

Änderungsantrag

der Abgeordneten Dr. Marco Buschmann, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Pascal Kober, Konstantin Kuhle, Michael Georg Link, Alexander Müller, Dr. Martin Neumann, Matthias Nölke, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Gerald Ullrich, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

– Drucksachen 19/28784, 19/30492 –

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes
– Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des
Deutschen Bundestages**

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Artikel 1 Nummer 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In § 44a Absatz 2 Satz 2 wird nach den Wörtern „Geld oder geldwerten Zuwendungen, die“ das Wort „nur“ gestrichen.
 - b) In § 44a Absatz 2 Satz 3 werden nach dem Wort „Vortragstätigkeit“ die Wörter „, die in unmittelbarem inhaltlichen Zusammenhang mit der Mandatsausübung steht, „ ergänzt.
2. Artikel 1 Nummer 4 wird wie folgt geändert:
 - a) In § 45 Absatz 1 Nummer 1 werden nach dem Wort „Berufstätigkeit“ die Wörter „und das Bestehen eines vertraglichen oder gesetzlichen Rückkehrrechts nach Beendigung des Mandats“ eingefügt.
 - b) § 45 Absatz 2 Nummer 1 wird wie folgt gefasst:
 - „1. entgeltliche Tätigkeiten neben dem Mandat, die selbständig oder im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses ausgeübt werden. Darunter fal-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

len z. B. die Fortsetzung einer vor der Mitgliedschaft ausgeübten Berufstätigkeit sowie Beratungs-, Vertretungs-, Gutachter-, publizistische und Vortragstätigkeiten. Die Anzeigepflicht für die Erstattung von Gutachten, für publizistische und Vortragstätigkeiten entfällt, wenn die Höhe der jeweils vereinbarten Einkünfte den Betrag von 1 000 Euro im Monat oder, wenn dies nicht der Fall ist, von 3 000 Euro im Kalenderjahr nicht übersteigt. Sie entfällt ferner für die Tätigkeit als Mitglied der Bundesregierung, als Parlamentarischer Staatssekretär und als Staatsminister oder für parlamentarische Ämter und Funktionen;“

- c) § 45 Absatz 3 Satz 5 wird wie folgt gefasst: „Soweit die Einkünfte aus Umsatzerlösen oder Bruttohonoraren bestehen, ist dies bei der Veröffentlichung ausdrücklich zu kennzeichnen.“
- d) § 45 Absatz 4 Satz 3 werden nach dem Wort „würde“ die Wörter „oder soweit die Branche für die vereinbarte Tätigkeit unerheblich ist.“ angefügt.
- e) Der bisherige § 49 wird zu § 47 und wie folgt gefasst: „Ein Mitglied des Bundestages, das entgeltlich mit einem Gegenstand beschäftigt ist, der in einem Ausschuss des Bundestages zur Beratung ansteht, hat als Mitglied dieses Ausschusses vor der Beratung dem Präsidenten des Deutschen Bundestages und dem Ausschussvorsitzenden schriftlich oder in Textform eine Interessenverknüpfung anzuzeigen. Der Ausschussvorsitzende hat die Mitglieder des Ausschusses vor Eintritt in die Beratung über diesbezüglich angezeigte Interessenverknüpfungen zu informieren.“
- f) Der bisherige § 47 wird zu § 48 und wird wie folgt geändert: Die Angabe „gemäß § 45 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 bis 4“ wird durch die Angabe „gemäß § 45 Absatz 1 Nummer 1, Absätze 2 bis 4 und gemäß § 47 Satz 1“ ersetzt.
- g) Der bisherige § 50 wird zu § 49.
- h) Der bisherige § 51 wird zu § 50.
- i) Der bisherige § 52 wird zu § 51.
- j) Der bisherige § 52 wird gestrichen.

Berlin, den 8. Juni 2021

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1 Buchstabe a:

Es handelt sich um eine Verschärfung der geltenden Rechtslage. Nach dem bisherigen Wortlaut sind Fälle, in denen Zuwendungen zwar in Erwartung der Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag, aber auch aus anderen Gründen, gewährt werden, nicht erfasst. Die Änderung dient damit der Normenklarheit und der Schließung einer Regelungslücke. So werden zukünftig auch Fälle erfasst, in denen die Erwartung der Interessenvertretung lediglich einer von mehreren Gründen und nicht der ausschließliche Grund für die Zuwendung an einen Abgeordneten ist.

Zu Nummer 1 Buchstabe b:

Nach § 44a Absatz 2 Satz 3 ist die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen unzulässig, wenn diese Leistung für eine Vortragstätigkeit gewährt wird. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sollen dabei

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Honorare für Vorträge, die keinen oder nur entfernt einen Mandatsbezug aufweisen, wie beispielsweise Vorträge, die ausschließlich eine Nebentätigkeit der oder des Abgeordneten betreffen, nicht erfasst sein. Dies gibt der Gesetzeswortlaut aber nicht her. Vielmehr wäre danach jegliche entgeltliche Vortragstätigkeit untersagt. Die Regelung von Ausnahmen allein in der Begründung ist daher nicht ausreichend. Aus diesem Grund wird in § 44a Absatz 2 Satz 3 eine Klarstellung dahingehend vorgenommen, dass die Annahme von Geld oder geldwerten Zuwendungen nur dann unzulässig ist, wenn die Vortragstätigkeit in unmittelbarem inhaltlichen Zusammenhang mit der Mandatsausübung steht. Die Vortragstätigkeit steht dabei insbesondere dann in unmittelbarem inhaltlichen Zusammenhang mit der Mandatsausübung, wenn sie sich auf parlamentarische Vorgänge bezieht, mit denen der Abgeordnete im Rahmen seiner Mandatsausübung betraut gewesen ist (z.B. durch Beratungen oder Abstimmungen). Ein Indiz für einen fehlenden inhaltlichen Zusammenhang liegt demgegenüber insbesondere dann vor, wenn die Vortragstätigkeit an eine bereits vor dem Mandat bestehende Berufstätigkeit anknüpft, zum Beispiel bei einer Tätigkeit als „Keynote-Speaker“, Professor oder im Rahmen von Lehraufträgen. So wird gewährleistet, dass bestimmte Berufsgruppen nicht von vorneherein mit der Aufnahme eines Abgeordnetenmandats an der Ausübung ihres früheren Berufes gehindert werden, was im Hinblick auf die in Artikel 12 des Grundgesetzes garantierte Berufsfreiheit verfassungsrechtlich bedenklich wäre.

Zu Nummer 2 Buchstabe a:

Mit der Regelung sollen Abgeordnete verpflichtet werden, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages neben ihrer zuletzt ausgeübten Berufstätigkeit ebenso anzuzeigen, ob ihnen ein vertragliches oder gesetzliches Rückkehrrecht in Bezug auf ihre vorherige Tätigkeit zusteht. Über den Verweis in § 47 auf § 45 Absatz 1 Nummer 1 unterliegt diese Angabe auch der Veröffentlichung auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages. Damit sollen diesbezügliche Abhängigkeitsverhältnisse und Interessenkonflikte von Abgeordneten offengelegt werden.

Zu Nummer 2 Buchstabe b:

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 1 Buchstabe b. Nachdem entgeltliche Vortragstätigkeiten in § 44a Abs. 2 S. 3 unter der Voraussetzung, dass kein unmittelbarer Zusammenhang zur Mandatsausübung besteht, zulässig sein sollen, ist eine Änderung in § 45 Abs. 2 Nr. 1 erforderlich, damit zulässige Vortragstätigkeiten und die Höhe der damit erzielten Einkünfte (soweit sie den Betrag von 1 000 Euro im Monat, oder von 3 000 Euro im Kalenderjahr übersteigen) wie nach der bisher geltenden Rechtslage der Anzeige- und über den Verweis in § 48 der Veröffentlichungspflicht unterliegen.

Zu Nummer 2 Buchstabe c:

Statt Gewinnen vor Steuern ist auch zukünftig stets der Zufluss anzugeben und betragsgenau zu veröffentlichen. Dabei sollen Umsatzerlöse und Bruttohonorare ausdrücklich als solche gekennzeichnet werden. So wird dem missverständlichen Eindruck vorgebeugt, es handele sich um Gewinne. Auf diese Weise entsteht eine bessere Vergleichbarkeit und Transparenz über die Angaben.

Die vorgesehene Pflicht zur Angabe von Gewinnen bei Umsatzerlösen stellt einen gegenüber dem Zuflussprinzip schärferen Eingriff in Art. 12 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG dar. Denn aus dem Gewinnbetrag lassen sich Rückschlüsse auf detailliertere Kalkulationsgrundlagen und damit Betriebsgeheimnisse ziehen, die für Wettbewerber einen wettbewerbsrelevanten Vorteil darstellen können. Diese Informationen sind geeignet, die Verhandlungsposition gegenüber Lieferanten und Kunden zu verschlechtern. Mittelfristig könnte dies zu einem erhöhten Rationalisierungsdruck gegenüber den Beschäftigten führen.

Transparenzregeln finden zwar ihre „grundsätzliche Rechtfertigung im Vorrang der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages gegenüber dem Privatinteresse des Abgeordneten an informationeller Abschirmung“ (BVerfGE 118, 277 (355 f.)). Nichtsdestotrotz erfordert Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, im Rahmen der einfachgesetzlichen Ausgestaltung nach Art. 38 Abs. 3 GG „berechtigte Interessen des Abgeordneten als Privatperson angemessen zu berücksichtigen“. Kollidierende Rechtsgüter sind im Wege praktischer Konkordanz in einen Ausgleich zu bringen. Darüber hinaus müssen sie auch „in spezifischer Weise dem Hineinwirken in den persönlichen Lebensbereich des Abgeordneten Rechnung tragen“ (BVerfGE 118, 277 (354 f.)).

Bereits unter Berücksichtigung der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Regelung ist die Beibehaltung des Zuflussprinzips auch bei Umsatzerlösen vorzugswürdig. Die Veröffentlichung von Zuflüssen ist zum einen bereits ausreichend, um etwaige relevante Interessen der Abgeordneten offenzulegen. So wird offenbar, in welchem Umfang und in welcher Branche ein Mitglied des Bundestages außerhalb seines Mandates tätig wird. Auch das Bundesverfassungsgericht hat bereits festgestellt, dass das Zuflussprinzip im Einklang mit dem Ziel stehe, für die Mandatsausübung möglicherweise relevante Interessen erkennbar zu machen. Bei der Anzeige von Einkünf-

ten gehe es nicht um die „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“, sondern „um die Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfungen“ (BVerfGE 118, 277 (367)).

Darüber hinaus - so das Bundesverfassungsgericht weiter - sei im Hinblick auf „unternehmerische und steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten“ die Angabe von Nettoeinnahmen in Bezug auf „mögliche Interessenverknüpfungen“ im Übrigen nicht aussagekräftiger. Vielmehr hänge die Höhe der Nettoeinkünfte von Umständen ab, die nicht in Relation mit dem Gesetzesziel stünden. Des Weiteren sei der Nettoerlös „in der Regel mit hinreichender Gewissheit oft erst erhebliche Zeit nach Ablauf des Zeitraums“ klar fest, innerhalb dessen „die Anzeige ihren Zweck erfüllen soll“. Damit drohe die Bezugnahme auf den Nettoerlös das „gesetzgeberische Anliegen zu unterlaufen“ (BVerfGE 118, 277 (367)).

Damit steht ein schärferer Eingriff in Artikel 12 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG einem in keiner Weise gesteigerten Transparenzgewinn gegenüber. Die bisherige Zuflussregelung ist im Sinne eines schonenderen Ausgleichs kollidierender Rechtsgüter vorzugswürdig. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass von der verschärften Pflicht zur Offenlegung von Gewinnen mittelbar auch etwaige Mitgesellschafter betroffen wären, die nicht Mitglied des Bundestages sind.

Selbständige sind darauf angewiesen, ihren Gewerbebetrieb während der Ausübung des Mandats aufrecht zu erhalten. Denn sonst stünden sie nach der durchschnittlichen Verweildauer von etwa acht Jahren im Deutschen Bundestag anschließend vor dem wirtschaftlichen Nichts. Die Pflicht zur betragsgenauen Veröffentlichung von Gewinnen ist aufgrund der oben geschilderten Wettbewerbsnachteile geeignet, Selbstständige von der Annahme eines Bundestagsmandats abzuhalten. Ein solcher systematischer Ausschluss von Selbstständigen schadet der Qualität der Politik. Denn Politik profitiert von unternehmerischem Denken und unternehmerischer Erfahrung. Zudem wird Deutschland auf die Leistungsbereitschaft seiner Unternehmer und Selbstständigen im weltweiten Aufholwettbewerb der großen Volkswirtschaften nach Corona angewiesen sein. Da darf die Politik kein Signal pauschaler Unternehmerfeindlichkeit senden.

Zu Nummer 2 Buchstabe d:

Von der Pflicht zur Angabe der Branchenbezeichnung sollen ebenfalls Tätigkeiten ausgenommen werden, bei denen die Branche des Auftraggebers mit der vertraglich vereinbarten Leistung in keinem Zusammenhang steht und sie somit auch keine Interessenverknüpfung darstellen kann. So ist es abwegig, dass zum Beispiel Rechtsanwälte, die ausschließlich als Strafverteidiger in Verfahren ohne wirtschaftsstrafrechtlichen Bezug auftreten oder in Scheidungs- oder anderen familienrechtlichen Angelegenheiten vertreten, die Branche ihrer Mandanten angeben. Weitere konkrete Einzelfälle, die von dieser Ausnahme betroffen sind, können durch den Ältestenrat in den Ausführungsbestimmungen nach § 52 festgelegt werden. So bleibt der bürokratische Aufwand für Abgeordnete und die Bundestagsverwaltung übersichtlich, die aufgrund ihrer Tätigkeit typischerweise Auftraggeber aus den verschiedensten Branchen haben, ohne dass diese Branche für die Tätigkeit relevant wäre.

Zu Nummer 2 Buchstabe e:

Die Ergänzung schließt eine Regelungslücke, indem geregelt wird, wie das Anzeigen einer Interessenverknüpfung im Ausschuss zu erfolgen hat. Diesbezüglich wird eine Anzeigepflicht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages und dem entsprechenden Ausschussvorsitzenden eingeführt. Durch diese Formulierung in Anlehnung an die weiteren im Elften Abschnitt des Abgeordnetengesetzes geregelten Verhaltenspflichten sind Verstöße gegen die Offenlegungspflicht über § 50, der das Verfahren bei Verstößen u.a. gegen die Verhaltensregeln dieses Abschnittes regelt, durch den Präsidenten sanktionierbar. Aus systematischen Gründen wird die Regelung von § 49 in § 47 überführt.

Zu Nummer 2 Buchstabe f:

Mit der Ergänzung des Verweises auf § 47 Satz 1 in § 48 wird die darin enthaltene Anzeigepflicht in Bezug auf Interessenverknüpfungen im Ausschuss von der Pflicht zur Veröffentlichung auf den Internetseiten des Bundestages umfasst. Die bisherige Anzeigepflicht sah nicht vor, dass die Informationen über mögliche Interessenverknüpfungen auch den Bürgerinnen und Bürgern zugänglich gemacht wird. Für diese sind Informationen über Interessenverknüpfungen jedoch entscheidend für die Beurteilung, wie Abgeordnete den Wählerauftrag umsetzen.

Zu Nummer 2 Buchstaben g-j:

Es handelt sich um Folgeänderungen, die durch die systematische Einbettung der Anzeigepflicht der Interessenverknüpfung in § 47 entstehen.