



Berlin, 20. Juli 2006

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zum Verfahren über die Anträge 2 BvE 1/06, 2/06, 3/06 vor dem Bundesverfassungsgericht.

Die Anträge der Abgeordneten sehen ihre Rechte, die in den Artikeln 38 und 48 GG garantiert sind, durch das novellierte Abgeordnetengesetz im Wesentlichen in zwei Punkten verletzt:

1. dadurch, dass das Mandat im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Abgeordneten zu stehen hat, und
2. durch eine Erweiterung der Pflichten zur Veröffentlichung von Tätigkeiten und Einkünften.

Das Vertrauen des deutschen Volkes in seine Repräsentativorgane ist in besorgniserregender Weise geschwächt. So halten die Deutschen politische Parteien und Legislativorgane an erster bzw. an dritter Stelle für die korruptesten Institutionen der Gesellschaft. Inwieweit diese Wahrnehmung der Wirklichkeit entspricht, kann dahingestellt bleiben – jedenfalls ist es ein Signal dafür, dass das Vertrauen in die politischen Funktionsträger gestärkt werden muss,¹ denn „die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes“, so das Bundesverfassungsgericht in seinem Diätenurteil.² Die o.g. Verfahren müssen daher, nach der Auffassung von Transparency International Deutschland, auch in diesem Lichte betrachtet werden.

¹ Repräsentativumfrage von Transparency International „TI Global Corruption Barometer 2004“, zu finden unter http://www.transparency.org/surveys/barometer/dnld/barometer_report_8_12_2004.pdf im Annex 4. Gemäß einer anderen Umfrage ist das Vertrauen der Bürger in den Bundestag und seine Abgeordneten ebenfalls auf einem verheerenden Stand: Parteien leiden unter einem besonderen Vertrauensverlust. Das schlechte Abschneiden der Parteien spiegelt sich auch im Ansehen des Bundestags bei der Bevölkerung wider. Nur sieben Prozent der Befragten sind mit seiner Arbeit zufrieden. 62 Prozent der Bürger wollen, dass die Abgeordneten Nebeneinkünfte und Interessenverflechtungen offen legen, und zwar wirkungsvoller als in der bestehenden Transparenzpflicht vorgesehen. Dies sind die repräsentativen Hauptergebnisse einer Online-Umfrage *Perspektive-Deutschland*, die durch die Unternehmensberatung McKinsey & Company, Stern, T-Online und das ZDF initiiert wurde. Daran haben sich von Oktober bis Dezember 2002 356.000 Menschen beteiligt. Ergebnisse sind erhältlich unter http://www.perspektive-deutschland.de/files/presse_2003/EDIT_PM_allgemein.pdf.

² BVerfG v. 5.11.1975 – 2 BvR 193/74, BVerfGE 40, 296ff., Rz. 61.

Zu 1.

2 BvE 1/06, 1a und 2 BvE 2/06, 1a

Abgeordnete des Deutschen Bundestages haben in unserer Staatsordnung eine herausragende Funktion. Sie sind Teil des Deutschen Bundestages, dessen sich das Volk als Organ bedient, um in unmittelbarer Weise Gesetze zu schaffen. Sie repräsentieren damit für die Dauer einer Legislaturperiode das Volk, von dem alle Gewalt ausgeht (Art.20 Abs.2 GG). Als Abgeordnete sind sie Vertreter des ganzen Volkes und „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG).

Diese herausgehobene Stellung der Abgeordneten beinhaltet u.a. durch die Verfassung garantierte Rechte

- der Gewährung von Urlaub zur Wahlvorbereitung (Art. 48 Abs. 1),
- der ungehinderten Übernahme eines Mandats (Art. 48 Abs.2 GG),
- der freien Gewissensentscheidung (Art. 38 Abs. 1) und
- einer die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung (Art. 48 Abs. 3).

Aus dieser Sonderstellung ergeben sich sowohl rechtliche Pflichten für den Abgeordneten als auch Erwartungen des Wählers, denen Mandatsträger entsprechen sollten. Von jemandem, der in das Amt eines Mandatsträgers gewählt wurde, muss erwartet werden, dass er diesen Wählerauftrag, eine hochkomplexe Industrienation mitzuorganisieren und zu lenken, so ernst nimmt, dass dieser Auftrag im Mittelpunkt seiner Tätigkeit steht.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in einem Urteil bereits 1975 mit der Arbeitsbelastung von Abgeordneten und deren Diäten befasst. Darin heißt es unter anderem:

- „Die Tätigkeit des Abgeordneten ist im Bund zu einem den vollen Einsatz der Arbeitskraft fordernden Beruf geworden...“
- „Der Umfang der Inanspruchnahme durch das Mandat ist so stark gewachsen, dass der Abgeordnete in keinem Fall mit der im Arbeitsleben sonst üblichen und allgemein als Fortschritt empfundenen wöchentlichen Regelarbeitszeit von 40 Stunden seine Verpflichtungen bewältigen kann.“
- „Die parlamentarische Demokratie einer höchst komplizierten Wirtschafts- und Industriegesellschaft, in der Rechtsstaat, Freiheit und Pluralismus entscheidend mit Hilfe der politischen Parteien aufrecht erhalten werden sollen, verlangt vom Abgeordneten mehr als nur eine ehrenamtliche Nebentätigkeit, verlangt den ganzen Menschen, der allenfalls unter günstigen Umständen neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch versuchen kann, seinem Beruf nachzugehen.“ (BverfGE 40, 296)

Diese vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Würdigung unterstrich schon vor über 30 Jahren, dass dieser Beruf den ganzen Menschen fordert und seither hat die Komplexität der zu regelnden gesellschaftlichen Wirklichkeit eher zu- als abge-

nommen. Der Gesetzgeber hat der Erwartung der Wähler entsprochen und hat in das Abgeordnetengesetz die Norm eingefügt, dass die Arbeit des Abgeordneten im Mittelpunkt seiner Tätigkeiten stehen muss. Dies ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass Abgeordnete ihre Pflichten erfüllen können und das ihnen übertragene Vertrauen rechtfertigen.

Die Arbeit der Abgeordneten im Wahlkreis, in der Fraktion, den Ausschüssen und im Plenum hat über Jahrzehnte hinweg die Wahrnehmung und die Vorstellung von der Bedeutung und dem Arbeitsaufwand der Abgeordneten in der Öffentlichkeit geprägt. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts über den normalen Arbeitsaufwand eines Abgeordneten und die verfassungsrechtliche Norm zu einer angemessenen Entschädigung dieser Tätigkeit unterstreichen die Bedeutung der Arbeit für das Mandat.

Diese Praxis hat ihren gesetzlichen Ausdruck im Abgeordnetengesetz § 44 a Abs. 1 gefunden. Ausnahmen von dieser Norm schaden in aller Regel dem Ansehen der Politik, den staatlichen Institutionen, dem Ansehen der überwiegenden Mehrzahl von Abgeordneten. So hilft diese Norm dieses Fehlverhalten zu benennen und in der Öffentlichkeit deutlich zu machen. Wäre diese Norm verfassungswidrig, würde die Praxis einiger weniger Abgeordneter gebilligt, die ihre Arbeitskraft nicht voll dem Mandat widmen.

Paragraph 44 a Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes soll Abgeordnete daran erinnern, dass sie als Vertreter des ganzen Volkes gewählt wurden und dass die Hauptaufgabe des Abgeordneten ist, seinem Volk als Mandatsträger zu dienen. Es sollte nicht die Hauptaufgabe sein, als Lobbyist diverser Unternehmen oder Verbände zu agieren, um für sie gegen Entgelt Beratungsleistungen für den politischen Bereich zu erbringen und dazu die besonderen Verbindungen und Beziehungen, die sich aus dem Abgeordnetenstatus ergeben, zu nutzen. Ein solches Verhalten würde den Aufgaben und der Verantwortung, die mit einem Mandat verbunden sind, im Kern nicht mehr gerecht, das Mandat würde vielmehr zum Nutzen privater Interessen missbraucht. Einem derartigen Missbrauch versucht der Gesetzgeber mit § 44a Abs.1 AbgG vorzubeugen.

Die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für unabhängige und im Dienste des Volkes stehende Abgeordnete wird durch Art. 48 Abs. 3 GG unterstrichen. Denn für die Aufgabe des bisherigen Hauptberufes zugunsten des Mandats wird die Vollalimentation des Abgeordneten gewährleistet, die gleichzeitig für finanzielle Unabhängigkeit von Sonderinteressen sorgt.

Transparency International Deutschland plädiert deshalb dringend für die Beibehaltung des § 44a Abs. 1 AbgG in seiner jetzigen Fassung.

Zu 2.

2 BvE 1/06, 1b, 2, 3 sowie 2 BvE 2/06, 1b, 2, 3 und 2 BvE 3/06, 1,2,3

Die Rechtslage in Deutschland sieht nicht, wie die in anderen Ländern, Inkompatibilitäten vor, um Interessenkonflikten mit dem im öffentlichen Interesse auszuübenden Mandat vorzubeugen. Aber auch deutsche Abgeordnete sind vor Interessenskonflikten nicht gefeit. Statt diese durch Inkompatibilitäten ex ante auszuschalten, hat sich der deutsche Gesetzgeber stattdessen für das Prinzip der Transparenz entschieden. Potentielle Interessenkonflikte sollen für den Wähler dadurch erkennbar werden, dass Nebentätigkeiten und seit Änderung der Rechtslage 2005 auch Einkünfte für den Wähler offen gelegt werden. Nur über eine effektive und ausreichende Transparenz potentieller Interessenkonflikte kann der Souverän entscheiden, ob er diese toleriert oder nicht.

Zudem deckt nur die Transparenz der Nebentätigkeiten und der daraus erzielten Einkünfte die (grundsätzlich erwünschte) Einflussnahme privater Interessen auf die Abgeordneten auf. Soll eine enge Rückkopplung des politischen Prozesses an die gesellschaftlichen Interessen nicht unterbunden werden, so muss der Einfluss von Interessengruppen gestattet sein. Um allerdings die Chancengleichheit aller Wähler zumindest annähernd herzustellen, muss darüber Klarheit und Sanktionsmöglichkeit durch Abwahl bestehen. Diese Möglichkeit lässt sich nur über Transparenz herstellen.

Diese Grundentscheidung spiegelt sich in der Rechtslage zur Parteienfinanzierung wider. In der politischen Praxis werden die Kandidaten zur Wahl von Parteien aufgestellt. Das bedeutet, dass die politischen Leitlinien entsprechend den jeweiligen Parteiprogrammen, denen sich der Kandidat verpflichtet fühlt, öffentlich und damit für jedermann verfügbar sind. Grundzüge eines Teils der Interessenlagen von Abgeordneten sind damit öffentlich. Die verfassungsrechtlichen Positionen mit Aufgaben und Pflichten von Parteien sind im GG Art. 21 und in zahlreichen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts (vgl. u.a. BverfGE 85, 264) festgeschrieben. Insbesondere wurden durch das Bundesverfassungsgericht Regeln zur Transparenz in Interpretation des Art. 21 Abs.1 Satz 4 GG festgelegt, die die finanzielle Ausstattung, also Höhe und Herkunft der finanziellen Mittel, betreffen. Das Bundesverfassungsgericht sieht in den Pflichten zur Transparenz ein Mittel, um finanzielle Einflussnahme zu neutralisieren und damit wieder Chancengleichheit herzustellen. Transparenz soll dem Wähler die Chance geben, mittelbaren Einfluss wirtschaftlicher Macht auf Parteien und ihre Programmatik zu erkennen in der Hoffnung, dass auf diese Weise das Unterlaufen der Chancengleichheit durch finanzielle Einflussnahme verhindert wird.

Die zweite Komponente neben der parteipolitischen Ausrichtung der Kandidaten sind persönliche Verhältnisse, ihre soziale Stellung, ihre Einbindung in gesellschaftliche Strukturen, ihre wirtschaftliche und berufliche Verankerung sowie finanzielle Interessen und Verpflichtungen, die Einfluss haben können auf die Art und Weise, wie Kandidaten ihr künftiges Mandat wahrnehmen werden.

Chancengleichheit für den Wähler kann es aber nur geben, wenn all die Bindungen und Verpflichtungen, besonders Einflüsse finanzieller Natur, offen liegen und für den

Wähler bewertbar sind. Die Chancengleichheit wird aber verletzt, wenn derartige Einflüsse finanzieller Natur nicht offen liegen und die Entscheidungen im Parlament möglicherweise mit beeinflussen. Kennt der Wähler diese Einflüsse und Interessenlagen nicht, kann er sie also bei seiner Wahlentscheidung nicht mit ins Kalkül ziehen, wird der verfassungsrechtliche Grundsatz der Chancengleichheit unterlaufen. Im gleichen Rahmen, wie bei Parteien finanzielle Hintergründe offenzulegen sind, - das Bundesverfassungsgericht hat hierauf das regulierende Element der Transparenz gesetzt, - sind sie es deshalb auch bei Abgeordneten. Es ist dem Abgeordneten zuzumuten, Tätigkeiten und Einkünfte neben seinem Mandat zu veröffentlichen, zumal Nebentätigkeiten oft in direktem Zusammenhang mit dem politischen Engagement stehen. Für speziell gelagerte Fälle, in denen grundrechtliche Belange Dritter betroffen sind, sind Ausnahmeregeln geschaffen worden; ein Grund für die Verfassungswidrigkeit der Normierung des Regelfalles liegt daher u.E. nicht vor.

Da die überwiegende Mehrheit der Abgeordneten nicht nur für eine, sondern für mehrere Legislaturperioden zur Wahl stehen und meist auch gewählt werden, ist es sinnvoll, die Angaben zu den persönlichen Verhältnissen im Handbuch des Bundestages und im Internet zu veröffentlichen. Diese Pflichten sind auch erforderlich für die Kontrollfunktion des Volkes, vermittelt durch die Medien, denn diese Kontrollfunktion endet nicht mit der Wahl.

Gerade die Unabhängigkeit der Entscheidung der Abgeordneten verlangt als Gegengewicht für die Übertragung der Macht die Chancengleichheit der Wähler, die in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 manifest ist und die durch das Gebot zur Transparenz, vergleichbar den Vorgaben für die Parteien, hergestellt werden kann. Die Veröffentlichungspflichten eines Abgeordneten sind dem Mandat aus verfassungsrechtlicher Sicht immanent. Als Behinderung für die Übernahme und die Ausübung des Amtes eines Abgeordneten sind vielmehr Einflussnahmen, die von außen durch Dritte vorgenommen werden, zu verstehen, wie in Art. 48 Abs. 2 Satz 2 deutlich wird.

Transparency International Deutschland hält es aus dieser Sicht für dringend geboten, § 44a Abs. 4 AbgG und in der Folge die Verhaltensregeln und die Ausführungsbestimmungen in ihrer jetzigen Form zu belassen.