

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Thomas Seitz, Ulrike Schielke-Ziesing, Jens Maier, Petr Bystron, Siegbert Droese, Armin-Paulus Hampel, Jörn König, Dr. Birgit Malsack-Winkemann, Christoph Neumann, Ulrich Oehme, Jürgen Pohl, Uwe Schulz, Dr. Dirk Spaniel, Dr. Harald Weyel und der Fraktion der AfD

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) – Verbot von entgeltlicher Lobbytätigkeit durch Abgeordnete, Verbot von Optionen als Entgelt für Nebentätigkeiten von Abgeordneten und Reform der Transparenzregeln des Bundestages

A. Problem

Im Sommer 2020 führte die „Causa Amthor“ der Öffentlichkeit vor Augen, wie skrupelloser Lobbyismus und Geltungssucht die Integrität des Deutschen Bundestages beschädigen. In der Presse wurde berichtet, der Bundestagsabgeordnete Philipp Amthor sei „Direktor“ des Unternehmens Augustus Intelligence Inc. und habe Optionen auf den Erwerb von Unternehmensanteilen erhalten. Zudem habe er sich per Brief beim Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier für das Unternehmen eingesetzt.

Aus der „Causa Amthor“ lassen sich Lehren ziehen, an welchen Stellen die geltenden Regeln für Abgeordnete nachgebessert werden müssen.

Zunächst und hauptsächlich ist es notwendig, Bundestagsabgeordneten zu verbieten, entgeltliche Lobbytätigkeiten auszuüben, um keinen Zweifel daran aufkommen zu lassen, dass Abgeordnete ihr Mandat zum privaten Nutzen missbrauchen könnten. Bislang ist es Abgeordneten lediglich verboten, Geld und geldwerte Leistungen für die Vertretung von Interessen des Leistenden im Bundestag (§ 44a Abs. 2 Satz 1 AbgG) anzunehmen. Der Vertrauenswürdigkeit des Bundestages schadet es jedoch auch, wenn Abgeordnete außerhalb des Bundestages als Lobbyisten auftreten.

Die „Causa Amthor“ zeigte zudem auf, dass eine besonders hohe Missbrauchsgefahr besteht, wenn Abgeordnete Optionen auf den Erwerb von Unternehmensanteilen erhalten. Weil Optionen starke wirtschaftliche Anreize zu verwerflicher Lobbyarbeit setzen, geht von ihnen höhere Missbrauchsgefahr aus. Optionen auf den Erwerb von Unternehmensanteilen werden erst wertvoll, wenn der Wert des Unternehmens steigt. Dies kann Abgeordnete verleiten, ihr parlamentarisches Mandat für Lobbyarbeit zu missbrauchen, um das Unternehmen zu fördern.

Schließlich zeigte die „Causa Amthor“, dass die Transparenzregeln des Bundestages einer Reform bedürfen. Philipp Amthor hatte weder anzeigepflichtige Daten zurückgehalten, noch hatte die Bundestagsverwaltung hinsichtlich der Veröffentlichung fehlerhaft gehandelt.

Gleichwohl lassen die von der Bundestagsverwaltung veröffentlichten Daten nicht erkennen, dass Philipp Amthor Lobbyarbeit betrieb und Optionen auf Unternehmensanteile angenommen hatte. Der Deutsche Bundestag benennt als „Veröffentlichungspflichtige Angaben“ der Rubrik „Funktionen in Unternehmen“ bei Philipp Amthor: „Augustus Intelligence Inc., New York City, Board Member (bis 30.06.2020)“.

B. Lösung

Um zu verhindern, dass Abgeordnete ihr parlamentarisches Mandat zum privaten Nutzen missbrauchen, wird Abgeordneten die entgeltliche Interessenvertretung für Dritte (Lobbyarbeit) untersagt; außerdem wird Abgeordneten verboten, Optionen auf den Erwerb von Unternehmensanteilen anzunehmen. Diese Verbote werden in § 44a Abs. 2 AbgG aufgenommen und auf diese Weise in das bestehende System der Verhaltensregeln für Abgeordnete integriert. Dadurch gelten die Sanktionsregelungen des § 44a Abs. 3 und 4 AbgG, sodass empfangene verbotene Zuwendungen einkassiert werden können und Bußgelder ausgesprochen werden können.

Des Weiteren wird der Bundestag durch Änderungen von § 44b Nummer 1 und 2 AbgG ermächtigt, die Verhaltensregeln (Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages) dahingehend zu ändern, dass Abgeordnete verpflichtet werden können, ihre entgeltliche Lobbytätigkeiten und ihre Optionsverträge anzuzeigen; die Bundestagsverwaltung soll diese Daten veröffentlichen können.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand. Insbesondere entstehen keine Gutachterkosten für die komplexe wirtschaftliche Bewertung von Optionsverträgen. Die Bundestagsverwaltung soll Optionen nicht bewerten, sondern veröffentlichen.

F. Weitere Kosten

Keine.

**Entwurf eines ... Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die
Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages
(Abgeordnetengesetz) – Verbot von entgeltlicher Lobbytätigkeit
durch Abgeordnete, Verbot von Optionen als Entgelt für
Nebentätigkeiten von Abgeordneten und Reform der
Transparenzregeln des Bundestages**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Abgeordnetengesetzes

Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 44a wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 Satz 2 werden hinter dem Wort „Bundestag“ die Wörter „sowie bei Bundesministerien oder anderen Behörden“ eingefügt.
 - b) In Absatz 2 wird als neuer Satz 4 eingefügt:

„Abgeordnete dürfen entgeltlich keine Interessen Dritter vertreten, soweit sie nicht als Rechtsanwälte, Patentanwälte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Steuerberater oder Steuerbevollmächtigte tätig sind (Lobbytätigkeit).“
 - c) In Absatz 2 wird als neuer Satz 5 eingefügt:

„Abgeordnete dürfen als Entgelt für Nebentätigkeiten keine Optionsverträge auf den Erwerb von Vermögenswerten eingehen, insbesondere auf den Erwerb von Unternehmensanteilen.“
2. § 44b wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Mandat“ die Wörter „einschließlich Lobbytätigkeiten, insbesondere entgeltlicher Interessenvertretung gegenüber Bundesministerien oder anderen Behörden“ eingefügt.
 - b) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Mindestbeträge“ die Wörter „sowie jegliches Halten und Annehmen von Optionen auf den Erwerb von Unternehmensanteilen, insbesondere von Aktienoptionen, oder anderen Vermögenswerten“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2021 in Kraft.

Berlin, den 23. März 2021

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die „Causa Amthor“ zeigte mehrere Regelungslücken des geltenden bundesdeutschen Abgeordnetenrechts auf: (II a) das Verbot entgeltlicher Lobbytätigkeit von Abgeordneten, (II b) das Verbot von Optionsverträgen auf den Erwerb von Vermögenswerten für Abgeordnete, (II c) die Anzeige- und Veröffentlichungspflichten entgeltlicher Lobbytätigkeit sowie (II d) die Anzeige- und Veröffentlichungspflichten von Optionsverträgen.

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Um die Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Bundestages zu sichern, gilt es bereits, den bloßen Anschein von Interessenkonflikten, Lobbyismus, Missbrauch und Korruption zu vermeiden. Diesem Ziel werden die bisherigen Regelungen des Abgeordnetengesetzes (AbgG) und der Verhaltensregeln (VR) nicht ausreichend gerecht.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

a) Verbot entgeltlicher Lobbyarbeit

Presseberichten zufolge vertrat der Bundestagsabgeordnete Philipp Amthor außerhalb des Bundestages die Interessen eines Unternehmens, indem er sich per Brief bei Wirtschaftsminister Peter Altmaier für das Unternehmen einsetzte.

Missbraucht ein Abgeordneter sein Mandat zum privaten Nutzen, schadet dies der Integrität und der Vertrauenswürdigkeit des Bundestages. Ein solcher Missbrauch liegt vor, wenn ein Abgeordneter gegen Entgelt die Interessen Dritter als Lobbyist vertritt. Sollte sich Philipp Amthor bei CDU-Wirtschaftsminister Peter Altmaier für das Unternehmen „Augustus Intelligenz“ eingesetzt haben, dann wäre das bisher geltende Verbot durch das Verhalten des CDU-Bundestagsabgeordnete Philipp Amthor nicht verletzt. Nach § 44 a Abs. 2 Satz 2 AbgG ist derzeit die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen unzulässig, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird. Lobbyarbeit außerhalb des Bundestages ist nicht vom Verbot erfasst.

Integrität und Vertrauenswürdigkeit des Bundestages werden beeinträchtigt, ganz gleich ob ein Abgeordneter sein Mandat innerhalb oder außerhalb des Bundestages zum privaten Nutzen missbraucht.

Deshalb wird nach der beabsichtigten Regelung die entgeltliche Lobbyarbeit von Abgeordneten generell untersagt. In Absatz 2 wird als neuer Satz 4 die Legaldefinition von Lobbytätigkeit eingefügt. Lobbytätigkeit ist die entgeltliche Interessenvertretung, soweit sie nicht als Rechtsanwalt, Patentanwalt, Wirtschaftsprüfer, vereidigter Buchprüfer, Steuerberater oder Steuerbevollmächtigter erfolgt.

Zusätzlich wird das Annahmeverbot in § 44 a Abs. 2 Satz 2 AbgG ausgeweitet. Nunmehr ist auch die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen unzulässig, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden in Bundesministerien oder anderen Behörden erwartet wird. Wegen der besonderen Einwirkungsmöglichkeit von Abgeordneten auf Entscheider in Bundesministerien und Behörden, wird dies besonders hervorgehoben.

Indem das Verbot entgeltlicher Lobbyarbeit und das Annahmeverbot in § 44 a Abs. 2 AbgG integriert sind, sind beide Regeln in das Sanktionssystem des § 44 a AbgG eingebunden.

b) Verbot von Optionsverträgen auf den Erwerb von Vermögenswerten als Entgelt für Nebentätigkeiten

In Presseartikeln hieß es, der Bundestagsabgeordnete Philipp Amthor habe Optionen auf den Erwerb von Anteilen des Unternehmens Augustus Intelligence Inc. erhalten.

Wenn Abgeordnete Optionsverträge auf den Erwerb von Unternehmensanteilen innehaben, ist dies wesentlich gefährlicher für deren Integrität, als wenn sie Unternehmensanteile innehaben. Der Grund dafür ist, dass Optionen

wesentlich stärkere wirtschaftliche Anreize zu verwerflicher Lobbyarbeit setzen. Diese besondere Gefahr ist bisher noch nicht angemessen berücksichtigt.

Um zu verhindern, dass Abgeordnete durch Optionsgeschäfte motiviert werden, ihr parlamentarisches Mandat zum privaten Nutzen zu missbrauchen, wird ihnen der Abschluss von Optionsverträgen sanktionsbewehrt verboten.

c) Anzeige- und Veröffentlichungspflicht für entgeltliche Lobbytätigkeit

Die von der Bundestagsverwaltung in Erfüllung der Transparenzregeln veröffentlichten Daten ließen nicht erkennen, dass Philipp Amthor entgeltlich Lobbyarbeit betrieb. Dies lag nicht daran, dass Philipp Amthor Anzeigepflichten verletzt hätte oder die Bundestagsverwaltung erhaltene Daten nicht veröffentlicht hätte. Ursächlich war das Fehlen des Tatbestandsmerkmal „entgeltliche Lobbytätigkeit“ in den bestehenden Transparenzregeln.

Der Deutsche Bundestag benennt als „Veröffentlichungspflichtige Angaben“ der Rubrik „Funktionen in Unternehmen“ bei Philipp Amthor: „Augustus Intelligence Inc., New York City, Board Member (bis 30.06.2020)“.

Das bloße Ausführen einer entgeltlichen Nebentätigkeit ist Abgeordneten erlaubt. Es gehört traditionell zum deutschen Parlamentarismus, dass bürgerliche Abgeordnete einen Beruf ausüben und diesen während ihrer Mandatszeit als Nebentätigkeit weiter betreiben. Dies schadet der Integrität des Deutschen Bundestages nicht. Schädlich ist hingegen das Ausüben von entgeltlicher Lobbytätigkeit.

Durch vorliegenden Entwurf wird der Bundestag zu einer Änderung der Verhaltensregeln (Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages) ermächtigt, sodass Abgeordnete verpflichtet werden können, ihre entgeltliche Lobbytätigkeiten anzuzeigen und die Bundestagsverwaltung verpflichtet werden kann, diese Daten zu veröffentlichen.

d) Anzeige- und Veröffentlichungspflicht für Optionsverträge

Des Weiteren lassen die Bundestagsverwaltung in Erfüllung der Transparenzregeln veröffentlichten Daten nicht erkennen, dass Philipp Amthor Optionsverträge auf den Erwerb von Unternehmensanteilen abschlossen hatte. Auch diesbezüglich hatte Philipp Amthor die Anzeigepflichten erfüllt. Ebenso hat die Bundestagsverwaltung erhaltene Daten rechtmäßig veröffentlicht. Die fehlende Transparenz erklärt sich daraus, dass die Bundestagsverwaltung bei Optionsverträgen die Regeln der Finanzverwaltung anwenden muss, wenn sie den Wert von Optionen bemisst. Entsprechend konnte die Bundestagsverwaltung die Optionen, die Philipp Amthor nach Presseberichten erhalten haben soll, lediglich als bloße Expektanzen auf einen vorteilhaften Erwerb bewerten, die erst dann einen Zufluss darstellten, wenn diese Optionen durch Erwerb oder durch Veräußerung materialisiert würden. Der Bundestagsverwaltung fehlt derzeit die Rechtsgrundlage, um Optionsverträge vor dem wirtschaftlichen Zufluss an den Abgeordneten zu bewerten.

Durch vorliegenden Entwurf wird der Bundestag zu einer Änderung der Verhaltensregeln (Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages) ermächtigt, sodass Abgeordnete verpflichtet werden können, ihre Optionsverträge anzuzeigen. Die Bundestagsverwaltung kann diese Daten zu veröffentlichen, ohne sie zu bewerten.

III. Alternativen

Keine.

B. Besonderer Teil

Zur Änderung von § 44a Absatz 2

In Satz 2 werden die Wörter „sowie bei Bundesministerien oder anderen Behörden“ eingefügt

Nach der bisherigen Rechtslage bestand für Abgeordnete ein Verbot der Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird.

Indem die Wörter „sowie bei Bundesministerien oder anderen Behörden“ in Absatz 2 Satz 2 eingefügt werden, wird das bestehende Annahmeverbot ausgeweitet. Nach der Neuregelung besteht ein Annahmeverbot für Leistungen, bei denen der Leistende die Durchsetzung der Interessen des Leistenden in Bundesministerien oder anderen Behörden erwartet wird.

Unter anderen in dem Begriff „andere Behörden“ sind auch das Bundeskanzleramt sowie Behörden von Kommunen, Bundesländern umfasst, ebenso die Behörden ausländischer Staaten, einschließlich der Behörden von Staatenverbänden (z.B. EU) oder internationaler staatlicher Organisation (z. B. UNO, NATO, OSZE).

Zur Änderung von § 44a Absatz 2

In Absatz 2 wird als neuer Satz 4 eingefügt:

„Abgeordnete dürfen entgeltlich keine Interessen Dritter vertreten, soweit sie nicht als Rechtsanwälte, Patentanwälte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Steuerberater oder Steuerbevollmächtigte tätig sind (Lobbytätigkeit).“

Die Lobbytätigkeit von Abgeordneten wird legaldefiniert als entgeltliche Vertretung der Interessen Dritter. Die Ausübung der aufgezählten Berufe, deren Wesensmerkmal gleichfalls die entgeltliche Interessenvertretung ist, ist dabei aus der Definition ausgeklammert.

Wesentliches Merkmal ist die Entgeltlichkeit der Interessenvertretung. Im Sinne des § 44 Absatz 2 Satz 4 AbgG ist eine unentgeltliche Interessenvertretung keine Lobbytätigkeit; ebenso ist die Vertretung eigener Interessen keine Lobbytätigkeit. Unerheblich ist, wessen Interessen in welcher Form gegenüber welcher Person wahrgenommen werden, Ob wirtschaftliche Interessen oder politische Interessen vertreten werden, ist unerheblich.

Das Verbot der entgeltlichen Interessenvertretung (Satz 4) und das erweiterte Annahmeverbot (Satz 2) bestehen unabhängig nebeneinander.

Das bloße Ausführen einer entgeltlichen Nebentätigkeit ist Abgeordneten erlaubt. Es gehört traditionell zum deutschen Parlamentarismus, dass bürgerliche Abgeordnete einen Beruf ausüben und diesen während ihrer Mandatszeit als Nebentätigkeit weiter betreiben. Dies schadet der Integrität des Deutschen Bundestages nicht. Schädlich ist hingegen das Ausüben von entgeltlicher Lobbytätigkeit.

In Absatz 2 wird als neuer Satz 5 eingefügt:

„Abgeordnete dürfen als Entgelt für Nebentätigkeiten keine Optionsverträge auf den Erwerb von Vermögenswerten eingehen, insbesondere auf den Erwerb von Unternehmensanteilen.“

Die neu eingefügte Regelung verbietet Abgeordneten generell den Vertragsschluss von Optionsverträgen auf den Erwerb von Vermögenswerten, unabhängig vom zugrunde liegenden Rechtsgrund. Abgeordnete dürfen Optionen nicht als Gegenleistung für Nebentätigkeiten erhalten – auch nicht als Spende, nicht als Schenkung oder aus sonstigem Rechtsgrund.

Das Verbot von Optionsverträgen umfasst insbesondere das Verbot des Erwerbs von Unternehmensanteilen. Die geläufigste Form dieser Optionsverträge sind Aktienoptionen. Die vorliegende Neuregelung umfasst jedoch ebenso Optionen auf den Erwerb von Unternehmensbeteiligungen anderer Rechtsform, einschließlich Unternehmen in ausländischer Rechtsform, wie zum Beispiel die Augustus Intelligence Inc.

Darüber hinaus sind jedoch auf den Erwerb von Vermögenswerten generell verboten. Ebenso werden Optionen auf den Abschluss anderer Verträge mitumfasst, zum Beispiel auf den Erwerb von Lizenzen, Patenten oder Immobilien oder geldwerten Leistungen jeglicher Art.

Die Ergänzung in Satz 2 sowie neu eingefügten Sätze 4 und 5 fügen sich in die bestehende Sanktionsregelung des § 44a Absatz 3 ein, sodass auch diese – nunmehr nach Absatz 2 – unzulässigen Zuwendungen oder Vermögensvorteile oder ihr Gegenwert sind dem Haushalt des Bundes zuzuführen sind.

Die gewählte Erweiterung fügt sich gleichfalls ein in die bestehende Sanktionsregelung des § 44a Absatz 4, wonach das Präsidium ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festsetzen, wenn gegen die Pflichten aus Absatz 2 verstoßen wird.

Zur Änderung von § 44b

In Nummer 1 werden hinter dem Wort „Mandat“ die Wörter „einschließlich Lobbytätigkeiten, insbesondere entgeltlicher Interessenvertretung gegenüber Bundesministerien oder anderen Behörden“ eingefügt.

Durch die Neuregelung wird der Bundestag zu einer Änderung der Verhaltensregeln (Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages) ermächtigt. Auf die Legaldefinition in § 44 a wird Bezug genommen.

In der Folge können Abgeordnete verpflichtet werden, ihre entgeltliche Lobbytätigkeiten anzuzeigen, damit die Bundestagsverwaltung diese Daten veröffentlichen kann. Hervorgehoben ist die Lobbytätigkeit bei Bundesministerien oder anderen Behörden, denn dies gefährdet die Integrität des Bundestages in besonders schwerwiegender Weise, weil sie als Realisierung systemimmanenter Gefahren verstanden werden.

Der Deutsche Bundestag benannte für Philipp Amthor als „Veröffentlichungspflichtige Angaben“ der Rubrik „Funktionen in Unternehmen“ bei Philipp Amthor: „Augustus Intelligence Inc., New York City, Board Member (bis 30.06.2020). Diese von der Bundestagsverwaltung veröffentlichten Daten über die Nebentätigkeiten lassen nicht erkennen, dass Philipp Amthor entgeltlich Lobbyarbeit betrieb. Die Neuregelung ermöglicht, die Verhaltensregeln dahingehend zu ändern, dass aussagekräftigere Daten anzeige- und veröffentlichungspflichtig werden, die auf Nebentätigkeiten eines Abgeordneten als Lobbyist schließen lassen.

Zur Änderung von § 44b

In Nummer 2 werden hinter dem Wort „Mindestbeträge“ die Wörter „sowie jegliches Halten und Annehmen von Optionen auf den Erwerb von Unternehmensanteilen, insbesondere von Aktienoptionen, oder anderen Vermögenswerten“ eingefügt.

Ebenso wird der Bundestag durch die Neuregelung in § 44b Nummer 2 AbG zur Änderung der Verhaltensregeln ermächtigt. Abgeordnete werden verpflichtet anzuzeigen, welche Optionen sie auf den Erwerb von Vermögenswerten innehaben. Insbesondere werden Aktienoptionen als anzeigepflichtig benannt.

Die Bundestagsverwaltung muss die Optionen nicht für die Veröffentlichung in das Stufensystem des § 3 Verhaltensregeln einordnen. Der Grund dafür ist, dass dies eine wirtschaftliche Bewertung der Optionen erfordern würde. Eine solche Bewertung von Optionsverträgen wäre durch Sachverständigengutachten möglich, auch zeitlich vor einem wirtschaftlichen Zufluss an den Abgeordneten. Die bei der Bewertung entstehenden Kosten wären jedoch nicht angemessen.