



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
WD 2-2/52-1560
Datum
19. November 2007

Analyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Veröffentlichung von Nebeneinkünften

A. Auftrag:

Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, eine Analyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Veröffentlichung von Nebeneinkünften zu erstellen.

B. Gutachtliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Mit Urteil vom 4. Juli 2007 hat das Bundesverfassungsgericht in einem Organstreitverfahren über die Anträge von neun Bundestagsabgeordneten entschieden, die sich gegen die so genannte „Mittelpunktregelung“ sowie die Neuregelungen zur Veröffentlichung von Nebentätigkeiten und –einkünften der Bundestagsabgeordneten gewendet haben.

Der Organstreit betraf die Frage, ob die durch das Sechszwanzigste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 22. August 2005 getroffenen Neuregelungen über die Ausübung des Bundestagsmandats (Mittelpunktregelung), über die Anzeige und Veröffentlichung von neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und erzielten Einkünften einschließlich der insoweit vom Präsidenten des Deutschen Bundestages erlassenen Ausführungsbestimmungen und der für den Fall der Nichtbeachtung vorgesehenen Sanktionen mit dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 und Artikel 48 Abs. 2 GG, hilfsweise mit den Grundrechten auf informationelle Selbstbestimmung und Berufsfreiheit, vereinbar sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Anträge zurückgewiesen.

Soweit sie die Mittelpunktregelung zum Gegenstand hatten, waren die Anträge nach im Ergebnis übereinstimmender Meinung unbegründet.

Soweit sich die Antragsteller gegen die sanktionsbewehrten Anzeige- und Veröffentlichungspflichten bezüglich Nebentätigkeiten gewendet hatten, waren die Anträge

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

nach Auffassung von vier Richtern unbegründet, die anderen vier Richter waren der Auffassung, die Anträge müssten insoweit Erfolg haben.

Da bei Stimmgleichheit ein Verstoß gegen das Grundgesetz nicht festgestellt werden kann (§ 15 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG), hatten die Anträge auch insoweit keinen Erfolg.

Im Rahmen der vorliegenden Analyse sollen zunächst die Maßgaben zum Status des Abgeordneten, die von den beiden Richtergruppen des entscheidenden Senats im Rahmen der Prüfung der Mittelpunktregelung aufgestellt wurden, dargestellt und in ihrer Bedeutung ausgewertet werden (Punkt II). Sodann sollen die beiden unterschiedlichen Auffassungen zu den Transparenzregeln dargestellt (Punkt III) und in ihren praktischen Konsequenzen und Auswirkungen (Punkt IV) erörtert werden.

II. Mittelpunktregelung

§ 44 a Abgeordnetengesetz (AbgG) in der Fassung, die er durch Artikel 1 des Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes¹ erhalten hat, lautet wie folgt:

„(1) Die Ausübung des Mandats steht im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages. Unbeschadet dieser Verpflichtung bleiben Tätigkeiten beruflicher und anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich zulässig.“

Nach Auffassung der Richterinnen und Richter Broß, Osterloh, Lübbe-Wolff und Gerhardt zeichnet diese Mittelpunktregelung eine schon im Grundgesetz angelegte Pflicht des Abgeordneten zutreffend nach und ist deshalb nicht zu beanstanden. Demgegenüber halten die Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff und Landau die Mittelpunktregelung im Hinblick auf die Freiheit des Abgeordneten für bedenklich und eine verfassungskonform einschränkende Auslegung für geboten.

Maßstab der Prüfung des § 44 a Abs. 1 AbgG durch das Bundesverfassungsgericht sind dabei die Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 und 48 Abs. 2 GG.

Nach Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

Artikel 48 Abs. 2 GG bestimmt, dass niemand gehindert werden darf, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen oder auszuüben und eine Kündigung oder Entlassung aus diesem Grund unwirksam ist.

1. Kernpunkte der Argumentation der Richterinnen und Richter Broß, Osterloh, Lübbe-Wolff und Gerhardt

Grundlage des freien Mandats ist Artikel 38 Abs. 1 GG. Diese Norm schützt nicht nur den Bestand, sondern auch die tatsächliche Ausübung des Mandats². Die Freiheit des Mandats ist allerdings nicht schrankenlos gewährleistet, sie kann durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden. Die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sind als solche Rechtsgüter anerkannt³. Wird das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes, d. h. die Gesamtheit seiner Mitglieder, angemessen repräsentiert, so muss die Mitwirkung aller Abgeordneten bei derartigen

¹ Vom 22. August 2005, BGBl. I S. 2482

² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919) unter Bezugnahme auf BVerfGE 80, 188 (218); 99, 19 (32)

³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919) unter Bezugnahme auf BVerfGE 80, 188 (219); 84, 304 (321); 96, 264 (279); 99, 19 (32)

Entscheidungen nach Möglichkeit und im Rahmen des im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes Vertretbaren sichergestellt sein⁴.

Mit dem repräsentativen Status des Abgeordneten gem. Artikel 38 Abs. 1 GG selbst sind demnach nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten verbunden, deren Reichweite durch das Gebot, die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu wahren, bestimmt und begrenzt wird⁵. Das Mandat aus eigenem Entschluss nicht wahrzunehmen, ist mit dem Repräsentationsprinzip unvereinbar⁶. Zu den Pflichten eines Abgeordneten gehört es, dass er in einer Weise und einem Umfang an den parlamentarischen Aufgaben teilnimmt, die deren Erfüllung gewährleistet⁷. Nur der Umstand, dass die Abgeordneten bei pflichtgemäßer Wahrnehmung ihres Mandats gleichzeitig in einem Umfang in Anspruch genommen sind, der es in der Regel unmöglich macht, daneben den Lebensunterhalt anderweitig zu bestreiten, rechtfertigt den Anspruch, dass ihnen ein voller Lebensunterhalt aus Steuermitteln, die die Bürger aufbringen, finanziert wird⁸.

Damit nähert sich der Abgeordnetenstatus nicht in bedenklicher Weise demjenigen der Beamten an. Der Abgeordnete „schuldet“ rechtlich keine Dienste, sondern nimmt in Freiheit sein Mandat wahr⁹. Er entscheidet in freier Eigenverantwortlichkeit über die Form der Wahrnehmung seines Mandats¹⁰. Dennoch steht der Abgeordnete unter dem Gebot, dass die parlamentarische Demokratie einer höchst komplizierten Wirtschafts- und Industriegesellschaft vom Abgeordneten mehr als nur eine ehrenamtliche Nebentätigkeit, vielmehr den ganzen Menschen verlangt, der allenfalls unter günstigen Umständen neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch versuchen kann, seinem Beruf nachzugehen¹¹. Die Freiheit des Abgeordneten gewährleistet nicht eine Freiheit von Pflichten, sondern lediglich die Freiheit in der inhaltlichen Wahrnehmung dieser Pflichten. Nicht das „Ob“, sondern nur das „Wie“ der Repräsentation steht in freiem Ermessen des Abgeordneten¹².

Die Auffassung der Antragsteller, es entspreche dem Leitbild des Abgeordneten, seine mandatsexterne Tätigkeit frei zu gestalten, und so effektiv wahrzunehmen, dass er durch die erzielten Einkünfte Unabhängigkeit von Partei und Fraktion erlange, geht fehl¹³.

Einerseits können die Grundrechte nicht herangezogen werden, um den Honoratioren-Abgeordneten als verfassungsrechtliches Leitbild wieder aufleben zu lassen¹⁴. Denn die Fragen parlamentarischer Repräsentation und des Abgeordnetenstatus haben in Artikel 38 und Artikel 48 GG eine staatsorganisatorische Regelung erfahren und entziehen sich der Beantwortung anhand grundrechtlicher Argumentationsfiguren (allenfalls für Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Privatsphäre hat der Senat daher eine Beachtung von Grundrechten neben dem Abgeordnetenrecht für möglich gehalten¹⁵). Dahinter steht die Einsicht in den – der Notwendigkeit eines funktions- und repräsentationsfähigen Parlaments folgenden – prinzipiellen Vorrang parlamentrechtlich-funktioneller vor individualrechtlichen

⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919)

⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919) unter Bezugnahme auf BVerfGE 76, 256 (341 f.)

⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919) unter Bezugnahme auf BVerfGE 56, 396 (405)

⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919)

⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919) unter Bezugnahme auf BVerfGE 32, 157 (164)

⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919) unter Bezugnahme auf BVerfGE 76, 256 (341)

¹⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919)

¹¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919) unter Bezugnahme auf BVerfGE 40, 296 (313)

¹² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919) mwN

¹³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

¹⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

¹⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920) unter Bezugnahme auf BVerfGE 99, 12 (29)

Gesichtspunkten bei der Bestimmung der verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten des Abgeordneten¹⁶.

Andererseits ist ein derartiges Leitbild auch mit Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG, der verdeutlicht, dass die Unabhängigkeit der Abgeordneten durch die ihnen zustehende Entschädigung gewährleistet und ausreichend gesichert ist, schwer zu vereinbaren¹⁷.

Zudem ist die politische Einbindung des Abgeordneten in Partei und Fraktion verfassungsrechtlich erlaubt und gewollt. Eine Verpflichtung, die rechtlichen oder tatsächlichen Rahmenbedingungen der Parlamentsarbeit vorrangig auf größtmögliche tatsächliche Unabhängigkeit der Abgeordneten von Partei und Fraktion auszurichten, besteht daher von Verfassungs wegen nicht¹⁸.

Vor allem zielt die Verfassungsnorm des Artikels 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, auf die Unabhängigkeit von Interessengruppen¹⁹. 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 sind²⁰.

Der von den Antragstellern angenommene Idealtypus des Abgeordneten hat auch nicht im Hinblick auf das passive Wahlrecht oder ein Gebot repräsentativer Zusammensetzung des Deutschen Bundestages Verfassungsrang²¹. Artikel 48 GG will – gemeinsam mit Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG – sicherstellen, dass Vertretern aller Bevölkerungsschichten der Weg ins Parlament offen steht. Die Vorschrift gebietet jedoch nicht, das Abgeordnetenmandat von allen Verpflichtungen freizuhalten, die in tatsächlicher Hinsicht Angehörige verschiedener Berufsgruppen unterschiedlich belasten können, und bezweckt nicht die Gewährleistung eines repräsentativen Querschnitts aller Berufe im Parlament²². Nach Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG zulässige Regelungen betreffend die Pflichtenstellung des Abgeordneten sind keine nach Artikel 48 Abs. 2 GG unzulässigen Behinderungen.

§ 44 a Abs. 1 AbgG ist mit Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar.

Der Gesetzgeber durfte in Wahrnehmung seiner Kompetenz gemäß Artikel 38 Abs. 3 GG das verfassungsrechtliche Leitbild des Abgeordneten in dem Sinne nachzeichnen, dass die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Deutschen Bundestages steht und unbeschadet dieser Verpflichtung Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat zulässig bleiben²³.

Die Bestimmung soll die Wertigkeit der verfassungsrechtlichen Pflicht der Abgeordneten verdeutlichen, die in der Vertretung des ganzen Volkes besteht und neben der die Ausübung von Tätigkeiten neben dem Mandat in den Hintergrund tritt²⁴.

Die Beachtung der Pflicht, die Ausübung des Mandats in den Mittelpunkt der Tätigkeit zu stellen, unterliegt nach den angegriffenen Vorschriften keiner Überwachung durch eine

¹⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

¹⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

¹⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

¹⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920) unter Bezugnahme auf ein Protokoll des Parlamentarischen Rates

²⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

²¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (921)

²² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (921)

²³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (921)

²⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (921)

Behörde oder ein Gericht; Verstöße ziehen keine rechtlichen Folgen nach sich. Es verbleibt dabei, dass der Abgeordnete Rechenschaft über seine Aktivitäten nur im politischen Raum abzulegen hat²⁵. Die wertende Beurteilung, ob bei einem Abgeordneten die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt seiner Tätigkeit steht, soll gerade der öffentlichen Diskussion und letztlich dem Wähler anheim gegeben werden²⁶.

2. Kernpunkte der Argumentation der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau

Nach Auffassung der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau ist § 44 a Abs. 1 AbgG nur in der gebotenen verfassungskonformen Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar²⁷.

Das Abgeordnetengesetz konkretisiert den verfassungsrechtlichen Grundsatz des freien Mandats (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG), dessen Vorgaben den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers begrenzen²⁸. Der Abgeordnete ist Vertreter des ganzen Volkes, durch ihn wird das Volk im Parlament repräsentiert. Freiheit der Wahl und freies Mandat bilden einen unauflösbaren Zusammenhang, der sich in das parlamentarische Entscheidungsverfahren und die näheren Bestimmungen über den Status des Abgeordneten hinein auswirkt²⁹. Das in Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete freie Mandat ist die Fortführung der Wahlrechtsgrundsätze des Artikels 38 Abs. 1 Satz 1 GG in den staatsorganisationsrechtlichen Bereich hinein und damit Ausdruck der repräsentativen Demokratie. Aus der unmittelbaren Verknüpfung des freien Mandats mit der repräsentativen Demokratie folgt die besondere Stellung des Abgeordneten, der zwischen Staat und Gesellschaft steht³⁰. Wer einen Sitz im Bundestag übernommen hat, bleibt in besonderer Weise gesellschaftlich verwurzelt.

Das Mandat ist zwar ein öffentliches Amt, aber in seiner politischen Freiheit und in seiner unmittelbaren Verantwortung vor dem Volk nicht vergleichbar mit der Einordnung des Beamten in ein System der Ämterhierarchie, der Weisungsunterworfenheit und der Disziplinargewalt des Dienstherrn³¹.

Dort, wo der politische Wille im parlamentarischen Raum sich erst bildet, herrscht Freiheit, die sich nur verfassungsrechtlichen Bindungen gegenüber sieht³².

Zum Bild des freien Mandats gehört die freiwillige, aber nie unbegrenzte Einpassung in politische Parteien und Fraktionen ebenso wie die Einfügung in die parlamentarische Ordnung von Regierung und Opposition³³. Der besondere Charakter der Freiheit des Mandats bildet auch ein Gegengewicht zu den notwendigen funktionalen Einbindungen der Abgeordneten und bedarf deshalb besonderer Achtung, damit nicht aus den organisatorischen und institutionellen Zwängen heraus allmählich eine Funktionalisierung und geschmeidige Anpassung parlamentarischen Verhaltens an anderwärts beschlossene politische Entscheidungen erfolgt³⁴. Auf's Ganze und in historischer Perspektive gesehen, wird

²⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

²⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

²⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

²⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

²⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922) unter Bezugnahme auf BVerfGE 102, 224 (238 f.); 112, 118 (134); 44, 308 (316)

³⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

³¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

³² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

³³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

³⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

ein lebendiger Parlamentarismus weniger durch begrenzte Versuche der Interessenlenkung aus der Gesellschaft heraus behindert, sondern aufgrund der Bedingungen des politischen Prozesses³⁵.

Der Abgeordnete repräsentiert gemeinsam mit der Gesamtheit aller anderen Mitglieder des Parlaments das Volk. Der Repräsentationsgedanke bedingt, dass eine besondere Verwurzelung des Abgeordneten in der beruflichen und gesellschaftlichen Sphäre nicht unterbunden, sondern gefördert wird³⁶. Aus der Gesellschaft kommend und in ihr verankert, sollen Abgeordnete und Parteien den dort gebildeten Willen der Wähler aufnehmen und ihm in der staatlichen Sphäre zur Geltung zu verhelfen. Die aus der Berufsausübung folgende wirtschaftliche Unabhängigkeit gerade Selbstständiger und Angehöriger freier Berufe fördert diese in Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG beschriebene Freiheit des Mandats³⁷.

Zur Verwurzelung des Abgeordneten in der Gesellschaft zählt auch die Freiheit zur Aufnahme, Ausübung und Fortführung einer beruflichen Tätigkeit während des Mandats. Es gehört zum herkömmlichen Erscheinungsbild der Volksvertreter, dass sie – mit entsprechenden Einschränkungen – auch während ihres Mandats berufstätig sind³⁸.

Erst die Möglichkeit, trotz der Übernahme eines Mandats weiter seinem Beruf oder einer sonstigen Erwerbstätigkeit in grundsätzlich nicht eingeschränktem Umfang nachzugehen, gibt dem einzelnen Abgeordneten auch faktisch die Freiheit, sein Mandat allein nach seinem Gewissen auszuüben, ohne im Hinblick auf die Chancen seiner Wiederwahl und eine damit verbundene Sicherung seines Einkommens übermäßig Rücksicht auf etwaige Erwartungen seiner Partei, sonstiger einflussreicher Interessengruppen oder der Medien nehmen zu müssen³⁹.

Das Mandat als öffentliches Amt ist allerdings auch mit Pflichten verbunden, die namentlich solche Einschränkungen der Freiheit des Mandats gestatten, die im Interesse der Funktionsfähigkeit des Parlaments erforderlich sind⁴⁰. Der Abgeordnete hat insbesondere die Pflicht, das übernommene Mandat tatsächlich auszuüben⁴¹.

Eine weitergehende, verwaltungsförmig ausgestaltete Kontrolle, ob und wie der Abgeordnete sein Mandat ordnungsgemäß versieht, entspricht dagegen nicht dem Leitbild eines weisungsfreien Repräsentanten des Volkes⁴². Das Bundesverfassungsgericht⁴³ hat deshalb aus der weitgehenden Freiheit des Mandats abgeleitet, dass es dem Abgeordneten von Verfassungs wegen frei stehe, die Arbeit in Parlament, Fraktion, Partei und Wahlkreis „nach eigenem Ermessen bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgabe hinaus einzuschränken“. Über die tatsächliche Mandatsausübung hinausgehende Erwartungen an den Abgeordneten betreffend deren Art und Umfang sind daher von Verfassungs wegen einer rechtlichen Regelung entzogen und allein der politischen Sphäre überantwortet, in welcher der Abgeordnete sich für sein Verhalten gegenüber Partei und Fraktion und vor allem gegenüber seinen Wählern verantworten muss⁴⁴.

Nähere Bestimmungen zu der in Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG allgemein geregelten Stellung des Abgeordneten des Deutschen Bundestages enthält Artikel 48 GG. Auch

³⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

³⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (923)

³⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (923)

³⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (923)

³⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924)

⁴⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924) unter Bezugnahme auf BVerfGE 80, 188 (219)

⁴¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924) unter Bezugnahme auf BVerfGE 56, 396 (405)

⁴² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924)

⁴³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924) unter Bezugnahme auf BVerfGE 40, 296 (312)

⁴⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924)

Artikel 48 Abs. 2 Satz 1 GG, wonach niemand gehindert werden darf, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben, setzt ein Nebeneinander von Beruf und Abgeordnetenmandat voraus⁴⁵.

Dieses Behinderungsverbot erschöpft sich nicht darin, der Übernahme oder Ausübung des Mandats aus dem beruflichen Bereich des Abgeordneten keine Hindernisse erwachsen zu lassen; vielmehr zielt es darauf ab, dem Abgeordneten im Rahmen des Möglichen die Chance zu geben, Mandat und Beruf miteinander zu verbinden⁴⁶. Behinderungen, die im Sinne einer Korrektur des allgemeinen Wahlrechts dazu führen, nicht begüterten Volksschichten den Weg ins Parlament zu erschweren, sind deshalb ebenso untersagt wie solche, die es den Beziehern hoher beruflicher Einkommen faktisch verwehren, ein Mandat im Bundestag zu übernehmen⁴⁷.

Die Freiheit des Mandats verlangt allerdings nach einem verantwortlichen Umgang des Abgeordneten mit dieser Freiheit⁴⁸. Mit der Freiheit des Mandats wäre es aber unvereinbar, die Mittelpunktregelung dahingehend auszulegen, dass der Abgeordnete eine bestimmte Arbeitszeit schuldet und diese gegenüber dem Bundestagspräsidenten oder einer Verwaltung mit der Folge nachzuweisen hätte, dass daran Sanktionen geknüpft werden könnten⁴⁹. Wer freie Abgeordnete will, muss ein Mindestmaß an Vertrauen aufbringen, dass die vom Volk Gewählten ganz überwiegend mit Umsicht und verantwortlich mit ihrer Freiheit umgehen⁵⁰. Gegen den verfassungsrechtlich festgelegten Status des freien Mandats wird verstoßen, wenn sich der Gesetzgeber und die parlamentarische Selbstkontrolle nicht auf die gezielte Verfolgung des Missbrauchs beschränken, sondern flächendeckend Kontroll- und Publikationssysteme einführen, die sich von schonenden und anlassbezogenen Eingriffen entfernen⁵¹.

Die Regelung in § 44 a Abs. 1 Satz 1 AbgG, wonach die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit des Abgeordneten steht, ist in verfassungskonformer Auslegung daher nicht als Grundlage für eine Kontrolle einer wie auch immer gearteten „ordnungsgemäßen“ Mandatswahrnehmung und für eine zeitliche Beschränkung von Nebentätigkeiten zu verstehen. Vielmehr greift diese Vorschrift lediglich die – begründete, aber politische – Erwartung auf, dass der Abgeordnete das Mandat in Freiheit, aber auch in einer seiner Stellung entsprechenden Verantwortung für das Gemeinwesen ausübt⁵². Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, diesen Zusammenhang noch einmal deklaratorisch im Abgeordnetengesetz hervorzuheben⁵³.

3. Auswertung

Die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Mittelpunktregelung wird vom Bundesverfassungsgericht genutzt, den sich aus dem Grundgesetz ergebenden Status des Abgeordneten umfänglich darzustellen. Hierdurch wird gleichzeitig der Maßstab geschaffen, anhand dessen im zweiten Teil der Entscheidung die Transparenzregeln gemessen werden⁵⁴.

⁴⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924)

⁴⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924) mwN

⁴⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924)

⁴⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (925)

⁴⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (925)

⁵⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (925)

⁵¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (925)

⁵² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924)

⁵³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924)

⁵⁴ Vgl. hierzu auch Janz/Latotzky, NWVBl. 2007, S. 385 (389/390); von Arnim, DÖV 2007, S. 897 (900)

Vergleicht man die beiden im Senat vertretenen Argumentationslinien, wird deutlich, dass sich beide auf die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Abgeordnetenstatus beziehen und diese ihrer Argumentation zugrunde legen⁵⁵. Insofern bricht keine der beiden Auffassungen mit der bisherigen Rechtsprechung, sondern nimmt jeweils für sich in Anspruch, diese fortzuführen.

Dem entsprechend stimmen wesentliche Kernaussagen zum Status des Abgeordneten auch überein.

Einigkeit besteht insbesondere darin, dass

- die Ausübung eines Berufs neben dem Mandat grundsätzlich zulässig und durch das Grundgesetz gewährleistet ist⁵⁶,
- die Freiheit des Mandats nicht schrankenlos gewährleistet ist, sondern durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang, wie die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments, begrenzt werden kann⁵⁷,
- der Abgeordnete insbesondere die Pflicht hat, das übernommene Mandat tatsächlich auszuüben⁵⁸,
- der Abgeordnetenstatus dennoch nicht mit demjenigen des Beamten vergleichbar ist⁵⁹,
- der Abgeordnete über die Art und Weise der Ausübung des Mandats frei und in ausschließlicher Verantwortung gegenüber dem Wähler entscheidet, die Mittelpunktregelung daher weder einer Überwachung durch eine Behörde oder ein Gericht unterliegt, noch Verstöße gegen sie sanktioniert werden können⁶⁰.

Dies bedingt, dass im Ergebnis der Senat letztlich übereinstimmend § 44 a Abs. 1 Satz 1 AbgG für mit dem Grundgesetz vereinbar hält, auch wenn die Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau insofern eine verfassungskonforme Auslegung für erforderlich halten.

Die Unterschiede, die die beiden Auffassungen im Hinblick auf den Abgeordnetenstatus aufweisen und die – wie noch zu zeigen sein wird - schließlich die unterschiedliche Bewertung der Transparenzregeln für Abgeordnete des Deutschen Bundestages bedingen, sind darin begründet, dass die Schutzrichtung des aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden freien Mandats unterschiedlich gesehen wird⁶¹.

Von den Richtern Broß, Osterloh, Lübke-Wolff und Gerhardt wird vornehmlich eine Gefährdung des freien Mandats durch außerhalb des Parlaments und der Parteien stehende Interessengruppen gesehen⁶². Dem entsprechend wird der Wahrung der Unabhängigkeit der Abgeordneten nach dieser Seite hin ein besonders hohes Gewicht beigemessen⁶³. Begründet wird dies damit, dass es insoweit um die Unabhängigkeit gegenüber Einwirkungen gehe, die – anders als der Einfluss der Parteien und Fraktionen im Prozess der politischen Willensbildung – nicht durch Entscheidungen des Wählers vermittelt seien⁶⁴.

⁵⁵ Vgl. insofern die jeweiligen Bezugnahmen auf frühere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, auf die in den Fußnoten hingewiesen wird.

⁵⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919/921 – Broß et al.) (923 – Hassemer et al.)

⁵⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919 – Broß et al.) (924 – Hassemer et al.)

⁵⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919 – Broß et al.) (924 – Hassemer et al.)

⁵⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (919 – Broß et al.) (922 – Hassemer et al.)

⁶⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922 – Broß et al.) (925 – Hassemer et al.)

⁶¹ Vgl. hierzu auch Janz/Latatzky, NWVBl. 2007, S. 385 (389/390); von Arnim, DÖV 2007, S. 897 (900)

⁶² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

⁶³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

⁶⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

Aus diesem Grund wird von den Richtern Broß, Osterloh, Lübke-Wolff und Gerhardt gerade bei einer Berufsausübung neben dem Mandat im Bereich der freien Berufe eine besondere Gefährdung für die Unabhängigkeit des Angeordneten gesehen. Im Bereich der freien Berufe böten sich vielfältige Möglichkeiten, politischen Einfluss durch ein Bundestagsmandat für die außerhalb des Mandats ausgeübte Berufstätigkeit gewinnbringend zu nutzen, und gerade von dieser Möglichkeit gingen besondere Gefahren für die Unabhängigkeit der Mandatsausübung und die Bereitschaft, das Mandat in den Mittelpunkt der Tätigkeit zu stellen, aus⁶⁵.

Demgegenüber wird die politische Einbindung des Abgeordneten in Partei und Fraktion grundsätzlich als verfassungsrechtlich erlaubt und gewollt betrachtet⁶⁶. Einerseits wird darauf verwiesen, dass das Grundgesetz den Parteien eine besondere Rolle im Prozess der politischen Willenbildung zuweise, weil ohne die Formung des politischen Prozesses durch geeignete freie Organisationen eine stabile Demokratie in großen Gemeinschaften nicht gelingen könne⁶⁷. Andererseits wird eine gewisse Bindekraft der Fraktionen im Verhältnis zum einzelnen Abgeordneten in einer parlamentarischen Demokratie nicht nur als zulässig, sondern als notwendig erachtet⁶⁸.

Die Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau sehen das freie Mandat demgegenüber weniger durch begrenzte Versuche der Interessenlenkung aus der Gesellschaft heraus gefährdet, sondern eher durch die Bedingungen des politischen Prozesses⁶⁹. Zwar gehöre die freiwillige, aber nie unbegrenzte Einpassung in politische Parteien und Fraktionen ebenso zum Bild des freien Mandats wie die Einfügung in die parlamentarische Ordnung von Regierung und Opposition. Aus historischer Perspektive heraus sei das freie Mandat jedoch eher dadurch gefährdet, dass "aus den organisatorischen und institutionellen Zwängen" (von Seiten der Partei und der Fraktion⁷⁰) "heraus allmählich eine Funktionalisierung und geschmeidige Anpassung parlamentarischen Verhaltens an anderwärts beschlossene politische Entscheidungen"⁷¹ erfolge. Daher gebe erst die Möglichkeit, trotz der Übernahme eines Mandats weiter seinem Beruf oder einer sonstigen Erwerbstätigkeit in grundsätzlich nicht eingeschränktem Umfang nachzugehen, dem einzelnen Abgeordneten faktisch die Freiheit, sein Mandat allein nach seinem Gewissen auszuüben, ohne im Hinblick auf die Chancen seiner Wiederwahl und einer damit verbundenen Sicherung seines Einkommens übermäßig Rücksicht auf etwaige Erwartungen seiner Partei, sonstiger einflussreicher Interessengruppen oder der Medien nehmen zu müssen⁷².

Was die Argumentation der beiden Richtergruppen unterscheidet, ist mithin die wesentliche Schutzrichtung, die der Freiheit des Mandats beigemessen wird: die Abwehr äußerer Einflüsse von Interessengruppen bei einer gewissen verfassungsrechtlich vorgesehenen Gebundenheit an Partei und Fraktion einerseits oder die Abwehr einer aus den organisatorischen und institutionellen Zwängen hervorgehenden Gefahr der Gleichschaltung der Abgeordneten, ermöglicht durch die Fortführung einer Erwerbstätigkeit neben dem Mandat, andererseits⁷³.

⁶⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (921)

⁶⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

⁶⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

⁶⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (920)

⁶⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

⁷⁰ Klammerzusatz von Verfasserin

⁷¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (922)

⁷² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924)

⁷³ Vgl. hierzu auch Janz/Latotzky, NWVBl. 2007, S. 385 (390); von Arnim, DÖV 2007, S. 897 (899/900)

Diese unterschiedliche Auffassung zur Schutzrichtung des freien Mandats wirkt sich – wie im Folgenden zu zeigen sein wird – auch auf die Bewertung der Transparenzregeln des Deutschen Bundestages aus⁷⁴.

Die Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff und Landau haben insoweit bereits bei der Prüfung der Mittelpunktregelung vorgegriffen, indem sie ausgeführt haben, gegen den verfassungsrechtlich festgelegten Status des freien Mandats werde verstoßen, wenn sich der Gesetzgeber und die parlamentarische Selbstkontrolle nicht auf die gezielte Verfolgung des Missbrauchs beschränken, sondern flächendeckend Kontroll- und Publikationssysteme einführen würden, die sich von schonenden und anlassbezogenen Eingriffen entfernten⁷⁵.

III. Transparenzregelungen

Bevor die beiden unterschiedlichen im Senat vertretenen Auffassungen ausgeführt werden, sollen zunächst die Transparenzregeln des Bundestages dargestellt werden.

1. Transparenzregelungen des Bundestages

In den §§ 44 a Abs. 4 und 44 b AbgG sind die grundsätzliche Verpflichtung zur Anzeige von Tätigkeiten und Einkünften der Abgeordneten und der Inhalt der Verhaltensregeln, die diese Verpflichtung konkretisieren, geregelt.

§ 44 a Abs. 4 AbgG lautet:

„(4) Tätigkeiten vor Übernahme des Mandats sowie Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können, sind nach Maßgabe der Verhaltensregeln (§ 44 b) anzuzeigen und zu veröffentlichen. Werden anzeigepflichtige Tätigkeiten oder Einkünfte nicht angezeigt, kann das Präsidium ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festsetzen. Der Präsident macht das Ordnungsgeld durch Verwaltungsakt geltend. § 31 bleibt unberührt. Das Nähere bestimmen die Verhaltensregeln nach § 44 b.“

§ 44 b AbgG lautet wie folgt:

„Der Bundestag gibt sich Verhaltensregeln, die insbesondere Bestimmungen enthalten müssen über

1. die Fälle einer Pflicht zur Anzeige von Tätigkeiten vor der Mitgliedschaft im Bundestag sowie von Tätigkeiten neben dem Mandat;
2. die Fälle einer Pflicht zur Anzeige der Art und Höhe der Einkünfte neben dem Mandat oberhalb festgelegter Mindestbeträge;
3. die Pflicht zur Rechnungsführung und zur Anzeige von Spenden oberhalb festgelegter Mindestbeträge sowie Annahmeverbote und Ablieferungspflichten in den in den Verhaltensregeln näher bestimmten Fällen;
4. die Veröffentlichung von Angaben im Amtlichen Handbuch und im Internet;
5. das Verfahren sowie die Befugnisse und Pflichten des Präsidiums und des Präsidenten bei Entscheidungen nach § 44 a Abs. 3 und 4.“

⁷⁴ Vgl. hierzu auch von Arnim, DÖV 2007, S. 897 (900)

⁷⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (925)

Durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 30. Juni 2005 wurden die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (VR), die gemäß § 18 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages Bestandteil der Geschäftsordnung sind, neu gefasst. Die für die Entscheidung maßgeblichen Teile sind in Anlage zur gutachtlichen Stellungnahme wiedergegeben. Gleiches gilt für die auf der Grundlage des § 1 Abs. 4 VR erlassenen Ausführungsbestimmungen⁷⁶ des Präsidenten des Deutschen Bundestages, soweit sie für die Entscheidung von Bedeutung sind.

2. Kernpunkte der Argumentation der Richterinnen und Richter Broß, Osterloh, Lübke-Wolff und Gerhard

a) Maßstab

Mit den Anzeigepflichten sollen berufliche oder sonstige Verpflichtungen des Abgeordneten neben dem Mandat und daraus zu erzielende Einkünfte den Wählern sichtbar gemacht werden⁷⁷. Sie sollen sich mit Hilfe von Informationen über mögliche Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten, aber auch über das Fehlen dahingehender Hinweise ein besseres Urteil über die Wahrnehmung des Mandats durch den Abgeordneten auch im Hinblick auf dessen Unabhängigkeit bilden können⁷⁸.

Der Status des Abgeordneten wird zuvörderst durch die im Wahlakt liegende Willensbetätigung jedes einzelnen Bürgers als Ursprung der Staatsgewalt in der Demokratie bestimmt (Artikel 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Artikel 38 Abs. 1 GG). Der Akt der Stimmabgabe bei Wahlen erfordert nicht nur Freiheit von Zwang und unzulässigem Druck, sondern auch, dass die Wähler Zugang zu den Informationen haben, die für ihre Entscheidung von Bedeutung sein können⁷⁹.

Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich. Dementsprechend schließt das freie Mandat die Rückkopplung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewusst ein und schafft durch den Zwang zur Rechtfertigung Verantwortlichkeit⁸⁰. Die Rückkopplung hat über die gesamte Wahlperiode wirksam zu bleiben. Demgemäß dürfen Regeln, die zulässigerweise darauf abzielen, den Wähler anderweit nicht zugängliche Informationen zu verschaffen, für den Abgeordneten verpflichtend ausgestaltet sein. Andernfalls könnte er sich der Kontrolle der Öffentlichkeit unschwer entziehen⁸¹.

Über Gegenstand und Reichweite von Offenbarungspflichten hat der Gesetzgeber in Ausübung seiner Kompetenz nach Art 38 Abs. 3 GG zu entscheiden und dabei die betroffenen Rechtsgüter einem angemessenen Ausgleich zuzuführen⁸².

Die Kenntnis von Interessenverflechtungen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten der Abgeordneten ist nicht nur für die Wahlentscheidung wichtig. Sie sichert auch die Fähigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Mitglieder, unabhängig von verdeckter Beeinflussung durch zahlende Interessenten, das Volk als Ganzes zu vertreten, und das Vertrauen der Bürger

⁷⁶ Vom 30. Dezember 2005, BGBl 2006 I S. 10

⁷⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (925)

⁷⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (925/926)

⁷⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

⁸⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926) unter Bezugnahme auf BVerfGE 112, 118 (134)

⁸¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926) unter Bezugnahme auf BVerfGE 40, 296 (327) zur vergleichbaren Diätenfestsetzung

⁸² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926) unter Bezugnahme auf BVerfGE 99, 19 (32)

in diese Fähigkeit, letztlich in die parlamentarische Demokratie⁸³. Das Volk hat Anspruch darauf zu wissen, von wem – und in welcher Größenordnung – seine Vertreter Geld oder geldwerte Leistungen entgegennehmen⁸⁴.

Sache des Parlaments ist es, die in Frage kommenden Lebenssachverhalte darauf hin zu würdigen, ob die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit beachtlicher Interessenverflechtungen oder wirtschaftlicher Abhängigkeiten besteht, und seiner Risikoeinschätzung entsprechend die offen zu legenden Vorgänge zu bestimmen⁸⁵. Da sich hierfür genaue Grenzen nicht festlegen lassen, ist insoweit ein Einschätzungsraum eröffnet⁸⁶. Gleiches gilt für die Auswahl von Hinweistatsachen, Unerheblichkeitsschwellen und ähnlichen Instrumenten zur Erfassung und Eingrenzung möglicher die Mandatsausübung beeinflussender Umstände⁸⁷.

Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG fordert, bei der Gesetzgebung gemäß Artikel 38 Abs. 3 GG berechnete Interessen des Abgeordneten als Privatperson angemessen zu berücksichtigen. Regelungen, die den Abgeordneten als Privatperson betreffen, müssen nicht nur – wie sonstige Beschränkungen des freien Mandats – überhaupt eine Rechtfertigung in anderen Rechtsgütern der Verfassung finden, sondern sie müssen darüber hinaus in spezifischer Weise dem Hineinwirken in den persönlichen Lebensbereich des Abgeordneten Rechnung tragen; gegenläufige Belange sind gegeneinander abzuwägen und in einen angemessenen Ausgleich zu bringen⁸⁸. Entsprechendes gilt für die Berücksichtigung der Belange Dritter.

Die Verpflichtung der Abgeordneten, Angaben über Tätigkeiten neben dem Mandat zu machen, die auf Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten hindeuten können, betrifft zwar den Abgeordneten als Privatperson, jedoch nicht in einer der Öffentlichkeit grundsätzlich verschlossenen Sphäre privater Lebensführung, sondern in der außengerichteten Sphäre beruflicher und sonstiger Tätigkeiten. Das Interesse des Abgeordneten, Informationen aus dieser Sphäre vertraulich behandelt zu sehen, ist gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfungen der Mitglieder des Deutschen Bundestages grundsätzlich nachrangig⁸⁹.

Transparenzregeln finden danach ihre grundsätzliche Rechtfertigung im Vorrang der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages gegenüber dem Privatinteresse des Abgeordneten an informationeller Abschirmung seiner Tätigkeiten neben dem Mandat⁹⁰.

b) Anwendung auf die konkreten Transparenzregeln des Deutschen Bundestages

(1) Anzeigepflichten

Die Anzeigepflichten, die den Mitgliedern des Deutschen Bundestages durch § 44 a Abs. 4 Satz 1 AbgG in Verbindung mit den Verhaltensregeln auferlegt werden, sind nach den dargelegten Maßstäben nicht zu beanstanden⁹¹.

⁸³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

⁸⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

⁸⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

⁸⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926) unter Bezugnahme auf BVerfGE 98, 145 (161); ferner BVerfGE 5, 85 (232)

⁸⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

⁸⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

⁸⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

⁹⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

⁹¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (927)

Die Annahme, es handele sich bei den Verhaltensregeln und den Ausführungsbestimmungen um staatliche Eingriffe vernachlässigt, dass es hier um die Ausgestaltung der Rechte und Pflichten der Abgeordneten gemäß Artikel 38 Abs. 3 GG auch insoweit geht, als ihre Stellung als Abgeordnete außerhalb des Parlaments angesprochen ist⁹². Die tatsächliche hohe Detailgenauigkeit des Regelungswerks ist daher nicht verfassungsrechtlich geboten, sondern findet ihre Ursache erkennbar in der ablehnenden Grundhaltung einiger Abgeordneter sowie in den Zielen der Entlastung der Bundestagsverwaltung und eines gleichheitsgerechten Vollzugs⁹³.

(a) Umfang der Anzeigepflichten

Die angegriffenen Regelungen enthalten keine unbegrenzten Anzeigepflichten; der Gesetzgeber hat keineswegs alle Tätigkeiten und Einkünfte eines Abgeordneten erfasst, sondern die Anzeigepflicht auf Daten beschränkt, die geeignet sind, mögliche Interessenverknüpfungen erkennbar werden zu lassen⁹⁴.

Es begegnet auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der Gesetzgeber eine generelle Anzeigepflicht für Tätigkeiten und Einkünfte außerhalb des Mandats begründet hat, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können⁹⁵, ohne dass es darauf ankommt, ob eine Konfliktsituation im Einzelfall tatsächlich besteht⁹⁶. Es genügt die abstrakte Gefahr einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Mandats⁹⁷. Dass vor und neben dem Mandat ausgeübte Tätigkeiten und neben dem Mandat erzielte Einnahmen Rückwirkungen auf die Mandatsausübung haben können, liegt nicht fern. Eine Anknüpfung an tatsächlich bestehende Interessenverknüpfungen bedürfte tatbestandlicher Festlegungen, die angesichts bestehender Abgrenzungsschwierigkeiten nicht treffsicher sein könnten, und würde die Betroffenen – nicht zuletzt wegen des Risikos von Fehleinschätzungen hinsichtlich der konkreten Anzeigepflichten – deutlich mehr belasten als die für sich genommen neutrale generelle Anzeigepflicht⁹⁸.

Bei der Einschätzung, welche außerparlamentarischen Tätigkeiten auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können und deshalb einschließlich der Höhe der jeweiligen Einkünfte anzuzeigen sind, genießt der Deutsche Bundestag einen weiten Spielraum⁹⁹. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Verhaltensregeln einen weiten Kreis von Tätigkeiten und daraus erzielten Einkünften in die Anzeigepflicht einbeziehen, da die Herausnahme allgemein bestimmter Arten von Tätigkeiten und der damit erzielten Einkünfte aus der Anzeige- und Veröffentlichungspflicht mit dem Risiko einer Zielverfehlung verbunden ist¹⁰⁰. Außerdem wird die Anzeige- und Veröffentlichungspflicht durch die hoch angesetzte Unerheblichkeitsschwelle von 1000 Euro im Monat bzw. 10.000 Euro im Jahr bezogen auf jede einzelne Tätigkeit erheblich begrenzt¹⁰¹.

⁹² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (927)

⁹³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (927)

⁹⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (927)

⁹⁵ Hervorhebung durch das Bundesverfassungsgericht

⁹⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (928)

⁹⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (928)

⁹⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (928)

⁹⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (928)

¹⁰⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (928)

¹⁰¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (928)

(b) Geeignetheit und Angemessenheit der Anzeigepflichten

Die vom Deutschen Bundestag normierten Anzeigepflichten begegnen auch unter dem Gesichtspunkt der Geeignetheit und Angemessenheit keinen verfassungsrechtlichen Bedenken¹⁰².

Die Anzeigepflicht auch für Tätigkeiten, die vor der Übernahme des Mandats ausgeübt wurden¹⁰³, trägt dem Umstand Rechnung, dass für die Mandatsausübung bedeutsame Interessenverknüpfungen auch in das Mandat mitgebracht werden können. Eine Differenzierung zwischen fortgesetzten und neu aufgenommenen Tätigkeiten geriete deshalb auch in Konflikt mit dem Prinzip der formalisierten Gleichbehandlung aller Abgeordneter. Die Beschränkung der Anzeigepflicht für Einnahmen auf die Zeit nach der Mandatsübernahme trägt demgegenüber dem Umstand Rechnung, dass Einnahmequellen, die mit der Mandatsübernahme versiegen, auf die Mandatsausübung kaum von Einfluss sein können.

Die Anzeigepflicht im Hinblick auf Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften¹⁰⁴, durch die ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluss auf ein Unternehmen begründet wird, ist ebenfalls geeignet, mögliche Interessenverknüpfungen zu offenbaren. Zum einen sind sie regelmäßig mit der Entfaltung wirtschaftlicher Tätigkeit verbunden; zum anderen ist der wirtschaftliche Erfolg eines Unternehmens von Rahmenbedingungen abhängig, auf die das Parlament Einfluss nimmt.

Die Einschätzung, dass bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung¹⁰⁵ im typischen Fall nicht in beachtenswertem Umfang mit mandatsrelevanten Interessenverknüpfungen zu rechnen ist, ist nachvollziehbar.

Die Verpflichtung, bei anzeigepflichtigen Tätigkeiten und Verträgen, die in die Zeit der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag fallen, auch die Höhe der jeweiligen Einkünfte, die bestimmte Beträge übersteigen, und dabei die für eine Tätigkeit zu zahlende Bruttobeträge unter Einschluss von Entschädigungs-, Ausgleichs- und Sachleistungen zugrunde zu legen, ist ebenfalls weder ungeeignet noch unangemessen¹⁰⁶.

Das so genannte Zuflussprinzip verfehlt den Gesetzeszweck nicht und führt auch nicht infolge der Veröffentlichung zu bedenklichen Fehlinformationen.

Es geht bei der Anzeige von Einkünften nicht um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Abgeordneten, sondern um die Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfungen¹⁰⁷. Hierfür können auch Zuflüsse aus Tätigkeiten und Verträgen neben dem Mandat von Bedeutung sein, die nicht als Nettoerlöse für die private Lebensführung zur Verfügung stehen.

Auch soweit für Tätigkeiten nur Aufwandsentschädigungen geleistet werden, gibt der Betroffene seinem Leben einen bestimmten Zuschnitt, auf den er Wert legt und der bei lebensnaher Betrachtung Einfluss auf die Mandatsausübung haben kann¹⁰⁸.

Es besteht kein tatsächlicher Grund für die Annahme, die Abgeordneten würden in unzumutbarer Weise gezwungen, die sie betreffenden Angaben gegenüber der Öffentlichkeit richtig stellend zu erläutern. Die Befürchtung, die durchweg nicht fachkundigen Bürgerinnen und Bürger würden, da gemeinhin unter Einkünften Nettobezüge verstanden würden, durch die Veröffentlichung der anzuzeigenden Zuflüsse irreführt und die betroffenen

¹⁰² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (928)

¹⁰³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (928)

¹⁰⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (928)

¹⁰⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (928)

¹⁰⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (929)

¹⁰⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (929)

¹⁰⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (929)

Abgeordneten wegen der Höhe ihrer vermeintlichen (Netto-)Einkünfte einem unzumutbaren Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, ist nicht geeignet, die Zulässigkeit der angegriffenen Regelung in Frage zu stellen¹⁰⁹.

Auch soweit sich die Antragsteller dagegen wenden, dass sie im Fall der Überschreitung der Unerheblichkeitsschwellen jede einzelne Tätigkeit und jedes Vertragsverhältnis anzuzeigen haben, ist jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ersichtlich, dass ihnen damit eine vom Gesetzeszweck nicht geforderte und übermäßige Last auferlegt würde¹¹⁰.

Mandatserhebliche Interessenverknüpfungen werden in der Regel nur deutlich, wenn die Art des Tätigwerdens des Abgeordneten, sein jeweiliger Vertragspartner und die Größenordnung der Einkünfte bekannt werden. Dies liegt bei Beratungs-, Gutachter- und vergleichbaren Tätigkeiten auf der Hand, und es macht keinen erheblichen Unterschied, ob derartige Tätigkeiten jeweils gesondert vereinbart oder im Rahmen einer fortlaufenden Berufstätigkeit als Rechtsanwalt, Unternehmensberater oder ähnliches erbracht werden¹¹¹.

Durch die für den Fall des Bestehens gesetzlicher Zeugnisverweigerungsrechte und Verschwiegenheitspflichten vorgesehene Verpflichtung, statt des Auftraggebers die Branchenbezeichnung beziehungsweise die Art der Tätigkeit anzugeben, ist berechtigten und vom Vertragspartner zu wahren Geheimhaltungsinteressen Dritter hinreichend Rechnung getragen¹¹².

Was eventuelle Rückschlüsse auf die Verhältnisse Dritter¹¹³ (etwa die Einkünfte eines dem Abgeordneten gleichgestellten Geschäftsführers) durch die Angaben der Abgeordneten angeht, würde der gesetzliche Zweck der Transparenzregeln verfehlt, wenn der Abgeordnete von ihrer Beachtung allein wegen möglicher Rückschlüsse oder Vermutungen in Bezug auf die Einkünfte Dritter zu befreien wäre. Daraus resultierende mittelbare Auswirkungen auf Dritte müssten, soweit sie unvermeidbar wären, hingenommen werden.

(2) Veröffentlichungen

Die Veröffentlichung der anzeigepflichtigen Tätigkeit sowie der Einkünfte nach Maßgabe bestimmter Einkommensstufen findet ihre grundsätzliche Rechtfertigung darin, dass die Beurteilung über die Mandatsausübung des Abgeordneten den Wählern zukommt und ihnen die dafür erheblichen Informationen zur Verfügung stehen sollen¹¹⁴.

Die Angabe mandatserheblicher Tätigkeiten und Einkünfte allein gegenüber dem Präsidenten, dem Präsidium, dem Ältestenrat oder einem besonderen Gremium des Deutschen Bundestages¹¹⁵ würde dem demokratischen Grundanliegen weit weniger entsprechen. Aus diesem Grunde ist auch nichts gegen die Veröffentlichung sowohl von Tätigkeiten als auch von Einkünften einschließlich ihrer Herkunft zu erinnern, weil sie erst zusammen ein Bild darüber vermitteln, welchen Einflüssen der Abgeordnete ausgesetzt sein kann und in welchem Umfang dies der Fall ist.

Eine lediglich nach Stufen pauschalisierte Angabe der Höhe der Einkünfte (Stufenmodell) ist nicht deshalb ungeeignet, weil infolge der gewählten Pauschalierung Transparenz nicht

¹⁰⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (929)

¹¹⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (930)

¹¹¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (930)

¹¹² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (930)

¹¹³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (930)

¹¹⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (930)

¹¹⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (930)

hergestellt, sondern vereitelt würde¹¹⁶. Zumal in Verbindung mit der Veröffentlichung der Angaben über die Art der Tätigkeit einschließlich Vertragspartner, Unternehmen oder Organisation, ist das Stufenmodell ein taugliches Mittel, auf mögliche, die Unabhängigkeit des Mandats beeinträchtigende Interessenverknüpfungen und ihren Umfang hinzuweisen. Die Eignung des zur Verfolgung eines Regelungsziels eingesetzten Mittels wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass noch wirkungsstärkere Mittel hätten eingesetzt werden können¹¹⁷.

(3) Sanktionierung von Verstößen gegen die Anzeigepflichten

Die von den Antragstellern angegriffenen Regelungen zur Sanktionierung von Verstößen gegen Anzeigepflichten sind mit Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar¹¹⁸.

Aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgt nicht, dass Abgeordnetenpflichten grundsätzlich nicht mit rechtsförmigen Sanktionen bewehrt, sondern allein über die politische Verantwortung gegenüber dem Wähler reguliert sein dürften. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments würde beeinträchtigt und das Prinzip der strikten Gleichbehandlung aller Abgeordneten verletzt, wenn Offenlegungspflichten gegenüber Abgeordneten, die deren Erfüllung verweigern, mangels wirksamer Sanktionen nicht durchgesetzt werden könnten. Zudem würde das Parlament in den Augen der Öffentlichkeit machtlos erscheinen, die eigenen Regeln umzusetzen, was zu einem der Funktionsfähigkeit des Parlaments ebenfalls abträglichen Vertrauens- und Ansehensverlust führen würde. Das freie Mandat schließt daher die Möglichkeit, zu seiner institutionellen Entfaltung erforderliche Sanktionen zu verhängen, nicht aus, sondern ein.

Handlungspflichten mit der Androhung und Verhängung von Ordnungsgeldern durchzusetzen, ist rechtsüblich und auch Abgeordneten gegenüber nicht grundsätzlich unangemessen¹¹⁹.

3. Kernpunkte der Argumentation der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau

Soweit sich die Antragsteller gegen die Pflicht zur Offenlegung ihrer Tätigkeiten neben der Mandatsausübung und der daraus erzielten Einkünfte wenden, müssten die Anträge nach Ansicht der die Entscheidung nicht tragenden Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau Erfolg haben¹²⁰.

Die Freiheit des Mandats nach Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG steht einer angemessen ausgestalteten Pflicht von Abgeordneten zur Mitteilung von Tätigkeiten neben der Mandatsausübung und daraus erzielten finanziellen Zuflüssen zwar nicht von vorneherein entgegen. Soweit die Transparenzregeln die Abgeordneten dazu verpflichten, ihre erzielten Einnahmen in weitem Umfang und ohne hinreichende rechtsstaatliche Sicherungen der Öffentlichkeit preiszugeben, ist das mit Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG jedoch unvereinbar¹²¹.

¹¹⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (930/931)

¹¹⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (930) unter Bezugnahme auf BVerfGE 63, 88 (115); 79, 256 (270); 103, 293 (307)

¹¹⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (931)

¹¹⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (931)

¹²⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (931)

¹²¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (931)

a) Das freie Mandat

Das freie Mandat ist dazu bestimmt, die Unabhängigkeit des Abgeordneten in einem umfassenden Sinne zu sichern. Gerade ein während des Mandats ausgeübter Beruf stützt die politische Unabhängigkeit des Abgeordneten¹²². Deshalb ist der grundrechtliche Schutz der Berufsfreiheit auch bei der Auslegung des freien Mandats von Bedeutung. Eingriffe in die Berufsfreiheit der Abgeordneten schmälern zugleich ihre Unabhängigkeit und sind regelmäßig nur dann zu rechtfertigen, wenn sie gerade das Ziel verfolgen, verbotene Abhängigkeiten von gesellschaftlichen Interessengruppen zu verhindern oder sichtbar zu machen¹²³. Im Rahmen der nach Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit des Mandats können daher ergänzend auch grundrechtliche Aspekte von Bedeutung sein¹²⁴.

Die Pflicht zur Offenlegung der Tätigkeiten neben der Mandatsausübung und der daraus erzielten Einkünfte ist nach der Intention des Gesetzgebers zunächst auf die Mandatsausübung gerichtet, weil mögliche Interessenkollisionen sichtbar gemacht werden sollen, um Einflussnahmen auf Abgeordnete aus dem gesellschaftlichen Bereich zu begrenzen und dadurch die Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten zu stärken¹²⁵. Zugleich liegt eine zielgerichtete Regelung des außerparlamentarischen Verhaltens der Abgeordneten vor, weil Gegenstand der Offenlegung gerade Tätigkeiten neben der Mandatsausübung sind. Dem Abgeordneten in diesen Fällen die Berufung auf seine grundrechtlich geschützten Rechtspositionen gänzlich zu versagen, hieße eine vollständige Mediatisierung des Bürgers durch das Mandat anzunehmen, die der grundgesetzlichen Konturierung des Abgeordnetenstatus nicht gerecht würde¹²⁶.

b) Eingriff in das freie Mandat

In der Pflicht der Abgeordneten, ihre Tätigkeiten neben der Mandatsausübung sowie die daraus erzielten Einkünfte umfassend offen zu legen, liegt ein Eingriff in das freie Mandat gemäß Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG¹²⁷.

Die Offenlegung ist nicht nur als echte Rechtspflicht ausgestaltet worden; die fehlende oder fehlerhafte Erfüllung dieser Pflicht ist auch sanktionsbewehrt¹²⁸. Dass etwaige Verhaltensänderungen der Abgeordneten im Hinblick auf Erwerbstätigkeiten neben dem Mandat, die diese in Folge der Offenlegungspflichten vornehmen, auf einem freien Willensentschluss des Abgeordneten beruhen und daher keinen staatlichen Eingriff in die Freiheit des Mandats darstellen, kann nicht eingewendet werden¹²⁹.

Bei der Würdigung der Eingriffsintensität kann auch nicht außer Acht bleiben, dass mit der Offenlegung gerade auch von ungewichteten Tatsachen wie Bruttoeinkünfte, die nicht im Kontext darstellbar sind, eine publizistische Prangerwirkung entstehen kann¹³⁰. Ohne nähere Erklärungen und Gewichtungen können die bloßen Informationen über Mittelzuflüsse in mehrfacher Hinsicht zu Fehlschlüssen verleiten, die den beruflich weiter verwurzelten Abgeordneten unter ganz erheblichen und ungerechtfertigten öffentlichen Druck setzen.

¹²² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (931) mwN

¹²³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (931)

¹²⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (932)

¹²⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (932)

¹²⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (932)

¹²⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (932)

¹²⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (932)

¹²⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (932)

¹³⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (932)

c) Schranken des freien Mandats

Die Freiheit des Mandats ist unter dem Grundgesetz nicht schrankenlos gewährleistet. Die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages durch die unabhängige Mandatsausübung der Abgeordneten oder seine Integrität und politische Vertrauenswürdigkeit sind grundsätzlich als Rechtsgüter anerkannt, die eine Einschränkung des freien Mandats legitimieren können¹³¹.

Für die streitgegenständlichen Offenlegungsregeln stellt sich zuvörderst die Frage, ob der Eingriff in die Freiheit des Mandats gerechtfertigt ist, weil er dem Anliegen dient, Transparenz herzustellen, und insoweit eine "Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus" zum Ausdruck bringt; denn hierin lag das wesentliche Anliegen des Gesetzgebers bei der Einführung der Offenlegungsregeln¹³².

Zwar ist der Aspekt der Öffentlichkeit staatlicher Beratungs- und Entscheidungsprozesse ein inhärenter Bestandteil des demokratischen Prinzips. Doch ist zum einen in methodischer Hinsicht zu beachten, dass sich Art und Maß der verfassungsgewollten Öffentlichkeit nicht aus einem apriorischen Demokratieprinzip, sondern zuvörderst aus den besonderen Öffentlichkeitsgeboten ergeben, die das Grundgesetz im Einzelnen vorsieht¹³³. Hier ist zu beachten, dass nach dem Text des Grundgesetzes der einzelne Abgeordnete als Person nicht Gegenstand einer spezifischen Transparenzforderung ist¹³⁴. Zum anderen darf, wo mehrere Prinzipien in Widerstreit geraten können, nicht eines auf Kosten des anderen schematisch oder gar absolut zu Geltung gebracht werden; insofern ist es von vornherein unstatthaft, eine verfassungsrechtliche Diskussion um Offenlegungspflichten zu führen, ohne die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Sicherungsanliegen, das heißt auch die Frage eines Ausgleichs zwischen Öffentlichkeit und Privatheit, mit einzubeziehen¹³⁵.

d) Verfassungsgemäßer Ausgleich zwischen Zielsetzung der Transparenzregelungen und Freiheit des Mandats in ergänzender Berücksichtigung der betroffenen Grundrechte

Bei den angegriffenen Regeln zur Offenlegung von Tätigkeiten neben der Mandatsausübung und der daraus erzielten Einkünfte fehlt es an einem verfassungsgemäßen Ausgleich zwischen dem gesetzgeberischen Transparenzanliegen und der um grundrechtliche Aspekte der Artikel 12 Abs. 1 und Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG verstärkten Freiheit des Mandats¹³⁶.

Soweit der Gesetzgeber angenommen hat, entgeltliche Tätigkeiten von Abgeordneten neben der Mandatsausübung seien grundsätzlich dazu geeignet, Abhängigkeiten nicht zuletzt finanzieller Art zu begründen, die der Freiheit der Mandatswahrnehmung entgegenstehen können, ist das verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden¹³⁷. Soweit es sich der Gesetzgeber deshalb zum Ziel setzt, gegen die Entstehung von Interessenverknüpfungen und Abhängigkeitsverhältnissen und gegen gezielte Einflussnahmen auf Abgeordnete vorzugehen, liegt darin ein verfassungsrechtlich legitimer Zweck¹³⁸.

¹³¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (933) unter Bezugnahme auf BVerfGE 80, 188 (219, 222); 84, 304 (321 f.)

¹³² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (933)

¹³³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (933)

¹³⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (933)

¹³⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (933)

¹³⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (933)

¹³⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (933)

¹³⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (934)

Mit den um grundrechtliche Aspekte verstärkten Freiheit des Mandats ist es jedoch unvereinbar, wenn mit den angegriffenen Transparenzregeln die durch kein rechtsstaatliches, den Status und die Grundrechte des Abgeordneten schonendes Verfahren geprüfte Veröffentlichung von wirtschaftlichen "Rohdaten" vom Abgeordneten verlangt wird¹³⁹.

Zwar ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, eine typisierende Betrachtung zugrunde zu legen und in Tätigkeiten neben dem Mandat eine Gefährdung der Unabhängigkeit des Abgeordneten zu sehen, soweit daraus in erheblichem Umfang Einkünfte erzielt werden. Ein solcher generalisierender und auf abstrakte Gefährdungspotenziale abstellender Ansatz findet aber jedenfalls dort seine Grenze, wo die Offenlegung die Verhältnisse nur noch fragmentarisch und verzerrt wiedergeben kann¹⁴⁰.

So entspricht der von den Verhaltensregeln und den Ausführungsbestimmungen definierte Einkünftebegriff, der auf reine Mittelzuflüsse abstellt, weder dem allgemeinen Verständnis von Einkünften noch dem in der Rechtsordnung ganz überwiegend verwendeten Einkünftebegriff¹⁴¹.

Ohne nähere Erläuterungen und ohne ergänzende Angaben wird der Anschein von Einkünften aus einer beruflichen Tätigkeit erweckt, die möglicherweise gar nicht vorliegen. Insbesondere Aufwandsentschädigungen oder die in einem Dienst- oder Angestelltenverhältnis zur Verfügung gestellten Sachleistungen müssen als Einkünfte deklariert werden, obwohl sie lediglich einen erwerbsbedingten Aufwand ausgleichen¹⁴². Es wird der Eindruck eines möglicherweise gewichtigen wirtschaftlichen Vorteils vermittelt, auch wenn lediglich die mit der Tätigkeit zusammenhängenden Kosten erstattet werden¹⁴³.

Von Freiberufler oder Gewerbetreibenden wird bei einem derartigen Einkommensbegriff im Ergebnis damit vielfach eine Angabe des Umsatzes verlangt. Dieser aber ist von vornherein kein Indikator für Interessenkollisionen im Einzelfall oder für mandats erhebliche Einflussnahmen¹⁴⁴.

Auch bei Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden, Stiftungen oder ähnlichen Organisationen, die vielfach ehrenamtlich ausgeübt werden, führt die Angabe von Aufwandsentschädigungen oder sonstigen Sachleistungen als Einkünfte und eine dementsprechende Veröffentlichung dazu, dass in der Öffentlichkeit der Eindruck einer entgeltlichen Tätigkeit vermittelt wird, obwohl lediglich ein Aufwand ausgeglichen wird¹⁴⁵.

Solange lediglich der übliche Aufwand entschädigt wird, kann für die Zwecke mandatsrelevanter Tätigkeiten allenfalls die Angabe der Tätigkeit selbst vorgeschrieben werden¹⁴⁶.

Damit greifen die angegriffenen Offenlegungspflichten tief in die Rechtsstellung des Abgeordneten ein. Nicht nur die Freiheit des Mandats wird durch diese Regulierung eingeschränkt; berührt wird auch die im Rahmen von Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG in dieser Konstellation ergänzend heranzuziehende grundrechtliche Rechtsstellung des Abgeordneten, insbesondere die Freiheit des Berufs und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung¹⁴⁷.

¹³⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (934)

¹⁴⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (934)

¹⁴¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (935)

¹⁴² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (935)

¹⁴³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (935)

¹⁴⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (935)

¹⁴⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (935)

¹⁴⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (935)

¹⁴⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (935)

Die Verpflichtung, jede einzelne Vertragsbeziehung und jeden einzelnen Vertragspartner aus einer laufenden beruflichen Tätigkeit mitzuteilen, ist durch das Interesse des Bürgers an der Wahrung der Unabhängigkeit der Abgeordneten auch mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht gerechtfertigt¹⁴⁸.

Insbesondere bei Freiberuflern und Selbstständigen¹⁴⁹ führt die Pflicht, ihre Tätigkeit gegebenenfalls detailliert aufzuschlüsseln und zu beschreiben schon vom zeitlichen Umfang her zu einer nicht mehr hinnehmbaren Belastung. Darüber hinaus erhalten Konkurrenten einen weitgehenden Einblick in die Struktur eines Unternehmens, die Gestaltung einer freiberuflichen Tätigkeit und die Zusammensetzung des Kundenkreises eines Freiberuflers. Wenn überdies alle Änderungen und Ergänzungen während der Wahlperiode schon innerhalb von drei Monaten schriftlich mitzuteilen sind und bei anzeigepflichtigen Einkünften die Frist an den Zufluss der Einkünfte gekoppelt ist, wird der Abgeordnete gehalten, das Parlament und die Öffentlichkeit an seiner Berufstätigkeit in allen Einzelheiten teilhaben zu lassen.

Gegenstand der Offenlegung sind also Daten, die dem Einzelnen rechtlich zugeordnet sind, so dass die Pflicht zur Offenlegung für jeden Bürger grundsätzlich einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im hier gegebenen Kontext auch in die Berufsfreiheit darstellen würde¹⁵⁰.

Sind indes Gegenstand der Offenlegung nicht die Abhängigkeitsverhältnisse selbst, sondern die Tätigkeiten neben der Mandatsausübung und die aus ihnen erzielten Einkünfte, aus denen sich die abstrakte Gefahr möglicher Interessenkollisionen erst ergeben soll, wählt der Gesetzgeber eine Lösung, die dem legitimen Anliegen des Abgeordneten auf den Schutz seiner persönlichen und beruflichen Daten nicht mehr hinreichend Rechnung trägt¹⁵¹.

Ebenso wenig wie sich der Abgeordnete gegen Transparenzanforderungen unter Berufung auf den Schutz seiner persönlichen Rechtssphäre umfassend wehren kann, steht es dem Gesetzgeber zu Gebote, unter Berufung auf Transparenzziele dieses Schutzanliegen des Abgeordneten gänzlich zu negieren¹⁵². Das bedeutet, dass sich eine Offenlegung nur rechtfertigt, soweit Gegenstand der Offenlegung Informationen sind, die auch tatsächlich dazu geeignet sind, auf die Gefahr von Interessenverknüpfungen und Abhängigkeiten des Abgeordneten hinzuweisen¹⁵³.

Nach dem rechtsstaatlichen Verständnis des Grundgesetzes darf der Prozess der Ermittlung einer Gefahr von Interessenverknüpfungen und Abhängigkeitsverhältnissen auf der Basis umfassender Angaben des Abgeordneten über seine Tätigkeit neben dem Mandat und den daraus erzielten Einkünften kein öffentlicher sein¹⁵⁴. Wie ein solcher Prozess auszugestaltet ist, welche Angaben der Abgeordnete dabei welcher staatlichen Stelle gegenüber zu machen hat, nach welchen Kriterien die Gefahr von Interessenverknüpfungen zu ermitteln ist und in welcher Form und in welchem Umfang solche Informationen dann veröffentlicht werden, hat das Bundesverfassungsgericht nicht zu entscheiden. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, diese Fragen zu klären, wobei ihm ein weiter Spielraum zukommt¹⁵⁵.

¹⁴⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (936)

¹⁴⁹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (936)

¹⁵⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (936)

¹⁵¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (936)

¹⁵² BVerfG, NVwZ 2007, 916 (936)

¹⁵³ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (936)

¹⁵⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (933) mwN

¹⁵⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (936)

e) Sicherung verfassungsrechtlicher Rechtspositionen auf der Ebene des Abgeordnetengesetzes

Ein Verstoß gegen das Grundgesetz liegt nicht nur in der konkreten Ausgestaltung der Offenlegungspflicht in den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages. Vielmehr durfte der Gesetzgeber von Verfassungs wegen in § 44 a Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit § 44 b Nr. 4 AbgG die grundsätzliche Pflicht zur Veröffentlichung von Tätigkeiten und Einkünften der Abgeordneten nicht unter der nicht näher konkretisierten Voraussetzung anordnen, dass sie auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können, ohne bereits auf der Ebene des Abgeordnetengesetzes selbst den legitimen Interessen der Abgeordneten auf die Sicherung ihrer im Einzelnen näher dargestellten verfassungsrechtlichen Rechtspositionen Rechnung zu tragen¹⁵⁶.

f) Verfassungswidrigkeit des Sanktionssystems

Die Nichterfüllung von dem Abgeordneten zulässigerweise auferlegten Pflichten zur Anzeige und Veröffentlichung kann auf der Grundlage von Artikel 38 Abs. 3 GG zwar grundsätzlich als repräsentationsunwürdigen Verhalten mit der Festsetzung von Ordnungsgeldern sanktioniert werden¹⁵⁷. Regelungen, die Verstöße gegen Anzeigepflichten sanktionieren, sind jedoch nur dann und insoweit verfassungsgemäß wie die Regelungen über die Anzeigepflicht selbst mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Da dies nicht der Fall ist, darf an die Verletzung der Anzeigepflicht auch keine Sanktion geknüpft werden¹⁵⁸.

4. Auswertung

I. Vergleich der verschiedenen Auffassungen

Vergleicht man die beiden Argumentationslinien zu den Transparenzregeln des Bundestags wird deutlich, dass die Unterschiede der Auffassungen sich nicht nur in der abweichenden Bewertung eines bestimmten Kriteriums bei im Übrigen gleicher Rechtsansicht erschöpfen. Vielmehr tritt klar hervor, dass die abweichenden rechtlichen Würdigungen ihre Grundlage bereits in einem grundsätzlich anderen Verständnis der durch das Institut des freien Mandats im Sinne des Artikels 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Rechte des Abgeordneten hat¹⁵⁹.

Nach der Auffassung der Richterinnen und Richter Broß, Osterloh, Lübbe-Wolff und Gerhard¹⁶⁰ wird der Status des Abgeordneten vornehmlich durch die im Wahlakt liegende Willensbetätigung jedes einzelnen Bürgers als Ursprung der Staatsgewalt in der Demokratie bestimmt. Da der Akt der Stimmabgabe bei Wahlen auch erfordere, dass der Wähler Zugang zu den Informationen habe, die für seine Entscheidung von Bedeutung sein könnten, schließe das freie Mandat die Rückkopplung zwischen Parlamentarier und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewusst ein und schaffe durch den Zwang zur Rechtfertigung Verantwortlichkeit. Hieraus ergibt sich, dass die Richterinnen und Richter Broß, Osterloh, Lübbe-Wolff und Gerhard grundsätzlich Offenlegungspflichten aus dem Wesen des freien Mandats heraus als immanenten Bestandteil des Abgeordnetenstatus bzw. Ausgestaltung der Rechte und

¹⁵⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (937)

¹⁵⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (937)

¹⁵⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (937)

¹⁵⁹ Vgl. hierzu auch Janz/Latotzky, NWVBl. 2007, S. 385 (390); von Arnim, DÖV 2007, S. 897 (901)

¹⁶⁰ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

Pflichten des Abgeordneten gemäß Artikel 38 Abs. 3 GG und nicht als Eingriff in ein Recht des Abgeordneten auf freie Mandatsausübung betrachten. Als Korrektiv sind nach dieser Auffassung lediglich die berechtigten Interessen des Abgeordneten als Privatperson über Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG bei der Gesetzgebung zu berücksichtigen. Dabei wird das Interesse des Abgeordneten, Informationen aus der nach außen gerichteten Sphäre beruflicher und sonstiger Tätigkeiten gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfung der Abgeordneten grundsätzlich als nachrangig betrachtet.

Demgegenüber begründet nach der Auffassung der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau das freie Mandat gemäß Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein grundrechtgleiches Abwehrrecht des einzelnen Abgeordneten, in das Eingriffe durch Offenlegungspflichten nur gerechtfertigt sind, wenn sie jeweils zu Wahrung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und seiner Integrität und politischen Vertrauenswürdigkeit erforderlich und geeignet sind und soweit zwischen der Zielsetzung und den Auswirkungen auf die Freiheit des Mandats unter Berücksichtigung der betroffenen Grundrechte ein verfassungsgemäßer Ausgleich hergestellt wird.

Diese beiden unterschiedlichen Auffassungen finden letztlich – wie bereits in der Auswertung zur Mittelpunktregelung angedeutet - ihren Ursprung in der unterschiedlichen Schutzrichtung, die dem freien Mandat von den beiden im Senat vertretenen Auffassungen beigemessen wird.

Ist nach der Auffassung der Richterinnen und Richter Broß, Osterloh, Lübbe-Wolff und Gerhard eine Gefährdung der Unabhängigkeit des Abgeordneten vornehmlich von Seiten außerhalb des Parlaments stehender Interessengruppen zu erwarten, ist es folgerichtig, dem durch möglichst weitgehende Offenlegungspflichten zu begegnen, die den Abgeordneten verpflichten, mögliche Beziehungen zu Interessengruppen durch Erwerbstätigkeiten neben dem Mandat nach Art und Umfang zu offenbaren.

Anders muss die Einschätzung sein, wenn man – wie die Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau - eine Gefährdung der Unabhängigkeit des Abgeordneten eher in einer durch organisatorische und institutionelle Zwänge bedingten Funktionalisierung und Anpassung parlamentarischen Verhaltens an anderwärts beschlossene politische Entscheidungen – also im politischen Prozess begründet – sieht. Aus dieser Sicht bietet die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit neben dem Mandat erst faktisch die Freiheit, sein Mandat ohne Rücksicht auf die Chance einer Wiederwahl oder die Erwartungen der Partei allein nach seinem Gewissen auszuüben. Dem entsprechend ist es hiernach folgerichtig, jede Pflicht zur Offenlegung von Tätigkeiten und Einkünften neben dem Mandat zunächst als Eingriff in die Freiheit des Mandats zu betrachten und den Umfang der Offenlegungspflichten möglichst zu begrenzen.

II. Konsequenzen der unterschiedlichen Auffassungen auf Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz

Abgesehen von den grundlegend unterschiedlichen Verständnis des Instituts des freien Mandats im Sinne des Artikels 38 Abs. 1 Satz 2 GG, ist wesentlicher Streitpunkt im Hinblick auf die Transparenzregeln die Frage, ob und bezüglich welcher Einkünfte, die der Abgeordnete durch Tätigkeiten neben dem Mandat erzielt, eine Offenbarungspflicht postuliert werden kann.

(1) Auffassung der Richterinnen und Richter Broß, Osterloh, Lübbe-Wolff und Gerhard

Legt man die die Entscheidung tragende Auffassung zugrunde, sind Regelungen, die denen des Bundestages entsprechen und eine Veröffentlichung auch der Einkünfte aus neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten vorsehen, aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

Fraglich ist, ob sich aus dieser Auffassung quasi eine Verpflichtung zur Schaffung solcher Regelungen entnehmen lässt.

Hierfür könnte folgende Formulierung sprechen: „Das Volk hat einen Anspruch darauf, zu wissen, von wem – und in welcher Größenordnung – seine Vertreter Geld oder geldwerte Leistungen entgegennehmen.“¹⁶¹

Sicher ist dieser Satz nicht dahingehend zu verstehen, dass dem „Volk“ ein subjektiver, einklagbarer Anspruch auf derartige Informationen über Abgeordnete zusteht, da es insoweit an einer verbindlichen Anspruchsgrundlage fehlt.

Die Formulierung könnte jedoch als eine Art Gestaltungsauftrag zur Schaffung entsprechender Offenlegungspflichten an den Gesetzgeber verstanden werden.

Dem stehen allerdings schon rein formale Gründe entgegen. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Stimmgleichheit eine Verletzung von Grundrechten und damit die Begründetheit einer Organklage verneint. Für einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber hätte es jedoch einer entsprechenden Mehrheitsentscheidung bedurft. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit, soweit es bindende Gestaltungsaufträge an den Gesetzgeber formulierte, diese auch entsprechend kenntlich macht. Daran fehlt es vorliegend.

Doch auch inhaltlich ist der entsprechenden Passage in den Entscheidungsgründen kein Regelungsauftrag an den Gesetzgeber zu entnehmen. Denn die oben genannte Formulierung steht in einem Zusammenhang, aus dem sich ergibt, dass sie lediglich ein unverbindliches Begründungselement darstellt. Zunächst wird aus der Notwendigkeit der Rückkoppelung zwischen Abgeordnetem und Wähler hergeleitet, dass Regeln, die zulässigerweise darauf abzielen, den Wählern anderweit nicht zugängliche Informationen zu verschaffen, für den Abgeordneten verpflichtend ausgestaltet sein dürfen. Im Anschluss wird ausgeführt, dass es Sache des Parlaments sei, die in Frage kommenden Lebenssachverhalte darauf hin zu würdigen, ob die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit beachtlicher Interessenverflechtungen oder wirtschaftlicher Abhängigkeiten bestehe, und seiner Risikoeinschätzung entsprechend die offen zu legenden Vorgänge zu bestimmen, wobei insoweit ein Einschätzungsraum eröffnet sei. Der dargestellt Zusammenhang schließt mithin aus, die genannte Formulierung als verbindlichen Gestaltungsauftrag zu werten.

Im Übrigen lässt sich der Entscheidung auch an keiner Stelle entnehmen, dass die Richterinnen und Richter Broß, Osterloh, Lübbe-Wolff und Gerhard die bis zum Inkrafttreten der streitgegenständlichen Transparenzregeln auf Bundesebene bestehende Verfassungswirklichkeit für verfassungswidrig halten.

¹⁶¹ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

Aus der die Entscheidung tragenden Auffassung lässt sich daher keine wie auch immer geartete rechtliche Verpflichtung herleiten, in Transparenzregeln auch die Offenlegung der Höhe von Einkünften vorzusehen¹⁶².

(2) Auffassung der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau

Folgt man der Auffassung der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau, wäre eine Erstreckung der Offenlegungsregelungen auf Einkünfte aus neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten in der Form, wie sie die entsprechende Bundesregelung vorsieht, nicht mit der durch Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG¹⁶³ gewährten Freiheit des Mandats vereinbar.

Zwar ist auch nach dieser Auffassung eine weitergehende Verpflichtung zur Offenlegung nicht ausgeschlossen, wie sich aus Folgendem¹⁶⁴ ergibt:

„Nach dem rechtsstaatlichen Verständnis des Grundgesetzes, das unter Verweis auf ein ‚verfassungsrechtliches Transparenzgebot‘ nicht außer Kraft gesetzt werden kann, darf der Prozess der Ermittlung einer Gefahr von Interessenverknüpfungen und Abhängigkeitsverhältnissen auf der Basis umfassender Angaben des Abgeordneten über seine Tätigkeit neben dem Mandat und den daraus erzielten Einkünften kein öffentlicher sein. Wie ein solcher Prozess auszugestaltet ist, welche Angaben der Abgeordnete dabei welcher staatlichen Stelle gegenüber zu machen hat, nach welchen Kriterien die Gefahr von Interessenverknüpfungen zu ermitteln ist und in welcher Form und in welchem Umfang solche Informationen dann veröffentlicht werden, hat das BVerfG nicht zu entscheiden. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, diese Fragen zu klären, wobei ihm, auch hinsichtlich der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen sich entsprechende Pflichten auch auf Tätigkeiten beziehen sollen, die der Abgeordnete bereits vor seiner Mandatsausübung wahrgenommen hat, ein weiter Spielraum zukommt. Dieser Spielraum ist aber dort überschritten, wo der Abgeordnete in dem Anliegen, seine Freiheit der Mandatsausübung zu sichern, auch dort zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen über seine Tätigkeiten und Einkünfte gemacht wird, wo konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Interessenkonfliktes nicht vorliegen.“

Die insoweit formulierten Anforderungen sind sehr weit gefasst, ohne dass aufgezeigt wird, wie eine verfassungsgemäße Regelung aussehen könnte, so dass nach diesen Vorgaben der Gesetzgeber leicht Gefahr liefe, mit weitergehenden Transparenzregeln den eingeräumten Spielraum zu überschreiten.

IV. Fazit

Gegen die Einführung einer Mittelpunktregelung, wie sie § 44 a Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes des Bundestages enthält, ergeben sich letztlich keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Fraglich bleibt allerdings, ob es einer solchen Regelung, die lediglich das verfassungsrechtliche Leitbild des Abgeordneten nachzeichnet¹⁶⁵ bzw. einen rein deklaratorischen Charakter hat¹⁶⁶, letztlich bedarf.

¹⁶² Vgl. von Arnim, NVwZ 2007, 1246 (1247): Auch von Arnim entnimmt der Entscheidung kein (verfassungs)rechtliches Gebot, auf Ebene der Länderparlamente eine Mittelpunktregelung oder der Bundestagsregelung entsprechende Bestimmungen zur Anzeige und Veröffentlichung von neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und daraus erzielten Einkünften einzuführen. Er spricht insoweit lediglich von aus seiner Sicht politisch gebotenen Änderungen.

¹⁶³ Artikel 79 Abs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz entspricht Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG.

¹⁶⁴ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (936)

¹⁶⁵ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (921), Richter Broß et al.

¹⁶⁶ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (924), Richter Hassemer et al.

Im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit von Transparenzregeln in einem Umfang, wie sie die Regelungen des Bundestages vorsehen, kann die vorliegende Entscheidung jedoch – wie dargelegt – eine gesicherte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vermitteln.

Die Transparenzregeln des Bundestages haben der Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht im Ergebnis zwar standgehalten, dies aber mit der denkbar knappsten Stimmverteilung. Letztlich hat sich keine Mehrheit gefunden, die diese Regelungen für verfassungsrechtlich (un)bedenklich hält.

Vor dem Hintergrund, dass die abweichenden Bewertungen bereits auf einem grundsätzlich unterschiedlichen Verständnis des Instituts des freien Mandats beruhen, ist auch eine Prognose zu der Frage, wie etwa eine entsprechende Regelung auf Landesebene, die die Veröffentlichung von Einkünften der Abgeordneten vorsähe, durch den dann zur Entscheidung berufenen Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz beurteilt würde, verlässlich nicht zu treffen.

Festhalten lässt sich insoweit nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lediglich, dass sich gegen das Unterlassen einer der Bundesregelung entsprechenden Gestaltung der Transparenzregeln keine verfassungsrechtliche Bedenken erheben.

Im Gegenteil: Die Stimmen des entscheidenden Senats, die von der Unbedenklichkeit der bundesgesetzlichen Regelung ausgehen, haben – wie dargelegt – den weiten Ermessensraum des Gesetzgebers bei der Gestaltung der Transparenzregelungen betont¹⁶⁷. Auch wenn sich in diesem Begründungsansatz eine Formulierung findet, nach der das Volk "einen Anspruch darauf" hat ", zu wissen, von wem – und in welcher Größenordnung – seine Vertreter Geld oder geldwerte Leistungen entgegennehmen"¹⁶⁸, ergibt sich hieraus – wie ausgeführt – kein Auftrag an den Gesetzgeber, entsprechende Regelungen einzuführen. Im Übrigen lässt sich der Entscheidung auch an keiner Stelle entnehmen, dass die Richterinnen und Richter Broß, Osterloh, Lübke-Wolff und Gerhard die bis zum Inkrafttreten der streitgegenständlichen Transparenzregeln auf Bundesebene bestehende Verfassungswirklichkeit für verfassungswidrig halten.

Demgegenüber wäre im Falle einer an den Bundesregeln orientierten Ausgestaltung der Transparenzregeln für die Abgeordneten des Landtags Rheinland-Pfalz die Feststellung der Verfassungswidrigkeit im Streitfall vorprogrammiert, wenn der Verfassungsgerichtshof die Auffassung der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau teilen sollte.

Neben der dargestellten verfassungsrechtlichen Problematik hat der Direktor beim Deutschen Bundestag darauf hingewiesen, dass sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und der Praxis im Deutschen Bundestag eine Vielzahl von Problemen ergebe, zu denen erst Erfahrungen gesammelt werden müssten¹⁶⁹.

Wissenschaftlicher Dienst

¹⁶⁷ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

¹⁶⁸ BVerfG, NVwZ 2007, 916 (926)

¹⁶⁹ Ausführungen des Direktors beim Deutschen Bundestag bei der Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der Deutschen Landesparlamente, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates vom 23. bis 25. September 2007 in Berlin

Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages

Durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 30. Juni 2005¹⁷⁰ wurden die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, die gemäß § 18 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages Bestandteil der Geschäftsordnung sind, neu gefasst. In den für die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblichen Teilen lauten sie wie folgt:

„§ 1 Anzeigepflicht

(1) Ein Mitglied des Bundestages ist verpflichtet, dem Präsidenten aus der Zeit vor seiner Mitgliedschaft im Bundestag schriftlich anzuzeigen

1. die zuletzt ausgeübte Berufstätigkeit;
2. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens;
3. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts.

(2) Ein Mitglied des Bundestages ist zusätzlich verpflichtet, dem Präsidenten schriftlich die folgenden Tätigkeiten und Verträge, die während der Mitgliedschaft im Bundestag ausgeübt oder aufgenommen werden bzw. wirksam sind, anzuzeigen:

1. entgeltliche Tätigkeiten neben dem Mandat, die selbstständig oder im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses ausgeübt werden. Darunter fallen 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 1000 Euro im Monat oder von 10000 Euro im Jahr nicht übersteigt;
2. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens;
3. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts;
4. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes oder eines sonstigen leitenden oder beratenden Gremiums eines Vereins, Verbandes oder einer ähnlichen Organisation sowie einer Stiftung mit nicht ausschließlich lokaler Bedeutung;
5. das Bestehen bzw. der Abschluss von Vereinbarungen, wonach dem Mitglied des Bundestages während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen;
6. Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften, wenn dadurch ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluss auf ein Unternehmen begründet wird. Die Grenzen der Anzeigepflicht legt der Präsident in den gemäß Absatz 4 zu erlassenden Ausführungsbestimmungen fest.

(3) Bei einer Tätigkeit und einem Vertrag, die gemäß Absatz 2 Nr. 1 bis 5 anzeigepflichtig sind, ist auch die Höhe der jeweiligen Einkünfte anzugeben, wenn diese im Monat den Betrag von 1000 Euro oder im Jahr den Betrag von 10000 Euro übersteigen. Zu Grunde

¹⁷⁰ Bekanntmachung vom 12. Juli 2005, BGBl. I S. 2512

zu legen sind hierbei die für eine Tätigkeit zu zahlenden Bruttobeträge unter Einschluss von Entschädigungs-, Ausgleichs- und Sachleistungen.

(4) Der Präsident erlässt Ausführungsbestimmungen über Inhalt und Umfang der Anzeigepflicht, nachdem er dem Präsidium und den Fraktionsvorsitzenden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat.

(5) Die Anzeigepflicht umfasst nicht die Mitteilung von Tatsachen über Dritte, für die der Abgeordnete gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten geltend machen kann. Der Präsident kann in diesen Fällen in den Ausführungsbestimmungen festlegen, dass die Anzeigepflicht so zu erfüllen ist, dass die in Satz 1 genannten Rechte nicht verletzt werden. Hierzu kann er insbesondere vorsehen, dass statt der Angaben zum Auftraggeber eine Branchenbezeichnung anzugeben ist.

(6) Anzeigen nach den Verhaltensregeln sind innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Erwerb der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag sowie nach Eintritt von Änderungen oder Ergänzungen während der Wahlperiode dem Präsidenten einzureichen.

§ 3

Veröffentlichung

Die Angaben gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 bis 6 werden im Amtlichen Handbuch und auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages veröffentlicht. Die Angaben gemäß § 1 Abs. 3 über Einkünfte werden in der Form veröffentlicht, dass bezogen auf jeden einzelnen veröffentlichten Sachverhalt jeweils eine von drei Einkommensstufen ausgewiesen wird. Die Stufe 1 erfasst einmalige oder regelmäßige monatliche Einkünfte einer Größenordnung von 1000 bis 3500 Euro, die Stufe 2 Einkünfte bis 7000 Euro und die Stufe 3 Einkünfte über 7000 Euro. Regelmäßige monatliche Einkünfte werden als solche gekennzeichnet. Werden innerhalb eines Kalenderjahres unregelmäßige Einkünfte zu einer Tätigkeit angezeigt, wird die Jahressumme gebildet und die Einkommensstufe mit der Jahreszahl veröffentlicht.

§ 8

Verfahren

(1) Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten nach den Verhaltensregeln verletzt hat, holt der Präsident zunächst dessen Stellungnahme ein und leitet eine Prüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ein. Er kann von dem betroffenen Mitglied ergänzende Auskünfte zur Erläuterung und Aufklärung des Sachverhalts verlangen und den Vorsitzenden der Fraktion, der dieses Mitglied angehört, um Stellungnahme bitten.

(2) Ergibt sich nach der Überzeugung des Präsidenten, dass ein minder schwerer Fall bzw. leichte Fahrlässigkeit vorliegt (z. B. Überschreitung von Anzeigefristen), wird das betreffende Mitglied ermahnt. Ansonsten teilt der Präsident das Ergebnis der Überprüfung dem Präsidium und den Vorsitzenden der Fraktionen mit. Das Präsidium stellt nach Anhörung des betroffenen Mitglieds fest, ob ein Verstoß gegen die Verhaltensregeln vorliegt. Die Feststellung des Präsidiums, dass ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten nach den Verhaltensregeln verletzt hat, wird unbeschadet weiterer Sanktionen nach § 44 a des Abgeordnetengesetzes als Drucksache veröffentlicht. Die Feststellung, dass eine Verletzung nicht vorliegt, wird auf Wunsch des Mitglieds des Bundestages veröffentlicht.

(3) Bestehen Anhaltspunkte für eine Pflichtverletzung gegen ein Mitglied des Präsidiums oder gegen einen Fraktionsvorsitzenden, nimmt das betroffene Mitglied des Bundestages an Sitzungen im Rahmen dieses Verfahrens nicht teil. Anstelle eines betroffenen Fraktionsvorsitzenden wird sein Stellvertreter gemäß Absatz 1 angehört und gemäß Absatz 2 unterrichtet. Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass der Präsident seine

Pflichten nach den Verhaltensregeln verletzt hat, hat sein Stellvertreter nach den Vorschriften der Absätze 1 und 2 zu verfahren.

(4) Das Präsidium kann gegen das Mitglied des Bundestages, das seine Anzeigepflicht verletzt hat, nach erneuter Anhörung ein Ordnungsgeld festsetzen. Die Höhe des Ordnungsgeldes bemisst sich nach der Schwere des Einzelfalles und nach dem Grad des Verschuldens. Es kann bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festgesetzt werden. Der Präsident führt die Festsetzung aus. Auf Wunsch des betreffenden Mitglieds kann eine Ratenzahlung vereinbart werden. § 31 Satz 3 und 4 des Abgeordnetengesetzes gilt entsprechend.“

Ausführungsbestimmungen des Präsidenten des Deutschen Bundestages zu den Verhaltensregeln

Die auf der Grundlage des § 1 Abs. 4 Verhaltensregeln erlassenen Ausführungsbestimmungen¹⁷¹ des Präsidenten des Deutschen Bundestages haben - soweit hier von Bedeutung - folgenden Wortlaut:

„(...)

- Bei der Anzeige der vor der Mitgliedschaft ausgeübten Berufstätigkeit gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 der Verhaltensregeln sind bei unselbstständigen Tätigkeiten Angaben über den Arbeitgeber (Name und Sitz) sowie über die Art der Tätigkeit zu machen, bei selbstständigen Tätigkeiten als Gewerbetreibender sind die Art des Gewerbes sowie Name und Sitz der Firma, bei freien Berufen und sonstigen selbstständigen Berufen die genaue Bezeichnung des Berufs sowie Ort oder Sitz der Berufsausübung mitzuteilen.
- Bei einer Anzeige vor der Mitgliedschaft ausgeübter Tätigkeiten gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 und 3 sowie während der Mitgliedschaft ausgeübter Tätigkeiten gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 der Verhaltensregeln sind die Art der Tätigkeit sowie Name und Sitz des Vertragspartners, des Unternehmens oder der Organisation mitzuteilen.
- Vertragspartner von Freiberuflern und Selbstständigen sind nur anzuzeigen, soweit die Brutto-Einkünfte aus einer oder mehreren Vertragsbeziehungen mit diesem Vertragspartner die in § 1 Abs. 3 Satz 1 der Verhaltensregeln genannten Beträge übersteigen.
- Als Brutto-Einkünfte im Sinne von § 1 Abs. 3 Satz 2 der Verhaltensregeln gelten die Zuflüsse an Geld- und Sachleistungen.
- Ist ein Mitglied des Bundestages nur auf Grund seiner Gesellschaftereigenschaft Vertragspartner geworden und der Vertrag ohne seine Mitwirkung zu Stande gekommen und wird die danach geschuldete Tätigkeit nicht auch von ihm persönlich ausgeübt, besteht in Bezug auf dieses Vertragsverhältnis keine Anzeigepflicht.
- Die Verwaltung eigenen Vermögens ist keine Berufstätigkeit oder entgeltliche Tätigkeit im Sinne der Verhaltensregeln.
- Parlamentarische Funktionen sind nicht anzeigepflichtig.

(...)

¹⁷¹ Vom 30. Dezember 2005, BGBl 2006 I S. 10

- Bei der Anzeige von Vereinbarungen über die Übertragung einer bestimmten Tätigkeit bzw. über die Zuwendung eines Vermögensvorteils gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 5 der Verhaltensregeln ist der wesentliche Inhalt der Vereinbarung mitzuteilen.
 - Anzeigepflichtig gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 6 der Verhaltensregeln ist nur die Beteiligung an einer Gesellschaft, deren Zweck darauf gerichtet ist, ein Unternehmen zu betreiben. Ein Unternehmen in diesem Sinne ist eine auf Dauer angelegte organisatorische Einheit, in der mit Gewinnerzielungsabsicht Güter oder Dienstleistungen erstellt werden.
 - Eine Beteiligung an einer solchen Kapital- oder Personengesellschaft ist anzeigepflichtig, wenn dem Mitglied des Bundestages mehr als 25 Prozent der Stimmrechte zustehen.
 - Die Anzeige eines Mitgliedes des Bundestages, das ein gesetzliches Zeugnisverweigerungsrecht bzw. eine gesetzliche oder vertragliche Verschwiegenheitspflicht geltend machen kann, muss nicht die gemäß Nummer 3 dieser Ausführungsbestimmungen erforderlichen Angaben über den Vertragspartner bzw. Auftraggeber enthalten. Es genügen insoweit Angaben über die Art der Tätigkeit in dem einzelnen Vertrags- oder Mandatsverhältnis.
9. - 13. ...“