

Beschlußempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
(1. Ausschuß)**

1. zu dem von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachten

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes
— Drucksache 10/3544 —**

zu dem von der Fraktion der SPD eingebrachten

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes
— Drucksache 10/3557 —**

2. zur Neufassung der Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

A. Problem

Die geltenden Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages in der Fassung der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (BGBl. 1980 I S. 1255) haben sich als überarbeitungsbedürftig erwiesen. Es wurde innerhalb und außerhalb des Deutschen Bundestages ihre Erweiterung und Neufassung gefordert.

B. Lösung

Das Verhaltensrecht für die Mitglieder des Deutschen Bundestages soll in zweifacher Weise verbessert werden.

Einerseits soll die allgemeine Vorschrift des § 44 a des Abgeordnetengesetzes durch Grundsatzvorschriften über die Pflichten der Mitglieder des Deutschen Bundestages und über das Verfahren bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln konkretisiert werden.

Andererseits soll die Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages durch Einzelbestimmungen über die Anzeigepflichten vor und nach Übernahme des Mandats, über die Offenlegung der Höhe von Einnahmen und Spenden in bestimmten Fällen sowie über das Verfahren bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln neu gefaßt werden.

Beschluß im Ausschuß mit Mehrheit gegen eine Stimme**C. Alternativen****1. Verabschiedung**

- entweder des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes der Fraktion der CDU/CSU und FDP — Drucksache 10/3544 —
- oder des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes der Fraktion der SPD — Drucksache 10/3557 —

2. Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtslage**D. Kosten**

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. die Entwürfe eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes — Drucksachen 10/3544, 10/3557 — als Sechstes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes in der aus der Anlage 1 ersichtlichen Fassung anzunehmen,
2. die Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages i. d. F. vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237, 1255) gemäß dem aus der Anlage 2 ersichtlichen Antrag des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung neu zu fassen und am 1. Februar 1987 in Kraft zu setzen.

Bonn, den 4. Dezember 1986

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Schulte (Unna)	Buschbom	Dr. Schwenk (Stade)
Vorsitzender	Berichterstatter	

Anlage 1

Beschlüsse des 1. Ausschusses

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Abgeordnetengesetz vom 18. Februar 1977 (BGBl. I S. 297), zuletzt geändert durch . . ., wird wie folgt geändert:

§ 44 a Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Verhaltensregeln müssen Bestimmungen enthalten über

1. die Pflicht der Mitglieder des Bundestages zur Anzeige ihres Berufs sowie ihrer wirtschaftlichen oder anderen Tätigkeiten, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können, unterschieden nach Tätigkeiten vor und nach der Übernahme des Mandats einschließlich ihrer Änderungen während der Ausübung des Mandats;
2. die Fälle einer Pflicht zur Anzeige der Art und Höhe der Einkünfte, wenn ein festgelegter Mindestbetrag überstiegen wird;

3. die Pflicht zur Rechnungsführung und Anzeige von Spenden, wenn ein festgelegter Mindestbetrag überstiegen wird;
4. die Unzulässigkeit einer Annahme von Zuwendungen, die das Mitglied des Bundestages, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhält, weil von ihm im Hinblick auf sein Mandat erwartet wird, daß es im Bundestag die Interessen des Zahlenden vertreten und nach Möglichkeit durchsetzen wird;
5. die Veröffentlichung von Angaben im Amtliche Handbuch;
6. das Verfahren sowie die Befugnisse und Pflichten des Präsidenten bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln.“

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am 1. Februar 1987 in Kraft

Anlage 2

Beschlüsse des 1. Ausschusses

1. Die Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages erhält die folgende Fassung:

„Anlage 1

**Verhaltensregeln für Mitglieder
des Deutschen Bundestages**

§ 1

Anzeigepflicht

(1) Ein Mitglied des Bundestages ist verpflichtet, dem Präsidenten aus der Zeit vor seiner Mitgliedschaft im Bundestag schriftlich anzuzeigen

1. seinen Beruf, in Fällen einmaligen oder mehrfachen Wechsels der Berufstätigkeit seine zuletzt ausgeübte Tätigkeit;
2. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens;
3. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts;
4. Vereinbarungen, wonach dem Mitglied des Bundestages während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen.

(2) Ein Mitglied des Bundestages ist zusätzlich verpflichtet, dem Präsidenten schriftlich die folgenden Tätigkeiten, die während der Mitgliedschaft im Bundestag ausgeübt oder aufgenommen werden, anzuzeigen:

1. seinen Beruf, soweit er nicht im Hinblick auf die Mitgliedschaft im Bundestag ruht oder soweit er von der Anzeige nach Absatz 1 Nr. 1 abweicht;
2. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens;
3. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts;
4. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes oder eines sonstigen leitenden Gremiums eines Vereins oder einer Stiftung mit nicht ausschließlich lokaler Bedeutung;
5. Funktionen in Verbänden oder ähnlichen Organisationen;

6. Verträge über die Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten; das gilt nicht für ein Mitglied des Bundestages, das einen beratenden Beruf angegeben hat, der nach § 53 StPO zur Zeugnisverweigerung berechtigt, im Rahmen der üblichen Tätigkeiten dieses beratenden Berufs;

7. Tätigkeiten, die neben dem Beruf und dem Mandat ausgeübt werden, insbesondere die Erstattung von Gutachten, sowie publizistische und Vortragstätigkeiten;

8. der Abschluß von Vereinbarungen, wonach dem Mitglied des Bundestages während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen;

9. das Halten und die Aufnahme von Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften, wenn dadurch ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluß auf das Unternehmen begründet wird.

(3) Bei Tätigkeiten und Verträgen, die während der Mitgliedschaft im Bundestag aufgenommen werden und gemäß Absatz 2 Nr. 2 bis 8 anzeigepflichtig sind, ist auch die Höhe der Einkünfte anzugeben, wenn ein vom Präsidenten festgelegter Mindestbetrag überstiegen wird. Die Höhe der Einkünfte ist bei Tätigkeiten gemäß Absatz 2 Nr. 2 bis 4 und 7, die seit der Aufstellung als Wahlbewerber für den Bundestag aufgenommen worden sind, ab Beginn der Mitgliedschaft im Bundestag anzugeben. Die Höhe der Einkünfte ist auch ab Beginn der Mitgliedschaft im Bundestag anzugeben bei Tätigkeiten und Verträgen, die vor der Mitgliedschaft im Bundestag aufgenommen worden und gemäß Absatz 2 Nr. 5, 6 und 8 anzeigepflichtig sind. Die Anzeigepflicht für die Erstattung von Gutachten, für publizistische und Vortragstätigkeiten gemäß Absatz 2 Nr. 7 entfällt, wenn das Entgelt einen vom Präsidenten festgelegten Mindestbetrag nicht übersteigt. Die Grenzen der Anzeigepflicht von Beteiligungen gemäß Absatz 2 Nr. 9 legt der Präsident fest. Der Präsident erläßt oder ändert die vorgeschriebenen und zusätzlichen Ausführungsbestimmungen über Inhalt und Umfang der Anzeigepflicht, nachdem er das Präsidium und die Fraktionsvorsitzenden unterrichtet hat.

(4) Die Anzeigepflicht umfaßt nicht die Mitteilung von Tatsachen über Dritte, für die der Abgeordnete gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten geltend machen kann.

§ 2

Rechtsanwälte

(1) Mitglieder des Bundestages, die gegen Entgelt gerichtlich oder außergerichtlich für die Bun-

desrepublik Deutschland auftreten, haben dem Präsidenten die Übernahme der Vertretung anzuzeigen, wenn das Honorar einen vom Präsidenten festgelegten Mindestbetrag übersteigt.

(2) Mitglieder des Bundestages, die gegen Entgelt zur Besorgung fremder Angelegenheiten gerichtlich oder außergerichtlich gegen die Bundesrepublik Deutschland auftreten, haben dem Präsidenten die Übernahme der Vertretung anzuzeigen, wenn das Honorar einen vom Präsidenten festgelegten Mindestbetrag übersteigt.

(3) Absätze 1 und 2 gelten entsprechend bei gerichtlichem oder außergerichtlichem Auftreten insbesondere für oder gegen bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts.

§ 3

Veröffentlichung

Die Angaben nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 bis 5 werden im Amtlichen Handbuch veröffentlicht.

§ 4

Spenden

(1) Ein Mitglied des Bundestages hat über alle Spenden und anderen unentgeltlichen Zuwendungen, die ihm für seine politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, gesondert Rechnung zu führen.

(2) Eine Spende, deren Wert in einem Kalenderjahr 10 000 Deutsche Mark übersteigt, ist unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende dem Präsidenten anzuzeigen.

(3) Für Spenden an ein Mitglied des Bundestages finden § 23 a Abs. 3 und § 25 Abs. 1 und 3 des Gesetzes über die politischen Parteien entsprechende Anwendung.

§ 5

Hinweise auf Mitgliedschaft

Hinweise auf die Mitgliedschaft im Bundestag in beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten sind unzulässig.

§ 6

Interessenverknüpfung im Ausschuß

Ein Mitglied des Bundestages, das beruflich oder auf Honorarbasis mit einem Gegenstand beschäftigt ist, der in einem Ausschuß des Bundestages zur Beratung ansteht, hat als Mitglied dieses Ausschusses vor der Beratung eine Interessenverknüpfung offenzulegen, soweit sie nicht aus den gemäß § 3 veröffentlichten Angaben ersichtlich ist.

§ 7

Rückfrage

In Zweifelsfragen ist das Mitglied des Bundestages verpflichtet, sich durch Rückfragen beim

Präsidenten über den Inhalt seiner Pflichten aus diesem Abschnitt zu vergewissern.

§ 8

Verfahren

(1) Bestehen Anhaltspunkte dafür, daß ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten gemäß §§ 1 bis 6 verletzt hat, ermittelt der Präsident, nachdem er das betroffene Mitglied angehört hat. Er kann von dem betroffenen Mitglied ergänzende Auskünfte zur Erläuterung seiner Anzeige verlangen. Er kann den Vorsitzenden der Fraktion, der das betroffene Mitglied angehört, um eine Stellungnahme bitten.

(2) Stellt der Präsident fest, daß ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten gemäß §§ 1 bis 6 verletzt hat, unterrichtet er das Präsidium und die Fraktionsvorsitzenden in einer gemeinsamen vertraulichen Sitzung; die Fraktionsvorsitzenden können sich durch einen stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden vertreten lassen. Wird der Feststellung des Präsidenten widersprochen, setzt er seine Ermittlungen fort. Gegen die abschließende Feststellung des Präsidenten ist ein Widerspruch nicht zulässig.

(3) Die Feststellung des Präsidenten, daß ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten gemäß §§ 1 bis 6 verletzt hat, wird als Drucksache veröffentlicht. Die Feststellung, daß eine Verletzung nicht vorliegt, kann der Präsident veröffentlichen; sie wird veröffentlicht, falls das betroffene Mitglied des Bundestages es verlangt.

(4) Bestehen Anhaltspunkte gegen ein Mitglied des Präsidiums oder gegen einen Fraktionsvorsitzenden, nimmt das betroffene Mitglied des Bundestages an Sitzungen gemäß Absatz 1 nicht teil. Anstelle eines betroffenen Fraktionsvorsitzenden wird sein Stellvertreter gemäß Absatz 1 angehört und gemäß Absatz 2 unterrichtet. Bestehen Anhaltspunkte dafür, daß der Präsident seine Pflichten gemäß §§ 1 bis 6 verletzt hat, hat sein Stellvertreter nach den Vorschriften der Absätze 1 bis 3 zu verfahren.

§ 9

Unzulässige Bezüge

(1) Ein Mitglied des Bundestages darf für die Ausübung des Mandats keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen.

(2) Bestehen Anhaltspunkte dafür, daß ein Verstoß gegen Absatz 1 vorliegt, findet § 8 Anwendung.“

2. Die Neufassung der Anlage 1 der Geschäftsordnung tritt am 1. Februar 1987 in Kraft.

Bericht der Abgeordneten Buschbom und Dr. Schwenk (Stade)

1. Bereits in der „Selbstverständnisdebatte“ des Deutschen Bundestages am 20. September 1984 war auf die Bedeutung der Verhaltensregeln für das Ansehen des Parlaments hingewiesen und auf Lücken des geltenden Verhaltensrechts aufmerksam gemacht worden. In der Folgezeit hat sich darüber hinaus eine öffentliche Diskussion darüber ergeben, ob das Verhaltensrecht für Mitglieder des Bundestages verbessert werden muß. Die Rechtsstellungskommission des Ältestenrates hat dazu eingehende Überlegungen angestellt. Ihre Beratungen mündeten in den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (Drucksache 10/3544) und in den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes der Fraktion der SPD (Drucksache 10/3557). Beide Gesetzentwürfe hat der Deutsche Bundestag in seiner 148. Sitzung am 26. Juni 1985 in erster Lesung beraten und an den Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung federführend sowie an den Innenausschuß und an den Rechtsausschuß mitberatend überwiesen.

2. Der mitberatende Innenausschuß hat in seiner Stellungnahme vom 4. Dezember 1985 zu den beiden überwiesenen Gesetzentwürfen mitgeteilt, daß er die vorliegenden Gesetzentwürfe für geeignete Grundlagen hält, um zu einer Neuordnung der Verhaltensregeln für Abgeordnete des Deutschen Bundestages zu kommen. In seiner Stellungnahme vom 25. Juni 1986 hat er erklärt, daß er die Beschlußempfehlung des 1. Ausschusses zur Änderung von § 44 a Abs. 2 des AbgG und der Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zustimmend zur Kenntnis genommen habe.

Der Rechtsausschuß hat in seiner Stellungnahme vom 25. Juni 1986 erklärt, er sehe keine durchgreifenden rechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Beschlußempfehlung des 1. Ausschusses. Er hat aber, wie bereits berichtet, empfohlen, zu § 2 Abs. 3 der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zu prüfen, ob Absatz 3 wegen der besonderen Schwierigkeiten der Durchführung ab den Worten „für oder gegen ein Bundesland“ bis „für oder gegen Einrichtungen mit Beteiligung des Bundes“ gestrichen oder umformuliert werden sollte.

3. Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat zu Beginn seiner Beratungen über die beiden Gesetzentwürfe am 24. Oktober 1985 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Er hat dabei mit den Sachverständigen eingehend den Regelungsumfang und die Regelungsgrenzen für ein neues Verhaltensrecht, den Umfang der Offenlegungspflichten,

Kollisionen mit anderen Rechtsvorschriften und das Verfahren der Überprüfung von Verstößen gegen die Verhaltensregeln erörtert. Es wurden auch alternative Lösungsvorschläge zu den vorliegenden Gesetzentwürfen behandelt. Die Mehrzahl der Sachverständigen äußerte Bedenken gegen eine Neuordnung des Verhaltensrechts allein in Gesetzesform.

Der Ausschuß hat sich außerdem mit der Rechtslage in anderen Staaten befaßt. Bei seinen Beratungen konnte er die Erkenntnisse und Erfahrungen verwerten, die er bei Gesprächen mit Mitgliedern der korrespondierenden Ausschüsse anderer Parlamente gewonnen hat. Zusätzlich hat er schriftliche Unterlagen zum Verhaltensrecht für Parlamentsmitglieder in weiteren Staaten herbeigezogen.

Unter dem Eindruck der Anhörung vom 24. Oktober 1985 ist im Ausschuß und in den Fraktionen eingehend geprüft worden, wie bei der Suche nach einer einvernehmlichen Neufassung des Verhaltensrechts für Mitglieder des Bundestages den Anregungen und Bedenken der Sachverständigen Rechnung getragen werden könnte. Selbstverständlich blieb dabei als einzuhaltender Rahmen einerseits zu beachten, daß die Freiheit der Mandatsbewerbung und Mandatsausübung ungeschmälert zu sichern ist, und andererseits, daß die Interessenbeziehungen der Abgeordneten für den Bürger durchschaubar gestaltet werden sollen.

Der Ausschuß hat schließlich nach intensiven Beratungen unter Abwägung der Vorteile und Nachteile der einzelnen Lösungsvorschläge in den beiden überwiesenen Gesetzesvorlagen und in sonstigen Anregungen, die im Laufe der Ausschußberatungen eingebracht wurden, ein Arbeitsergebnis erzielt, dem die Ausschußmitglieder überwiegend zugestimmt haben.

4. Die Beschlußempfehlung des Ausschusses, § 44 Abs. 2 AbgG zu konkretisieren und die Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages neu zu fassen, ist das Resultat eines Beratungsablaufs, der vom Ausschuß bewußt gewählt wurde. Zunächst hat er die inhaltlichen Streitfragen zur Neuordnung des Verhaltensrechts erörtert und nach gemeinsam vertretbaren Regelungen gesucht. Erst danach hat er geprüft und entschieden, welche Normqualität den einzelnen Regelungsvorschlägen zugewiesen werden soll. Dabei hat sich herausgestellt, daß es am zweckmäßigsten ist, grundsätzliche Bestimmungen im Abgeordnetengesetz zu verankern und Einzelregelungen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorzunehmen.

Für diese Beschlußempfehlung ist freilich darauf hinzuweisen, daß die Geschäftsgrundlage

für die vorgeschlagene Änderung des § 44 Abs. 2 AbgG die vorgesehene Neufassung der Verhaltensregeln in der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages darstellt. Der Ausschuß hält daher eine gleichzeitige Verabschiedung beider Normänderungen für geboten. Weder die Änderung des Abgeordnetengesetzes in der vom Ausschuß vorgeschlagenen Form allein noch eine Neufassung der Verhaltensregeln in der Geschäftsordnung allein würde den Vorstellungen des Ausschusses entsprechen.

5. Der Ausschuß tritt dafür ein, im Abgeordnetengesetz die Grundsätze festzuschreiben, nach denen die Verhaltensregeln ausgestaltet werden müssen. Damit wird erreicht, daß diese Grundsätze über die Wahlperioden hinweg in Kraft bleiben. An sie hat sich der Geschäftsordnungsgeber zu halten, um Abgeordneten Pflichten zur Offenlegung im Bereich denkbarer Interessenkollisionen zwischen Mandat und wirtschaftlicher Betätigung aufzuerlegen und ein geordnetes Kontroll- und Sanktionsverfahren einzurichten.

Diese Ausgestaltungen der gesetzlich verankerten Grundsatzregelungen werden in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorgenommen; damit wird dem Grundsatz der Unabhängigkeit des Mandats und der daraus folgenden Verpflichtung des Parlaments zur Selbstregulierung des Verhaltens seiner Mitglieder Rechnung getragen. Der Deutsche Bundestag kann und muß die ihm zugewiesene Alleinverantwortung für das Verhalten seiner Mitglieder selbständig steuern, angemessen überprüfen, die geeigneten Sanktionen ergreifen und flexibel auf neue Problemlagen reagieren.

Das neue Verhaltensrecht erweitert die geltenden Verhaltensregeln insbesondere in folgender Hinsicht:

- Bei den anzeigepflichtigen Tatbeständen wird nicht mehr zwischen entgeltlichen und unentgeltlichen Tätigkeiten unterschieden.
- Die Anzeigepflichten für wirtschaftliche Betätigungen sind ausgeweitet worden bis hin zu der Verpflichtung zur Bekanntgabe von Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften, wenn dadurch ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluß auf das Unternehmen begründet wird.
- Die Fälle, in denen dem Präsidenten die Höhe der Einnahmen anzuzeigen sind, sind vermehrt worden.
- Die Fälle, in denen eine Veröffentlichung der Angaben des Abgeordneten im Amtlichen Handbuch erforderlich ist, werden erweitert.

Der Ausschuß geht davon aus, daß mit den vorgeschlagenen Regelungen alle bisherigen Konfliktfälle erfaßt sind. Entsprechend hat sich auch der Präsident schriftlich geäußert. Niemand kann jedoch ausschließen, daß in Zukunft bisher nicht erfaßte und erkennbare Fälle vorkommen können.

6. Der Ausschuß empfiehlt, im Abgeordnetengesetz zunächst die grundsätzliche Pflicht der Mitglieder des Bundestages zur Anzeige ihres Berufs sowie ihrer wirtschaftlichen oder anderen Tätigkeiten, die auf denkbare Interessenverknüpfungen des Abgeordneten hinweisen könne, zu verankern. Dabei sollen allerdings unterschiedliche Anzeigepflichten für die Tätigkeiten einerseits vor und andererseits nach der Übernahme des Mandats einschließlich ihrer Änderung während der Ausübung des Mandats vorgesehen werden. Diese Unterscheidung stellt eine Neuerung dar, die insbesondere wegen des Zieles von Verhaltensregeln, mögliche Interessenverknüpfungen bei der Ausübung des Mandats offenzulegen, angebracht ist.

Im Gesetz selbst soll auch die verpflichtende Grundlage dafür geschaffen werden, daß Mitglieder des Bundestages in bestimmten Fällen die Art und Höhe ihrer Einkünfte und der ihnen zugehenden Spenden anzuzeigen haben. Damit wird der Geschäftsordnungsgeber gezwungen, die Mitglieder des Bundestages anzuhalten, sich bei der Ausübung ihres Mandats nicht durch wirtschaftliche oder finanzielle Anreize fremdbestimmen zu lassen. Dies trifft auch auf das grundsätzliche Verbot der Annahme von Zuwendungen ohne Gegenleistung zu, das in Anlehnung an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 formuliert worden ist (BVerfGE 40, 296 ff., 319) und aus den geltenden Verhaltensregeln (Nummer 2 der Anlage 1 GO-BT) in das Abgeordnetengesetz übernommen werden soll.

Gesetzlich verankert werden soll außerdem der Grundsatz, daß bestimmte Angaben im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages veröffentlicht werden. Damit wird der Anspruch der Öffentlichkeit abgesichert, in geeigneten Formen mögliche Interessenverknüpfungen von Abgeordneten zu überprüfen, ohne in den auch dem Abgeordneten zustehenden Schutz seiner Persönlichkeit einzugreifen.

Schließlich ist nach Ansicht des Ausschusses im Gesetz vorzuschreiben, daß die geschäftsordnungsrechtlichen Verhaltensregeln das Verfahren bei Verstößen gegen die Verhaltenspflichten zu ordnen haben. Es soll insbesondere die Verantwortung des Präsidenten des Deutschen Bundestages für die Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln und für die Handhabung des Verhaltensrechts im Gesetz hervorgehoben werden. Der Ausschuß ist bei der Prüfung der Frage, ob dem Präsidium oder einem Abgeordnetenrat die Konkretisierung und Verantwortung für die Durchsetzung der Verhaltensregeln übertragen werden soll, zu der Überzeugung gelangt, daß diese Zuständigkeit grundsätzlich nur dem Parlamentspräsidenten allein zugewiesen werden kann. Die Struktur eines Parlaments, das aus gleichberechtigten Abgeordneten besteht, sowie das grundrechtlich angezeigte Erfordernis, Anzeigepflichten einen geeigneten Vertrauensschutz ohne Vernachläss-

sigung des Informationsrechts der Bürger entgegenzustellen, sind Gründe dafür.

7. Die Beschlußempfehlung des Ausschusses zur Neufassung der Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages baut auf den weitgehend übereinstimmenden Gesetzentwürfen zur Änderung des Abgeordnetengesetzes auf den Drucksachen 10/3544 und 10/3557 auf. Soweit die dort vorgesehenen Regelungen übernommen werden, kann auf die Begründungen zu den genannten Gesetzentwürfen verwiesen werden.

Der Ausschuß legt aber in zwei Bereichen abweichende Lösungsvorschläge vor.

7.1

Bereits im vorgehenden Abschnitt wurde dargelegt, daß der Ausschuß eine Unterscheidung bei der Festlegung von Anzeigepflichten empfiehlt, je nachdem, ob es sich um Tätigkeiten vor der Übernahme des Mandats oder um Tätigkeiten handelt, die während der Mitgliedschaft im Bundestag ausgeübt oder aufgenommen werden.

Der vorgeschlagene § 1 einer neugefaßten Anlage 1 zur Geschäftsordnung enthält demzufolge in Absatz 1 die Anzeigepflichten für die Tätigkeiten aus der Zeit vor der Übernahme seines Mandats, die dem Abgeordneten abverlangt werden sollen, weil die Kenntnis dieser Daten für die parlamentsinterne oder öffentliche Bewertung möglicher Interessenverknüpfung gegen einen Abgeordneten Aufschlüsse erwarten läßt. In Absatz 2 dieser Vorschrift werden die Fälle von Anzeigepflichten aufgezählt, deren Anlaß während der Mitgliedschaft des Abgeordneten im Bundestag aufgetreten ist. Dabei stellt der einleitende Satzteil klar, daß das Mitglied des Bundestages für alle anschließend aufgezählten neun Fallgruppen verpflichtet ist, eine schriftliche Erklärung dem Präsidenten vorzulegen, wenn zu Beginn oder auch im Laufe der Ausübung des Mandats einer der in den neun Fallgruppen aufgeführten Tatbestände eintritt. Denkbar ist, daß Anzeigepflichten aufgrund verschiedener Fallgruppen vorliegen; es sind dann die für jede Fallgruppe erforderlichen Angaben dem Präsidenten zuzuleiten. In Zweifelsfällen ist eine Rückfrage beim Präsidenten gemäß § 7 der neugefaßten Anlage 1 zur Geschäftsordnung angebracht.

Zu den Fallgruppen des § 1 Abs. 2 ist im einzelnen hervorzuheben: Der Verweis in Nummer 6 auf § 53 StPO dient der Klarstellung dafür, daß sich Mitglieder des Bundestages auf diese Ausnahmevorschrift in den Verhaltensregeln nur berufen dürfen, wenn sie einem der in der genannten Strafprozeßvorschrift aufgeführten beratenden Berufe angehören, nicht aber dann, wenn sie andere beratende Berufe ausüben.

Bei Nummer 9 des § 1 Abs. 2 ist der Ausschuß nicht den Formulierungsvorschlägen in den beiden Gesetzentwürfen zu einem § 44 a Abs. 1 Nr. 5 Satz 1 gefolgt, weil er die Formulierungs-

vorschläge in den beiden Gesetzentwürfen nicht für treffend genug gehalten hat. Erreicht werden soll, daß Interessenverknüpfungen durchschaubar werden, um ihre Zulässigkeit beurteilen zu können; keineswegs soll aber die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit von Abgeordneten beeinträchtigt werden. Deshalb stellt der Ausschuß darauf ab, daß zu prüfen ist, ob „ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluß auf das Unternehmen begründet wird“. Diese Fassung der Vorschrift besitzt den Vorteil, daß der Präsident für seine Ausführungsbestimmungen eine Richtlinie zur Festlegung des Umfangs der nach Nummer 9 einzufordernden Angaben erhält. Der Hinweis auf „ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluß“ soll es dem Präsidenten ermöglichen, alle Fälle aufzunehmen, in denen Interessenkollisionen nicht ausgeschlossen werden können. In Zweifelsfällen ist der Abgeordnete ohnehin nach § 7 verpflichtet, sich durch Rückfragen beim Präsidenten über seine Anzeigepflichtungen zu vergewissern.

In § 1 Abs. 3 der Neufassung werden die Fälle von Anzeigepflichten beschrieben, in denen auch die Höhe der Einkünfte anzugeben ist, sowie die Fälle, in denen die Art der Anzeigepflichten besonderen Regeln unterworfen ist. Zusätzlich wird bestimmt, in welchem Verfahren die Ausführungsbestimmungen zu den Anzeigepflichten erlassen und geändert werden.

Die ersten drei Sätze des Absatzes 3 behandeln die Fälle, in denen nicht nur die in Absatz 2 bezeichneten Tätigkeiten und Vertragsverhältnisse als solche anzuzeigen sind, sondern zusätzlich die Höhe der Einkünfte.

Satz 1 bestimmt einerseits, daß ein Abgeordneter die Höhe der Einkünfte anzugeben hat, wenn er nach seinem Eintritt in den Deutschen Bundestag während seiner Zugehörigkeit zum Parlament eine nach Absatz 2 Nr. 2 bis 8 anzeigepflichtige Tätigkeit aufnimmt; ausgenommen sind also Angaben über die Höhe der Einkünfte bei neu aufgenommenen beruflichen Tätigkeiten (Absatz 2 Nr. 1) und bei neuen Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften (Absatz 2 Nr. 9). Andererseits wird der Präsident ermächtigt, einen Mindestbetrag der Höhe der Einkünfte festzulegen, von dem ab erst die Pflicht zur Angabe der Höhe der Einkünfte besteht. Bleiben die Einkünfte unter diesem Betrag, braucht ihre Höhe nicht mitgeteilt zu werden. Es bleibt aber anzeigepflichtig, daß Tätigkeiten im Sinne der in Absatz 2 Nr. 2 bis 8 genannten Fälle ausgeübt werden.

Satz 2 dehnt die Anzeigepflicht „der Höhe nach“ aus. Er erfaßt die Fälle der Anzeigepflichten nach Absatz 2 Nr. 2 bis 4 und 7, bei denen die anzeigepflichtigen Tätigkeiten seit der Aufstellung als Wahlbewerber, also nach der Kandidatur für den Deutschen Bundestag aufgenommen worden sind. Die Höhe der Einkünfte ist in diesen Fällen ab Beginn der Mitgliedschaft im Bundestag dem Präsidenten mitzuteilen. Der Ausschuß geht davon aus, daß eine Anzeigepflicht vorliegt, wenn in diesen Fällen der Num-

mern 2 bis 4 und 7 während der Mitgliedschaft im Bundestag eine Steigerung der Einkünfte eintritt, die von vergleichbaren Einkommen wesentlich abweicht. Der Ausschuß empfiehlt dem Präsidenten, in seinen Ausführungsbestimmungen gemäß § 1 Abs. 3 in geeigneter Form festzulegen, daß bei einer zu vergleichbaren Einkommen wesentlichen Abweichung der Abgeordnete die Änderung seiner Einkommenslage dem Präsidenten mitzuteilen hat.

Darüber hinaus ist gemäß Satz 3 die Höhe der Einkünfte auch dann ab Beginn der Mitgliedschaft im Bundestag anzugeben, wenn die Einkünfte aus Tätigkeiten in Verbänden im Sinne von Absatz 2 Nr. 5 oder aus Beratertätigkeiten im Sinne von Absatz 2 Nr. 6 erzielt werden oder wenn neue Tätigkeiten oder Vermögensvorteile i. S. von Absatz 2 Nr. 8 vereinbart werden.

Der nachfolgende Satz 4 behandelt nicht Anzeigepflichten der „Höhe nach“, sondern regelt, daß in geringfügigen Fällen, deren Grenzen der Präsident zu bestimmen hat, die Anzeigepflicht auch dem Grunde nach entfällt. Die Erstattung von Gutachten sowie publizistische und Vortragstätigkeiten seit Aufnahme des Mandats brauchen dann nicht angezeigt zu werden, wenn das Entgelt einen vom Präsidenten festgelegten Mindestbetrag nicht übersteigt; Tätigkeiten dieser Art vor Aufnahme des Mandats sind ohnehin nicht anzeigepflichtig, wie Absatz 1 zeigt, sofern nicht auf sie infolge der Anzeigepflichten gemäß Absatz 3 Sätze 2 und 3 hingewiesen werden muß. Diese Regelung für geringfügige Fälle entspricht dem geltenden Recht und war von den beiden Gesetzentwürfen übereinstimmend aufgegriffen worden.

Satz 5 ermächtigt den Präsidenten, die Grenzen der Anzeigepflichten von Beteiligungen gemäß Absatz 2 Nr. 9 festzulegen. Damit wird erreicht, daß die Vorschrift praktikabel angewandt werden kann und geringfügige Fälle, die als solche eine für die Öffentlichkeit beachtenswerte Beziehung des Abgeordneten zu einer Kapital- oder Personengesellschaft nicht zu offenbaren vermögen, außer Betracht bleiben können. Beide Gesetzentwürfe enthielten in ihren Regelungsvorschlägen, aus denen die Vorschrift der Nummer 9 in Absatz 2 hervorging, übereinstimmend die Klausel, daß die Grenzen der Anzeigepflichten vom Präsidium im einzelnen festgelegt werden müßten.

In Satz 6 wird dem Präsidenten die Zuständigkeit für den Erlaß von Ausführungsbestimmungen zugewiesen, gleichgültig ob sie bereits in den Vorschriften des Verhaltensrechts vorgesehen sind oder sich aus anderen Gründen als erforderlich erweisen. Gleichzeitig wird er in Anlehnung an die Verfahrensvorschriften bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln verpflichtet, das Präsidium und die Fraktionsvorsitzenden vor dem Erlaß von Ausführungsbestimmungen über den beabsichtigten Regelungsinhalt zu unterrichten.

Vollzugsprobleme bei den geltenden Verhaltensregeln haben es angezeigt erscheinen las-

sen, in Absatz 4 klarzustellen, welche Rechtsvorschriften bei der Kollision von Anzeigepflichten mit Zeugnisverweigerungsrechten oder Verschwiegenheitspflichten den Vorrang besitzen. Der Ausschuß ist sich darüber einig, daß die Anzeigepflicht nach den Verhaltensregeln nur gegenüber Zeugnisverweigerungsrechten und Verschwiegenheitspflichten zurücktritt, die ihrerseits ihre Rechtsgrundlage in Gesetzen besitzen. Vertraglich vereinbarte Verschwiegenheitspflichten beispielsweise schließen also die Anzeigepflicht im konkreten Falle nicht aus.

Zu den Verhaltensregeln für Abgeordnete, die von Beruf Rechtsanwälte sind, ist bei § 2 Abs. 3 ergänzend darauf hinzuweisen, daß die gewählte Formulierung zwar von der bisher geltenden Fassung der Richtlinien des Präsidiums vom 25. Juli 1975 und von den Gesetzentwürfen durch Streichung der beiden letzten Halbsätze von § 2 Abs. 3 abweicht. Die Textänderung war aber erforderlich, weil sich herausgestellt hat, worauf der mitberatende Rechtsausschuß ausdrücklich hingewiesen hat, daß die beiden letzten Halbsätze nicht vollziehbar waren.

7.2

In § 8 empfiehlt der Ausschuß eine Regelung des Verfahrens bei Verdacht eines Verstoßes gegen die Verhaltensregeln, die — wie bereits erwähnt — den Präsidenten des Deutschen Bundestages mit der Ermittlung, mit der Feststellung des Ermittlungsergebnisses und mit der Entscheidung über die Veröffentlichung des Ermittlungsergebnisses beauftragt.

In § 8 Abs. 1 werden dem Präsidenten Informationsrechte gegenüber dem betroffenen Mitglied des Bundestages und gegenüber dem Vorsitzenden der Fraktion, der das betroffene Mitglied angehört, eingeräumt. In Absatz 2 wird ihm die Pflicht auferlegt, vor Feststellung des Ermittlungsergebnisses die Mitglieder des Präsidiums und die Fraktionsvorsitzenden in einer gemeinsamen vertraulichen Sitzung zu unterrichten. Falls in dieser Sitzung dem Ermittlungsergebnis des Präsidenten widersprochen wird, muß er seine Ermittlungen fortsetzen. Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung betrachtet es als selbstverständlich, daß der Präsident, falls er seine Ermittlungen fortzusetzen hat, das Präsidium und die Fraktionsvorsitzenden auch über die Ergebnisse seiner weiteren Ermittlungen unterrichtet, bevor er seine abschließende Feststellung trifft. Die Mitglieder des Präsidiums oder die Fraktionsvorsitzenden können aber der abschließenden Feststellung des Präsidenten über das endgültige Ermittlungsergebnis, das der Präsident nach der Fortsetzung der Ermittlungen wegen Widerspruchs gefunden hat, nicht mehr entgegentreten.

Die Feststellung des Präsidenten über Pflichtverletzungen werden gemäß Absatz 3 stets als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Kommt der Präsident zu dem Ergebnis, daß eine Verletzung von Verhaltensregeln nicht vorliegt, liegt es in seinem pflichtgemäßen Ermessen, ob er

seine Feststellung veröffentlicht. Er ist zur Veröffentlichung verpflichtet, wenn der betroffene Abgeordnete dies verlangt.

In Absatz 4 wird das Verfahren für den Fall geregelt, daß am Verfahren von Amts wegen beteiligte Mitglieder des Bundestages selbst dem Vorwurf einer Verletzung der Verhaltensregeln ausgesetzt sind.

8. Der Ausschuß geht davon aus, daß die Änderung von § 44 a Abs. 2 AbgG und der Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages als einheitliches Regelwerk auch insoweit angesehen werden muß, als beide Vorschriften am gleichen Tage in Kraft treten sollen. Die Gesetzentwürfe auf den Drucksachen 10/3544 und 10/3557 sahen vor, daß die Neuregelung mit Beginn der 11. Wahlperiode des Deutschen Bundestages in Kraft treten sollte. Dieses entsprach der verfassungspolitisch begründeten Grundüberlegung, daß Gesetze zur Änderung des Abgeordnetenstatus erst in der nachfolgenden Wahlperiode wirksam werden sollen, um Benachteiligungen in der laufenden Wahlperiode zu vermeiden. Diese Verzögerung des Inkraftsetzens einer Norm ist bei Gesetzen zulässig. Geschäftsordnungen kann aber ein Bundestag nicht für seine Nachfolger beschließen. Wenn der 10. Deutsche Bundestag also absichern will, daß das als einheitlich konzipierte Regelwerk einheitlich in Kraft tritt, muß dies noch in der laufenden Wahlperiode geschehen. Um aber der erläuterten verfassungspolitischen Zielsetzung dennoch annähernd zu entsprechen, empfiehlt es sich, die Gesetzesänderung und die Geschäftsordnungsänderung an einem Tag zwischen dem Wahltag zum neuen Bundestag und dem Ende der Wahlperiode in Kraft zu setzen. Unter dieser Voraussetzung erwies sich der 1. Februar 1987 als geeigneter Termin.

9. Mit der Verabschiedung einer Neufassung von § 44 a Abs. 2 AbgG und der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages als einheitliches Regelwerk wird nach Ansicht des Ausschusses ein wesentlicher Fortschritt in dem vielfältigen Bestreben des 10. Deutschen Bundestages erzielt, seine Arbeitsweise im Verfahren und Verhalten zu verbessern. Es handelt sich zwar nicht um den einzigen Schritt, der in dieser Wahlperiode vorgesehen war; auf den Bericht der Ad-hoc-Kommission „Parlamentsreform“ und die dazu eingebrachten Anträge zur Änderung der Geschäftsordnung, die dem 1. Ausschuß zur Beratung überwiesen worden sind, muß in diesem Zusammenhang verwiesen werden. Eine Neuordnung des Verhaltensrechts für Mitglieder des Bundestages ist aber ein unübersehbarer Beleg dafür, daß auch das Parlament, das im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes zur Normsetzung selbst in eigenen Angelegenheiten berufen ist, seine eigene Rechtsstellung kritisch zu überprüfen vermag und Folgerungen aus erkennbaren Fehlentwicklungen zieht.

10. Keine Zustimmung hat im Ausschuß der während der Ausschußberatungen eingebrachte Vorschlag der Fraktion DIE GRÜNEN gefunden, in das Abgeordnetengesetz noch weiter gefaßte Anzeigepflichten aufzunehmen, bei sämtlichen Angaben die Mitteilung der Höhe der Einnahmen zu verlangen und die Veröffentlichung fast aller Angaben vorzusehen.

Der Vertreter der Fraktion DIE GRÜNEN hat seinen grundsätzlichen Vorbehalt gegen die Beschlußempfehlung des Ausschusses erklärt.

11. Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat der Beschlußempfehlung vom 4. Dezember 1986 bei einer Gegenstimme mit großer Mehrheit zugestimmt.

Bonn, den 4. Dezember 1986

Buschbom **Dr. Schwenk (Stade)**

Berichterstatter

