

Beschlußempfehlung und Bericht

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

Verhaltensregeln

A. Problem

1. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, daß unter den Spendenbegriff auch geldwerte Zuwendungen aller Art fallen. Weiterhin hat es festgestellt, daß Spenden an die Mitglieder des Bundestages, soweit sie im Kalenderjahr 20 000 DM übersteigen, vom Präsidenten des Deutschen Bundestages zu veröffentlichten sind. Bisher enthalten die Verhaltensregeln bei Spenden von mehr als 10 000 DM lediglich eine Anzeigepflicht (§ 4 Abs. 2 der Verhaltensregeln).
2. In § 4 Abs. 3 der Verhaltensregeln wird bestimmt, daß für Spenden an ein Mitglied des Bundestages die Vorschriften des § 23a Abs. 3 und des § 25 Abs. 1 und 3 des Parteiengesetzes entsprechende Anwendung finden. Das hat im besonderen Fall zur Folge, daß die Wahrnehmung von Einladungen zu parlamentarischen und sonstigen politischen Aktivitäten der Abgeordneten behindert wird (z. B. Einladungen von ausländischen Regierungen und sonstigen ausländischen Veranstaltern zu Kongressen, Tagungen, Podiumsdiskussionen u. ä. unter Übernahme der Reise und/oder Aufenthaltskosten).
3. Die Verhaltensregeln enthalten bisher keine Vorschrift darüber, wie mit Gastgeschenken, die Abgeordnete als Mitglieder von Ausschußdelegationen oder anläßlich einer Einzeldienstreise erhalten, zu verfahren ist.
4. Für Mitglieder des Bundestages, die einen beratenden Beruf ausüben, der nach § 53 StPO zur Zeugnisverweigerung berechtigt, entfällt die Anzeige von Verträgen über die Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten, wenn diese im Rahmen der üblichen Tätigkeiten des ausgeübten Berufes liegen (§ 1 Abs. 2 Nr. 6 der Verhaltensregeln). Über den in § 53 StPO festgelegten Personenkreis gibt es jedoch weitere Berufe, die eine beratende Tätigkeit ausüben.

B. Lösung*Zu Nummer 1*

Ergänzung der Vorschrift des § 4 der Verhaltensregeln um eine Definition des Spendenbegriffs, der auch geldwerte Zuwendungen einbezieht, sowie um eine Vorschrift über die Pflicht zur Veröffentlichung von Spenden.

Zu Nummer 2

Änderung des § 4 der Verhaltensregeln mit dem Ziel, daß Mitglieder des Bundestages nicht durch parlamentsinterne Regelungen gehindert werden, Einladungen zu Aktivitäten interparlamentarischer oder internationaler Art wahrzunehmen.

Zu Nummer 3

Ergänzung von § 4 der Verhaltensregeln um eine Vorschrift, die parallel zu der entsprechenden Regelung im Bundesministergesetz eine Anzeigepflicht von Gastgeschenken festlegt, wenn ein bestimmter Wert überschritten wird.

Zu Nummer 4

Änderung von § 1 Abs. 2 Nr. 6 der Verhaltensregeln mit dem Ziel, daß Verträge über die Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten nur dann anzuzeigen sind, wenn diese nicht in Ausübung eines bereits angezeigten Berufes erfolgen.

Einstimmigkeit im Ausschuß**C. Alternativen***Zu den Nummern 1 bis 3*

Verbot der Annahme von Spenden für Mitglieder des Bundestages, wie es in dem Bericht der unabhängigen Kommission des Bundespräsidenten zur Parteienfinanzierung – Drucksache 12/4425 – empfohlen worden ist.

Zu Nummer 4

Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtslage.

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Dezember 1986 (Anlage 1 zur Geschäftsordnung) wie folgt zu ändern:

1. § 1 Abs. 2 Nr. 6 erhält folgende Fassung:

„6. Verträge über die Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten, soweit diese nicht in Ausübung eines bereits angezeigten Berufes erfolgen;“.

2. § 3 erhält folgende Fassung:

„§ 3

Veröffentlichung

Die Angaben nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 bis 5 sowie § 4 Abs. 3 werden im Amtlichen Handbuch veröffentlicht.“

3. § 4 erhält folgende Fassung:

„§ 4

Spenden

(1) Ein Mitglied des Bundestages hat über Geldspenden und geldwerte Zuwendungen aller Art (Spenden), 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 dem Präsidenten anzuzeigen.

(3) Spenden sind, soweit sie in einem Kalenderjahr einzeln oder bei mehreren Spenden desselben Spenders zusammen den Wert von 20 000 Deutsche Mark übersteigen, vom Präsidenten unter Angabe ihrer Höhe und Herkunft zu veröffentlichen.

(4) Für Geldspenden an ein Mitglied des Bundestages findet § 25 Abs. 1 und 3 des Gesetzes über die politischen Parteien entsprechende Anwendung.

(5) Geldwerte Zuwendungen sind wie Geldspenden zu behandeln mit der folgenden Maßgabe:

a) Geldwerte Zuwendungen aus Anlaß der Wahrnehmung interparlamentarischer oder internationaler Beziehungen oder zur Teilnahme an Veranstaltungen zur Darstellung der Standpunkte des Deutschen Bundestages oder seiner Fraktionen gelten nicht als Spenden im Sinne dieser Vorschrift; sie sind jedoch entsprechend Absatz 2 anzuzeigen.

- b) Geldwerte Zuwendungen, die ein Mitglied des Bundestages als Gastgeschenk in bezug auf sein Mandat erhält, müssen dem Präsidenten angezeigt und ausgehändigt werden; das Mitglied kann beantragen, das Gastgeschenk gegen Bezahlung des Gegenwertes an die Bundeskasse zu behalten. Einer Anzeige bedarf es nicht, wenn der materielle Wert des Gastgeschenks einen Betrag nicht übersteigt, der in den Ausführungsbestimmungen des Präsidenten festgelegt wird (§ 1 Abs. 3).

(6) Der Präsident entscheidet im Benehmen mit dem Präsidium über die Verwendung angezeigter Gastgeschenke und rechtswidrig angenommener Spenden."

Bonn, den 15. März 1995

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Dieter Wiefelspütz
Vorsitzender

Anni Brandt-Elsweiler
Berichterstatterin

Jörg van Essen
Berichterstatter

Dr. Peter Paziorek

Bericht der Abgeordneten Anni Brandt-Elsweier, Jörg van Essen und Dr. Peter Paziorek

1. Die Vorschrift des § 1 Abs. 2 Nr. 6 der Verhaltensregeln stellt Mitglieder des Bundestages von einer Anzeigepflicht für Verträge über die Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten frei, wenn diese Verträge im Rahmen der Tätigkeiten ihres angezeigten Berufes liegen und dieser Beruf nach § 53 StPO zur Zeugnisverweigerung berechtigt. Über den in § 53 StPO festgelegten Personenkreis hinaus gibt es weitere Berufe, die beratende Tätigkeiten ausüben; die Inhaber dieser Berufe sind dagegen von der Anzeigepflicht nicht befreit. Die Neuregelung beendet diese differenzierende Behandlung und sieht eine Anzeigepflicht für derartige Verträge – wie auch die Verhaltensregeln fast aller Landtage – nur dann vor, wenn diese Tätigkeiten nicht in Ausübung eines bereits angezeigten Berufes erfolgen.
2. Die derzeit in § 4 der Verhaltensregeln enthaltenen Vorschriften über die Annahme von Spenden an Mitglieder des Bundestages bedürfen in mehrfacher Hinsicht der Neufassung. Der vorgelegte Vorschlag zu § 4 der Verhaltensregeln trägt diesem Bedürfnis Rechnung, indem die derzeit geltende Fassung unter Beibehaltung der bisherigen Kernaussagen teils durch Klarstellungen ergänzt, teils durch die Aufnahme neuer Bestimmungen fortgeführt wird.
3. Eine Zielsetzung der vorgeschlagenen Neuregelung besteht darin, den in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 zum Parteienrecht enthaltenen Feststellungen in den Verhaltensregeln Ausdruck zu verleihen. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, daß in den Spendenbegriff neben Geldleistungen auch geldwerte Zuwendungen aller Art, wie die Freistellung von üblicherweise bestehenden Verbindlichkeiten sowie die unentgeltliche Bereitstellung von sächlichen Mitteln, Personal oder vorhandenen Organisationsstrukturen, einbezogen werden müssen [BVerfGE 85, 264 (320 ff.)].

Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht eine verfassungskonforme Auslegung von § 44a Abs. 2 Nr. 3 des Abgeordnetengesetzes i. V. m. § 4 Abs. 2 der Verhaltensregeln vorgenommen. Danach sind Geldspenden und andere geldwerte Zuwendungen der oben beschriebenen Art an die Mitglieder des Bundestages, die diesen für ihre politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, nach erfolgter Anzeige beim Präsidenten des Deutschen Bundestages von diesem zu veröffentlichen, soweit sie im Kalenderjahr den Wert von 20 000 DM übersteigen und nicht – nach erfolgter Weiterleitung – im Rechenschaftsbericht einer

Partei nach ihrer Herkunft verzeichnet werden [BVerfGE 85, 264 (324 ff.)].

Die vorgeschlagene Neufassung berücksichtigt diese Forderung nach mehr Transparenz, indem die oben beschriebene Veröffentlichungspflicht in einem neugefaßten Absatz 3 normativ festgelegt und in Absatz 1 eine Definition des Spendenbegriffs eingefügt wird, welche neben Geldspenden auch geldwerte Zuwendungen aller Art einbezieht. Außerdem wird in einem neu eingefügten Absatz 5 als Regel ausdrücklich festgehalten, daß geldwerte Zuwendungen wie Geldspenden zu behandeln sind.

4. Weiterhin gibt die vorgeschlagene Neufassung auch eine Antwort auf die im Verlauf dieser Legislaturperiode aus mehreren konkreten Anlässen gestellte Frage, wie geldwerte Zuwendungen an Mitglieder des Bundestages aus Anlaß der Wahrnehmung interparlamentarischer oder internationaler Beziehungen oder aus Anlaß der Teilnahme an Veranstaltungen zur Darstellung der Standpunkte des Deutschen Bundestages oder seiner Fraktionen zu behandeln sind. Als geldwerte Zuwendungen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Übernahme von Reise- und Aufenthaltskosten zu nennen.

Da diese Zuwendungen nunmehr als Spenden im Sinne des § 4 der Verhaltensregeln anzusehen sind, wäre nach der bisher geltenden Systematik über die in § 4 Abs. 3 enthaltene Verweisung die entsprechende Regelung in § 25 Abs. 1 des Parteiengesetzes (PartG) anwendbar, welche in § 25 Abs. 1 Nr. 3 die Annahme von Auslandsspenden – mit Ausnahme einiger in den Buchstaben a bis c geregelter Fälle – für unzulässig erklärt. Eine erhebliche Behinderung für parlamentarische und sonstige politische Aktivitäten der Abgeordneten zur Darstellung der Standpunkte des Deutschen Bundestages oder seiner Fraktionen wäre die Folge, da diesbezügliche Einladungen von ausländischen Regierungen und sonstigen ausländischen Veranstaltern zu Kongressen, Tagungen, Podiumsdiskussionen u. ä. unter Hinweis auf die Unzulässigkeit einer Übernahme der Reise- und Aufenthaltskosten abgelehnt werden müßten. Gleiches gilt auch für entsprechende Einladungen von politischen Stiftungen, Parlamentsfraktionen und -gruppen, die nach der bisherigen Systematik gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 1 PartG als unzulässige geldwerte Zuwendung betrachtet und deswegen abgelehnt werden müßten.

Dieser einer politisch notwendigen Außendarstellung des Parlaments äußerst abträglichen Folge wird in einem neu eingefügten Absatz 5 Buchstabe a begegnet, indem geldwerte Zuwendungen

aus den oben beschriebenen Anlässen ausdrücklich aus dem Spendenbegriff herausgenommen werden.

5. Ebenfalls einer ausdrücklichen Regelung wird die aus konkretem Anlaß gestellte Frage zugeführt, wie die Annahme von Gastgeschenken, die Mitglieder des Bundestages als Teilnehmer einer Delegationsreise von Gremien des Deutschen Bundestages oder anläßlich anderer Dienstreisen im Auftrag des Deutschen Bundestages oder seiner Fraktionen erhalten, zu behandeln ist.

Der in dem neu einzufügenden Absatz 5 Buchstabe b enthaltene Regelungsvorschlag orientiert sich an der entsprechenden Vorschrift in § 5 Abs. 3 des Bundesministergesetzes und ist von der Überlegung bestimmt, daß Abgeordnete ähnlich wie Minister und Beamte die Gelegenheit zur Durchführung von Dienstreisen als Mitglieder einer Ausschußdelegation oder von Einzeldienstreisen nur aufgrund ihres Amtes erhalten. Parallel zu der Regelung im Bundesministergesetz werden Abgeordnete also verpflichtet, Gastgeschenke gegenüber dem Präsidenten des Deutschen Bundestages anzuzeigen und abzuliefern, soweit deren materieller Wert einen vom Präsidenten festzulegenden Betrag übersteigt. Um einem aufgrund der konkreten Umstände des Empfangs des Geschenkes möglicherweise entstandenen besonderen Interesse Rechnung zu tragen, wird ihnen die Möglichkeit eingeräumt zu beantragen, das Gastgeschenk gegen Bezahlung des Gegenwertes an die Bundeskasse behalten zu dürfen.

In einem neu einzufügenden Absatz 6 wird die Entscheidung über diesen Antrag sowie über die Verwendung der angezeigten Gastgeschenke dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übertragen, der hierüber das Benehmen mit dem Präsidium herzustellen hat. Mit dieser Übertragung der Entscheidungsbefugnis wird inhaltlich an die Regelung des bisher über die Verweisung in § 4 Abs. 3 der Verhaltensregeln anwendbaren § 23a Abs. 3 PartG angeknüpft, der eine entsprechende Befugnis für das Präsidium hinsichtlich der Verwendung von unzulässig angenommenen Geldspenden festlegte.

6. Zu den Regelungen im einzelnen

Zu § 1 Abs. 2 Nr. 6

Die Neufassung schreibt eine Anzeigepflicht für Verträge über die Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten vor, wenn diese Verträge außerhalb des Rahmens der üblichen Tätigkeiten eines bereits angezeigten Berufes liegen.

Zu § 3

Folgeänderung aufgrund der Neufassung von § 4.

Zu § 4

Zu Absatz 1

Die vorgeschlagene Neufassung von Absatz 1 erweitert die bisherige Fassung um eine Definition des Spendenbegriffs, in dem unter Anknüpfung

an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 Spenden als Oberbegriff für Geldspenden und geldwerte Zuwendungen aller Art beschrieben werden.

Zu Absatz 2

unverändert

Zu Absatz 3

Absatz 3 wird gegenüber der bisherigen Fassung neu eingefügt und legt die Pflicht zur Veröffentlichung von Spenden von mehr als 20 000 DM fest. Um die Möglichkeit von Umgehungen auszuschalten, wird ausdrücklich festgestellt, daß sich diese Veröffentlichungspflicht auch auf Spenden eines Spenders erstreckt, die erst in ihrer Summe die Grenze von 20 000 DM übersteigen. Damit wird die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 vorgenommene verfassungskonforme Auslegung von § 44a Abs. 2 Nr. 3 des Abgeordnetengesetzes i. V. m. § 4 Abs. 2 der Verhaltensregeln in die Verhaltensregeln übernommen.

Zu Absatz 4

Die vorgeschlagene Neufassung von Absatz 4 behält die in dem bisherigen § 4 Abs. 3 enthaltene Verweisung auf § 25 Abs. 1 und 3 PartG bei. Verzichtet wurde auf die bisher bestehende Verweisung auf § 23a Abs. 3 PartG, deren Regelungsinhalt durch die vorgeschlagene Neuregelung in Absatz 6 erweitert wird (vgl. auch Nr. 5).

Zu Absatz 5

In Absatz 5 Satz 1 wird die Konsequenz aus der in Absatz 1 enthaltenen Definition des Spendenbegriffes gezogen, indem ausdrücklich festgelegt wird, daß geldwerte Zuwendungen wie Geldspenden zu behandeln sind. Dies hat zur Folge, daß hinsichtlich geldwerter Zuwendungen die gleichen Anzeige- und Veröffentlichungspflichten bestehen wie für Geldspenden. Auch die über die Verweisung in dem neugefaßten Absatz 4 zu beachtenden Verbote der Annahme von Spenden in § 25 Abs. 1 PartG gelten in vollem Umfang für geldwerte Zuwendungen.

Um die politisch erforderliche Außendarstellung der Standpunkte des Deutschen Bundestages nicht zu behindern, werden in Buchstabe a Satz 1 von dieser Regelung aber solche geldwerten Zuwendungen ausgenommen, die in den dort beschriebenen Anlässen zugewendet werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob Reise- und Aufenthaltskosten direkt vom Veranstalter übernommen werden oder im Vorfeld einer Veranstaltung zur Dekkung der Reise- und Aufenthaltskosten ein Scheck oder eine Geldsumme übergeben wird, über die nach Abschluß der Veranstaltung abgerechnet werden muß.

Die bereits beschriebene Regelung zur Behandlung von Gastgeschenken wird von Absatz 5 Buchstabe b festgelegt.

Zu § 4 Abs. 6

Die vorgeschlagene Neuregelung von Absatz 6 überträgt die Entscheidungsbefugnis über die Verwendung von angezeigten Gastgeschenken und rechtswidrig angenommener Geldspenden dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, der hierüber das Benehmen mit dem Präsidium herstellen muß. Dadurch wird eine Gleichbehandlung von

Gastgeschenken und Geldspenden festgelegt und die bisherige Verweisung auf § 23 a PartG ersetzt. Ziel der letzteren Änderung ist es, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, der im Benehmen mit dem Präsidium zu entscheiden hat, über die bisher durch § 23 a Abs. 3 PartG eröffneten Möglichkeiten hinaus eine größere Flexibilität hinsichtlich der Verwendungsmöglichkeiten einzuräumen.

Bonn, den 15. März 1995

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Anni Brandt-Elsweier

Berichterstatlerin

Jörg van Essen

Berichterstatter

Dr. Peter Paziorek

