

I.

Zu § 44a Abs. 1

Um transparent darzulegen, dass die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit der Abgeordneten steht, sollte eine Aufzeichnungspflicht bezüglich der aufgewandten Zeiten für alle Nebentätigkeiten festgelegt werden, wie dies für Abgeordnete in Großbritannien gilt.

Begründung:

Die alleinige Höhe der sonstigen Einnahmen von Abgeordneten besagt - insbesondere nach den Neuregelungen in Bezug auf Einnahmen als Kommanditist, Kommanditistin, und ähnlichen Nebeneinkünften - nichts mehr darüber aus, wie hoch in etwa der Zeitaufwand in Relation zur Tätigkeit als Abgeordnete ist. Eine Aufzeichnungspflicht des Zeitaufwands für anderweitige Tätigkeiten ist Voraussetzung, um der Forderung Nachdruck zu verleihen, dass die Arbeit für das Abgeordnetenmandat im Mittelpunkt der Tätigkeit steht, und um dies auch transparent zu belegen.

II.

Zu § 44 a Abs. 2

§ 44 a Abs. 2 Satz 1 und 2 setzt ähnlich wie § 108 e StGB eine Tätigkeit in Ausübung des Mandats voraus. Dies wird von der Rechtsprechung dahingehend ausgelegt, dass es sich um Tätigkeiten als Abgeordnete bei Abstimmungen im Bundestag handeln muss. Dies erscheint angesichts der Debatten um Tätigkeiten von Abgeordneten außerhalb des Parlaments zu eng. Die Formulierung „für die Ausübung des Mandats“ sollte durch eine weitere Formulierung ersetzt werden, wie beispielsweise „im funktionalen Zusammenhang mit der Stellung als Abgeordnete darf ein Mitglied des Bundestages keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder Vermögensvorteile annehmen“. Dies erscheint auch deswegen sinnvoll, weil in Satz 3 eine einengende Abweichung formuliert ist, die möglicherweise als einzige „lex specialis“ von der Rechtsprechung gesehen wird.

Nur so erscheint auch die Formulierung „insbesondere“ in Satz 2 in sich stimmig.

§ 44a Abs. 3, der die konkrete Interessenvertretung für Dritte gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag für unzulässig erklärt, steht dieser Änderung nicht entgegen, weil es auch Interessenvertretungen gegenüber anderen Organen als Bundestag und Bundesregierung gibt, die für Abgeordnete des Bundestages unzulässig sein sollten, wie z.B. gegenüber Landesregierungen, kommunalen Vertretungen oder nachgeordneten Behörden.

III.

Zu § 49

In dieser Vorschrift, in der es um die Anzeigepflicht von Interessenkonflikten geht, werden nach dem Wortlaut nur solche Nebentätigkeiten erfasst, die entgeltlich erfolgen. Dies ist zu eng, da Interessenkonflikte auch bei geschäftlichen Tätigkeiten von Firmen, die den Abgeordneten „gehören“, an denen sie beteiligt sind, zu Interessenkonflikten führen können. (Beispiel Aserbaidschan Affäre und Zahlungen an Firmen von Abgeordneten) Im Übrigen führen auch unentgeltliche Tätigkeiten beispielsweise im Beirat von Firmen oder in Vorständen von Verbänden, Vereinen etc mit Aufwandsentschädigungen zu Interessenkonflikten. Diese werden durch die derzeitige Formulierung nicht erfasst.

IV.

Nach § 56 Abs.1 Ziffer 1 gelten geldwerte Zuwendungen aus Anlass der Wahrnehmung interparlamentarischer oder internationaler Beziehungen nicht als unzulässige Spenden gemäß § 44 a.

Diese Vorschrift erscheint zu weit gefasst, da sie interpretativ eine geldwerte Zuwendung durch einen Drittstaat im eigenen politischen Interesse nicht anzeigepflichtig stellt, wenn diese Zuwendung als Wahrnehmung interparlamentarischer oder internationaler Beziehungen deklariert wird. Als Beispiel seien hier die Aserbaidschan Connections benannt.

V.

Die bisherige und nunmehr weiter geltende Eigenkontrolle durch die Bundestagsverwaltung, den Bundestagspräsidenten, hat sich in der Vergangenheit in Bezug auf die Umsetzung von Sanktionen nicht bewährt.
Erinnert sei beispielhaft an den Fall Straubinger, CSU: Hier wurden Nebeneinkünfte über Jahre nicht bzw. verspätet angezeigt. Dies hat das Bundestagspräsidium viermal gerügt, weiterhin geschah nichts.

Die Verhaltensregeln des Bundestages sahen Ordnungsgelder bis zu Hälfte der jährlichen Abgeordnetenbezüge vor. Die Verhängung von Ordnungsgeldern ist zur Veröffentlichung in Bundestagsdrucksachen vorgeschrieben. Mit der Ausnahme des Falles der verstorbenen MdB, Frau Strenz, ist mir kein weiterer Fall bekannt.

Beim Fall des MdB Amthor überraschte die schnelle Feststellung durch Bundestagspräsidenten Schäuble, dass kein Verstoß gegen die Verhaltensrichtlinien vorliege. Das ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

MdB Amthor hatte auf dem Briefbogen des Bundestages um ein Gespräch im Bundeswirtschaftsministerium zugunsten der Firma Augustus Intelligence gebeten.

§ 5 Verhaltensrichtlinie, der neue § 44 a Abs. 4 Abgeordnetengesetz, sagt dazu: „Missbräuchliche Hinweise auf die Mitgliedschaft im Bundestag in beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten sind unzulässig. Hinweise auf die Mitgliedschaft im Bundestag sind missbräuchlich, wenn sie geeignet sind, aufgrund der Mitgliedschaft im Bundestag einen Vorteil in beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten zu erzeugen."

Darüber hinaus soll Herr Amthor laut Handelsblatt und anderen Medien „Direktor" in der Firma „Augustus Intelligence" gewesen sein.

Hierzu sagt §1 Abs. 2 Nr. 2 der Verhaltensregeln:
Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstands, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens sind anzuzeigen.

Es ist juristisch schwer nachvollziehbar, warum im konkreten Fall nicht ein doppelter Verstoß gegen die bestehenden Verhaltensregeln angenommen wurde. Ganz unabhängig davon, welche Schwere dieser hatte und ob hier eine Sanktion hätte festgelegt werden sollen.

Fazit für Transparency Deutschland:
Aufgrund des bisher bekannten Umgangs mit Verstößen von Abgeordneten gegen die Verhaltensregeln stellen wir die Forderung nach einer unabhängigen, vom Bundestag gewählten, Kontrollinstanz nach dem Vorbild von Frankreich und Kanada und dem von der Präsidentin der EU Kommission, Frau Ursula von der Leyen vorgeschlagenen Ethikrates.

Auf diese Weise würde der Eindruck einer nicht funktionierenden Eigenkontrolle der Parlamentarier vermieden und das Amt des Bundestagspräsidenten vor ungerechtfertigten Vorwürfen bewahrt.

Stellungnahme von abgeordnetenwatch.de zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Bundestagsdrucksache 19/28784)

Öffentliche Anhörung am 5. Mai 2021 im Bundestag

Über abgeordnetenwatch.de

Die Initiative 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 setzt sich seit vielen Jahren u.a. für strengere Offenlegungspflichten bei den Nebentätigkeiten von Abgeordneten ein. Darüber hinaus betreibt 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: 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 Bundestagspräsidident: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 Bundestagspräsidentin:en –
  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 Bundestagspräsidentin:en 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 Anzeigeplicht 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 geahndet 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).
- Parteifinanzen: 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
040-317691068

LMU LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT MÜNCHEN

Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold - Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
Prof.-Huber-Platz 2, 80539 München

Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold
Telefon +49 (0)89 2180 3184
Telefax +49 (0)89 2180 13996

E-Mail:
ann-katrin.kaufhold@jura.uni-muenchen.de

www.lmu.de

Postanschrift
Prof.-Huber-Platz 2
80539 München

Stellungnahme
zum 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)

A. Gegenstand der Stellungnahme

Mit der Reform des Abgeordnetengesetzes (AbgG) wollen die Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Unabhängigkeit der Mandatsausübung sichern und ein neues Fundament schaffen für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger darauf, dass die Mitglieder des Deutschen Bundestags ihr Mandat an den Interessen des gesamten Volkes orientiert ausüben und sich nicht aufgrund finanzieller Anreize für Partikularinteressen einsetzen. Damit sollen die reformierten Vorschriften jeweils zugleich die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit sowie die politische Integrität des Bundestags schützen. Den Hintergrund des Reformvorschlags bildet insbesondere die sogenannte „Maskenaffäre“: Nach bisher verfügbaren Informationen ist davon auszugehen, dass eine Reihe von Bundestagsabgeordneten während der Corona-Pandemie unmittelbar oder mittelbar erhebliche Honorare dafür erhalten hat, Kontakte einzelner Unternehmen zu politischen Entscheidungsträgern zu vermitteln, die dann für den Verkauf von medizinischen Produkten an den Staat genutzt wurden.

Mit der Reform sollen zum einen die alten und neuen **Verhaltensregeln**, die sich bisher in der GOBT und ihrer Anlage 1 finden, **in das Abgeordnetengesetz überführt** werden. Sie hätten danach künftig den Rang eines formellen Gesetzes. Die Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln sollen hingegen auch in Zukunft vom Ältestenrat erlassen werden (§ 52 AbgG n.F.). Die Zusammenführung der Vorschriften über die Unabhängigkeit des Mandats und über die Verhaltenspflichten im Abgeordnetengesetz trägt zur Rechtsklarheit und Rechtssicherheit bei. Sie erschwert überdies die Änderbarkeit der Regelungen, insbesondere weil an Modifikationen in Zukunft der Bundesrat zu beteiligen wäre. Jedenfalls nicht fernliegend scheint es darüber hinaus anzunehmen, dass die Pflicht, Einkünfte aus Unternehmensbeteiligungen sowie Netto-Gewinne aus Umsatzerlösen zu publizieren, einer parlamentsgesetzlichen Grundlage bedarf, weil sie in Grundrechte Dritter eingreift und die Definition der wesentlichen Regelung daher vom Gesetzgeber selbst zu treffen ist.

Zum anderen und vor allem sollen mit den vorgeschlagenen Änderungen diejenigen **Verhaltensvorschriften und Regelungen über die Unabhängigkeit des Mandats deutlich verschärft** werden, deren Ziele es sind, Interessenverflechtungen und Fehlanreize durch bezahlte Nebentätigkeiten zu verhindern und eine aussagekräftige Grundlage für die Bewertung eines Mandatsträgers durch die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen.

Im Folgenden werde ich die **fünf Regelungen** näher in den Blick nehmen, die aus meiner Sicht einer näheren verfassungsrechtlichen Prüfung bedürfen. Sie lassen sich zwei Gruppen von Vorschriften zuordnen, die vergleichbare, aber im Einzelnen doch unterschiedliche Ziele verfolgen und für die der verfassungsrechtliche Rahmen daher je gesondert zu bestimmen ist.

Erstens soll § 44a AbgG um **drei neue Verbotstatbestände** erweitert werden, die jeweils der Entstehung von Fehlanreizen zur Ausübung des Mandats im Sinne von Partikularinteressen vorbeugen sollen (dazu unten B.). Hierzu zählen das Verbot von entgeltlichen Interessenvertretungen gegenüber Bundestag oder Bundesregierung sowie von entgeltlichen Beratungstätigkeiten in unmittelbarem Zusammenhang mit der Mandatsausübung (§ 44a Abs. 3 AbgG n.F.), das Verbot zur Entgegennahme von Geldspenden (§ 44a Abs. 2 S. 4 AbgG n.F.) und das Verbot einer entgeltlichen Vortragstätigkeit (§ 44a Abs. 2 S. 3 AbgG n.F.).

Zweitens sollen die künftig in §§ 45 ff. AbgG n.F. geregelten **Anzeige- und Veröffentlichungspflichten**, mit denen eine Grundlage für die Bewertung der Mandatsausübung durch die Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden soll, **in vor allem zwei Hinsichten erweitert** werden (dazu unten C.). Es sollen in Zukunft alle Einkünfte, die den Betrag von 1.000 €/Monat bzw 3.000 €/Kalenderjahr übersteigen, „auf Euro und Cent" genau angezeigt und veröffentlicht werden (§ 45 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 AbgG n.F.). Zudem sollen unmittelbare und mittelbare Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften ab einer Beteiligungsquote von 5 % anzeige- und veröffentlichungspflichtig werden (§ 45 Abs. 2 Nr. 6, Abs. 3 AbgG n.F.). Einkünfte aus Umsatzerlösen müssen als „Gewinn vor Steuer" angegeben werden, Einkünfte für Tätigkeiten als Bruttobeträge.

Meine verfassungsrechtliche Bewertung dieser Neuregelungen wird im Wesentlichen auf der bundesverfassungsgerichtlichen Interpretation von Art. 38 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 GG insbesondere in der Leitentscheidung zum Status des Abgeordneten und der Freiheit des Mandats aus dem Jahr 2007[1] aufbauen. Die Bewertung des Gesetzentwurfs am Maßstab der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wird dadurch erschwert, dass die genannte Leitentscheidung mit 4:4 Stimmen getroffen wurde und nicht eindeutig ist, ob sich das Gericht in Zukunft an den Maßgaben orientieren wird, die von den die Entscheidung tragenden Richterinnen und Richtern entwickelt wurden oder an den Ausführungen der im Verfahren unterlegenen vier Richter. Die tragenden Erwägungen haben in der rechtswissenschaftlichen Literatur – meines Erachtens: mit guten Gründen – viel Zustimmung, aber auch nicht wenig Kritik erfahren.[2] Ich werde daher im Folgenden stets ausweisen, ob und ggf. an welchen Punkten die verschiedenen verfassungsgerichtlichen Konkretisierungen insbesondere von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG nach meinem Verständnis zu unterschiedlichen Bewertungen der Reformvorschläge führen.

B. Verbote zur Sicherung einer unabhängigen Mandatsausübung

Das BVerfG prüft gesetzliche Vorgaben, die Rechte und Pflichten von Abgeordneten regeln, jeweils gesondert und fragt nicht nach der kumulativen Belastungswirkung.

[1] BVerfGE 118, 277 ff.

[2] Zustimmend etwa *Trute*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 107; *Müller*, in von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38 Rn. 95; *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 49; *Butzer*, in: BeckOK, GG, Art. 38 Rn. 164.3; skeptisch etwa *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 177 (Pflichten in „nicht unproblematischer Weise" konkretisiert); ablehnend z.B. *Link*, Verfestigung des Leitbilds vom Berufsabgeordneten durch das BVerfG, NJW 2008, S. 24 ff. („fatale Folgen").

I. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Ob es verfassungskonform ist, die Ausübung einer (beruflichen) Tätigkeit neben dem Mandat sowie die Annahme von Geldspenden gesetzlich zu verbieten, bemisst sich in erster Linie nach Art. 38 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 GG und Art. 48 Abs. 2 GG.

Das Grundgesetz gestattet es Abgeordneten grundsätzlich, neben dem Mandat einen Beruf auszuüben. Das ergibt sich aus Art. 48 Abs. 3, Art. 137 Abs. 1 GG und ist als solches unbestritten.[3] Ebenso unstreitig ist es, dass der Gesetzgeber Regelungen erlassen kann, um Interessenkonflikte zu verhindern, die sich aus dem Nebeneinander von Beruf und Mandat ergeben.[4] Die Sicherung der Unabhängigkeit der Mandatsausübung ist ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel.

Innerhalb des BVerfG umstritten war hingegen, ob bzw. welchen Einfluss die Berufsausübung auf die Mandatsausübung tatsächlich hat bzw. rechtlich haben darf oder haben sollte und in welcher Weise Individualrechte des Abgeordneten, namentlich seine Berufsfreiheit, bei der Ausgestaltung gesetzlicher Vorschriften berücksichtigt werden müssen. Aus den unterschiedlichen Konzeptionen des Verhältnisses von Mandat und Beruf – oder in der Diktion des Gerichts: aus den unterschiedlichen Leitbildern[5] eines Abgeordneten – folgen divergierende Vorgaben für die relative Gewichtung der kollidierenden Rechtsgüter.

1. Tragende Entscheidungsgründe: Vorrang des Mandats

Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zielt auf die Unabhängigkeit der Abgeordneten bei der Mandatsausübung, die zu den Voraussetzungen der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments gehört. Nach Ansicht der vier die Entscheidung über §§ 44a, 44b AbgG a.F. tragenden Richterinnen und Richter kann eine Berufstätigkeit neben dem Mandat die Unabhängigkeit gefährden, wenn und weil finanzielle Anreize gesetzt werden, Sonderinteressen im Parlament durchzusetzen.[6] Die jüngsten Vorkommnisse scheinen die Annahme zu bestätigen, dass die Unabhängigkeit der Mandatsausübung eher durch die Einflussnahme privater Dritter als durch Druck aus Fraktion und/oder Partei beeinträchtigt wird. Der Schutz der unabhängigen Mandatsausübung vor Fehlanreizen von Seiten privater Dritter hat nach dem Verständnis der Richterinnen und Richter „besonders hohes Gewicht; denn hier geht es um die Unabhängigkeit gegenüber Einwirkungen, die – anders als der Einfluss der Parteien

[3] BVerfGE 118, 323, 346.
[4] BVerfGE 118, 324 ff., 338 ff.
[5] BVerfGE 118, 277, z.B. 327 ff., 333 ff., 339, 344 f.
[6] BVerfGE 118, 277, 330 ff.

und Fraktionen im Prozess der politischen Willensbildung – nicht durch Entscheidungen des Wählers vermittelt sind".[7] Deshalb **genießen parlamentsrechtlich-funktionelle Gesichtspunkte prinzipiell Vorrang vor individual-rechtlichen Interessen**.[8] Art. 48 Abs. 2 GG komme insoweit neben Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG keine Bedeutung zu; was nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zulässig sei, könne nicht nach Art. 48 Abs. 2 GG unzulässig sein.[9]

2. Abweichende Auffassung: Berufsausübung fördert Freiheit des Mandats

Nach Ansicht der nicht tragenden Auffassung fördert demgegenüber eine Berufsausübung neben dem Mandat die Freiheit der Abgeordneten, weil sie vor der Notwendigkeit bewahrt, auch in der nächsten Wahl wieder ein Mandat erringen zu müssen, weil sie damit von der Angewiesenheit auf Unterstützung durch Fraktion und Partei ein Stück weit befreit und auf diese Weise mehr Freiheit bei der Gestaltung der Mandatsausübung ermöglicht.[10] Zudem trage die parallele Ausübung von Beruf und Mandat der besonderen Stellung von Abgeordneten als Bindeglieder zwischen Staat und Gesellschaft Rechnung und diene damit der Repräsentationsfähigkeit des Parlaments.[11]

Einen **grundsätzlichen Vorrang** der Anforderungen des Mandats gegenüber dem individuellen Recht auf Berufsausübung **kann es danach nicht geben**. Die **Berufsfreiheit** ist bei der Ausgestaltung der Rechte und Pflichten von Abgeordneten vielmehr stets und im Ausgangspunkt **gleichberechtigt mitzudenken**. Einschränkungen der Freiheit des Mandats zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments sind zulässig. Aber die berufliche Tätigkeit neben dem Abgeordnetenmandat darf nicht „unverhältnismäßig erschwert, unmöglich gemacht oder gar verboten werden".[12] Art. 48 Abs. 2 GG verlangt vielmehr, die Verbindung von Beruf und Mandat möglichst weitgehend zu gestatten.[13]

II. Die Regelungen im Einzelnen

Was folgt aus diesen allgemeinen Rahmenvorgaben für die verfassungsrechtliche Bewertung der vorgeschlagenen neuen Verbotstatbestände?

---

[7] BVerfGE 118, 277, 330 f.
[8] BVerfGE 118, 227, 328.
[9] BVerfGE 118, 227, 334.
[10] BVerfGE 118, 277, 340, 344.
[11] BVerfGE 118, 277, 338, 340, 379.
[12] BVerfGE 118, 277, 347.
[13] BVerfGE 118, 277, 347, 377.

1. Verbot von entgeltlicher Interessenvertretung bzw. Beratung, § 44a Abs. 3 S. 1 AbgG n.F.

Das Verbot einer entgeltlichen Interessenvertretung gegenüber Bundestag und Bundesregierung bzw. einer entgeltlichen Beratungstätigkeit mit Mandatsbezug soll die Unabhängigkeit der Mandatsausübung schützen und zwar unmittelbar, nicht vermittelt über die Reaktion von Wählerinnen und Wählern auf wahrgenommene und unerwünschte Interessenverflechtungen. Es regelt Rechte und Pflichten der Mandatsträger und ist daher am Maßstab des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zu messen, bei dessen Interpretation die Berufsfreiheit der Abgeordneten zu berücksichtigen ist.

Soweit man davon ausgeht, dass jede parallele Berufstätigkeit die Gefahr von Fehlanreizen birgt und sich aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ein Vorrang des Mandats ableiten lässt, bestehen an der Verfassungskonformität des neuen Verbotstatbestandes keine ernsthaften Zweifel. Es gibt keinen Anlass anzunehmen, das Vorrangverhältnis müsste für die geregelten Fälle umgekehrt oder auch nur aufgehoben werden. Im Gegenteil. Das Verbot betrifft nur einen äußerst kleinen, wenngleich vermutlich häufig besonders lukrativen Ausschnitt möglicher Berufstätigkeiten von Abgeordneten. Zudem werden nur solche Tätigkeiten untersagt, die per definitionem (Interessenvertretung Dritter gegenüber Bundestag oder Bundesregierung; Beratungstätigkeit mit unmittelbarem Mandatsbezug) mit einer Interessenverflechtung einhergehen und deshalb stets zumindest das Risiko von Fehlanreizen begründen. Schließlich wird keine Berufstätigkeit verboten, die Abgeordnete bereits vor ihrer Wahl in den Deutschen Bundestag ausgeübt haben oder die sie nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag wieder aufnehmen könnten und die sie deshalb vor Druck aus Partei und Fraktion schützen und die Freiheit des Mandats dadurch stärken könnten. Die Interessenvertretung und Beratungstätigkeit, die § 44a Abs. 3 S. 1 AbgG n.F. in den Blick nimmt, wird vielmehr erst und nur aufgrund des Abgeordnetenstatus möglich.

Aber selbst wenn man das Verhältnis von Berufsausübung und Mandat grundsätzlich anders konzipiert und die Berufstätigkeit daher in der Regel als Sicherung und nicht Gefahr der Unabhängigkeit versteht, dürfte man den neuen Verbotsgegenstand im Ergebnis als verfassungskonform bewerten. Denn auch nach der die Entscheidung aus dem Jahr 2007 nicht tragenden Begründung sind Einkünfte dann nicht mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten vereinbar, wenn „als Gegenleistung der

Versuch einer für den Geldgeber günstigen Einflussnahme auf die politischen Entscheidungsprozesse jedenfalls unausgesprochen im Raum [steht]".[14] Denn dann besteht eine hinreichend konkretisierte Gefahr von Fehlanreizen und einer an Partikularinteressen anstatt an den Interessen des gesamten Volkes ausgerichteten Mandatsausübung. So liegen die Dinge in den Konstellationen, die von dem neuen Verbot erfasst werden.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zwingt auch nicht dazu, anstatt des jetzt vorgeschlagenen absoluten Verbots ein Verbot mit Erlaubnis- oder Genehmigungsvorbehalt einzuführen und etwa dem Bundestagspräsidium oder dem Ältestenrat die Genehmigung von Interessenvertretungen bzw. Beratungstätigkeiten im Einzelfall zu überantworten. Insoweit würde es sich nicht um ein gleich wirksames Instrument zur Gewährleistung einer unabhängigen Mandatsausübung handeln. Zudem ist nicht ersichtlich, wie bei einer der untersagten Tätigkeiten jemals *nicht* die Gefahr einer Interessenverflechtung bestehen könnte.

2. Verbot bezahlter Vortragstätigkeit, § 44a Abs. 2 S. 3 AbgG n.F.

Auch das Verbot einer bezahlten Vortragstätigkeit nach § 44a Abs. 2 S. 3 AbgG n.F. dürfte im Ergebnis nach beiden innerhalb des Bundesverfassungsgerichts in der Vergangenheit vertretenen Auffassungen zur Interpretation von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 48 Abs. 2 GG als verfassungskonform zu bewerten sein. Es schützt die Unabhängigkeit der Mandatsausübung, indem es verhindert, dass sich Abgeordnete für Partialinteressen einsetzen, weil sie sich davon lukrative Vortragshonorare versprechen oder weil ihnen solche Honorare gezahlt wurden. Gleichzeitig versperrt es einen naheliegenden Weg, auf dem das Verbot entgeltlicher Beratung umgangen werden könnte. Die Belastungen für die Abgeordneten sind vor allem deshalb gering, weil ihnen nicht die Vortragstätigkeit als solche untersagt wird, sondern lediglich das Vortragen gegen Bezahlung.

Zweifel an der Verhältnismäßigkeit und namentlich an der Angemessenheit der Ausgestaltung können sich allein mit Blick auf jene Fälle ergeben, in denen Abgeordnete vor ihrem Einzug in den Bundestag hauptberuflich Vorträge gehalten haben (Bsp.: Coaching, Trauerreden) und diesen Beruf auch nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag wieder ausüben wollen. Eine verfassungskonforme und an Ziel und Begründung des Gesetzes orientierte Auslegung von § 44a Abs. 2 S. 3 AbgG n.F. muss dann zu einer Begrenzung des Anwendungsbereichs auf solche Vorträge führen, die im

[14] BVerfGE 118, 277, 386.

Zusammenhang mit der Mandatsausübung stehen. Eine Beschränkung auf die Zeit der Mitgliedschaft im Bundestag wäre hingegen verfassungsrechtlich nicht unbedingt geboten. Denn nicht mandatsbezogene Vortragstätigkeiten können nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag wieder aufgenommen werden, auch wenn das Verbot bezahlter Vorträge im Zusammenhang mit der Mandatsausübung fortbesteht. Eine **ausdrückliche Regelung des Mandatsbezugs im Gesetzestext** ist aus meiner Sicht verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten, wäre aber im Sinne von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit wünschenswert.

3. Verbot der Annahme von Geldspenden, § 44a Abs. 2 S. 4 AbgG n.F.

Schließlich soll auch das Verbot Geldspenden anzunehmen gewährleisten, dass Abgeordnete ihr Mandat unabhängig von den Partikularinteressen zahlender Dritter ausüben, und es kann zudem eine einfache Umgehung der neuen Entlohnungsverbote verhindern. Die mit dem Annahmeverbot einhergehenden mandatserheblichen Belastungen sind meines Erachtens gering, weil die für die Mandatstätigkeit erforderlichen Aufwendungen durch die Abgeordnetenentschädigung gedeckt werden.

C. Anzeige- und Veröffentlichungspflichten

I. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Der verfassungsrechtliche Rahmen für die Regelung von Anzeige- und Veröffentlichungspflichten unterscheidet sich von dem zuvor mit Blick auf die Tätigkeitsverbote dargelegten nicht grundlegend, aber der Schwerpunkt ist ein etwas anderer, weil die Unabhängigkeit des Mandats, die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Bundestags sowie seine Integrität und Vertrauenswürdigkeit nicht unmittelbar geschützt werden sollen, sondern vermittels der Informationen der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Reaktion auf Interessenverflechtungen bei der Wahlentscheidung. Damit tritt zugleich der Grundsatz der Öffentlichkeit politischer Herrschaft als zusätzliches Schutzgut hinzu.

Dass das Recht der Abgeordneten, neben ihrem Mandat einen Beruf auszuüben, durch Anzeige- und Veröffentlichungspflichten begrenzt werden kann, um die Repräsentations-und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten,[15] und dass der Bundestag auf das seinerseits von fortlaufenden Informationen abhängige Ver-

[15] BVerfGE 118, 277, 353 ff., 382 ff.

trauen der Wählerinnen und Wähler angewiesen ist, um das ganze Volk repräsentieren zu können,[16] wird, soweit ersichtlich, nicht bestritten. Ebenso wenig ist streitig, dass die kollidierenden Rechtsgüter in einen angemessenen Ausgleich gebracht und dabei auch die individual-rechtlichen Interessen der Abgeordneten an einer Berufstätigkeit und an der Vertraulichkeit ihrer personenbezogenen Daten berücksichtigt werden müssen.

Aber die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts waren sich 2007 uneinig darüber, unter welchen Voraussetzungen es sich bei der Pflicht, Nebentätigkeiten und daraus erzielte Einkünfte aufzudecken, um eine *angemessene* Einschränkung des Abgeordnetenstatus handelt. Vor allem drei Unterschiede sind für die Bewertung der vorgeschlagenen Neuregelungen relevant:

- Das **Interesse der Abgeordneten an Vertraulichkeit** wird von den die Entscheidung tragenden Richterinnen und Richtern als **grundsätzlich nachrangig** gegenüber den Informationsinteressen der demokratischen Öffentlichkeit bewertet, wenn nur die „außengerichtete Sphäre beruflicher und sonstiger Tätigkeiten und nicht die der Öffentlichkeit grundsätzlich verschlossene Sphäre privater Lebensführung“ betroffen ist.[17] „Transparenzregeln finden danach ihre grundsätzliche Rechtfertigung im Vorrang der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages gegenüber dem Privatinteresse des Abgeordneten an informationeller Abschirmung seiner Tätigkeit neben dem Mandat.“[18] Einen solchen Vorrang entnehmen die anderen vier Richter dem GG hingegen nicht.

- Nach Ansicht der die Entscheidung tragenden Richterinnen und Richter ist die ***abstrakte* Gefahr einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Mandats ausreichend**, um eine Transparenzregel zu rechtfertigen.[19] Demgegenüber verlangen die im Ergebnis unterlegenen vier Richter eine *konkrete*, d.h. im Einzelfall bestehende und deshalb individuell zu prüfende Gefahr von Interessenkonflikten und lehnen pauschale Veröffentlichungspflichten als Ausdruck eines „Generalverdachts“ und als verfassungsrechtlich unzulässig ab.[20]

[16] BVerfGE 118, 277, 353, 382.
[17] BVerfGE 118, 227, 355.
[18] BVerfGE 118, 227, 355 f.
[19] BVerfGE 118, 227, 362.
[20] BVerfGE 118, 227, 387, 397.

- Schließlich gehen die Meinungen auseinander, ob **„Rohdaten"**, d.h. Angaben über Brutto- anstatt über Nettoeinkünfte, **geeignet** sind, die Wählerinnen und Wähler über mögliche Interessenkonflikte zu informieren[21] oder ob sie, umgekehrt, mehr Verwirrung stiften als Transparenz schaffen[22].

II. Die Regelungen im Einzelnen

Die vorgeschlagenen neuen bzw. erweiterten Transparenzpflichten lassen sich danach wie folgt verfassungsrechtlich bewerten:

1. Anzeige und Veröffentlichung von Nebeneinkünften „auf Euro und Cent", § 45 Abs. 3 AbgG n.F.

Für die Richterinnen und Richter, die sich 2007 im Ergebnis durchgesetzt haben und die bei außengerichteten beruflichen Tätigkeiten von einem grundsätzlichen Überwiegen der öffentlichen Informationsinteressen gegenüber den Vertraulichkeitsinteressen der Abgeordneten ausgehen, dürfte die Pflicht, Einkünfte nicht mehr nur Stufen zuzuordnen, sondern „auf Euro und Cent" anzugeben, einen wichtigen und verfassungsrechtlich ohne Weiteres zulässigen Schritt hin zum Ideal politischer Öffentlichkeit darstellen. Eine Veröffentlichung von Einkünften in ihrer jeweiligen Höhe entspricht nach ihrem Dafürhalten „dem Idealbild eines offenen, in jeder Hinsicht durchschaubaren Prozesses politischer Willensbildung mehr [als ein Stufensystem]".[23] Eine präzise Angabe der Einkünfte dürfte zudem die Belastung der Abgeordneten nicht nur intensivieren, sondern zugleich ein Stück weit mildern, weil präzise Informationen Spekulationen darüber, in welchem Bereich einer Stufe verdient wird, den Boden entziehen und damit ungerechtfertigte Gleichstellungen von Abgeordneten verhindert werden. Schließlich bleibt eine – wenn auch etwas herabgesetzte – Bagatellgrenze erhalten.

Wer hingegen – mit den 2007 unterlegenen vier Richtern – schon die derzeitigen Transparenzregeln für verfassungswidrig hält, wird wohl auch und erst recht die neuen Vorschriften für unzulässig erachten. Zwar mag die Cent-genaue Angabe zu einer modifizierten Bewertung der Informationseignung der Angaben führen. Aber nach wie vor macht das Gesetz die Transparenzregeln nicht von einer Einzelfallprüfung und davon abhängig, dass im *konkreten* Fall ein Interessenkonflikt im Raum steht. Nach wie vor werden alle Abgeordneten gleichermaßen verpflichtet, und nach

[21] BVerfGE 118, 227, 366 ff.
[22] BVerfGE 118, 227, 389 ff.
[23] BVerfGE 118, 227, 374.

wie vor könnte man bezweifeln, dass Abgeordnete, die sich auf unangemessene Interessenverflechtungen einlassen, zutreffende Angaben zu ihren Einkünften machen. Wollte man diesen Bedenken nachkommen, müsste man die Veröffentlichung an Einzelfallprüfungen knüpfen.

2. Anzeige und Veröffentlichung von Unternehmensbeteiligungen ab 5 % sowie von Umsatzerlösen als „Gewinn vor Steuer", § 45 Abs. 2 Nr. 6, Abs. 3 AbgG n.F.
§ 45 Abs. 2 Nr. 6 und Abs. 3 AbgG enthalten vor allem zwei verfassungsrechtlich relevante Neuerungen.

- Es wird, erstens, die Beteiligungsquote gesenkt, von der ab Mandatsträger ihre Beteiligungen an Personen- und Kapitalgesellschaften anzuzeigen und zu publizieren haben und zwar von bisher 25 % auf 5 %.

Die Beteiligungsquote kann als Indiz für die wirtschaftliche Verbundenheit eines Abgeordneten mit einem Unternehmen und damit als Indikator dafür verstanden werden, wie wahrscheinlich es ist, dass ein mandatserheblicher Interessenkonflikt entsteht. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist daher zu fragen, ob auch eine Beteiligung von 5 % ein besonderes Interesse am Fortbestand eines Unternehmens indiziert, das Abgeordnete dazu veranlassen könnte, den Partialinteressen der Gesellschaft bei ihrer Mandatsausübung über Gebühr Gewicht beizumessen.

Wer nur die abstrakte Gefahr eines Interessenkonflikts verlangt, um die mit den Transparenzregeln verbundenen Einschränkungen des Abgeordnetenstatus zu rechtfertigen, dürfte auch eine 5 %-Beteiligung als hinreichenden Anknüpfungspunkt akzeptieren; dies umso mehr, als der Gesetzgeber bei der Einschätzung von Verflechtungsrisiken über eine Einschätzungsprärogative verfügt. Zudem dürfte eine 5 %-Beteiligung in einer so großen Zahl von Fällen eine erhebliche wirtschaftliche Investition bedeuten, dass jedenfalls typischerweise von der Gefahr einer Interessenverflechtung ausgegangen werden kann. Wer hingegen konkrete Anhaltspunkte für Fehlanreize als Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Transparenzregelungen versteht, wird die 5 %-Schwelle ebenso wie die vormalige 25%-Schwelle für verfassungswidrig halten.

- Nach der Reform sollen Abgeordnete zudem, zweitens, verpflichtet sein, auch die Einkünfte aus Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften anzugeben. Soweit es sich – wie regelmäßig bei Einkünften aus Beteiligungen – um Umsatzerlöse handelt ist, der Gewinn vor Steuern zu beziffern.

Diese Netto-Angaben erleichtern den Wählerinnen und Wählern einerseits die Einordnung der Einkünfte. Sie räumen damit – zumindest soweit es um Einkünfte aus Umsatzerlösen geht – ein wesentliches Bedenken aus, das die unterlegenen Richter 2007 mit Blick auf die Geeignetheit der Transparenzpflichten und speziell mit Blick auf das für die Veröffentlichung geltende Zuflussprinzip formuliert hatten und dem bei Umsatzerlösen noch größeres Gewicht beizumessen sein dürfte, weil die Abzugsposten hier weniger leicht ersichtlich sind als bei anderen Einkünften.

Andererseits werden mit der Angabe von Gewinnen von Steuern wesentliche Unternehmensinterna publik, die Einblicke in zentrale Bereiche der Geschäftspolitik einer Gesellschaft ermöglichen. Das betrifft nicht nur den Abgeordneten und seine Rechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG (i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG), die aufgrund der Doppelstellung besonderen Bedingungen unterliegen, sondern auch die Rechte der anderen Anteilseigner sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Unternehmens aus Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG. Die Belastung auch von Dritten zwingt freilich nicht schon als solche zur Korrektur. „Der gesetzliche Zweck der Transparenzregeln würde verfehlt, wenn der Abgeordnete von ihrer Beachtung allein wegen möglicher Rückschlüsse oder Vermutungen in Bezug auf die Einkünfte Dritter zu befreien wäre. Daraus resultierende mittelbare Auswirkungen auf Dritte müssten, soweit sie unvermeidbar wären, hingenommen werden.“[24]

Aber die Eingriffe müssen erforderlich und angemessen sein, um Interessenverflechtungen wirksam aufzudecken und die Vertrauenswürdigkeit des Deutschen Bundestags zu sichern. Ob sie als verhältnismäßig zu bewerten sind, ist abhängig davon, wie gravierend auf der einen Seite die Verwerfungen sind, die den Unternehmen aufgrund der Veröffentlichungen drohen, und wieviel die Publikationen auf der anderen Seite zur Effektuierung der Kontrolle der Abgeordneten durch die Bürgerinnen und Bürger beitragen. Ganz präzise einschätzen lässt sich derzeit, soweit ich es sehe, weder das eine noch das andere.

Die entscheidungstragenden Richterinnen und Richter haben 2007 für diesen Moment der Unsicherheit die folgende Regel formuliert: „In der Abwägung zwischen dem Risiko der Verfehlung des Regelungsziels und dem Risiko vermeidbarer Belastungen einzelner Abgeordneter ist der Normgeber nicht verpflichtet, von vornherein vorrangig Letzteres auszuschließen.“[25] Oder anders formuliert: Wenn unsicher ist,

24

25

wie groß der Nutzen und wie groß die mit einer Regelung verbundenen Lasten sind, kann der Gesetzgeber eine (vorläufige) Entscheidung zugunsten des einen oder anderen Rechtsguts treffen und Erfahrungen sammeln. Gegebenenfalls ist er zur Korrektur verpflichtet.

Zu erörtern bleibt damit schließlich, ob es mit dem Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten vereinbar ist, das Netto-Prinzip nur auf Einkünfte aus Umsatzerlösen anzuwenden und im Übrigen das schon bisher geltende Zufluss- oder Bruttoprinzip beizubehalten. Meines Erachtens wird diese Differenzierung durch vor allem zwei Überlegungen gerechtfertigt: Zum einen besteht bei der Beteiligung an Unternehmen eine besondere Gefahr der Interessenverflechtung, weil die Höhe der Einkünfte enger an den Erfolg des Unternehmens geknüpft ist jedenfalls als bei Einkünften aus einer angestellten Tätigkeit. Zum anderen ist bei Einkünften, die nicht Umsatzerlöse sind, für die Allgemeinheit einfacher ersichtlich, zu welchen Netto-Einnahmen eine Bruttoeinkunft führt, weil die Abzugsposten in der Regel zumindest der Größenordnung nach bekannt sind. Insofern besteht bei Umsatzerlösen ein erweitertes und anderes Informationsbedürfnis.

Ann-Katrin Kaufhold

(Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold)

Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel
Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales
Straf- und Strafprozessrecht, Medizin- und Wirtschaftsstrafrecht
Universität Augsburg

Schriftfassung der Stellungnahme in der Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

zum

a) Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, Die Linke, Bündnis90/Die Grünen zur Änderung des Abgeordnetengesetzes: Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 19/28784)
b) Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD

I. Zusammenfassung*

1. Der Entwurf schafft neue gesetzliche (sanktionsbewehrte) Vorschriften zur Vorbeugung von Interessenkonflikten, namentlich die Untersagung einzelner (nebenerwerblicher) Tätigkeiten. Ferner erweitert er die Anzeigepflichten und die Publizität in Bezug auf Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Unternehmensbeteiligungen. Dies ist **rechtspolitisch begrüßenswert**:

- Der Entwurf leistet einen **wesentlichen Beitrag zur Sicherung des Vertrauens in die Unabhängigkeit von Abgeordneten und die Integrität des Deutschen Bundestages.**
- Die Änderungen knüpfen an **Forderungen der beim Europarat** angesiedelten Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) an.

2. Die Änderungen **beachten die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen**. Die von Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistete **Freiheit des Mandats** garantiert eine inhaltlich-sachbezogene

* Aufgrund der Kürze der Frist für die Abgabe der Stellungnahme kann nicht auf sämtliche Facetten des Entwurfes eingegangen werden.

Freiheit, **keine Freiheit von Pflichten.**[1] Zur Sicherung der **Repräsentations- und Funktionsfähigkeit** kann der Gesetzgeber Regeln schaffen, die am Maßstab des Art. 38 GG zu messen sind und die durch „Rechtsgüter von Verfassungsrang" gerechtfertigt werden können.[2] Dies zugrunde gelegt kann der Gesetzgeber sowohl **begrenzte Verbote von Nebentätigkeiten** schaffen **als auch das System von Anzeigepflichten und darauf bezogene Publizitätsmöglichkeiten** gegenstands- und anlassbezogen weiterentwickeln, um neuen Konfliktlagen Rechnung zu tragen.

3. Mit der in einem Änderungsantrag enthaltenen **Erhöhung der Mindestfreiheitsstrafe** auf ein Jahr für den Tatbestand der **Bestechlichkeit bzw. Bestechung von Mandatsträgern (§ 108e StGB)** geht auch eine **Erweiterung der vom Tatbestand erfassten strafbaren Handlungen** einher, da **bereits der Versuch** entsprechender Taten strafbar sein wird. Darüber hinaus hat die Hochstufung zum Verbrechen **gravierende strafprozessuale Folgen:** Die Einstellung des Verfahrens nach § 153 StPO oder § 153a StPO kommt ebenso wenig in Betracht wie die Festsetzung eines Strafbefehls nach § 407 StPO. Das bedeutet: **Alle Verfahren**, in denen die Generalstaatsanwaltschaft einen hinreichenden Tatverdacht erblickt, **münden in einer öffentlichen Hauptverhandlung**.

II. Bewertung der Änderungen im Einzelnen

Der Gesetzgeber kann die Ermächtigung des Art. 38 Abs. 3 GG auch durch **generalisierende Regelungen** ausschöpfen, **soweit sie an die Wahrscheinlichkeit einer Konfliktlage anknüpfen**, die durch die in Bezug genommene Handlung des bzw. der Abgeordneten für die Unabhängigkeit des Mandats hervorgerufen werden könnte. Dabei kann eine abstrakte Gefahr für die Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Mandates genügen.[3]

1. § 44a Abs. 2 S. 3 AbgG enthält künftig die Regelung, dass die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen unzulässig ist, wenn diese Leistung **für eine Vortragstätigkeit oder ohne angemessene Gegenleistung des Mitglieds des Bundestages** gewährt wird. Bei systematisch-teleologischer Auslegung ergibt sich, dass **nur Vortragstätigkeiten im Zusammenhang mit der in Satz 1 erwähnten „Ausübung des Mandats" erfasst** sind (die nachfolgenden Sätze konkretisieren den in Satz 1 formulierten allgemeinen Gedanken). Dies entspricht auch

---

[1] *P. Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Abs. 1 Rn. 93.
[2] BVerfGE 118, 277 Rn. 209; BVerfGE 99, 19, 32; 96, 264, 279; 84, 304, 321; 80, 188, 219.
[3] BVerfGE 118, 277, Leitsatz 10.

dem Willen des Gesetzgebers.[4] Reden und Vorträge zu halten, gehört zum Wesen der Politik und ist untrennbar mit der Ausübung des Mandats verbunden. Denn Abgeordnete wirken nicht nur innerhalb des Parlaments, sondern auch nach außen, d.h. im Gespräch mit der Bevölkerung, deren Interessen sie zu vertreten haben. Angesichts der Tatsache, dass für die Ausübung des Mandats eine nicht unbeträchtliche Entschädigung gezahlt wird (vgl. § 11 Abs. 1 AbgG), ist das **Verbot der Kommerzialisierung einer untrennbar mit dem Mandat verbundenen Tätigkeit verhältnismäßig**, zumal mit (hohen) Vortragshonoraren auch die Gefahr einer inhaltlichen Beeinflussung des/der Vortragenden durch die Interessen der einladenden Person/Institution einhergehen kann.

2. Unzulässig soll nach § 44 Abs. 2 S. 4 AbgG auch die **Entgegennahme von Geldspenden** sein, **die bei der oder dem Abgeordneten verbleiben sollen**. Das Verbot stellt eine Abkehr von der bisherigen Rechtslage dar, da bislang Spenden ausdrücklich von der Verbotsvorschrift des § 44a Abs. 2 AbgG ausgenommen wurden. Das Verbot trägt Forderungen GRECOs[5] sowie der Wissenschaft[6] Rechnung. **Verfassungsrechtlich unbedenklich** ist es, weil der Wortlaut der Vorschrift und die diesbezügliche Gesetzesbegründung sowie die Systematik (vgl. § 48 AbgG) deutlich machen, dass **Spenden für politische Tätigkeiten weiterhin erlaubt** sind, auch wenn sie unmittelbar der bzw. dem Abgeordneten zufließen. Spenden an Abgeordnete, die nicht der politischen Tätigkeit dienen, sondern bei den Abgeordneten verbleiben sollen, sind nichts anderes als mandatsbezogene Geldgeschenke. Deren Entgegennahme kann der Gesetzgeber zur Vorbeugung von Interessenkonflikten und mit Verweis auf die Abgeordnetenentschädigung untersagen, zumal auch Gast- bzw. Sachgeschenke ab einer bestimmten Höhe nicht bei dem bzw. der Abgeordneten verbleiben.

3. Unzulässig neben dem Mandat sind die **entgeltliche Interessenvertretung für Dritte gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung oder entgeltliche Beratungstätigkeiten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Mandatsausübung stehen** (§ 44a Abs. 3 AbgG). Diese Vorschrift präzisiert nicht nur das bereits existierende Verbot der Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird. Vielmehr erstreckt die Vorschrift dieses Verbot bereits auf die Aufnahme der (entgeltlichen) Interessenvertretung. Damit greift das Verbot zwar in Art. 12 Abs. 1 GG (und ggfs. in Art. 14 Abs. 1 GG) ein, es dient aber legitimen Zielen: Zum einen sichert es die Unabhängigkeit der Mandatsausübung

[4] BT-Drs. 19/28784 S. 11.
[5] GRECO, 3. Evaluierungsrunde, Greco Eval III Rep (2009), 04.10.2009, Rn. 105.
[6] *v. Arnim*, NVwZ 2009, 1246, 1249.

und beugt Interessenkonflikten vor, zum anderen wirkt es der Kommerzialisierung des Mandats entgegen, für dessen unabhängige Ausübung der bzw. die Abgeordnete entschädigt wird. Die Vorschrift ist im Vorfeld des – in einigen Staaten existierenden – Straftatbestandes des „trading in influence" angesiedelt, da sie einzelne entgeltliche Tätigkeiten per se verbietet, bei denen der mit dem Mandat verbundene Einfluss zur Beförderung von Drittinteressen eingesetzt werden könnte. Damit schützt die Vorschrift das Vertrauen der Bevölkerung darin, dass Abgeordnete ihr Mandat nicht im Interesse von Dritten ausüben, die sie bezahlen. Dieses Vertrauen ist für die Stabilität der repräsentativen Demokratie unerlässlich. Da zudem vielfältige Formen – auch beratender – Nebentätigkeiten gestattet bleiben, ist der Eingriff in die Berufsfreiheit angemessen.

4. Unzulässig sind darüber hinaus **missbräuchliche Hinweise auf die Mitgliedschaft im Bundestag in beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten**. Ein missbräuchlicher Hinweis auf die Mitgliedschaft im Bundestag soll vorliegen, wenn er geeignet ist, aufgrund der Mitgliedschaft im Bundestag einen Vorteil in beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten zu erzeugen. Das Verbot dient der Abgrenzung der Mandatsausübung einerseits und beruflichen und geschäftlichen Angelegenheiten andererseits: Der Status als Mandatsträger/in soll kein Instrument zur Beförderung beruflicher oder geschäftlicher Angelegenheiten sein. Indes ist das (sanktionsbewehrte) Verbot als Eignungsdelikt recht weit gefasst; zudem erfasst der Wortlaut auch Vorteile in beruflichen und geschäftlichen Angelegenheiten, die nicht bei dem bzw. der Abgeordneten eintreten sollen, sondern bei Dritten. Für den Fall, dass ein Abgeordneter entgeltlich als door-opener für Unternehmen wirkt und dabei auf sein Mandat hinweist, mag diese Weite angemessen sein. Es fragt sich aber, ob man auch den Fall erfassen will, in dem z.B. Abgeordnete unentgeltlich Berufs- oder Praktikumsmöglichkeiten vermitteln. **Insoweit sollte über eine Präzisierung des Wortlauts oder der Gesetzesmotive nachgedacht werden.**

5. § 47 i.v.m. § 45 AbgG führt eine betragsgenaue Veröffentlichung anzeigepflichtiger Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Unternehmensbeteiligungen ein. Anzeigepflichtig sind Einkünfte, 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 übersteigen. Direkte oder indirekte Beteiligungen sowohl an Kapitalgesellschaften als auch an Personengesellschaften müssen bereits ab fünf Prozent der Gesellschaftsanteile angezeigt werden und sind zu veröffentlichen; gleiches gilt für indirekte Beteiligungen. Einkünfte aus anzeigepflichtigen direkten oder indirekten Unternehmensbeteiligungen (z.B. Dividenden, Gewinnausschüttungen) werden anzeige- und veröffentlichungspflichtig. Ebenso die Einräumung von Optionen auf Gesellschaftsanteile, die als Gegenleistung für eine Tätigkeit gewährt werden. **Diese Schritte tragen der Forderung GRECOs Rech-**

nung, „bestehende Offenlegungspflichten zu überprüfen, um ihren Anwendungsbereich auf weitere Arten von Informationen zu erstrecken, beispielsweise auf Angaben zu signifikanten Vermögenswerten."[7] Sie sind verfassungsrechtlich zulässig. Grundsätzlich obliegt es dem Gesetzgeber, über Reichweite und Gegenstand der für die Mitglieder des Deutschen Bundestages geltenden Offenbarungspflichten zu entscheiden,[8] wobei ihm ein **Ausgestaltungsermessen** zukommt.[9] **Kollidierende Interessen des Abgeordneten und anderer Personen sind zwar zu beachten.** Das BVerfG hat indes betont, dass das „Interesse des Abgeordneten, Informationen aus dieser Sphäre vertraulich behandelt zu sehen, (...) gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfungen der Mitglieder des Deutschen Bundestages grundsätzlich nachrangig (ist)."[10] Dies zugrunde gelegt, kann der Gesetzgeber zur Sicherung der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit **ein bestehendes System von Anzeigepflichten und darauf bezogene Publizitätsmöglichkeiten gegenstands- und anlassbezogen weiterentwickeln, um neuen Konfliktlagen Rechnung zu tragen.** An diesem Maßstab gemessen ist nicht nur die Erweiterung von Anzeigenpflichten auf relevante Tätigkeiten und geldwerte Vorteile verhältnismäßig. **Auch die betragsgenaue Offenlegung von Nebeneinkünften ist zulässig.** Damit schreibt der Gesetzgeber zum einen konsequent ein System fort, das schon in der Tendenz zu einer immer dichteren Stufenfolge angelegt ist. Zum anderen trägt er einem – in Folge konkreter Anlässe gestiegenen – Bedürfnis nach mehr Transparenz Rechnung und schützt damit letztlich die Institution der repräsentativen Demokratie. Dabei hat die betragsgenaue Publikation den Vorzug größerer Genauigkeit als das Stufenmodell, was auch im Sinne von Abgeordneten sein dürfte, deren Einkünfte sich eher am Ende einer Stufe bewegen.

6. Auch die **Sanktionierung von Verstößen** wird in § 51 AbgG **auf eine neue Grundlage gestellt** und – trotz Übernahme entsprechender Regelungen aus untergesetzlichen Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages – **teils neu geregelt.**[11] Für sämtliche Verstöße gegen die Pflichten des § 44a Abs. 2 bis 4 AbgG – unter Einschluss der neugeschaffenen Pflichten – sowie die Anzeigepflicht nach § 45 AbgG kann ein **Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung** festgesetzt werden. Ferner sind nach § 44a Abs. 2 bis 4 AbgG **unzulässige Zuwendungen oder Vermögensvorteile oder ihr Gegenwert dem Haushalt des Bundes zuzuführen** (vgl. § 44a Abs. 5 AbgG). Insgesamt wird damit der Forde-

[7] GRECO, 4. Evaluierungsrunde, Greco Eval IV Rep (2014), 10.10.2014, Rn. 81; siehe auch 1. Compliance-Bericht (2017), Rn. 21 sowie 2. Compliance-Bericht (2019), Rn. 22.
[8] BVerfGE 118, 277 Rn. 273.
[9] BVerfGE 118, 277 Rn. 275. Ebenso *P. Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar (Fn. 1), Rn. 95.
[10] BVerfGE 118, 277 Rn. 278.
[11] **Redaktioneller Hinweis:** Die Wendung „Pflichten nach § 44a Absatz 2 bis 4 oder den Verhaltensregeln dieses Abschnitts" ist unklar, da nicht deutlich wird, welcher „Abschnitt" gemeint ist.

rung GRECOs Genüge getan, dass Verstöße gegen derartige Pflichten „**wirksame, angemessene und abschreckende Strafen nach sich ziehen.“**[12]

7. Die in dem Änderungsantrag enthaltene **Erhöhung der Mindestfreiheitsstrafe** auf ein Jahr für den Tatbestand der **Bestechlichkeit bzw. Bestechung von Mandatsträgern (§ 108e StGB)** führt zum einen zu einer **Erweiterung der vom Tatbestand erfassten strafbaren Handlungen**, da **bereits der Versuch** entsprechender Taten strafbar sein wird. Künftig kann es schon strafbar sein, wenn ein Mandatsträger ein Gespräch mit dem Ziel führt, sich einen ungerechtfertigten Vorteil für eine mandatsbezogene Handlung zu verschaffen und dabei signalisieren will, sich von den Wünschen oder Interessen des Vorteilsgebers leiten zu lassen. Da die Strafbarkeit in das Vorfeld („unmittelbares Ansetzen“) verlagert wird und die Versuchstat stark subjektiviert ist (es kommt auf den inneren Tatentschluss an), **gelangt eine Vielzahl von Handlungen in den Fokus von Generalstaatsanwaltschaften, ohne dass der objektive Tatbestand des § 108e StGB geändert wird.**

Zugeschärft werden diese Folgen dadurch, dass die Hochstufung zum Verbrechen auch **gravierende strafprozessuale Konsequenzen hat:** Die Einstellung des Verfahrens nach § 153 StPO oder § 153a StPO kommt ebenso wenig in Betracht wie die Festsetzung eines Strafbefehls nach § 407 StPO. Das bedeutet: **Alle Verfahren**, in denen die Generalstaatsanwaltschaft einen hinreichenden Tatverdacht erblickt, **münden in einer öffentlichen Hauptverhandlung**.

[12] GRECO, 3. Evaluierungsrunde, Greco Eval III Rep (2009), 04.10.2009, Rn. 119.

Rechtsanwalt Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz

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

Ausgangspunk 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 berechtigte 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 wachsamer 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.).

UNIVERSITÄT BAYREUTH

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff
Lehrstuhl für Öffentliches Recht VII –
Universitätsstr. 30
D-95447 Bayreuth
0921556030/ Fax:-6032
Heinrich.Wolff@Uni-Bayreuth.de

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 Amtswalterinnen[1] 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 Mandatstätigkeit 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 Strafvertreidigerin vorbeiziehen, kommt man aus dem Schmunzeln 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, halt 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 Wolff

Heinrich Amadeus Wolff