

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Jörg van Essen, Rainer Funke, Ernst Burgbacher, Sibylle Laurischk, Gisela Piltz, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Karl Addicks, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Helga Daub, Horst Friedrich (Bayreuth), Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Michael Kauch, Jürgen Koppelin, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Eberhard Otto (Godern), Cornelia Pieper, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Dr. Dieter Thomae, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN
– Drucksachen 15/5671, 15/5846 –**

Entwurf eines Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

I. Transparenz ist notwendig

Die Wählerinnen und Wähler wollen wissen, wen sie wählen. Sie haben ein berechtigtes Interesse, zu erfahren, für welche Tätigkeiten die Abgeordneten neben der Wahrnehmung ihres Mandats Zeit einsetzen und in welchem Konflikt diese Tätigkeiten möglicherweise mit dem Mandat stehen. Transparenz ist geeignet, um möglichen Interessenkollisionen entgegenzuwirken. Die Wählerinnen und Wähler brauchen bestimmte Grundinformationen über den politischen, beruflichen und persönlichen Hintergrund des Abgeordneten. Abgeordnete stehen in besonderer Weise unter öffentlicher Beobachtung und zu Recht müssen besondere Maßstäbe angelegt werden. Es wird zumeist übersehen, dass sich der Deutsche Bundestag selbst Verhaltensregeln gegeben hat, die ein Großteil dessen bereits enthalten, was heute als angeblich neue Vorschläge diskutiert wird. Schon heute bestehen bereits umfangreiche Offenlegungspflichten.

Ein Mitglied des Bundestages ist verpflichtet, dem Bundestagspräsidenten seine Tätigkeiten aus der Zeit vor seiner Mitgliedschaft im Bundestag schriftlich anzuzeigen. Darunter gehören sein Beruf, Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates oder Beirates einer Gesellschaft oder einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts sowie Vereinbarungen, wo-

nach dem Mitglied des Bundestages während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen. Zudem sind die Abgeordneten verpflichtet, dem Bundestagspräsidenten schriftlich die Tätigkeiten anzuzeigen, die während der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag ausgeübt oder aufgenommen werden. Darunter fällt ebenfalls der Beruf, soweit er nicht im Hinblick auf die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag ruht. Zusätzlich zu den oben genannten Tätigkeiten sind anzeigepflichtig: Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes oder eines sonstigen leitenden Gremiums, eines Vereins oder einer Stiftung. Anzugeben sind ferner Funktionen in Verbänden oder ähnlichen Organisationen, Verträge über die Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten, die Erstattung von Gutachten sowie publizistische und Vortragstätigkeiten sowie das Halten und die Aufnahme von Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften, wenn dem Mitglied des Bundestages mehr als 25 Prozent der Stimmrechte zustehen. Diese Angaben werden im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages veröffentlicht. Bei Tätigkeiten und Verträgen, die während der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag aufgenommen werden, ist dem Bundestagspräsidenten auch die Höhe der Einkünfte anzuzeigen, sofern das Entgelt mehr als 3 000 Euro im Monat oder 18 000 Euro im Jahr übersteigt. Verstößt ein Abgeordneter gegen diese Pflichten, kann der Bundestagspräsident Ermittlungen anstellen. Die Feststellung des Bundestagspräsidenten, dass ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten verletzt hat, wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.

Diese Vorschriften sind notwendig. Sie dienen der Transparenz und haben sich grundsätzlich bewährt. Es hat sich bei allen Vorfällen der vergangenen Jahre, wo Abgeordnete durch tatsächliches oder vermeintliches Fehlverhalten aufgefallen sind, deutlich gezeigt, dass die Verhaltensregeln bereits in ihrer geltenden Fassung ein breites Spektrum bieten, um diese Fälle angemessen zu erfassen. Kein Fehlverhalten eines Abgeordneten blieb ohne gravierende Konsequenzen. Der Abgeordnete muss die gegen ihn erhobenen Vorwürfe darüber hinaus stets in vollem Umfang vor der Öffentlichkeit rechtfertigen. Andererseits gibt es aber keinen Grund, aufgrund des Fehlverhaltens einzelner Abgeordneter alle unter einen Generalverdacht zu stellen. Es gibt auch keinerlei Erkenntnisse, dass Regelverstöße bei Politikern häufiger vorkommen als in der Wirtschaft, im öffentlichen Dienst oder in anderen Bereichen. Ein anderer Eindruck entsteht bei Politikern deshalb, da sie unter ständiger öffentlicher Beobachtung stehen.

II. Grenzen der Transparenz

Der Ruf nach einer größeren Transparenz muss jedoch dort eine Grenze finden, wo die Privatsphäre des Abgeordneten und seine grundrechtlich geschützten Interessen betroffen sind.

Die Ausübung des Mandats steht im Mittelpunkt der Abgeordnetentätigkeit. Dies ist eine Selbstverständlichkeit. Im Hinblick auf Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG ist jedoch zweifelhaft, ob dies einfachgesetzlich normiert werden darf. Die politische Aussage muss jedoch klar sein: Die Wählerinnen und Wähler erwarten von den Abgeordneten zu Recht, dass sie ihrer Aufgabe als Volksvertreter nachkommen und daher den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die Ausübung des Mandats legen. Hier gilt es, dem Anspruch der Wählerinnen und Wähler gerecht zu werden und ihren Willen zu befolgen.

Auch Zuwendungen an den Abgeordneten mit Bezug zum Mandat ohne Gegenleistung darf es nicht geben. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem sog. Diätenurteil aus dem Jahre 1975 bereits klargestellt (BVerfGE 40, 296 (319)). Danach hat der Gesetzgeber gesetzliche Vorkehrungen dagegen zu schaffen, dass Abgeordnete Bezüge nur deshalb erhalten, „weil von ihnen im Hinblick auf das Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden Großorganisation

vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen.“ Andernfalls wird der Vorwurf der Interessenkollision nicht zu entkräften sein.

Den Abgeordneten muss aber auch weiterhin die Möglichkeit gegeben werden, neben der Ausübung des Mandats einer beruflichen Tätigkeit ob als Selbständige, Freiberufler oder eben auch als abhängiger Beschäftigter nachgehen zu können. Davon ging auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Diätenurteil aus (BVerfGE 40, 296 (318f.)). Oft wird in der Diskussion übersehen, dass der Anteil von Abgeordneten mit Kurzkarrieren erstaunlich hoch ist. Zirka 21 Prozent scheiden bereits nach der ersten, weitere 19 Prozent nach der zweiten Mandatszeit im Deutschen Bundestag aus und müssen den Wiedereinstieg in ihren alten Beruf finden. Anders als Angehörige des öffentlichen Dienstes oder Gewerkschaftsfunktionäre haben beispielsweise Angestellte in der freien Wirtschaft keine Rückkehrgarantie. Für diese Abgeordnete ist es daher außerordentlich wichtig, dass sie als auch während der Ausübung des Mandats ihre Berufsausübung beibehalten können, um nach dem Ausscheiden aus dem Mandat ohne Probleme in ihren alten Beruf zurückkehren zu können. Die Möglichkeit, in den alten Beruf zurückkehren zu können, dient auch dem Erhalt der Unabhängigkeit des Abgeordneten. Nur so ist gewährleistet, dass der Deutsche Bundestag einen repräsentativen, soziologischen Querschnitt der Bevölkerung abbildet. Eine Einschränkung von Nebentätigkeiten führt in der Konsequenz dazu, dass sich immer weniger Mittelständler und Freiberufler für eine Kandidatur für den Deutschen Bundestag entscheiden werden. Darauf hat der BDI in diesen Tagen zutreffend hingewiesen.

Abgeordnete sind neben ihrer Mandatsfunktion auch Grundrechtsträger. Wie jeder andere Bürger auch, können sie für alle Lebensbereiche, außerhalb ihrer Mandatsfunktion, beispielsweise den Schutz der Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung und Berufsfreiheit in Anspruch nehmen. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gibt dem Grundrechtsträger das Recht, selbst darüber zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen er persönliche Lebenssachverhalte offenbaren will. Eine umfangreiche Offenlegungspflicht aller Einkünfte aus Nebentätigkeiten ist im Hinblick auf dieses Grundrecht höchst bedenklich. Dies gilt um so mehr, als ein Schutz vor Zweckentfremdung dieser grundrechtlich geschützten Daten nicht vorhanden ist. Der Abgeordnete hat keine Kontrolle darüber, was mit seinen offen gelegten Daten geschieht und für welche Zwecke sie genutzt und möglicherweise missbraucht werden. Für freiberuflich und selbstständig tätige Abgeordnete entsteht ein besonderes Problem bei umfangreichen Offenlegungspflichten. Bei ihnen würden dadurch erhebliche Wettbewerbsnachteile entstehen. Die Konkurrenten könnten so Einblick in deren unternehmerische Tätigkeiten und deren Erfolg bekommen. Eine Offenlegung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Unternehmens durch die Bekanntgabe von Umsatz oder Gewinnzahlen schwächt die Position des selbstständig tätigen Abgeordneten als Teilnehmer auf dem freien Markt. Auch das vorgeschlagene Stufenmodell, nach dem die Abgeordneten ihre Einkünfte nach Stufen anzugeben haben, ist rechtlich bedenklich. Auch aus der Angabe eines Gesamtbetrages läßt sich zweifelsohne die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit von Freiberuflern oder Unternehmern ablesen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Betrag in Folgejahr kräftig sinkt oder steigt. Zudem ist das Stufenmodell in keiner Weise geeignet, dem Eingriffszweck gerecht zu werden, den Informationsanspruch der Öffentlichkeit zu befriedigen. Im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist daher bedenklich, ob der Grundrechtseingriff überhaupt gerechtfertigt werden kann. Hier ist zudem das Grundrecht auf Berufsfreiheit tangiert. Freiberufler und Selbstständige würden durch diese Eingriffe in ihre Rechtspositionen von einer Kandidatur für den Deutschen Bundestag abgehalten. Der „gläserne Abgeordnete“ würde im Ergebnis zu einem Instrument werden, mit dem die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages gesteuert würde. Es kann auch keine unterschiedliche Behandlung

von Abgeordneten geben, die nebenher angestellt oder selbstständig tätig sind. Abgeordnete, die nebenher in einem unselbstständigen Angestelltenverhältnis tätig sind, dürfen nicht strengeren Offenlegungspflichten unterliegen, wie selbstständig tätige Abgeordnete. Eine mögliche Ungleichbehandlung wäre im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz nicht zu vertreten. Zu beachten ist darüber hinaus der Schutz der Grundrechte Dritter. Ehepartner, Geschäftspartner und Mitgesellschafter der Abgeordneten wären von der Offenlegung in gleicher Weise betroffen. Auch über sie werden der Öffentlichkeit Informationen mitgeteilt. Hier kann die Offenlegungspflicht bei dem betroffenen Dritten eine Gefährdung seiner wirtschaftlichen Existenz auslösen. Dieses Problem wird von dem Gesetzentwurf zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und dem Antrag zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in keiner Weise berücksichtigt. Der Deutsche Bundestag lehnt deshalb die vorgeschlagenen Änderungen ab.

III. Sanktionen bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Einführung von Sanktionen bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln. Entgegen ursprünglichen Absichten ist es in den Beratungen der Rechtstellungskommission gelungen, in einem Rechtsstaat selbstverständliche Sicherungen wie die Anhörung des Betroffenen vor der Einleitung und nach Beendigung der Ermittlungen und insbesondere Verjährungsregelungen aufzunehmen. Der Deutsche Bundestag hat erhebliche rechtliche und tatsächliche Zweifel, ob nicht nur Tätigkeiten ohne Gegenleistungen, sondern auch die ohne angemessene Gegenleistungen sanktioniert werden könne. Beratungsleistungen zum Beispiel sind oft ohne konkret festgelegten Marktwert. Dies darf sich in einem Rechtsstaat nicht zu Lasten der betroffenen Abgeordneten auswirken.

IV. Wir brauchen eine strukturelle Reform der Abgeordnetenentschädigung

Die Diskussion über eine Verschärfung der Verhaltensregeln lenkt von einem anderen Thema im Bereich des Abgeordnetenrechts ab, in dem ungleich mehr Bedarf für eine grundlegende Reform hin zu mehr Transparenz und Offenheit besteht.

Kaum ein Thema erregt in konsequenter Regelmäßigkeit so die Gemüter der Öffentlichkeit wie die Diskussion über die Politikerbezüge. Die Kritik beginnt meist mit dem Vorwurf der Selbstbedienung, da die Abgeordneten selbst über Struktur und Umfang der Bezüge entscheiden. Dabei wird übersehen, dass dies nicht dem Willen der Abgeordneten entspricht, sondern durch das Bundesverfassungsgericht so entschieden ist. Das Abgeordnetengesetz sieht vor, dass sich die Abgeordnetenentschädigung an den Bezügen von obersten Bundesrichtern orientieren soll. Es ist jedoch ein Irrweg, Abgeordnete wie Beamte zu behandeln und ihre Diäten an bestimmte Besoldungsgruppen zu koppeln. Abgeordnete sind keine Richter und keine Beamten und gehören nicht dem öffentlichen Dienst an. Sie sind allein dem Wähler gegenüber verantwortlich. Auch hier gilt es, für mehr Transparenz und Offenheit zu sorgen.

Notwendig ist die Einsetzung einer unabhängigen Sachverständigenkommission, die vom Bundespräsidenten berufen wird. Zu ihr sollen auch Kritiker wie der Bund der Steuerzahler gehören. Hierzu bedarf es einer Grundgesetzänderung und einer Änderung des Abgeordnetengesetzes. Die Kommission soll jährlich die Diätenhöhe verbindlich festsetzen. Nur so kann der Vorwurf der Selbstbedienung entkräftet werden und damit das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in eine an objektiven Maßstäben orientierte Entscheidung über die Anpassung der Abgeordnetenentschädigung wiedergewonnen und somit das Ansehen des Deutschen Bundestages insgesamt gestärkt werden. Die Abgeordneten-

entschädigung soll die Unabhängigkeit der Ausübung des Mandats sichern. Dies ist eine zwingende Konsequenz aus Artikel 38 des Grundgesetzes, der Wesen und Auftrag des Mandats bestimmt und den Abgeordneten von Weisungen und Aufträgen freistellt. An diesen Vorgaben muss sich die Kommission orientieren. Die Kommission soll darüber hinaus auch Vorschläge zur Reform der Alterssicherung für Abgeordnete erarbeiten. 1977 wurde die eigenständige beitragsgebundene Altersversicherung für Abgeordnete aufgegeben und ein beamtenrechtlicher Pensionsanspruch eingeführt. Nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen sind Abgeordnete jedoch weder Beamte noch Angestellte. Sie sollten deshalb in Zukunft weder die beamtenähnlichen Pensionen erhalten noch in die Rentenkasse einzahlen. Die Abgeordnetenentschädigung soll die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Abgeordneten während des Mandats sichern und nicht im Alter. Wir fordern eine größere Eigenverantwortung der Abgeordneten für ihre eigene Altersversorgung und eine Abkehr vom beamtenrechtlichen Pensionsanspruch. Es ist ganz allein Sache des Abgeordneten, Vorsorge für den Fall der Arbeitsunfähigkeit und des Alters zu treffen. In allen anderen freien Berufen ist das üblich. Bei diesen berufsständischen Versorgungswerken gibt es keinerlei Handlungsbedarf, da diese Alterssicherungssysteme sehr effizient sind und ohne jede staatliche Unterstützung auskommen.

Berlin, den 27. Juni 2005

Jörg van Essen
Rainer Funke
Ernst Burgbacher
Sibylle Laurischk
Gisela Piltz
Dr. Hermann Otto Solms
Dr. Karl Addicks
Rainer Brüderle
Angelika Brunkhorst
Helga Daub
Horst Friedrich (Bayreuth)
Joachim Günther (Plauen)
Dr. Christel Happach-Kasan
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich
Michael Kauch
Jürgen Koppelin
Harald Leibrecht
Ina Lenke
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Eberhard Otto (Godern)
Cornelia Pieper
Dr. Max Stadler
Dr. Rainer Stinner
Dr. Dieter Thomae
Jürgen Türk
Dr. Claudia Winterstein
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

