

# Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete

Von

Matthias K. Kühn



Duncker & Humblot · Berlin

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	19
A. Problemstellung .....	19
B. Gang der Arbeit .....	23

## *1. Kapitel*

<b>Rechtsgrundlage der Verhaltensregeln</b>	25
---	----

A. Historische Entwicklung der Verhaltensregeln .....	25
I. Weimarer Republik .....	25
II. Ehrenordnung 1951 .....	28
III. Erste Verhaltensregeln 1972 .....	29
IV. Geschäftsordnungsreform 1980 .....	31
V. Verhaltensregeln 1986 .....	32
VI. Wesentliche Anpassung der Spendenregelung 1995 .....	33
VII. Erweiterung der Veröffentlichungspflichten 2002 .....	34
VIII. Ausweitung der Transparenz 2005 .....	35
IX. Zusammenfassung .....	38
B. Rechtsnatur der Verhaltensregeln .....	39
I. Verhaltensregeln als formelles Gesetz .....	40
II. Verhaltensregeln als Rechtsquelle sui generis .....	41
1. Verhaltensregeln als Rechtsnorm .....	41
2. Verhaltensregeln als Satzung .....	44
3. Verhaltensregeln als Geschäftsordnungsrecht .....	47
4. Verhaltensregeln als Sonderverordnung .....	49
5. Verhaltensregeln als Verwaltungsvorschrift .....	50
6. Verhaltensregeln als Rechtsart sui generis .....	51
III. Ausführungsbestimmungen .....	53
1. Rechtsnormcharakter der Ausführungsbestimmungen .....	54
2. Ausführungsbestimmungen als Rechtsquelle sui generis .....	56
IV. Zusammenfassung .....	57
C. Rechtsgrundlage der Verhaltensregeln .....	58
I. § 44a AbgG und die Problematik der Rechtsgrundlage .....	60
II. § 44b AbgG i. V. m. § 18 GOBT und der Streit um die Rechts- grundlage .....	61

1. Geschäftsordnungsautonomie als schon bestehende Rechts-	62
grundlage .....	
2. Folgerung aus dem Diätenurteil: § 44b AbgG .....	64
3. Zusammenfassung .....	65
III. Bestimmtheitsgrundsatz und die Rechtsgrundlagen .....	65
1. Voraussetzungen des Bestimmtheitsgrundsatzes .....	66
2. Katalog des § 44b AbgG und der Bestimmtheitsgrundsatz .....	68
3. Bestimmtheitsgebot und die Verhaltensregeln im konkreten Fall .....	70
4. § 44a AbgG und der Bestimmtheitsgrundsatz .....	74
D. Rechtsgrundlage der Ausführungsbestimmungen .....	76

## 2. Kapitel

### Formelle Rechtmäßigkeit der Verhaltensregeln 77

A. § 44a AbgG .....	77
I. Zuständigkeit .....	77
II. Verfahren .....	78
III. Form .....	79
B. Verhaltensregeln als Anlage 1 der GOBT .....	79
I. Zuständigkeit .....	80
II. Delegation auf den Bundestag .....	80
1. Differenzierung zwischen dem Gesetzgeber und dem Bundestag .....	80
2. Zulässigkeit der Delegation .....	81
a) Gefahr einer Rechtszersplitterung .....	83
b) Gefahr für das Prinzip der Gewaltenteilung .....	84
c) Existenz ausreichend anerkannter und damit abschließender	
Rechtsformen .....	87
3. Zusammenfassung .....	88
III. Verfahren .....	88
IV. Form .....	93
V. Zusammenfassung .....	94
C. Formelle Rechtmäßigkeit der Ausführungsbestimmungen .....	94

## 3. Kapitel

### Materielle Rechtmäßigkeit der Verhaltensregeln 98

A. Inhalt der Verhaltensregeln .....	98
I. Zuwendungen .....	98
1. Grundregel des § 44a Abs. 2 S. 1 AbgG .....	98
2. Verbot von Interessentenzahlungen .....	102

3. Ausnahme der angemessenen Gegenleistung .....	104
4. Gegenleistung .....	105
5. Angemessenheit .....	105
II. Spenden .....	109
1. Spendenbegriff .....	109
2. Behandlung von Spenden durch die Verhaltensregeln .....	112
3. Schwächen der Spendenregelung .....	113
a) Betragsgrenzen .....	114
b) Spender .....	115
c) Ausweitung des Anwendungsbereiches .....	117
d) Fehlende Sanktionen .....	118
e) Differenzierung zwischen Abgeordneten- und Parteispende ....	119
f) Verbot von Spenden .....	120
g) Zusammenfassung .....	121
III. Gastgeschenke .....	121
IV. Vor- und Nebentätigkeiten .....	123
1. Regelungen zu den Vor- und Nebentätigkeiten .....	125
a) Anzeigepflichten .....	125
b) Vortätigkeiten .....	125
c) Nebentätigkeiten .....	126
aa) Selbstständige und unselbstständige Tätigkeiten .....	127
bb) Leitende Tätigkeiten .....	128
cc) Vertragsbeziehungen .....	128
dd) Beteiligungen .....	129
d) Anzeige der Einkünfte .....	132
e) Rechtsanwälte .....	133
f) Vermeidung der Anzeigepflicht durch gesellschaftsrechtliche Gestaltung .....	136
aa) Umgehung der Anzeigepflicht aus § 1 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VR .....	136
bb) Umgehung der Anzeigepflicht der Einkünfte .....	137
cc) Lösung .....	137
g) Interessenverknüpfungen in der Ausschusstätigkeit .....	140
aa) Fehlender Adressat .....	140
bb) Fehlende Rechtsfolge .....	142
h) Allgemeine Vorgaben zu den Anzeigepflichten .....	143
aa) Anzeigefrist .....	143
bb) Datenvernichtung .....	144
cc) Gesellschafter als Vertragspartner .....	145
dd) Verwaltung eigenen Vermögens .....	146
ee) Zeugnisverweigerungsrechte .....	146
ff) Zweifelsfälle .....	147

V.	Veröffentlichungspflicht.....	147
1.	Erweiterung des § 3 VR.....	147
2.	Aussetzung der Veröffentlichung durch den Bundestags- präsidenten.....	149
B.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verhaltensregeln.....	154
I.	Rechtspositionen der Abgeordneten.....	155
1.	Mittelpunktsregelung und der Grundsatz des Freien Mandats.....	155
a)	Grundsatz des Freien Mandats.....	155
b)	Eingriff.....	161
c)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Mittelpunktsregelung	165
aa)	Antragsteller.....	165
bb)	Replik.....	167
cc)	Urteilsgründe.....	167
dd)	Abweichende Rechtsauffassung.....	171
d)	Würdigung.....	174
2.	Transparenzregelungen und der Grundsatz des Freien Mandats.....	185
a)	Grundsatz des freien Mandats.....	185
aa)	„Status der Öffentlichkeit“.....	186
bb)	Zwischenergebnis.....	189
cc)	Erweiterung des Prüfungsrahmens.....	190
b)	Eingriff durch die Transparenzregelungen.....	191
c)	Rechtfertigungsgründe für die Transparenzpflichten.....	195
d)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Transparenz- regelungen.....	195
aa)	Antragsteller.....	196
bb)	Replik.....	197
cc)	Urteilsgründe.....	198
dd)	Abweichende Rechtsauffassung.....	202
e)	Würdigung.....	206
3.	Einbeziehung von Grundrechtspositionen.....	214
a)	Informationelle Selbstbestimmung.....	215
b)	Berufsfreiheit.....	221
c)	Eigentumsschutz.....	227
d)	Gleichheitssatz.....	227
II.	Rechtspositionen Dritter.....	231
III.	Anwaltliche Schweigepflicht.....	233
C.	Abschließende Würdigung.....	238

*4. Kapitel***Sanktionen und Rechtsschutz**

245

A. Sanktionen in den Verhaltensregeln .....	246
I. Verletzung der Anzeigepflichten .....	246
1. Veröffentlichung als Drucksache .....	246
2. Festsetzung eines Ordnungsgeldes .....	249
3. Fall Schily .....	250
4. Rechtmäßigkeit der Sanktionen .....	252
II. Annahme unzulässiger Zuwendungen .....	255
1. Veröffentlichung als Drucksache .....	255
2. Einziehung der Zuwendung .....	257
3. Rechtmäßigkeit des Herausgabeanspruchs .....	260
4. Umfang des Herausgabeanspruchs .....	264
B. Abgeordnetenbestechung gemäß § 108e StGB .....	269
I. Anwendungsbereich .....	270
II. Tatbestand .....	273
III. Würdigung .....	275
IV. Ausblick .....	278
C. Abgeordnetenanklage .....	284
D. Rechtsschutz .....	292
I. Rechtsschutz gegen die Verhaltensregeln .....	292
1. Mandatsträger .....	292
2. Dritte .....	293
a) Verfassungsbeschwerde .....	293
b) Verwaltungsrechtsweg .....	294
II. Rechtsschutz gegen Maßnahmen und Entscheidungen .....	294
1. Feststellung und Veröffentlichung von Verstößen gegen die Verhaltensregeln .....	295
2. Ordnungsgeld und Herausgabeanspruch .....	299
3. Regelungen in Niedersachsen .....	300

*5. Kapitel***Reform**

302

A. Vorschlag: Umfassende Offenlegung .....	303
B. Vorschlag: „Eingeschränkte“ exakte Veröffentlichung .....	309
C. Vorschlag: Veröffentlichung begründeter Zweifel .....	313
D. Vorschlag: Anzeigepflicht über den zeitlichen Umfang der Nebentätigkeiten .....	314
E. Vorschlag: Veröffentlichung einer Gefährdung .....	316

I.	Rolle des Bundestagspräsidenten.....	317
II.	Lösung über ein externes Gremium .....	320
III.	Ältestenrat.....	321
IV.	Bundestagspräsidium .....	322
V.	Zusammenfassung.....	323
VI.	Veröffentlichung einer Gefährdung.....	323
F.	Würdigung.....	324
<b>Zusammenfassung.....</b>		<b>328</b>
<b>Gesetzesmaterialien .....</b>		<b>332</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>		<b>357</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>		<b>366</b>