

Gesetzentwurf

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

A. Problem und Ziel

Um dem berechtigten Interesse der Bevölkerung nach mehr Transparenz im Parlament Rechnung zu tragen, sollen die Regeln über die Anzeige und Veröffentlichung von Tätigkeiten und Einkommen von Abgeordneten im Abgeordnetengesetz sowie die Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages klarer gefasst und verschärft werden.

Die geltenden Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages unterscheiden, was Beruf, sonstige Tätigkeiten sowie Einkommen angeht, zwischen Angaben, die nur dem Präsidenten gegenüber zu machen sind, und solchen, die im Amtlichen Handbuch und im Internet veröffentlicht werden. Angaben über Einkünfte werden zurzeit nicht veröffentlicht und sind dem Präsidenten gegenüber im Falle des Berufs i. S. d. Verhaltensregeln nicht, im Übrigen bei sonstigen Tätigkeiten grundsätzlich nur zu machen, wenn insgesamt ein bestimmter Mindestbetrag überschritten wird. Bei Verstößen gegen die Pflichten nach den Verhaltensregeln ist bisher nur die Veröffentlichung einer in einem bestimmten Verfahren getroffenen Feststellung des Präsidenten vorgesehen, dass ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten verletzt hat.

Gesetzlich soll nunmehr klargestellt werden, dass

- die Wahrnehmung des Amtes im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Abgeordneten steht,
- Abgeordnete außer Spenden keine Zuwendungen ohne entsprechende Gegenleistung entgegennehmen dürfen,
- die Anzeigepflichten gegenüber dem Bundestagspräsidenten insofern erweitert werden, als fortan die bisherige Unterscheidung von mandatsbegleitender Berufstätigkeit und Nebentätigkeit aufgehoben wird,
- die Angaben in pauschalierter Form veröffentlicht werden und
- ein Sanktionssystem in Form von Ordnungsgeldern vorgesehen wird.

Da die Regelungen teilweise gravierende Eingriffe in die Rechtsstellung des einzelnen Abgeordneten bedeuten, sind die Festlegungen überwiegend im Abgeordnetengesetz zu treffen.

B. Lösung

Annahme des Entwurfs eines Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes.

C. Alternativen

Beibehaltung der geltenden Rechtslage.

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Abgeordnetengesetzes

Das Abgeordnetengesetz vom 18. Februar 1977 (BGBl. I S. 297) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3590), wird wie folgt geändert:

1. § 44a wird wie folgt neu gefasst:

„§ 44a Ausübung des Mandats

(1) Die Ausübung des Mandats steht im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages. Unbeschadet dieser Verpflichtung bleiben Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich zulässig.

(2) Für die Ausübung des Mandats darf ein Mitglied des Bundestages keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen. Unzulässig ist insbesondere die 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. Unzulässig ist ferner die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, wenn diese Leistung ohne angemessene Gegenleistung des Mitglieds des Bundestages gewährt wird. Die Entgegennahme von Spenden bleibt unberührt.

(3) Nach Absatz 2 unzulässige Zuwendungen oder Vermögensvorteile oder ihr Gegenwert sind dem Haushalt des Bundes zuzuführen. Der Präsident macht den Anspruch durch Verwaltungsakt geltend, soweit der Erhalt der Zuwendung oder des Vermögensvorteils nicht länger als drei Jahre zurückliegt. Das Nähere bestimmen die Verhaltensregeln nach § 44b.

(4) Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können, sind nach Maßgabe der Verhaltensregeln (§ 44b) anzuzeigen und zu veröffentlichen. Werden anzeigepflichtige Tätigkeiten oder Einkünfte nicht angezeigt, kann das Präsidium ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festsetzen. Der Präsident macht

das Ordnungsgeld durch Verwaltungsakt geltend. § 31 bleibt unberührt. Das Nähere bestimmen die Verhaltensregeln nach § 44b.“

2. Der bisherige § 44a wird § 44b und erhält folgende Fassung:

„§ 44b Verhaltensregeln

Der Bundestag gibt sich Verhaltensregeln, die insbesondere Bestimmungen enthalten müssen über

1. die Fälle einer Pflicht zur Anzeige von Tätigkeiten neben dem Mandat;
 2. die Fälle einer Pflicht zur Anzeige der Art und Höhe der Einkünfte neben dem Mandat oberhalb festgelegter Mindestbeträge;
 3. die Pflicht zur Rechnungsführung und zur Anzeige von Spenden oberhalb festgelegter Mindestbeträge;
 4. die Veröffentlichung von Angaben im Amtlichen Handbuch und im Internet;
 5. das Verfahren sowie die Befugnisse und Pflichten des Präsidenten bei Entscheidungen nach § 44a Abs. 3 und 4.“
3. Der bisherige § 44b wird § 44c, der bisherige § 44c wird § 44d.

Artikel 2

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Nach § 50 Abs. 1 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. März 2005 (BGBl. I S. 837) geändert worden ist, wird folgende Nummer 5 angefügt:

„5. über Klagen gegen Maßnahmen und Entscheidungen nach § 44a des Abgeordnetengesetzes.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag der ersten Sitzung des 16. Deutschen Bundestages in Kraft. Das Bundesministerium des Innern gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

Berlin, den 14. Juni 2005

Franz Müntefering und Fraktion
Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion

Begründung

Zu den einzelnen Vorschriften

I. Zu Artikel 1

1. Zu Nummer 1 (§ 44a – neu –)

Der neu gefasste § 44a stellt die Ausübung des Mandats in den Mittelpunkt der Tätigkeit eines Abgeordneten. Bereits im „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1975 ist festgestellt worden, dass das parlamentarische Mandat auf Grund seiner Entwicklung quasi zu einem – wenn auch temporären – Beruf geworden ist. Die in den Mittelpunkt gerückte Mandatsausübung als Hauptbeschäftigung der Abgeordneten verdeutlicht die Wertigkeit der verfassungsrechtlichen Pflicht der Abgeordneten, die in der Vertretung des ganzen Volkes besteht. Die Ausübung von Tätigkeiten neben dem Mandat tritt damit in den Hintergrund.

Abgesehen von den im Gesetz geregelten Inkompatibilitäten bleiben Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat zulässig. So steht beispielsweise die Übernahme eines Regierungsamtes (Bundeskanzler, Bundesminister) einer Parlamentsmitgliedschaft nicht entgegen. Denn das Regierungsamt ist Teil des mit dem Mandat verbundenen öffentlichen Amtes eines Abgeordneten. Entsprechendes gilt für die Parlamentarischen Staatssekretäre. Die bisherige Staatspraxis ist überwiegend anerkannt und hat sich bewährt.

Auch die Wahrnehmung von parteipolitischen Aufgaben (Parteivorsitzender, Geschäftsführer, Generalsekretär) ist mit dem parlamentarischen Mandat kompatibel. Die von den Parteien aufgestellten Kandidaten werden durch Wahlen zu Mitgliedern des Parlaments, so dass sich aus der Natur der Sache Funktionsverschränkungen zwischen Partei und Parlament ergeben.

Einnahmen ohne entsprechende Gegenleistung sind unzulässig. Bereits nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinem „Diätenurteil“ gibt es ein Verbot von „Interessenzahlungen“ in § 44a Abs. 2 Nr. 4 AbgG i. V. m. § 9 Abs. 1 AbgG Verhaltensregeln. Aber auch ohne Vereinbarung einer Interessenvertretung liegt bei Einkommen ohne Gegenleistung die Vermutung eines Interesseneinflusses nahe, der mit einem freien Mandat unverträglich ist. Gleiches gilt nunmehr aber auch für die Fälle, in denen der Leistung keine angemessene Gegenleistung gegenüber steht. Anzulegen ist hier zunächst das Kriterium der Verkehrsüblichkeit. Sollte dies nicht zu einem Ergebnis führen, soll der Begriff der Angemessenheit so ausgelegt werden, dass ein Missbrauch unterbunden werden kann. Von einem Missbrauch ist insbesondere auszugehen, wenn Leistung und Gegenleistung offensichtlich außer Verhältnis stehen.

Mit Absatz 3 wird in Anlehnung an die Regelungen in verschiedenen Bundesländern festgelegt, dass Abgeordnete verpflichtet sind, Zuwendungen bzw. deren Wertersatz, die sie unter Verstoß gegen Absatz 2 angenommen haben, an den Bund abzuführen. Absatz 3 Satz 2 erlaubt dem Präsidenten

des Deutschen Bundestages dabei, entsprechende Forderungen durch Verwaltungsakt geltend zu machen.

Absatz 4 Satz 1 stellt die gesetzliche Grundlage für eine Anzeige- und Veröffentlichungspflicht dar. Die Höhe der Nebeneinkünfte kann einen Hinweis darauf geben, ob der Abgeordnete in der Wahrnehmung des Mandats durch wirtschaftliche Abhängigkeiten beeinflusst wird. Um solchen Vermutungen über mögliche Mehrfachbelastungen und Interessenverflechtungen von Abgeordneten zu begegnen, sind die Regeln über die Veröffentlichung von Nebeneinkünften geschaffen worden. Bürgerinnen und Bürger erhalten damit hinreichende Informationen darüber, ob und wie der Abgeordnete den Wählerauftrag umsetzt. Mögliche Mutmaßungen über unzulässige Interessenverknüpfungen oder unzulässige Zuwendungen ohne Gegenleistung können damit ausgeräumt werden.

Die Transparenzregelungen haben auch präventive Wirkung, da ein Abgeordneter die Offenlegung einer Mandatsausübung, die auf Grund übermäßiger Nebentätigkeiten nicht im Mittelpunkt seiner Abgeordnetentätigkeit steht oder einer unzulässigen Einflussnahme auf Grund wirtschaftlicher Abhängigkeiten unterliegt, befürchten muss.

Der mit der Veröffentlichung einhergehende Grundrechtseingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Abgeordneten ist im Interesse der Sicherung der Unabhängigkeit des Mandats und zur Stärkung des Ansehens des Parlaments gerechtfertigt.

Nach Absatz 4 Satz 2 kann das Präsidium Ordnungsgelder verhängen. Das Ansehen des Parlaments und das seiner Repräsentanten gebietet es, dass die Verletzung von Offenlegungspflichten und das arbeitslose Einkommen sanktioniert werden. Es handelt sich um ein Sanktionierungssystem eigener Art. Klare, verbindliche und transparente Regeln für die Mitglieder des Bundestages stärken das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die parlamentarische Demokratie.

Die Sanktionierung findet ihre Grenze in der Beeinträchtigung der freien Mandatsausübung. Dem Abgeordneten müssen ausreichende finanzielle Mittel belassen werden, damit er seine Pflichten als Repräsentant des ganzen Volkes erfüllen kann.

2. Zu Nummer 2 (§ 44b – neu –)

Der neu gefasste § 44b enthält die notwendigen Folgeänderungen, die sich aus der Neufassung des § 44a ergeben.

II. Zu Artikel 2

§ 50 Abs. 1 Nr. 5 VwGO in der Fassung dieses Gesetzes begründet die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes für Klagen gegen Maßnahmen und Entscheidungen nach § 44a des Abgeordnetengesetzes.

III. Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.