

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Jan Korte, Friedrich Straetmanns, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Ulla Jelpke, Niema Movassat, Petra Pau, Martina Renner, Kersten Steinke, Jessica Tatti und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Transparenz von Aktienoptionen und Unternehmensbeteiligungen, Verbot der Tätigkeit als bezahlte Interessenvertreter und der Spendenannahme

A. Problem

Interessenvertretung, auch entgeltliche, gegenüber dem Bundestag und seinen Mitgliedern ist im Grundsatz nicht zu kritisieren, solange sie transparent erfolgt. Wenn jedoch gerade Abgeordnete dafür entgeltlich beschäftigt werden, als bezahlte Interessenvertreter für Dritte gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung die Interessen des Dritten zu vertreten, gerät die Unabhängigkeit des Mandats zwingend in Gefahr. Eine Interessenkollision ist unausweichlich.

Die Abgeordneten sind „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG)). Entgeltliche Interessenvertretung für Dritte (Lobbytätigkeit) als bezahlte Nebentätigkeit widerspricht dieser Unabhängigkeit. Der Grundgedanke, dass die Annahme geldwerter Zuwendungen abhängig macht und gerade im Gegenzug zur Interessenvertretung unzulässig ist, liegt schon dem Regelungssystem des § 44a des Abgeordnetengesetzes (AbgG) zugrunde. Unzulässig ist danach insbesondere, wenn Abgeordnete Geld oder geldwerte Zuwendungen annehmen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird (§ 44a Absatz 2 Satz 2 AbgG). Für die Ausübung des Mandats darf ein Mitglied des Bundestages zudem keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen (§ 44a Absatz 2 Satz 1 AbgG).

Zwar sind Nebentätigkeiten grundsätzlich gemäß § 44a Absatz 1 Satz 2 AbgG zulässig. Wenn es sich jedoch gerade um die entgeltliche Tätigkeit der „Durchsetzung und Vertretung der Interessen des Leistenden“ im Bundestag und gegenüber der Bundesregierung handelt, darf diese Tätigkeit nicht – im Widerspruch zum Regelungsgehalt der vorgenannten Annahmeverbote des § 44a Absatz 2 AbgG – zulässig sein. Misstrauen statt Vertrauen in die Unabhängigkeit des Mandats wäre die logische Folge. Dies schadet der parlamentarischen Demokratie.

Die bisher zulässige Spende an parteiangehörige Abgeordnete ist nicht sinnvoll von der unzulässigen gegenleistungslosen Zuwendung (§ 44a Absatz 2 Satz 3 AbgG) abzugrenzen. Solche Spenden bergen die Gefahr der Abhängigkeit von den Interessen einzelner Spenderinnen und Spender in besonderem Maße.

Es hat einen irritierenden Fall eines Abgeordneten gegeben, der die Notwendigkeit der klarstellenden Regelung der verpflichtenden Anzeige und Veröffentlichung von Aktienoptionen und anderen Optionen auf Gesellschaftsanteile gezeigt hat. Die Notwendigkeit der Ausweitung der Anzeige von Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften hat sich ebenfalls gezeigt, da sich bereits unterhalb eines Anteils von 25 Prozent der Anteile bedeutsame Interessenverknüpfungen ergeben können. Beispielsweise bei sehr werthaltigen Aktiengesellschaften wäre ein Handeln im Sinne einer solchen Aktiengesellschaft schnell in hohem Maße finanziell attraktiv, ohne dass derzeit solche Beteiligungen für die Öffentlichkeit und andere Abgeordnete transparent sind.

B. Lösung

Die entgeltliche Tätigkeit von Mitgliedern des Bundestages als Interessenvertreter für Dritte (entgeltliche Lobbytätigkeit) im Bundestag sowie gegenüber der Bundesregierung wird als unzulässig untersagt.

Die Annahme von Spenden wird parteiangehörigen Abgeordneten untersagt.

Zulässig bleibt zukünftig aus verfassungsrechtlichen Gründen nur die Annahme von Spenden durch parteiunabhängige Abgeordnete. Die finanzielle Unterstützung einer parteiunabhängigen Kandidatur im Wahlkreis wird so weiterhin ermöglicht. Für die dann noch zulässigen Spenden sollte auch die Anzeigepflicht transparenter gestaltet werden. Dies soll durch gesonderte Vorlage zur Änderung der Geschäftsordnung (§ 4 Verhaltensregeln) erfolgen. Vorgeschlagen wird dort, die Grenze für die Anzeigepflicht auf 500 Euro und für die Veröffentlichungspflicht auf 1.000 Euro abzusenken.

Einem Mitglied des Bundestages zugewendete Optionen auf Gesellschaftsanteile – wie Aktienoptionen – müssen künftig stets offengelegt werden. Beteiligungen an Personen und Aktiengesellschaften sind zukünftig bereits ab einer Beteiligung von 5 Prozent der Anteile anzuzeigen.

Gesondert ist die Änderung der Verhaltensregeln zur Umsetzung der vorgenannten Regelungen auf geschäftsordnungsrechtlicher Ebene vorzunehmen.

C. Alternativen

Es könnte die bloße Erweiterung der Transparenzpflichten für die Nebentätigkeit Abgeordneter als entgeltliche Interessenvertreter für Dritte erwogen werden. Für die Tätigkeit als entgeltliche Interessenvertreter für Dritte im Bundestag und gegenüber der Bundesregierung gilt jedoch stets die Feststellung, dass die Unabhängigkeit des Mandats in ihren Grundfesten betroffen ist, wenn das Vertreten von Interessen für Dritte im Bundestag und gegenüber der Bundesregierung durch einen Abgeordneten erkaufte und nicht im freien demokratischen Prozess erreicht wird. Eine Trennung zwischen Mandatsausübung und Interessenvertretung für Dritte im Bundestag und gegenüber der Bundesregierung ist nicht möglich. Denn Mandatsausübung ist Interessenvertretung.

Der Widerspruch zwischen der Unabhängigkeit des Mandats und der Abhängigkeit durch Bezahlung für die Interessenvertretung für Dritte kann sinnvoll und

praktikabel nur zugunsten der Unabhängigkeit des Mandats aufgelöst werden, indem die Tätigkeit als entgeltlicher Interessenvertreter für Dritte im Bundestag und gegenüber der Bundesregierung ausdrücklich gesetzlich untersagt wird.

Nur die Teilnahme an Abstimmungen im Bundestag für solche Abgeordneten alternativ (teilweise) zu untersagen, wäre zum einen nicht praktikabel umsetz- und kontrollierbar, zum anderen wären damit nicht alle Facetten der entgeltlichen Interessenvertretung für Dritte abgedeckt. Sie besteht auch und gerade in der diskursiven Einwirkung auf andere Abgeordnete und die Bundesregierung.

Spenden an Abgeordnete könnten alternativ weiter gänzlich „unberührt“ und damit zulässig bleiben (§ 44a Absatz 2 Satz 4 AbgG). Dies hätte jedoch die Fortgeltung des Wertungswiderspruchs zur Folge, der die Akzeptanz des Systems der Offenlegung von Nebeneinkünften beeinträchtigt. Denn niemand kann überzeugend erläutern, worin der wesentliche Unterschied zwischen den gegenleistungslosen Zuwendungen, die schon unzulässig sind (§ 44a Absatz 2 Satz 3 AbgG) und den Spenden, die ebenfalls gegenleistungslose Zuwendungen, aber bisher zulässig sind, genau besteht. Im Gegensatz zu parteilosen Abgeordneten besteht bei den parteiangehörigen Abgeordneten auch keine Notwendigkeit, etwa für den Wahlkampf, solche Spenden empfangen zu dürfen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Nicht bekannt.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Bundestagsverwaltung entstehen Kosten in unbekannter Höhe für die Beratung und Aufklärung der ggf. auftretenden Fälle von Zuwiderhandlungen und für Veröffentlichungen. Sollte der zusätzliche Aufwand nicht mit den vorhandenen personellen Ressourcen zu bewältigen sein, muss dem zuständigen Referat eine zusätzliche Referentenstelle zugewiesen werden.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Transparenz von Aktienoptionen und Unternehmensbeteiligungen, Verbot der Tätigkeit als bezahlte Interessenvertreter sowie der Spendenannahme

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Abgeordnetengesetzes

Das Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 44a wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Die entgeltliche Tätigkeit als Interessenvertreter für einen Dritten im Bundestag oder gegenüber der Bundesregierung ist neben dem Mandat unzulässig.“

b) Absatz 2 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Die Entgegennahme von Spenden ist für Mitglieder des Bundestages, die einer Partei angehören, unzulässig; im Übrigen bleibt sie unberührt.“

c) In Absatz 3 Satz 1 wird nach dem Wort „Zuwendungen“ ein Komma und das Wort „Spenden“ eingefügt.

d) Absatz 4 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Tätigkeiten vor Übernahme des Mandats sowie Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können, Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften sowie Optionen auf Gesellschaftsanteile sind nach Maßgabe der Verhaltensregeln (§ 44b) anzuzeigen und zu veröffentlichen.“

bb) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Werden anzeigepflichtige Tätigkeiten, Spenden, Einkünfte, Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften oder Optionen auf Gesellschaftsanteile nicht angezeigt oder wird gegen das Tätigkeitsverbot gemäß Absatz 1 Satz 3 oder gegen die Pflichten aus Absatz 2 verstoßen, kann das Präsidium ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festsetzen.“

2. Nach § 44b Nummer 2 wird folgende Nummer 2a eingefügt:

„2a. die Pflicht zur Anzeige von Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften ab 5 Prozent der Anteile sowie von Aktienoptionen und anderen Optionen auf Gesellschaftsanteile“.

Artikel 2

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a dieses Gesetzes tritt am Tag der ersten Sitzung des 20. Deutschen Bundestages in Kraft. Der Tag des Inkrafttretens ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Berlin, den 15. Dezember 2020

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Änderungen des Abgeordnetengesetzes führen das bisherige Regelungssystem konsequent fort und setzen zugleich eine Forderung der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption GRECO um (vgl. GRECO, Dritte Evaluierungsrunde, 4. Dezember 2009, Thema II, Empfehlung iv).

Zum einen ist es erforderlich, die Tätigkeit der entgeltlichen Interessenvertretung für Dritte strikt von der Ausübung des Mandats im Bundestag und gegenüber der Bundesregierung abzugrenzen und zu untersagen. Das mögliche mildere Mittel der Transparenz ist nicht geeignet, den Grundwiderspruch zwischen Unabhängigkeit des Mandats einerseits und Abhängigkeit durch entgeltliche Vertretung der Interessen für Dritte andererseits aufzulösen. Die Annahme von Zuwendungen gerade für die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden und für die Ausübung des Mandats ist bereits nach geltender Rechtslage unzulässig (vgl. § 44a Absatz 2 Satz 1 und 2 AbgG). Es kann keinen Unterschied machen, ob die Annahme einer Zahlung als Gegenleistung für die „Tätigkeit“ der Interessenvertretung für Dritte neben dem Mandat oder in Erwartung der Interessenvertretung („nur deshalb gewährt“) erfolgt. Die (dauerhafte) Tätigkeit der Interessenvertretung für Dritte gegen Entgelt durch Mandatsträger ist sogar noch schwerwiegender; sie ist als solche aber im Gegensatz dazu nicht ausdrücklich gesetzlich untersagt.

Die gesetzliche Regelung des Verbots der entgeltlichen Tätigkeit der Interessenvertretung für Dritte im Bundestag und gegenüber der Bundesregierung ist nur folgerichtig.

Zur Mandatsausübung von Mitgliedern des Bundestages gehört als eine tragende Säule das Vertreten von Interessen im Bundestag und gegenüber der Bundesregierung, die vom Bundestag kontrolliert wird. Die von Abgeordneten wahrgenommenen Interessen werden naturgemäß von Wählerinnen und Wählern, den Parteien und Fraktionen, anderen Abgeordneten, aber auch Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern beeinflusst. Die strukturelle Abhängigkeit der Abgeordneten vom Wählerwillen ist konstituierend für die parlamentarische Demokratie. Die persönliche finanzielle Abhängigkeit der Abgeordneten von zahlenden Interessenten ist es nicht; ganz im Gegenteil.

Abzugrenzen von der unschädlichen Einflussnahme durch den Austausch von Argumenten und Gedanken mit Dritten ist die Bezahlung durch Dritte für entgeltliche Interessensvertretung. Die Entgegennahme von geldwerten Zuwendungen macht (potenziell) abhängig.

Die bezahlte Interessenvertretung für Dritte etwa gegenüber der Bundesregierung mit möglichen speziellen Konflikten oder auch möglichen Vorteilen aus angepasstem Verhalten gefährdet die unabhängige Kontrolltätigkeit, die doch zugleich wichtiger Inhalt des Mandats ist. Zugleich besteht etwa potentiell die Gefahr der Nutzung des Wissens aus der Mandats-tätigkeit oder der besseren Zugangsmöglichkeiten, die aus dem Mandat folgen, im Rahmen der entgeltlichen Interessenvertretung für Dritte gegenüber der Bundesregierung, also um des eigenen finanziellen Vorteils willen. Dies steht im Widerspruch zur Unabhängigkeit.

Unbeschadet der Verpflichtung, die Mandats-tätigkeit in den Mittelpunkt der Tätigkeit zu stellen, dürfen Mitglieder des Bundestages Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich ausüben (§ 44a Absatz 1 Satz 2 AbgG). Dahinter steht die Grundüberlegung, dass Abgeordnete stets auf Zeit mandatiert sind und nach dem Mandat ihre bisherige berufliche Tätigkeit wieder ausüben. Die Fortführung beruflicher Tätigkeit neben dem Mandat soll (gerade auch für Selbständige) das berufliche Auskommen nach Beendigung der Mandats-tätigkeit sicherstellen und die Unabhängigkeit des Mandats sichern.

Die entgeltliche Tätigkeit der Interessenvertretung für Dritte bringt jedoch gerade nicht mehr, sondern weniger Unabhängigkeit als Abgeordnete. Sie steht sogar in unauflösbarem Widerspruch zum unabhängigen Mandat. Das

bloße zeitliche Spannungsverhältnis zwischen Nebentätigkeit und Mandatsausübung wird als Ausdruck praktischer Konkordanz hingenommen. Bei der Tätigkeit der entgeltlichen Interessenvertretung für Dritte im Bundestag und gegenüber der Bundesregierung besteht das Problem jedoch nicht nur in der zeitlichen Beanspruchung, sondern die Tätigkeit steht als solche schon ganz im Widerspruch zur Unabhängigkeit des Mandats. Sie stellt zugleich stets auch einen Fall der Annahme von Vermögensvorteilen, die als solche bereits nach § 44a Absatz 2 Satz 1 und 2 AbgG als Beeinflussungszahlung unzulässig ist, dar.

Die bloße Offenlegung des Konflikts ist ungeeignet, die Unabhängigkeit des Mandats hinreichend zu sichern, da die Mandatsausübung selbst gerade Ziel der zahlenden Einflussnahme ist. Das kann nicht hingenommen werden.

Das alternativ denkbare Verbot der Beteiligung an Abstimmungen im Bundestag in den Bereichen der entgeltlichen Interessenvertretungs-Tätigkeit ist in der Abwägung zwischen der Funktionsfähigkeit des Bundestages und der Freiheit des Abgeordneten ebenfalls ungeeignet, auch da die Abstimmung im Bundestag zwar die schwerwiegendste, nicht jedoch die einzige Handlung im Rahmen der entgeltlichen Tätigkeit der Interessenvertretung für Dritte im Bundestag ist. Sie findet auch in Gesprächen und Diskussionen mit anderen Abgeordneten und der Bundesregierung, auch unabhängig von Abstimmungen statt. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: „Wird das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes, das heißt die Gesamtheit seiner Mitglieder, angemessen repräsentiert, so muss die Mitwirkung aller Abgeordneten bei derartigen Entscheidungen nach Möglichkeit und im Rahmen des im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes Vertretbaren sichergestellt sein. Es entspricht dem Prinzip der repräsentativen Demokratie und liegt im konkreten Interesse des Wählers und der Bevölkerung insgesamt, dass der Abgeordnete sein ihm anvertrautes Amt auch tatsächlich ausübt. Nur so kann das Parlament möglichst vollständig, das heißt unter aktiver Teilnahme aller Abgeordneten seine Aufgaben wahrnehmen (vgl. BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06 u. a., Rz. 210).

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in der zitierten Entscheidung bereits klargestellt, „dass der Abgeordnete daher verpflichtet ist, konkrete Interessenkonflikte, die sich für ihn aus entgeltlichen Tätigkeiten außerhalb des Mandats ergeben, durch Nichtübernahme der konfliktbegründenden Tätigkeit statt durch Nichtausübung des Mandats zu vermeiden.“ (BVerfG, a. a. O., Rz. 228).

Dies wird wie folgt begründet: „Vor allem zielt die Verfassungsnorm des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, indem sie den Abgeordneten zum Vertreter des ganzen Volkes bestimmt und ihn in dieser Eigenschaft für weisungsfrei und nur seinem Gewissen unterworfen erklärt, auch auf Unabhängigkeit von Interessengruppen... Dabei geht es nicht zuletzt um Unabhängigkeit von Interessenten, die ihre Sonderinteressen im Parlament mit Anreizen durchzusetzen suchen, die sich an das finanzielle Eigeninteresse von Abgeordneten wenden. Die Wahrung der Unabhängigkeit der Abgeordneten nach dieser Seite hin hat besonders hohes Gewicht; denn hier geht es um die Unabhängigkeit gegenüber Einwirkungen, die – anders als der Einfluss der Parteien und Fraktionen im Prozess der politischen Willensbildung – nicht durch Entscheidungen des Wählers vermittelt sind“. (BVerfG, a. a. O., Rz. 222) Und weiter: „Sowohl Angestelltenverhältnisse im Bereich der freien Berufe als auch die freien Berufe selbst bieten vielfältige Möglichkeiten, politischen Einfluss durch ein Bundestagsmandat für die außerhalb des Mandats ausgeübte Berufstätigkeit gewinnbringend zu nutzen, und gerade von dieser Möglichkeit gehen besondere Gefahren für die Unabhängigkeit der Mandatsausübung und die Bereitschaft, das Mandat in den Mittelpunkt der Tätigkeit zu stellen, aus.“ (BVerfG, a. a. O., Rz. 224)

Die Freiheit der Abgeordneten zur Berufsausübung findet dort ihre Grenzen, wo es zu einer intransparenten Überlagerung und Verquickung eigener finanzieller Interessen mit den Aufgaben des Mandats kommt. Ein Mitglied des Bundestages, das gegen Entgelt eines Dritten neben dem Mandat lobbyiert und gerade dafür bezahlt wird, die Interessen des Leistenden im Bundestag oder gegenüber der Bundesregierung zu vertreten, übt eine intransparente und gefährliche Doppelrolle aus. Was gerade Inhalt der Mandats-tätigkeit ist – die Durchsetzung und Vertretung von Interessen im Bundestag und gegenüber der Bundesregierung, bis hin zur Abstimmung in diesem Sinne, die notwendig getragen ist von Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit – kann nicht zugleich Inhalt einer abhängig machenden, entgeltlichen Tätigkeit für Dritte sein. Die Beauftragung mit der Vertretung der Interessen des Leistenden steht in unauflösbarem Widerspruch zur Unabhängigkeit des Mandats. Die Besorgnis der Befangenheit ist offensichtlich.

Die Geschäftsordnung des EU-Parlaments enthält eine ähnliche Regelung. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments gehen danach im Rahmen ihres Mandats „keiner bezahlten gewerblichen Lobbytätigkeit nach, die in

unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beschlussfassungsprozess der Union steht“ (Artikel 2 Buchstabe c der Anlage 1 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments für die 9. Wahlperiode (2019 bis 2024)).

Darüber hinaus ist die Annahme von Spenden durch parteiangehörige Abgeordnete zu untersagen. Abgeordnete, die Parteien angehören, sind zum einen nicht auf Spenden angewiesen, was auch die wohl geringe Verbreitung gegenüber Parteispenden zeigt. Letzteres ist ein weiteres Argument zugunsten des Spendenannahmeverbots (vgl. dazu auch GRECO, Dritte Evaluierungsrunde, Greco-RC-III (2011) 9E, Rz. 43). Schon die vom früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker eingesetzte Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung empfahl Direktspenden an Abgeordnete zu verbieten: „Dagegen sollten „Direktspenden“ an Abgeordnete – zu welchem Zweck auch immer – generell für unzulässig erklärt werden. Unter dem Aspekt der Parteienfinanzierung ist bei ihnen danach zu unterscheiden, ob sie dem Abgeordneten selbst für seine Mandatstätigkeit oder über ihn der Partei zugewendet werden sollen. Im zuletzt genannten Fall ist der Abgeordnete lediglich „Empfangsbote“ und hat die Spende unverzüglich bei der Gebietsgliederung seiner Partei abzuliefern, für die sie bestimmt ist (sog. „Durchlaufspenden“). Erhält jedoch der Abgeordnete Geld für seine Mandatstätigkeit, besteht die Gefahr, daß mit solchen Zuwendungen ein sachwidriger Einfluss auf die Ausübung seines öffentlichen Amtes genommen werden soll“, (Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 31).

Die gemäß § 44a Absatz 2 Satz 3 AbgG unzulässige gegenleistungslose Zuwendung ist von der bislang zulässigen Spende zudem nicht sinnvoll zu unterscheiden. Die Gefahr, die von der gegenleistungslosen Zuwendung ausgeht, geht auch von der Spende aus. Diese Gefahr ist nicht – wie im Fall der parteiunabhängigen Abgeordneten – aus verfassungsrechtlichen Gründen hinzunehmen.

Zudem hat es einen irritierenden Fall eines Abgeordneten gegeben, der die Notwendigkeit der (klarstellenden) Regelung der verpflichtenden Anzeige und Veröffentlichung von Optionen auf Geschäftsanteile, wie Aktienoptionen, gezeigt hat. Beteiligungen der Mitglieder des Bundestages an Kapital- und Personengesellschaften müssen zukünftig nach der insoweit eindeutigen gesetzlichen Neuregelung ab einer geringeren Schwelle, nämlich schon ab 5 der Anteile (statt bisher ab 25 Prozent der Stimmrechte nach Nummer 7 der Ausführungsbestimmungen des Präsidenten) angezeigt und veröffentlicht werden. Die derzeitige Schwelle liegt offensichtlich zu hoch, um bedeutsame Interessenverknüpfungen transparent zu machen.

II. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz folgt aus Artikel 38 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG).

III. Evaluation

Die Regelungen sollten im Hinblick auf die Wirksamkeit und die Folgen vom Bundestag evaluiert werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Abgeordnetengesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 44a AbgG)

Zu Buchstabe a (§ 44a Absatz 1)

Die Neuregelung in § 44a Absatz 1 Satz 3 AbgG sieht vor, dass die entgeltliche Tätigkeit als Interessenvertreter für Dritte (Lobbytätigkeit) neben dem Mandat unzulässig ist; dies gilt (nur) für die entgeltliche Interessenvertretung für Dritte im Bundestag und gegenüber der Bundesregierung. Dritte sind insbesondere die in dem Lobbyregister bei dem Deutschen Bundestag registrierten Personen, aber auch sonstige Personen.

Entgeltliche Interessenvertretung für Dritte liegt dann vor, wenn im Sinne des Dritten Einfluss auf Entscheidungsfindung im Bundestag, also auch gegenüber seinen Mitgliedern, oder gegenüber der Bundesregierung genommen werden oder dies versucht werden soll und diese Leistung des Mitgliedes des Bundestages gegen Entgelt erfolgt

bzw. erfolgen soll. Für die Bestimmung des Begriffs der Interessenvertretung kann ergänzend auf die bereits in § 44a Absatz 2 Satz 2 Abgeordnetengesetz (AbgG) vorgenommene Definition zurückgegriffen werden.

Altruistische Interessenvertretung für Dritte als Nebentätigkeit, etwa im Ehrenamt, ist weiter zulässig. Nicht altruistisch ist die Tätigkeit jedoch, wenn geldwerte Vorteile bzw. Vermögensvorteile erst später zugewendet werden sollen oder wenn nur die Option auf einen (möglicherweise erst später sich realisierenden) Vermögensvorteil zugewendet wird.

Wenn die entgeltliche Tätigkeit der Interessenvertretung für Dritte im Bundestag oder gegenüber der Bundesregierung als eine von vertragsgemäß mehreren Aufgaben erfolgt, ist (nur) diese jedenfalls unzulässig.

Nicht vom Verbot erfasst sind Tätigkeiten in jeglichen Gremien, in die das Mitglied des Bundestages gerade in dieser Eigenschaft vom Bundestag, auch auf Vorschlag einer Fraktion, entsendet oder gewählt wird. Dies gilt auch dann, wenn eine Aufwandspauschale durch das Gremium gezahlt wird. Zum einen wird das Geld ja vom Gremium bezahlt. Zudem erfasst nach der ratio das Merkmal der „Entgeltlichkeit“ (als etwaiges Mittel der finanziellen Beeinflussung) schon im Grundsatz nicht die bloße Abgeltung des Aufwands durch eine reguläre Aufwandspauschale eines Gremiums, in das das Mitglied des Bundestages entsendet oder gewählt wird.

Bei der Evaluierung der Vorschrift ist auf mögliche, in der Praxis sich herausstellende Umgehungstatbestände besonders zu achten und ggf. nach zu justieren.

Zu Buchstabe b (§ 44a Absatz 2)

Mitglieder des Bundestages, die Parteimitglieder sind, dürfen gemäß § 44a Absatz 2 Satz 4 AbgG-E keine Spenden annehmen. Im Übrigen bleibt die Annahme von Spenden unberührt.

Zu Buchstabe c (§ 44a Absatz 3)

§ 44a Absatz 3 AbgG findet auch auf Spenden Anwendung; die unzulässig angenommene Spende ist dem Bundeshaushalt zuzuführen. Dies wird hier klarstellend geregelt.

Zu Buchstabe d (§ 44a Absatz 4)

Einem Mitglied des Bundestages zugewendete Optionen auf Gesellschaftsanteile, wie Aktienoptionen, müssen zukünftig stets offengelegt werden. Zudem sind Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften ab einer Schwelle von 5 Prozent der Anteile anzuzeigen und zu veröffentlichen.

Das Ordnungsgeld kann gemäß § 44a Absatz 4 Satz 2 AbgG-E zukünftig bei Zuwiderhandlungen gegen das neu geregelte Spendenannahmeverbot nach § 44a Absatz 2 Satz 4 (Verstoß gegen Pflichten aus Absatz 2), gegen die Pflichten zur Anzeige der Option auf Gesellschaftsanteile und Beteiligung an Kapital- und Personengesellschaften und auch – ab Beginn der 20. Wahlperiode – bei Zuwiderhandlung gegen das neu eingeführte Verbot der entgeltlichen Tätigkeit als Interessenvertreter für einen Dritten im Bundestag oder gegenüber der Bundesregierung (Verstoß gegen das Tätigkeitsverbot gemäß Absatz 1 Satz 3) bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festgesetzt werden.

Zu Nummer 2 (§ 44b Nummer 2a)

§ 44b Nummer 2a AbgG-E enthält die Regelung zu den Verhaltensregeln über die Pflicht zur Anzeige von Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften ab fünf Prozent der Anteile sowie von Aktienoptionen und anderen Optionen auf Gesellschaftsanteilen. Die „Veröffentlichung von Angaben“ ist bereits in Nummer 4 geregelt und erfasst zukünftig auch diese Anzeigen.

Die Verhaltensregeln sind demnach für die Umsetzung der vorgenannten Regelungen auf geschäftsordnungsrechtlicher Ebene noch entsprechend anzupassen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Zu Absatz 1

Die Regelungen des Gesetzes treten – mit Ausnahme der in Absatz 2 genannten Änderung – am Tag der Verkündung in Kraft. Auch die Ordnungswidrigkeitsregelung tritt insgesamt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Der dort – neben den sofort geltenden Tatbeständen des Verstoßes gegen Pflichten zur Beteiligungsanzeige und zur Anzeige der Option auf Gesellschaftsanteile – neu geregelte Verstoß „gegen das Tätigkeitsverbot gemäß Absatz 1

Satz 3 AbgG“ setzt naturgemäß dessen Inkrafttreten voraus, das jedoch gemäß Absatz 2 erst mit Beginn der 20. Wahlperiode eintritt. Daher wird auch die Ordnungsgeldvorschrift bezüglich des Verstoßes gegen das Tätigkeitsverbot gemäß § 44a Absatz 1 Satz 3 AbgG-E erst mit Beginn der 20. Wahlperiode anwendbar. Gegen die sofortige Sanktionierung der übrigen Bestimmungen sind keine durchgreifenden Bedenken erkennbar.

Zu Absatz 2

Das Verbot der entgeltlichen Tätigkeit als Interessenvertreter (§ 44a Absatz 1 Satz 3 AbgG-E) tritt gemäß Absatz 2 erst mit Beginn der 20. Wahlperiode in Kraft. Um zu gewährleisten, dass für (zukünftige und jetzige) Abgeordnete zum Zeitpunkt ihrer Bewerbung um das Mandat im Bundestag der wesentliche Umfang von Rechten und Pflichten sowie zulässige Tätigkeiten feststehen und sie sich danach entsprechend richten und rechtzeitig darauf einstellen können, tritt das Gesetz in diesem Punkt erst mit dem (ohnehin baldigem) Beginn der 20. Wahlperiode in Kraft.

