

Beschlußempfehlung und Bericht

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

**zu dem Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.
– Drucksache 13/3281 –**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksachen 13/3121, 13/3240 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten

A. Problem

Der Deutsche Bundestag hat den Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß) am 8. Dezember 1995 (BT-Plenarprotokoll 13/78, S. 6900 C) beauftragt, die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages gemäß Anlage 1 GO-BT dahin gehend zu überprüfen, ob und inwieweit Regelungen über die Anzeigepflichten von Tätigkeiten und der aus diesen Tätigkeiten gezogenen Einkünfte im Hinblick auf die Einschätzung potentieller Interessenkonflikte aus Gründen der Transparenz der Ergänzung bedürfen. Gleichzeitig hat er den 1. Ausschuß beauftragt, gegebenenfalls Vorschläge für die Ergänzung bzw. Änderung der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages vorzulegen.

B. Lösung

Beibehaltung der Verhaltensregeln nach der geltenden Rechtslage.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Änderung der Verhaltensregeln gemäß dem Antrag der Abgeordneten Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Dr. Uwe Küster, Erika Simm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD betr. Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages auf Drucksache 13/8677, der inhalts- und wortgleich gemäß § 128 GO-BT in die Beratungen des 1. Ausschusses eingebracht und dort abgelehnt worden ist.

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
von einer Änderung der Verhaltensregeln für Mitglieder des
Deutschen Bundestages gemäß Anlage 1 GO-BT Abstand zu neh-
men.

Bonn, den 30. November 1997

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Dieter Wiefelspütz

Vorsitzender und Berichterstatter

Jörg van Essen

Berichterstatter

Ulla Jelpke

Berichterstatterin

Simone Probst

Berichterstatterin

Dr. Berthold Reinartz

Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Jörg van Essen, Ulla Jelpke, Simone Probst, Dr. Berthold Reinartz und Dieter Wiefelspütz

1. Der Deutsche Bundestag hat in seiner 78. Sitzung am 8. Dezember 1995 anlässlich der Beratung von Gesetzentwürfen zur Neuordnung der Rechtsstellung der Abgeordneten den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) beauftragt, die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages gemäß Anlage 1 GO-BT dahin gehend zu überprüfen, ob und inwieweit Regelungen über die Anzeigepflichten von Tätigkeiten und der daraus gezogenen Einkünfte im Hinblick auf die Einschätzung potentieller Interessenkonflikte aus Gründen der Transparenz einer Ergänzung bedürfen (Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. auf Drucksache 13/3281).

In derselben Sitzung wurde der Änderungsantrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 13/3241 abgelehnt, der eine Änderung des § 44 a (Verhaltensregeln) des Abgeordnetengesetzes mit dem Ziele vorsah, die Veröffentlichung bestimmter Einkünfte vorzuschreiben. Gleichfalls abgelehnt wurden der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 13/3137 (Vermeidung von Interessenkollisionen und Doppelalimentationen bei Bundestagsabgeordneten) sowie der Entschließungsantrag der Gruppe der PDS auf Drucksache 13/3284, die beide u. a. die Veröffentlichung von Nebentätigkeiten und Einkünften über die geltende Regelung hinaus verfolgten.

2. Der 1. Ausschuss hat zu Beginn seiner Beratungen am 12. Juni 1996 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Er hat dabei die Sachverständigen Prof. Dr. Christine Landfried, Prof. Dr. Martin Morlok, Prof. Dr. Heinrich Oberreuter, Prof. Dr. Meinhard Schröder und Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D. Ernst Träger u. a. zu den folgenden Fragen gehört:
 - Zwingen die seit Verabschiedung der geltenden Verhaltensregeln entwickelten Konkretisierungen der Lehre vom Gesetzesvorbehalt zu Ausgliederungen von Vorschriften der Verhaltensregeln aus dem Geschäftsordnungsrecht in das Gesetzesrecht? Für welche Regelungsgebiete wird eine Übernahme in das Abgeordnetengesetz empfohlen?
 - Sind die vorgeschlagenen erweiterten Offenlegungspflichten abgestimmt mit
 - dem verfassungsrechtlich verankerten Persönlichkeitsschutz,
 - dem geltenden Datenschutzrecht
 - und dem geltenden Schutz des Steuergeheimnisses?

Ergeben sich aus sonstigen Gründen verfassungsrechtliche Gesichtspunkte, die einer Offenlegung von Bezügen der Abgeordneten entgegenstehen oder bei entsprechenden Regelungsabsichten berücksichtigt werden müssen?

- In welchem Zusammenhang stehen die vorgeschlagenen erweiterten Offenlegungspflichten zur Funktionsfähigkeit des Parlaments?
 - Welche Folgewirkungen würden sich aus Erweiterungen der Offenlegungspflichten der Abgeordneten über ihr Einkommen auf die repräsentative Zusammensetzung des Deutschen Bundestages erwarten lassen?
3. Unter dem Eindruck der Anhörung, aber auch aufgrund der Materialien des Verfassungsrechts der Bundesländer, des Europäischen Parlaments und weiterer Staaten ist auf Berichterstatterebene und im Ausschuss sowie auch in den Fraktionen eingehend geprüft worden, ob die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages einer Änderung bedürfen.
 4. Übereinstimmung bestand darin, es bei der bisherigen Ausgestaltung – nämlich gesetzlich verankerte Grundsatzregelungen in § 44 a des Abgeordnetengesetzes und Detailregelungen als Anlage 1 GO-BT – zu belassen.
 5. Über die Notwendigkeit erweiterter Offenlegungs- und Veröffentlichungspflichten bestanden unterschiedliche Auffassungen.
 - 5.1 Die Fraktion der SPD hat als Ergebnis ihrer internen Beratung den Antrag auf Drucksache 13/8677 (Änderung der GO-BT – Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages) in die Ausschussberatung eingeführt. Sie hat im Ausschuss einen wortgleichen Antrag zur Änderung der Verhaltensregeln gemäß Anlage 1 GO-BT eingebracht.

Dieser ausschussinterne Antrag hätte wegen des selbständigen Initiativrechts des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) gemäß § 128 GO-BT zu einer Beschlussempfehlung des 1. Ausschusses an das Plenum führen können, wenn er die erforderliche Zustimmung der Ausschussmehrheit gefunden hätte. Die Vorlage dieser Beschlussempfehlung aufgrund der Beschlussfassung des 1. Ausschusses vom 30. Oktober 1996 wird also nicht durch den Umstand gehindert, daß der von der Fraktion der SPD eingebrachte Antrag auf Drucksache 13/8677 bislang und bis zur Beschlussfassung

über die vorliegende Beschlußempfehlung des 1. Ausschusses noch nicht im Plenum beraten und an den zuständigen Ausschuß überwiesen worden ist.

- 5.2 Der Antrag der Fraktion der SPD zur Änderung der Verhaltensregeln in der dem 1. Ausschuß vorgelegten Fassung, wie sie in der Ausschußdrucksache 13-G-111 abgedruckt ist, sowie in der gleichlautenden Fassung auf Drucksache 13/8677 bezweckt, durch eine Ausweitung der Offenlegungspflichten außerparlamentarische Interessenbeziehungen des einzelnen Abgeordneten parlamentsintern und für die Öffentlichkeit transparenter als bisher zu gestalten. Mit den vorgeschlagenen Änderungen der Verhaltensregeln will die Fraktion der SPD insgesamt einen angemessenen Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen der Öffentlichkeit auf Offenlegung von Nebentätigkeiten der Mitglieder des Deutschen Bundestages einerseits und dem Schutz der individuellen Grundrechte des einzelnen Abgeordneten unter besonderer Berücksichtigung seines allgemeinen Persönlichkeitsrechts andererseits sicherstellen. Damit soll nicht der „gläserne Abgeordnete“, der seine gesamten persönlichen, beruflichen und wirtschaftlichen Verhältnisse offenzulegen hat, eingeführt, dennoch aber dem inzwischen gesteigerten Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit Rechnung getragen werden. Die bisherige Systematik der Verhaltensregeln soll indes beibehalten werden.

Im einzelnen schlägt die Fraktion der SPD Änderungen der §§ 1 und 3 der Verhaltensregeln sowie entsprechende Änderungen der Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln vor.

So sollen Einkünfte aus während der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag ausgeübten beruflichen Tätigkeiten in die Anzeigepflicht einbezogen werden, um alle während der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag ausgeübten oder aufgenommenen beruflichen Tätigkeiten zu erfassen. Ferner sollen alle Einkünfte aus anzeigepflichtigen Tätigkeiten und Verträgen mitteilungsbedürftig werden. Einbezogen in die Anzeigepflicht der Höhe der Einkünfte würden somit auch alle Tätigkeiten und Verträge, die bereits vor Beginn des Mandats aufgenommen worden sind und während des Mandats ausgeübt werden. Die Antragsteller versprechen sich von einer solchen Neuregelung, daß sie die im bisherigen Recht vorhandenen Unübersichtlichkeiten bei der Anzeigepflicht beseitige und zur Gleichbehandlung aller während des Mandats ausgeübten Tätigkeiten unabhängig vom Zeitpunkt der Aufnahme der Tätigkeit führe. Abweichend von der bisherigen Regelung würden dann künftig auch Einkünfte aus während der Mitgliedschaft ausgeübten beruflichen Tätigkeiten von der Anzeigepflicht erfaßt.

Die parlamentsinterne Anzeigepflicht der Einkünfte aus beruflichen Tätigkeiten belaste nach der Auffassung der Antragsteller die hiervon betroffenen Abgeordneten nicht unverhältnismäßig

in ihrem Grundrecht auf Berufsfreiheit. Durch die Beschränkung auf eine parlamentsinterne Anzeige würden die angezeigten Einkünfte nur einem begrenzten Personenkreis innerhalb des Parlaments bekannt. Gleichzeitig ließe sich durch verfahrensrechtliche und organisatorische Absicherungen eine unbefugte Weitergabe von Angaben verhindern.

Zusätzlich schlägt die Fraktion der SPD vor, daß ein Mitglied des Deutschen Bundestages alle Einkünfte aus öffentlichen Kassen anzuzeigen hat, wenn diese einen Mindestbetrag von 1 500 DM im Monat oder 10 000 DM im Jahr übersteigen. Dieser Regelungsvorschlag zielt darauf ab, die Transparenz beim Bezug von Einkünften aus öffentlichen Kassen zu verbessern und Doppelalimentationen vermeiden zu helfen. Die vorgeschlagene Offenlegung der Bezüge aus öffentlichen Kassen belaste nach Auffassung der Antragsteller die hiervon betroffenen Mitglieder des Deutschen Bundestages nicht unangemessen, da diese Bezüge ohnehin anhand der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften nachvollzogen werden könnten.

Außerdem wird von den Antragstellern vorgeschlagen, den Bereich der Veröffentlichungen von anzeigepflichtigen Angaben zu erweitern. Ziel dieses Regelungsvorschlages sei eine schonende Veröffentlichung von Angaben, die auch die Interessen und die Grundrechte des einzelnen Abgeordneten ausreichend berücksichtige. Abweichend von der bisherigen Regelung sollten die veröffentlichungspflichtigen Angaben nicht mehr nur im Amtlichen Handbuch, sondern zusätzlich auch in einem als Bundestagsdrucksache erscheinenden jährlichen Bericht veröffentlicht werden. In die Veröffentlichungspflicht sollten künftig die anzeigepflichtigen Einkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages aus öffentlichen Kassen einbezogen werden. Eine weitreichende öffentliche Kontrolle könne eine unerwünschte Häufung von Mehrfachbezügen aus öffentlichen Kassen vermeiden helfen.

Zusätzlich beantragen die Antragsteller eine Ausweitung der Anzeige- und Veröffentlichungspflicht von Spenden an Mitglieder des Deutschen Bundestages. Die Grenze für die Anzeige von Spenden beim Präsidenten soll von 10 000 DM auf 5 000 DM abgesenkt werden, die Grenze für die Veröffentlichung von Spenden von 20 000 DM auf 10 000 DM. Diese Absenkung rechtfertige sich daraus, daß gerade aufgrund von Spenden erhebliche Interessenverflechtungen von Abgeordneten mit den Spendern herbeigeführt werden könnten.

- 5.3 Demgegenüber haben die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. im 1. Ausschuß vorgetragen, einer Änderung der bestehenden Verhaltensregeln bedürfe es nicht, auch nicht in den von der Fraktion der SPD kritisierten Teilen.

Die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages hätten das Ziel, potentielle Interessenkollisionen zwischen übernommenem

Mandat und ausgeübten beruflichen Tätigkeiten transparent zu gestalten. Gleichzeitig ergebe sich aus dieser Aufgabenstellung von Verhaltensregeln eine grundsätzliche Konfliktsituation. Auf der einen Seite bestehe ein berechtigtes Interesse der Öffentlichkeit, Einblick in das Verhalten des Mandatsträgers nehmen zu können; auf der anderen Seite sei auch der Abgeordnete Inhaber von Grundrechten. Hier seien insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die Berufsfreiheit und auch das Eigentumsrecht zu nennen. Daraus ergebe sich, daß eine Anzeigepflicht und die darauf fußende Veröffentlichung von Einkünften nur im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig sei.

Die gegenwärtig geltenden Verhaltensregeln trügen dieser Konfliktsituation hinreichend Rechnung und böten einen guten und ausreichenden Ausgleich der divergierenden Interessen. Diese Beurteilung der geltenden Verhaltensregeln spiegele sich auch im Ergebnis der öffentlichen Anhörung vom 12. Juni 1996 wider. Demgegenüber trügen die Vorschläge der Fraktion der SPD zu einer Verbesserung der Verhaltensregeln im Hinblick auf die oben dargestellten Grundsätze nicht bei. Insbesondere im Hinblick auf das Anliegen, Interessenkonflikte offenzulegen und zu vermeiden, führe der Antrag der Fraktion der SPD nicht weiter, da er unverhältnismäßig in die schützenswerten Rechtspositionen der Mitglieder des Deutschen Bundestages eingreife, ohne damit eine zielgerichtete Verbesserung der Transparenz zu verbinden.

Die Vorschläge der Fraktion der SPD zur Erweiterung der Anzeige- und Veröffentlichungspflichten stellen nach Auffassung der Ausschlußmehrheit einen unverhältnismäßigen Eingriff in schützenswerte Grundrechtspositionen der Mitglieder des Deutschen Bundestages aus den Artikeln 12 und 14 GG dar. Die angestrebte Regelung würde den Abgeordneten im Ergebnis dazu zwingen, seine persönlichen Einkommensverhältnisse komplett und vollständig offenzulegen. Ein nach-

vollziehbarer und rechtfertigender Grund für diesen weitergehenden Eingriff fehle. Zu bedenken sei insoweit auch, daß die entsprechenden Angaben beim einzelnen Bürger normalerweise dem Steuergeheimnis unterliegen.

Der Vorschlag zur Anzeige- und Veröffentlichungspflicht bei Einkünften aus öffentlichen Kassen sowie der Vorschlag, die Veröffentlichung der Angaben nach den Verhaltensregeln nicht nur im Amtlichen Handbuch, sondern auch zusätzlich in einer Bundestagsdrucksache vorzunehmen, vermöge ebenfalls nicht zu überzeugen. Zum einen erscheine ein solches Vorgehen nicht geeignet, Interessenkollisionen offenzulegen, zum anderen sei der Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung problematisch, da der Begriff der öffentlichen Kassen nicht genau genug definiert sei und sich insoweit ein breites Feld von Deutungsmöglichkeiten eröffne. Aus öffentlichen Kassen würden z. B. kommunale Sitzungsgelder, Abgeordnetenbezüge, aber auch Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gezahlt, im weiteren Sinne auch Zahlungen aus der Rentenversicherung, seien es Altersrenten, seien es Berufsunfähigkeitsrenten o. ä. Darüber hinaus bestehe aber eigentlich kein Anlaß für die Vorschrift, da aufgrund der biographischen Daten im Amtlichen Handbuch die entsprechende Transparenz im Zusammenhang mit dem einschlägigen gesetzlichen Vorschriften bereits sichergestellt sei, jedenfalls soweit es um die Frage von Amtsgehältern bzw. entsprechenden Altersgeldern gehe.

6. Der 1. Ausschuß hat den Antrag der Fraktion der SPD zur Änderung der Verhaltensregeln gemäß Anlage 1 GO-BT mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS abgelehnt. Gleichzeitig hat er beschlossen, dem Deutschen Bundestag die unveränderte Beibehaltung der geltenden Verhaltensregeln, wie sie in der Anlage 1 GO-BT verankert sind, zu empfehlen.

Bonn, den 30. Oktober 1997

Dieter Wiefelspütz

Vorsitzender und Berichterstatter

Jörg van Essen

Berichterstatter

Ulla Jelpke

Berichterstatterin

Simone Probst

Berichterstatterin

Dr. Berthold Reinartz

Berichterstatter

