

## Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten

– Die Rechtslage nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2007 –

Von Universitätsprofessor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer\*

**Die verschärften Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete sind verfassungsgemäß. Das hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 4. Juli 2007 bestätigt. Während das Diätenurteil von 1975 die staatliche Alimentation von Abgeordneten betraf, behandelt das neue Urteil ihre privaten Einnahmen. Die divergierenden Auffassungen der 4:4-Entscheidung beruhen auf ganz unterschiedlichen Leitbildern vom Abgeordneten. Die neuen Regeln erfassen nicht alle problematischen Fälle. Auch werden sie noch nicht voll umgesetzt.**

### I. Vorgeschichte

Der 15. Deutsche Bundestag beschloss am 30. Juni 2005, also gegen Ende seiner Wahlperiode, mit den Stimmen der rot-grünen Regierungsfractionen in zweiter und dritter Lesung, die Vorschriften über Nebeneinnahmen von Bundestagsabgeordneten zu verschärfen.<sup>1</sup> Ins Abgeordneten-gesetz (AbgG) wurde ein neuer § 44a eingefügt und der jetzige § 44b geändert.<sup>2</sup> Die neuen Regelungen traten am Tag der ersten Sitzung des 16. Bundestags in Kraft. Auf dieser Grundlage hatte der Bundestag auch die Verhaltensregeln für seine Mitglieder (VR), die in einer Anlage zur Geschäftsordnung enthalten sind, durch Beschluss neu gestaltet. Die neuen Regeln sollten gleichzeitig mit dem neuen Gesetz in Kraft treten.<sup>3</sup> Der erste Sitzungstag des neuen Bundestags, an dem auch die Weitergeltung der Geschäftsordnung beschlossen wurde, war der 18. Oktober 2005. Seitdem sind Gesetz und Verhaltensregeln in Kraft.<sup>4</sup> Auf der Grundlage einer Ermächtigung in § 1 Abs. 4 VR erließ Bundestagspräsident *Norbert Lammert*

am 30. Dezember 2005 dazu Ausführungsbestimmungen (AB).<sup>5</sup>

#### 1. Die Neuregelung

Der Neuregelung vorausgegangen war eine Welle öffentlicher Skandale, die alle mit problematischen Nebeneinnahmen von Abgeordneten zusammenhingen. Sie haben das Zustandekommen und den Inhalt der Neuregelung wesentlich beeinflusst, die u. a. Folgendes beinhaltet:

##### a) Mittelpunktregelung

§ 44a Abs. 1 Satz 1 AbgG bestimmt nun, dass die Ausübung des Mandats „im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages“ steht. Nach Satz 2 bleiben allerdings „Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich zulässig“. Anlassfälle für diese Vorschrift waren Berichte über Bundestagsabgeordnete, die eine solche Vielzahl von Nebenbeschäftigungen ausüben, dass Zweifel aufkamen, ob sie noch Zeit für ihr Mandat haben.

##### b) Arbeitslose Zahlungen

Die Annahme arbeitsloser Zahlungen, also von „Geld oder geldwerten Zuwendungen [...] ohne angemessene Gegenleistung“, ist Bundestagsabgeordneten nun ausdrücklich verboten (§ 44a Abs. 2 Satz 3 AbgG). Sie müssen dem Bundeshaushalt zugeführt werden, wobei der Bundestagspräsident den Anspruch durch Verwaltungsakt geltend macht, soweit die Zuwendung nicht länger als drei Jahre zurückliegt. Der Anspruch bleibt auch bei einem Verlust des Mandats bestehen (§ 44a Abs. 3 Sätze 1 bis 3 AbgG). Die Entgegennahme von Spenden bleibt dagegen erlaubt (§ 44a Abs. 2 Satz 4). Anlassfälle für das Verbot solcher Zahlungen, für die der Abgeordnete nichts Vorzeigbares tut – außer, dass er, zumindest dem Anschein nach, dem Zahlenden seinen politischen Einfluss zur Verfügung stellt –, waren zwei nordrhein-westfälische Landtagsabgeordnete. Sie hatten von dem Energie-Unterneh-

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor lehrt als pensionierter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Sektionsleiter am dortigen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

1 Plenarprotokoll 15/184, 15. Deutscher Bundestag, 184. Sitzung v. 30.6.2005, S. 17397 (17406).

2 26. Ges. z. Änd. d. AbgG v. 22.8.2005 (BGBl I S. 2482).

3 Beschl. d. Dt. Bundestags v. 30.6.2005, Bek. v. 12.7.2005 (BGBl I S. 2512).

4 Bek. v. 18.10.2005 (BGBl I S. 3007).

5 BGBl 2006 I S. 10.

men RWE viel Geld bekommen, ohne belegen zu können, wofür. Zwei niedersächsische Volksvertreter hatten von VW große Summen erhalten, ebenfalls ohne greifbare Gegenleistung. Da Niedersachsen bereits über eine schneidige Vorschrift verfügte, forderte der niedersächsische Landtagspräsident das Geld heraus, und das Verwaltungsgericht Braunschweig gab ihm Recht. Die beiden niedersächsischen Abgeordneten mussten 766.000 Euro an den Landtag abführen.<sup>6</sup> Dagegen waren dem Bundestagspräsidenten *Wolfgang Thierse* damals noch die Hände gebunden, als der Vorwurf laut wurde, auch zwei Bundestagsabgeordnete hätten arbeitsloses Geld von Siemens und von VW bekommen.

### c) Anzeigepflichten

Bundestagsabgeordnete müssen jetzt gegenüber dem Bundestagspräsidenten erheblich weiter gehende Angaben machen als bisher. Die Anzeigepflicht bezieht sich grundsätzlich auf jede einzelne Tätigkeit, die neben dem Mandat ausgeübt wird, und auf jeden einzelnen Vertrag, der neben dem Mandat besteht. Die Abgeordneten müssen die Art der Tätigkeit sowie Namen und Sitz des Vertragspartners (§ 1 Abs. 2 VR, Nr. 3 AB) und, wenn die Höhe der jeweiligen Einkünfte im Monat 1.000 Euro oder – bei einer fortlaufenden Tätigkeit<sup>7</sup> – im Jahr 10.000 Euro übersteigt, auch diese anzeigen (§ 1 Abs. 3 Satz 1 VR). Wird diese Schwelle bei Gutachten und Vorträgen nicht überschritten, entfällt für sie auch die Anzeigepflicht (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 Satz 3 VR). Abgeordnete mit gesetzlichem Zeugnisverweigerungsrecht oder gesetzlicher oder vertraglicher Verschwiegenheitspflicht, z. B. bestimmte Gruppen von Freiberuflern und Selbstständigen, brauchen hinsichtlich ihrer Vertragspartner bzw. Auftraggeber nur Angaben zu machen „über die Art der Tätigkeit in dem einzelnen Vertrags- bzw. Mandatsverhältnis“ (§ 1 Abs. 5 VR und Nr. 8 AB). Ist ein Abgeordneter nur aufgrund seiner Gesellschaftereigenschaft Vertragspartner geworden, besteht eine Anzeigepflicht nur, wenn er am Zustandekommen des Vertrags mitgewirkt hat oder die geschuldete Tätigkeit persönlich erbringt (Nr. 4 Abs. 2 AB). Ergeben sich während der Legislaturperiode relevante Sachverhalte, müssen diese innerhalb von drei Monaten angezeigt werden (§ 1 Abs. 6 VR). Die Verwaltung eigenen Vermögens und die daraus fließenden Einkünfte, z. B. aus Vermietung, sind von der Anzeigepflicht ausgenommen (Nr. 4 Abs. 2 AB), es sei denn, es handelt sich um eine mehr als 25-prozentige Beteiligung an einem gewinnorientierten Unternehmen (§ 1 Abs. 2 Nr. 6 VR und Nr. 7 AB). Auch parlamentarische Funktionen brauchen nicht angezeigt zu werden (Nr. 4 Abs. 3 AB).

Die Angaben von Tätigkeiten vor der Übernahme des Mandats wurden ebenfalls verschärft (§ 1 Abs. 1 VR). Hier braucht allerdings die Höhe der Einkünfte nicht angezeigt zu werden (§ 1 Abs. 3 VR).

### d) Zuflussprinzip

Bei den Einkünften sind die Bruttobeträge anzugeben unter Einschluss von Entschädigungs-, Ausgleichs- und Sachleistungen (§ 1 Abs. 3 Satz 2 VR), die Nr. 3 Abs. 3 AB als „Zuflüsse an Geld- und Sachleistungen“ konkretisiert.

### e) Veröffentlichung

Der Bundestagspräsident hat die angezeigten Angaben im Amtlichen Handbuch und auf den Internetseiten des Bundestags zu veröffentlichen (§ 3 Satz 1 VR). Die Höhe der Einkünfte wird nur der Größenordnung nach veröffentlicht. Dies geschieht in der Form, dass bezogen auf jeden einzelnen veröffentlichten Sachverhalt jeweils eine von drei Einkommensstufen ausgewiesen wird. Stufe 1 erfasst einmalige oder regelmäßige monatliche Einkünfte einer Größenordnung von 1.000 bis 3.500 Euro, Stufe 2 Einkünfte bis 7.000 Euro und Stufe drei Einkünfte über 7.000 Euro (§ 3 Sätze 2 und 3 VR). „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“ (§ 3 Satz 4 und 5 VR).

Nun kann kein Abgeordneter mehr seine Tätigkeit, seinen Vertragspartner und seine Einkünfte etwa hinter der Berufsbezeichnung „Unternehmensberater“ verstecken. Genau das hatten z. B. *Helmut Kohl* und einige der Minister seiner früheren Regierung getan, die nach 1998, als sie nur noch einfache Abgeordnete waren, vom Medienunternehmer *Kirch* bis zu 600.000 Mark pro Jahr und pro Mann als angebliches Beratungshonorar, wahrscheinlich aber als Dankeschön für *Kirch*-freundliche Medienpolitik der *Kohl*-Regierung, erhalten hatten. Da die Begünstigten die Zahlungen als Einkommen aus dem Beruf behandelt hatten, hatten Tätigkeit, Partner und Einkünfte nach der alten Regelung weder dem Bundestagspräsidenten angezeigt noch veröffentlicht werden müssen<sup>8</sup>. Bekannt geworden war es nur, weil *Kirchs* Firma in Insolvenz ging.

### f) Sanktionen

Die Sanktionen bei Verletzung der Anzeigepflicht wurden verschärft. Jetzt kann das Präsidium des Bundestags ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festsetzen (§ 44a Abs. 4 Satz 2 AbgG).

### g) Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts

Für Klagen gegen Maßnahmen und Entscheidungen nach § 44a AbgG und den Verhaltensregeln wurde die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts begründet (§ 50 Abs. 1 Nr. 5 VwGO).

<sup>6</sup> VG Braunschweig, Urt. v. 16.11.2005, 1 A 162/05 und 1 A 163/05. Über die von den Abgeordneten eingelegte Berufung zum NdsOVG ist noch nicht entschieden.

<sup>7</sup> BT-Drs. 15/5698, S. 5.

<sup>8</sup> Siehe Begründung des Gesetzentwurfs v. 14.6.2005, BT-Drs. 15/5671, S. 4: „Die Berufstätigkeit war bislang nur als solche, nicht hinsichtlich einzelner Tätigkeiten anzeigepflichtig.“

## 2. Klagen von Abgeordneten

Gegen die Neuregelung erhoben neun Bundestagsabgeordnete Organklage zum Bundesverfassungsgericht; sechs Anträge datierten vom Februar, drei vom April 2006. Sieben Antragsteller sind Rechtsanwälte, einer ist mittelständischer Unternehmer und einer selbstständiger Handelsvertreter. Zehn gehören der CDU/CSU oder der FDP an, einer der SPD. Die Antragsteller machten geltend, die Neuregelung verletze ihr freies Mandat (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), verstoße gegen das Behinderungsverbot des Art. 48 Abs. 2 GG und den Gleichheitssatz (Art. 3 GG). Hilfsweise wurden die Anträge auch auf die Grundrechte der informationellen Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG) und der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) gestützt (Absatz-Nr. 131 bis 161 des Urteils).

## 3. Mangelnder Vollzug durch den Bundestagspräsidenten

Mit Schreiben vom 9. Januar 2006 hatte der Bundestagspräsident die Abgeordneten aufgefordert, die erforderlichen Angaben bis zum 30. März 2006 vorzulegen. Mit Schreiben vom 10. März 2006 erneuerte er diese Aufforderung und wies darauf hin, dass die Geltung der Neuregelung durch die Klagen nicht berührt werde. Gleichzeitig teilte er aber, obwohl eine einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts nicht ergangen war, mit, er werde die Veröffentlichung bis zur Entscheidung des Gerichts aussetzen. Tatsächlich veröffentlichte er die Angaben erst nach der Verkündung des Urteils.

## 4. Doppelstatus

Deutsche Abgeordnete haben einen finanziellen Doppelstatus: Sie sind staatlich bezahlte Amtsträger und, jedenfalls potenziell, Inhaber eines privaten Berufs. Das Diätenurteil von 1975 betraf die staatliche Bezahlung und ordnete sie neu.<sup>9</sup> Auf dieser Basis erhalten Bundestagsabgeordnete heute ein steuerpflichtiges Monatsgehalt von 7.009 Euro, eine steuerfreie Monatspauschale von 3.720 Euro und eine beitragsfreie Pension, die nach einem halben Arbeitsleben im Parlament die Höchstversorgung ab dem 55. Lebensjahr verschafft. Im Mittelpunkt des neuen Urteils des Bundesverfassungsgerichts steht dagegen der private Beruf von Abgeordneten.

## II. Das Urteil

### 1. Bindende Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung

Der Zweite Senat sah die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Anträge mit Urteil vom 4. Juli 2004 zwar als zulässig an, wies sie in der Sache aber zurück.<sup>10</sup> Das Urteil, das in der Amtlichen Sammlung über 150 Seiten umfassen wird, erging mit Stimmgleichheit (4:4), so dass, wie § 15 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG für diesen Fall bestimmt, „ein Verstoß gegen das Grundgesetz [...] nicht festgestellt werden“ konnte. Gleichwohl ist die Frage der Verfas-

sungsmäßigkeit der Neuregelung damit endgültig entschieden. Karlsruhe locuta – causa finita. Das Urteil bindet genau wie eine Mehrheitsentscheidung.<sup>11</sup> Die Auffassung der das Urteil nicht tragenden Richter (im Folgenden die dissentierenden Vier) hat keinerlei rechtliche Bedeutung.<sup>12</sup> Sie haben die das Urteil tragenden Richter (im Folgenden die tragenden Vier) allerdings dazu veranlasst, ihre Auffassung besonders scharf herauszuarbeiten. Zudem ist die Gegenüberstellung beider Auffassungen rechts- und verfassungspolitisch von größtem Interesse.

### 2. Verfassungsmäßigkeit der Mittelpunktregelung

Die tragenden Vier gehen davon aus, dass § 44a Abs. 1 Satz 1 AbgG, wonach die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit des Abgeordneten steht, ohne weiteres verfassungsrechtlichen Bestand hat. Die dissentierenden Vier wollen das nur bei verfassungskonformer Auslegung der Mittelpunktregelung akzeptieren. Beide Auffassungen beruhen letztlich auf ganz unterschiedlichen Leitbildern vom Abgeordneten: Die tragenden Vier gehen von einem Abgeordnetentypus aus, der durch das Mandat derart belastet ist (Absatz-Nr. 210), dass er daneben allenfalls nur sehr eingeschränkt noch einem privaten Beruf nachgehen kann (Absatz-Nr. 212), weshalb er ja auch aus der Staatskasse voll alimentiert wird (Absatz-Nr. 211). Die dissentierenden Vier legen dagegen das klassische Bild des Honoratioren-Abgeordneten zugrunde, der in seinem Beruf verwurzelt ist und daneben auch noch ein Mandat ausübt, wie es sich „sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik“ entwickelt und „auch der Intention des Parlamentarischen Rates“ entsprochen habe (Absatz-Nr. 247 ff.). Die tragenden Vier sehen Gefährdungen des freien Mandats vor allem in Einwirkungen interessierter wirtschaftlich-gesellschaftlicher Kreise, wie sie am Beispiel des Vortrags des Abgeordneten *Friedrich Merz*, eines der Antragsteller, demonstrieren. *Merz* hatte eingeräumt, dass seine Anwaltssozietät das gewichtige und politisch sensible Mandat für den Börsengang der Ruhrkohle AG unter anderem deshalb bekommen hatte, weil er als einflussreicher Politiker Mitglied der Sozietät ist (Absatz-Nr. 222 ff.). Die dissentierenden Vier sehen die Freiheit des Mandats dagegen, „aufs Ganze und in historischer Perspektive gesehen“, eher durch die „Bedingungen des politischen Prozesses“ beeinträchtigt (Absatz-Nr. 242), also durch die Zwänge der Fraktionen und Parteien (Absatz-Nr. 243). Die beiden Bilder legen eine ganz unterschiedliche Gewichtsverteilung zwischen Mandat und privatem Beruf nahe: Die tragenden Vier stellen das Mandat in den Mittelpunkt, die anderen Vier dagegen den Beruf. Dementsprechend sehen die tragenden Vier im Mandat nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten begründet, vor allem die Pflicht, das Mandat ordnungsgemäß auszuüben (Absatz-Nr. 210). Dementsprechend verpflichtete § 13 Abs. 2 Satz 1 der Geschäfts-

11 Statt vieler *Mellinghoff*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge* (Hrsg.), BVerfGG, Kommentar, § 15 Rn. 82: „Im Organstreitverfahren zieht die Abstimmungsregel des § 15 Abs. 4 Satz 3 die Zurückweisung (als unbegründet) und damit die Bindungswirkung nach sich.“

12 *Klein/Bethge*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer* (Hrsg.), BVerfGG, Kommentar, § 30 Rn. 6.6: „keinerlei rechtliche Wirkkraft“.

9 BVerfGE 40, 296.

10 BVerfG, Urt. v. 4.7.2004, 2 BvE 1/06, 2 BvE 2/06, 2 BvE 3/06, 2 BvE 4/06.

ordnung die Mitglieder des Bundestags, an dessen Arbeiten teilzunehmen (Absatz-Nr. 211), ohne dass allerdings inhaltliche Vorgaben gemacht werden dürften: „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 im freien Ermessen des Abgeordneten“ (Absatz-Nr. 212). Darin liegt in Wahrheit eine Abkehr von dem noch im Diätenurteil von 1975 enthaltenen viel kritisierten<sup>13</sup> Satz, es stehe dem Abgeordneten von Verfassungs wegen frei, die Arbeit im Parlament, Fraktion, Partei und Wahlkreis „nach eigenem Ermessen bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgaben hinaus einzuschränken“ (BVerfGE 40, 296 [312]). Einen rechtlichen Widerspruch zur Zulässigkeit von Nebentätigkeit sehen die tragenden Vier darin allerdings nicht, auch dann nicht, wenn der Abgeordnete mehr Zeit für seinen Beruf aufwendet als für sein Mandat, wie etwa *Friedrich Merz* offen eingeräumt hatte (Absatz-Nr. 126) und wie dies auch für Regierungsmitglieder als normal gilt (Absatz-Nr. 237). Denn die Mittelpunktregelung stelle zwar den Vorrang des Mandats vor dem Beruf klar (Absatz-Nr. 235), sei rechtlich aber nur ein Programm, welches die Wertigkeit der Abgeordnetentätigkeit zum Ausdruck bringe (Absatz-Nr. 233). Die Mittelpunktregelung sei eine „sanktionslose‘ Rechtspflicht“, die nicht etwa administrativ oder verwaltungsgerichtlich durchgesetzt werden könne (Absatz-Nr. 234, 236). Immerhin betonen die tragenden Vier den verfassungsrechtlich vorgegebenen Vorrang des Mandats vor dem Beruf. Was das konkret bedeuten kann, demonstrieren sie wiederum am Beispiel des Abgeordneten *Merz*. Dieser hatte in der mündlichen Verhandlung erklärt, er werde sich, um den Anschein eines Konflikts zu vermeiden, an der „Gesetzgebung zum Thema Steinkohleausstieg nicht beteiligen“ (Absatz-Nr. 226). Doch auf diese Weise kehre der Abgeordnete, so die Richter, den Vorrang des Mandats gegenüber dem Beruf in sein Gegenteil um. Die Mittelpunktregelung verpflichte den Abgeordneten, konkrete Interessenkonflikte „durch Nichtübernahme der konfliktbezüglichen Tätigkeit statt durch Nichtausübung des Mandats zu vermeiden“ (Absatz-Nr. 228).

Die anderen Vier nehmen die überkommene Formulierung des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, Abgeordnete seien „nur ihrem Gewissen unterworfen“, beim Wort. Der Abgeordnete habe das gute Recht, im Interesse seiner Berufsausübung seine Abgeordnetentätigkeit auch ganz massiv einzuschränken. Es liege „allein in der freien [...] Entscheidung des Abgeordneten, ob und gegebenenfalls in welcher Intensität er sich mit einzelnen Gegenständen parlamentarischer Beratung und Entscheidung befasst“ (Absatz-Nr. 255). Die dissentierenden Vier berufen sich auf den erwähnten Passus im Diätenurteil, der Abgeordnete dürfe sein Mandat vernachlässigen (Absatz-Nr. 234). „Die Entscheidung darüber, wie viel Zeit für den Beruf aufgewendet wird“, treffen die Abgeordneten „ebenso frei wie sie das Maß ihrer Mitarbeit in der Partei, in Regierungsfunktionen oder ihr Engagement im Rahmen der familiären Lebensgestaltung bestimmen“ (Absatz-Nr. 262). Be-

stimmte Erwartungen an den Abgeordneten betreffend den „Umfang“ der tatsächlichen Mandatsausübung seien „von Verfassungs wegen einer rechtlichen Regelung entzogen“. Zudem sei es falsch, die Arbeit von Abgeordneten nur nach der dafür aufgewendeten Zeit, also rein quantitativ, zu bewerten (Absatz-Nr. 264). „Die Möglichkeiten politischer Einflussnahme und Gestaltung hängen in erster Linie von der Sachkompetenz des Einzelnen und seiner Fähigkeit zu politischer Gestaltung ab“ (Absatz-Nr. 265).

Die Divergenz der Auffassungen hat Auswirkungen auf die Beurteilung der Kontrolle, die durch die Anzeige- und Veröffentlichungspflichten ermöglicht werden soll. Betont man – wie die tragenden Vier – eine Pflicht zur ordnungsmäßigen Wahrnehmung des Mandats, so liegt eine Information des Bundestagspräsidenten und der Öffentlichkeit über grundsätzlich alle Nebentätigkeiten des Abgeordneten nahe, auch deshalb, weil sie indizieren, wie viel Zeit dem Abgeordneten noch für sein Mandat bleibt. Geht man dagegen – wie die dissentierenden Vier – davon aus, die Ausübung des Mandats sei allein Sache des Abgeordneten, kann die Mittelpunktregelung nur Bestand haben, wenn man sie dahin einschränkend interpretiert, irgendeine Kontrolle – und sei es nur eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit –, ob der Abgeordnete sein Mandat zufriedenstellend ausübt, sei unzulässig. Nach dieser Auffassung darf die Mittelpunktregelung deshalb „in verfassungskonformer Auslegung nicht als Grundlage für eine Kontrolle einer wie auch immer gearteten ‚ordnungsgemäßen‘ Mandatswahrnehmung und für eine zeitliche Beschränkung von Nebentätigkeiten“ dienen (Absatz-Nr. 266).

### 3. Verfassungsmäßigkeit der Anzeigepflichten und der Veröffentlichung

§ 44a Abs. 4 Satz 1 AbgG ermächtigt zur Begründung von Anzeige- und Veröffentlichungspflichten bezüglich solcher Tätigkeiten und Einkünfte, „die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können“. Ob darunter auch Aktivitäten zu verstehen sind, die Zweifel begründen, ob der Abgeordnete noch ausreichend Zeit für sein Mandat hat, ist nicht ganz klar. Immerhin erscheint es nicht ausgeschlossen, auch in der zeitlichen Verdrängung des Mandats eine die Ausübung des Mandats beeinträchtigende Interessenverknüpfung zu sehen. Dahin deutet auch die Gesetzesbegründung, wonach es darum geht, „wirtschaftlichen Abhängigkeiten“ zu begegnen, die nicht nur in „Interessenverflechtungen von Abgeordneten“, sondern auch in „Mehrbelastungen“ durch „übermäßige Nebentätigkeiten“ liegen können.<sup>14</sup> Auch die Mittelpunktregelung hätte zumindest für die das Urteil tragenden Vier ein solches Verständnis nahegelegt. Doch auch sie begründen die Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften allein damit, die Veröffentlichung der anzugebenden Tätigkeiten und Verträge sei grundsätzlich geeignet, Abhängigkeiten deutlich zu machen, nicht auch mit der zeitlichen Belastung der Abgeordneten.

<sup>13</sup> Siehe z. B. *von Arnim*, in: Bonner Kommentar, Art. 48 GG Rn. 49 (Zweitbearbeitung).

<sup>14</sup> BT-Drs. 15/5671, S. 4.

Auf den Einwand der Antragsteller und der dissentierenden Vier, manche der anzuzeigenden und zu veröffentlichen Angaben könnten kaum auf eine problematische Beeinflussung der Abgeordneten hinweisen, antworten die tragenden Vier teilweise – entsprechend dem Sinn der Vorschriften – mit einer restriktiven Interpretation. So seien bei richtiger Auslegung in durchlaufenden Posten, z.B. Treuhandgeldern von Rechtsanwälten, von vornherein keine anzeigespflichtigen Einkünfte zu sehen (Absatz-Nr. 314).

Auch einem Einwand der Antragsteller wird durch sinn-gemäße Auslegung die Grundlage entzogen: Einzelanwälte und andere einzelne tätige Freiberufler seien schlechter gestellt als ihre Kollegen, die einer gesellschaftlich organisierten Sozietät angehören und am Gewinn beteiligt sind, weil diese keiner Anzeigepflicht unterlägen, wie die Antragsteller unter Hinweis auf eine, allerdings ziemlich wachsweiße, parlamentsinterne Stellungnahme vom 2. März 2006 (Absatz-Nr. 110 ff.) meinen. Das widerspräche dem Gleichheitssatz (Absatz-Nr. 157). Zugleich nehme eine „derart offenkundige Umgehungsmöglichkeit“ den Regelungen die Eignung und delegitimieren „das Ziel der Herstellung von Transparenz“ (Absatz-Nr. 150). Demgegenüber stellen die tragenden Vier klar, dass eine solche Umgehungsmöglichkeit bei korrekter Auslegung der Bestimmungen gar nicht besteht (Absatz-Nr. 309).

Im Übrigen betonen die tragenden Vier die Einschätzungsprärogative des Normgebers (Absatz-Nr. 275) und seine Befugnis zur Typisierung. Mit der Reform werde Neuland betreten, was dem Normgeber eine gewisse Experimentierfreiheit gebe (Absatz-Nr. 297). Auch praktisch sei es kaum möglich, unproblematische Aktivitäten zuverlässig auszusondern (Absatz-Nr. 300). Die dissentierenden Vier können dafür selbst kein Rezept angeben (Absatz-Nr. 382).

Insgesamt zeigt sich auch hier der Unterschied in der Gewichtung des Amtes und des privaten Berufs und das daraus resultierende unterschiedliche Abwägungsergebnis. Diese Unterschiede waren bereits bei Beurteilung der Mittelpunktregelung zutage getreten. Die tragenden Vier geben dem Amt Vorrang (Absatz-Nr. 279). Die dissentierenden Vier heben dagegen die Bedeutung des privaten Berufs hervor. Das drückt sich auch darin aus, dass sie den Abgeordneten den Schutz der Grundrechte der informationellen Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG) und der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) zubilligen wollen, was die anderen Vier, jedenfalls im vorliegenden Organstreit, ablehnen (Absatz-Nr. 195 ff.). Auch bei Abwägung zwischen der Öffentlichkeit des finanziellen Status von Abgeordneten und dem Schutz ihrer Privatheit betonen die tragenden Vier die Bedeutung der Transparenz. Der Wähler, die Mitabgeordneten und die Öffentlichkeit müssten wissen, mit wem sie es zu tun haben (Absatz-Nr. 271 und 278), wes Geldes Kind die Abgeordneten also sind. Sie betonen dabei (Absatz-Nr. 271) den schon im Diätenurteil von 1975 enthaltenen Satz: „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“ (BVerfGE 40, 296 [327]). Dagegen werten die dissentierenden Vier den Grundsatz der Öffentlichkeit gezielt ab: Er sei ambivalent und habe

vor allem Bedeutung in Diktaturen (Absatz-Nr. 354 f.). Sie ziehen einen Umkehrschluss aus dem Publizitätsgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG für Parteien (Absatz-Nr. 353), ohne zu fragen, ob – angesichts der leichteren Korruptierbarkeit einzelner Abgeordneter – nicht eine Erstrecht-Argumentation näher läge. Stattdessen heben sie den rechtsstaatlichen Wert der Privatheit hervor, appellieren an die Bürger, auf die Integrität des Bundestags und seine Mitglieder zu vertrauen (Absatz-Nr. 351, 356 und 384), und wehren sich gegen Generalverdacht und Rechtfertigungsdruck der Abgeordneten (Absatz-Nr. 361). Anders ausgedrückt: Die einen betonen die Anforderungen des Amtes und der demokratischen Öffentlichkeit, die anderen heben die Rechte des einen Beruf ausübenden Privatmannes hervor, der der Abgeordnete auch sei, und seinen (angeblichen) Anspruch auf Vertrauen.

### III. Kritische Würdigung des Urteils

#### 1. Ringen hinter den Kulissen

Die das Urteil tragenden Vier hatten es nicht leicht, sich gegen die „ablehnende Grundhaltung“ (Absatz-Nr. 296) nicht nur der einflussreichen Antragsteller und der dissentierenden Vier, sondern auch von *Norbert Lammert* (CDU) durchzusetzen, der entschieden gegen die Neuregelung Stellung genommen hatte<sup>15</sup> und auch als Bundestagspräsident kein Hehl aus seiner Ablehnung der von Rot-Grün durchgesetzten Neuerungen macht. *Lammert* setzte die Veröffentlichung der angezeigten Angaben aus, obwohl Anträge zum Bundesverfassungsgericht – im Gegensatz zu verwaltungsgerichtlichen Klagen (§ 80 VwGO) – keine vollzugshemmende Wirkung haben. Es lag auch keine einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts (§ 32 BVerfGG) vor und war auch nicht beantragt worden.<sup>16</sup> Der Bundestagspräsident hatte mit Schreiben vom 10. März 2006 selbst darauf hingewiesen, dass die Neuregelung „unabhängig von den durch die Antragsteller eingereichten Klagen gelten“. Dennoch lobte der Vorsitzende des Zweiten Senats, *Winfried Hassemer*, bei Verkündung des Urteils das Vorgehen *Lammerts* ausdrücklich, womit sich beide im Widerwillen gegen die Neuregelung zusammenfanden. Hätte *Lammert* rechtzeitig veröffentlicht, hätte die Öffentlichkeit schon damals gemerkt, wie relativ harmlos die Veröffentlichungen in Wahrheit sind, und man hätte sich schon damals gefragt, warum die Kläger eigentlich vors Bundesverfassungsgericht gezogen waren. Auch die Position der sie unterstützenden dissentierenden Vier wäre geschwächt worden, weil die Daten der Abgeordneten dann ohnehin öffentlich gewesen wären.

Hierher gehört auch eine weitere Beobachtung: Nach § 30 Abs. 1 Satz 5 BVerfGG sollen Urteile spätestens drei Monate nach der mündlichen Verhandlung verkündet wer-

15 Plenarprotokoll 15/182, 15. Deutscher Bundestag, 182. Sitzung v. 17.6.2005, S. 17255–17257.

16 Die Frage, ob die teilweise Aussetzung der Vollziehung der Rechtsvorschriften durch den Bundestagspräsidenten rechtlich überhaupt zulässig war, braucht hier nicht entschieden zu werden. Siehe z.B. *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl. 2007, § 28 Rn. 23 m. w. N.; *Grafhof*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge* (Hrsg.), BVerfGG, Kommentar, § 32 Rn. 75.

den. In unserem Fall waren seit der mündlichen Verhandlung vom 11. Oktober 2006 fast neun Monate vergangen. Ein Grund lag nach Presseberichten<sup>17</sup> darin, dass die dissentierenden Vier alle Hebel in Bewegung setzten, um einen der anderen vier noch auf ihre Seite zu ziehen und dazu offenbar auch die Medien zu instrumentalisieren suchten. Auch die Form der Veröffentlichung des Urteils ist mit dem Gesetz nicht in Einklang zu bringen. Nach § 30 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG ist ein Sondervotum „der Entscheidung anzuschließen“. Und so war man früher bei einer 4:4-Entscheidung auch verfahren.<sup>18</sup> Dagegen werden im vorliegenden Fall die Auffassungen der tragenden und der dissentierenden Vier abwechselnd wiedergegeben, und sie wurden – entgegen § 56 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts – auch bei der Verkündung abwechselnd vorgetragen. Dadurch wurde der unzutreffende Eindruck erweckt, die Argumente beider Seiten seien gleichwertig.<sup>19</sup> In Wahrheit sind rechtlich die der tragenden Vier allein entscheidend: Es ist rechtskräftig festgestellt, dass die Verhaltensregeln nicht gegen das Grundgesetz verstoßen.

## 2. Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten verzichtbar?

Die dissentierenden Vier spielen – im Gegensatz zu den tragenden Vier – die Bedeutung der Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten von einseitigen wirtschaftlichen Einflüssen gezielt herunter (Absatz-Nr. 242). Sie neigen der Auffassung zu, es komme auf den Ausgleich der Interessen im ganzen Parlament an (Absatz-Nr. 244), nicht dagegen auf den Schutz der Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten.<sup>20</sup> Diese Auffassung steht nicht nur im Widerspruch zum klaren Wortlaut des Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG (Anspruch auf eine die „Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“). Sie beruht auch auf einer längst widerlegten pluralistischen Harmonielehre, die unterstellte, das Spiel der unterschiedlichen Interessen führe in der Politik automatisch zu einem ausgewogenen und gerechten Gleichgewicht. In Wahrheit setzen sich im selbst überlassenen pluralistischen Kampf organisations- und finanzstarke Wirtschaftsinteressen typischerweise durch, so dass gerade die wichtigsten Belange der Allgemeinheit leicht zu kurz kommen.<sup>21</sup> Gegen diese Art von Fehlentwicklung soll die Sicherung der Unabhängigkeit von Abgeordneten – neben manchen anderen Vorkehrungen – gerade ein Gegengewicht bilden. Wer dagegen finanzielle Einflussnahmen der Wirtschaft auf Abgeordnete als unproblematisch ansieht und ihnen Abgeordnete schutzlos ausliefern will, sollte sich auch offen zur Plutokratie, der Herrschaft der Reichen, bekennen.

## 3. Mittelpunktregelung und Ministeramt

Die Antragsteller betonen, mit der Mittelpunktregelung sei die gleichzeitige Ausübung eines Regierungsamtes nicht vereinbar.<sup>22</sup> In der Tat lässt es sich schwerlich bestreiten, dass für den Kanzler oder einen Bundesminister das Abgeordnetenmandat nicht mehr im Mittelpunkt seiner Tätigkeit steht. Doch statt die Mittelpunktregelung zu problematisieren oder sie – trotz Kumulation mit dem Regierungsamt – zu verteidigen (so die tragenden Vier: Absatz-Nr. 237), könnte sie auch Anlass geben, über eine ganz andere mögliche verfassungspolitische Konsequenz nachzudenken: die Einführung der Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt,<sup>23</sup> wie sie z. B. in Hamburg und Bremen seit langem besteht.

## 4. Unbegrenzte Zulässigkeit von Nebentätigkeiten

Der Senat hält, indem er übereinstimmend davon ausgeht, dass Abgeordnete, rechtlich grundsätzlich unbegrenzt, neben ihrem Mandat noch einen Beruf ausüben dürfen, am Diätenurteil von 1975 (BVerfGE 40, 296 [318f.]) fest. Dies ist zwar ein Privileg. Kein anderer staatlich finanzierter Amtsträger darf, rechtlich unbegrenzt, noch einem privaten Beruf nachgehen und daraus ohne Anrechnung Einkommen beziehen. Dennoch ist das Nebeneinander von Mandat und Beruf auch verfassungspolitisch zu befürworten, solange das Mandat nicht darunter leidet. Das private Standbein verspricht drei positive Effekte: Es sichert ein Mindestmaß an Unabhängigkeit auch gegenüber der eigenen Partei und Fraktion, es bringt laufend Berufserfahrung ins Parlament, und es erleichtert auch Hochqualifizierten die Übernahme eines Mandats.<sup>24</sup>

## 5. Vorrang des öffentlichen Amtes vor privaten Interessen

Die Auffassung der dissentierenden Vier, Abgeordnete dürften über die für ihren Beruf aufgewendete Zeit ebenso frei entscheiden, wie über die Mitarbeit in ihrer Partei und in ihrer Familie, und sie dürften dabei ihr Mandat beliebig vernachlässigen, erscheint mir weder mit dem Begriff des Amtes vereinbar, das auch der Abgeordnete innehat (Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG), noch mit dem Sinn der Grundrechte. Das Amt des Abgeordneten ist – insofern unterscheidet es sich nicht von anderen Ämtern – auf Gemeinwohl verpflichtet, dem private Belange unterzuordnen sind. Die Grundrechte dienen dem Schutz Privater vor dem Staat, also vor Amtsträgern, und sind nicht

17 Z.B. AP-Meldung v. 4.7.2007.

18 BVerfGE 84, 304. Hier ist das Votum der vier das Urteil nicht mittragenden Richter der Entscheidung als Ganzes auf den S. 337 ff. angefügt.

19 Siehe dazu Klein/Bethge (Fn. 12), § 30 BVerfGG Rn. 6.1: „Das Sondervotum soll nicht dazu benutzt werden, ein Forum für die Öffentlichkeit aufzubauen. Ob das immer beachtet worden ist, [...] dürfte zweifelhaft sein.“

20 So auch Waldhoff, Das missverständene Mandat, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2006, 251 (253 f.). Waldhoff war Prozessvertreter von Antragstellern im vorliegenden Verfahren.

21 von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, m. w. N.

22 So auch die beiden späteren Antragsteller Friedrich Merz und Marco Wanderwitz schon in einer Erklärung anlässlich der Schlussabstimmung über den Gesetzentwurf im Bundestag: Plenarprotokoll 15/184, 15. Deutscher Bundestag, 184. Sitzung v. 30.6.2005, S. 17450.

23 Siehe z. B. H. Meyer, Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: H.-P. Schneider/Zeh (Hrsg.), 1989, S. 127 ff.; von Münch, Minister und Abgeordnete in einer Person: die andauernde Verhöhnung der Gewaltenteilung, NJW 1998, 34 ff.; Abgeordneter Peter Müller, Protokoll des Landtags des Saarlandes, 10. Wahlperiode, 51. Sitzung am 7.7.1993, S. 2834; von Arnim, Politik Macht Geld, 2001, S. 109 ff.

24 von Arnim, Der gekaufte Abgeordnete – Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, NVwZ 2006, 249 (250).

umgekehrt zum Schutze von Amtsträgern bestimmt. Ebenso unhaltbar erscheint mir die gezielte Abwertung des Grundsatzes der Öffentlichkeit durch die dissentierenden Vier – bis hin zur Reduzierung seiner Bedeutung auf Diktaturen. Dass die Öffentlichkeit wissen kann, wes Geldes Kind die zu wählenden Abgeordneten sind, bleibt ein wichtiges Anliegen der Demokratie. Insofern ist den tragenden Vier zuzustimmen, dass *demokratisches* Vertrauen Transparenz voraussetzt.

### 6. Das Dilemma: Anreize für die Falschen

Das zentrale Argument der dissentierenden Vier geht dahin, die Neuregelung belastet vor allem Selbstständige und Freiberufler mit hohen Einkünften und erschwere ihnen die Übernahme eines Mandats. Um ihnen einen unzumutbaren Einkommensverlust und damit die ökonomische Aussperrung aus dem Parlament zu ersparen, dürften sie in ihrer beruflichen Tätigkeit möglichst wenig beschränkt werden. Da die geforderten Anzeigen und Veröffentlichungen ihren Geschäften schaden, seien diese Pflichten stark einzuschränken. In keinem Fall sei eine Öffentlichkeitskontrolle hinsichtlich der zeitlichen Belastungen zulässig, die die berufliche Tätigkeit für Abgeordnete mit sich bringe und Rückschlüsse auf die für das Mandat verbliebene Zeit erlaube.

Da das ordnungsgemäß wahrgenommene Mandat andererseits den ganzen Menschen verlangt und wenig Zeit für einen privaten Beruf übrig lässt, ergibt sich ein grundlegendes Dilemma. Das Abgeordnetenmandat zieht dann nämlich verstärkt Personen an, die bereit sind, ihren politischen Einfluss zu vermarkten, was weniger Zeit kostet und mehr Geld bringt. Dabei geht es nicht nur um die direkte Beeinflussung der parlamentarischen Entscheidungen des Abgeordneten, sondern auch darum, ihn „anzufüttern“. Ein Fall, den die Neuregelung nun ausdrücklich verbietet, sind arbeitslose Zahlungen. Bei solchen Vermarktungen geht es nicht nur um die Beeinflussung ihrer parlamentarischen Entscheidungen, sondern auch um den Zugang zu den Mächtigen. Auch frühzeitige Informationen aus dem politischen Raum sind Unternehmen oft viel Geld wert. Die politische Verkaufskomponente spielt ebenfalls eine Rolle, wenn z.B. ein Rechtsanwalt einen Klienten deshalb akquiriert, weil dieser sich vom Einfluss des Abgeordneten eine bessere Wahrnehmung seiner Interessen verspricht. Wie *Friedrich Merz* einräumt, hat seine Sozietät den Auftrag, den Börsengang der Ruhrkohle AG zu begleiten, u.a. deshalb bekommen, weil der einflussreiche Abgeordnete der Sozietät angehört. Andere Beispiele sind Abgeordnete, die gleichzeitig Hauptgeschäftsführer oder bezahlte Cheflobbyisten eines Unternehmens oder Verbandes sind. Auch hier ist zu vermuten, dass sie den Posten ebenfalls wegen ihrer politischen Stellung bekommen haben.

Das Dilemma besteht also darin, dass einem Abgeordneten, der sein Mandat gewissenhaft wahrnimmt, für eine politikferne Berufstätigkeit kaum Raum bleibt, eine politikt nahe Tätigkeit, die weniger Zeit in Anspruch nimmt, weil sie sich mit der Mandatstätigkeit überschneidet, dagegen leicht in die Nähe von bezahltem Lobbyismus gerät. Solche Diener zweier Herren sind alles andere als ideale Volksvertreter, die ihre staatliche Bezahlung ja gerade zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit erhalten

(Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG). Dennoch werden solche problematischen „Volksvertreter“ finanziell von dem Mandat besonders angezogen, während Abgeordnete mit einem unproblematischen hochbezahlten Beruf sich die Übernahme eines (gewissenhaft ausgeübten) Mandats nicht leisten können wegen des Einkommensverlusts, den sie dann erleiden würden. Die schiefen Anreize führen in der Tendenz zu einer schiefen Zusammensetzung derjenigen Abgeordneten, die neben ihrem Mandat hohe Berufseinkommen beziehen. Die politische Verkaufskomponente spielt tendenziell eine umso größere Rolle, je höher das Nebeneinkommen des Abgeordneten ausfällt.<sup>25</sup>

Wenn nun aber von den neuen Anzeige- und Veröffentlichungspflichten tendenziell vor allem Abgeordnete mit hohen problematischen Nebeneinkommen belastet werden, während unproblematische Nebeneinkünfte in ihrer Höhe meist sehr begrenzt sind, ergibt sich daraus ein zusätzliches Argument für Transparenz. Denn dann besitzt das berechnete Interesse der Öffentlichkeit an Transparenz erst recht Vorrang. Dann erscheint es erst recht sinnvoll, Abgeordnete zu verpflichten, der Öffentlichkeit ihre finanzielle Situation aufzudröseln.

### 7. Entschädigung statt Alimentation?

Wer wirklich einen für alle gleichen Zugang zum Parlament ermöglichen will, ohne in das genannte Dilemma zu geraten, müsste in ganz anderen Dimensionen denken. Er müsste die Einheitsalimentation, die das Diätenurteil von 1975 durchgesetzt hatte, infrage stellen und erwägen, zu einer echten Entschädigung überzugehen. Die Einheitsalimentation schafft für Bezieher durchschnittlicher Einkommen einen großen Anreiz, ein Bundestagsmandat anzustreben, weil sie ihr Einkommen dann verdoppeln oder verdreifachen. Bei Beziehern hoher Einkommen ist es – angesichts der Belastung durch ein ordnungsgemäß ausgeübtes Mandat, die jedenfalls eine politikferne Berufstätigkeit nur noch höchst eingeschränkt zulässt – genau umgekehrt. Für sie bedeutet das Mandat meist einen Einkommensverlust. Es fehlt somit an der ökonomischen Voraussetzung des gleichen Zugangs zum Parlament. Das begünstigt, jedenfalls von den ökonomischen Anreizen her, eine eher mediokre Zusammensetzung der Parlamente. Deshalb wird in jüngerer Zeit immer nachdrücklicher die Forderung erhoben, die grundsätzlich für alle gleiche Alimentation aufzugeben und zu einer echten Entschädigung überzugehen, die den Abgeordneten für den Einkommensverlust, den er durch die Übernahme des Mandats erfährt, entschädigen würde, je nachdem also in unterschiedlicher Höhe zu gewähren wäre.<sup>26</sup> Die Autoren,

25 Das gilt jedenfalls für Einkommen aus Dienstleistungen (obwohl es natürlich auch hier – aufgrund unterschiedlicher Leistungsfähigkeit von Abgeordneten – große individuelle Unterschiede geben kann). Bei Einkommen aus Kapital oder Beteiligungen, die nur begrenzten Einsatz verlangen, mag das anders sein. Deshalb sind die Einkünfte aus der Verwaltung eigenen Vermögens ja auch von der Anzeigepflicht ausgenommen.

26 Die zeitliche Koinzidenz mehrerer einschlägiger Abhandlungen aus rechtswissenschaftlicher, politikökonomischer und wirtschaftsethischer Perspektive, die alle für eine Abwendung vom Alimentationsprinzip und für eine Rückkehr zum Entschädigungsprinzip streiten, indiziert die Überprüfungsbedürftigkeit der derzeitigen Einheitsalimentation nachdrück-

die diesen Vorschlag machen, pflegen allerdings nur die staatliche Finanzierung zu behandeln und die privaten Verdienstmöglichkeiten nicht in die Betrachtung mit einzubeziehen.

Wie mir scheint, läge es durchaus in der Konsequenz der Argumentation der dissentierenden Vier, sich diesem Vorschlag anzuschließen und so das Problem des gleichen Zugangs zum Parlament für alle Einkommensgruppen an der Wurzel zu packen. Will man Hochqualifizierten mit hohen Einkommen den Weg ins Parlament nicht finanziell bis zur Unzumutbarkeit erschweren, liegt es, statt den Amtsgedanken und das demokratische Öffentlichkeitsprinzip ungebührlich abzuwerten, nahe, den Begriff *Entschädigung* entsprechend seinem Wortlaut und seinem eigentlichen Sinn neu zu interpretieren. Dann wäre es auch den Beziehern höherer privater Einkommen möglich, sich dem Mandat voll zu widmen, ohne einen Einkommensverlust zu erleiden. Da es das Bundesverfassungsgericht war, welches dem Art. 48 Abs. 3 GG die gleiche Alimentation untergelegt hat, steht es auch in der Macht des Gerichts, zu einem dem Wortlaut und Sinn der Entschädigung entsprechenden Verständnis zurückzukehren. Dies läge auch deshalb nahe, weil die Einheitsalimentation dem Einfluss der unseligen Parteienstaatsdoktrin von *Gerhard Leibholz* zu verdanken ist,<sup>27</sup> welche das Gericht inzwischen selbst aufgegeben hat.<sup>28</sup>

### 8. Arbeitslose Zahlungen

Das Verbot arbeitsloser Zahlungen wird von keiner Seite beanstandet. „In diesen Fällen steht als Gegenleistung der Versuch einer für den Geldgeber günstigen Einflussnahme auf die politischen Entscheidungsprozesse jedenfalls unausgesprochen im Raum; Einkünfte, die nicht beruflichen oder gewerblichen Gegenleistungen korrespondieren, sind deshalb mit dem unabhängigen Status des Abgeordneten unvereinbar“, stellen auch die dissentierenden Vier unter Hinweis auf die entsprechende Passage im Diätenurteil von 1975 fest (Absatz-Nr. 358). Damit ist die bisher von vielen vertretene Auffassung, nur solche Zahlungen seien verboten, bei denen eine Beeinflussungsabsicht des Geldgebers *nachweisbar* sei und keinerlei Gegenleistung des Abgeordneten, also auch *keine Teilleistung* vorliege,<sup>29</sup> endgültig vom Tisch. Dies ergibt sich nach richtiger Auffassung auch bereits aus dem Verfassungsrecht. Dafür spricht der genannte Passus des Urteils. Auch das Verwaltungsgericht Braunschweig hatte

lich: *Determann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Entschädigung von Abgeordneten, BayVBl 1997, 385 ff.; *D. Meyer*, Abgeordnetenentschädigung – ein Beitrag zur Rationalisierung der Diskussion aus ökonomischer Sicht, PVS 1998, 329 ff.; *Lachmann*, in: *Gaertner*, Wirtschaftsethische Perspektiven, Bd. 4, 1998, S. 307 ff.; *Holthoff-Pförtner*, Landesparlamentarismus und Abgeordnetenentschädigung, 2000, S. 122 ff., und neuerdings ausführlich *W. Roth*, Die Abgeordnetenentschädigung als Verdienstausschüttung, AöR 2004, 219 ff. Siehe auch schon *von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1. Aufl. 1991, S. 159; vgl. ferner *ders.*, Reform der Abgeordnetenbezahlung, PVS 1998, 345 ff.

<sup>27</sup> *von Arnim*, Das System, 2001, S. 250 ff.

<sup>28</sup> Siehe z. B. BVerfGE 20, 56; 41, 399; 85, 264.

<sup>29</sup> So z. B. *Henkel*, Das Abgeordnetengesetz des Bundestages – Kritische Anmerkungen und Ausblick auf die Landtage, DÖV 1977, 350 (355). Vgl. auch *Braun/Jantsch/Klante*, Abgeordnetengesetz des Bundes, Kommentar, 2002, S. 430.

sich bereits in diese Richtung geäußert.<sup>30</sup> Damit dürften auch andere Parlamente unter Druck geraten, ihre Vorschriften anzupassen.

Unerlaubte Zuwendungen können auch verdeckt erfolgen, etwa indem man Abgeordneten überhöhte Vortrags-honorare zahlt. Dass Abgeordnete für Vorträge üppig honoriert werden, ergibt sich bereits aus den jetzt veröffentlichten Angaben.

### 9. Bruttozuflüsse

Die von den dissentierenden Vier angegriffene Angabe der Bruttoeinkünfte (Absatz-Nr. 367 ff.) rechtfertigen die tragenden Vier mit einleuchtenden Gründen. Wirtschaftliche Abhängigkeiten und übermäßige zeitliche Belastungen ergeben sich regelmäßig zutreffender aus den brutto zufließenden Einkünften als aus dem Nettoeinkommen, welches zudem schwieriger und regelmäßig erst sehr viel später zu ermitteln ist. Der Gewinn sagt nichts über Einflüsse. Es geht nicht um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sondern um die Erkennbarkeit möglicher Interessenkonflikte (Absatz-Nr. 312) und des Engagements des Abgeordneten. Einzuräumen ist allerdings, dass das Wort „Einkommensstufen“ in § 3 Satz 2 VR missverständlich ist und das zum Teil auch weniger aussagekräftige Angaben verlangt werden. Doch eine exakte Abgrenzung ist praktisch kaum möglich (Absatz-Nr. 300). Einen Einwand erledigen die tragenden Vier bereits durch sinn gerechte Interpretationen der Vorschriften: Bei richtiger Auslegung sind in durchlaufenden Posten, z. B. Treuhandgeldern von Rechtsanwälten, von vornherein keine anzeigepflichtigen Einkünfte zu sehen (Absatz-Nr. 314).

### 10. Abgeordnete: Vom Vertrauen der Wähler berufen?

Beide Gruppen von Richtern räumen den Wählern eine entscheidende Rolle bei der Kontrolle von Abgeordneten ein. Die Beurteilung des Abgeordneten sei „letztlich den Wählern anheim gegeben“ (Absatz-Nr. 236). Ihnen gegenüber müsse er sich vor allem verantworten (Absatz-Nr. 255). Dahinter steht die Annahme, Abgeordnete seien „vom Vertrauen der Wähler berufen“ (Absatz-Nr. 208) und würden bei Verlust dieses Vertrauens von diesen nicht wiedergewählt (Absatz-Nr. 241), ein Dogma, das sich immerhin auf die grundgesetzlich gebotene Unmittelbarkeit der Wahl der Abgeordneten durch die Bürger (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) berufen kann. Doch hält das Dogma einer empirischen Überprüfung stand? In Wahrheit haben die Bürger selbst bei Bundestagswahlen derart wenig Einfluss auf die Auswahl und Wiederwahl von Abgeordneten, dass der Grundsatz der Unmittelbarkeit in Frage gestellt ist.<sup>31</sup> In sicheren Wahlkreisen bestimmt allein die dominierende Partei, wer in den Bundestag einzieht,<sup>32</sup> und wer in den Wahlkreisen verliert, ist meist auf der Liste seiner Partei abgesichert.<sup>33</sup> Fällt die Kontrolle der

<sup>30</sup> Siehe auch *von Arnim* (Fn. 24), NVwZ 2006, 249 (251).

<sup>31</sup> *von Arnim*, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, JZ 2002, 578 ff.

<sup>32</sup> BVerfGE 41, 399 (418): „In sicheren Wahlkreisen“ können die Parteien „den Wählern ihren Wahlkreisbewerber faktisch diktieren“.

<sup>33</sup> *von Arnim*, Wahl ohne Auswahl, ZRP 2004, 115 ff.



einzelnen Abgeordneten durch die Wähler aber praktisch aus, erscheint die Transparenz der Nebeneinkünfte von Abgeordneten, die die öffentliche Kontrolle insbesondere durch die Medien ermöglicht, umso eher geboten.

#### IV. Kritik der Neuregelung

Die neuen Regelungen stellen, insgesamt gesehen, einen erheblichen Fortschritt dar. Sie werden aber noch nicht voll umgesetzt. Zudem sollten sie ausgebaut werden. Einige problematische Fallgruppen werden noch nicht erfasst.

##### 1. Mangelnde Umsetzung: Anwaltssozietäten

Einzelanwälte wie z.B. die Bundestagsabgeordneten *Anette Kramme* und *Hans-Joachim Fuchtel* veröffentlichen in anonymisierter Weise die einzelnen Mandate und, wenn die Einkünfte 1.000 Euro monatlich oder 10.000 Euro jährlich übersteigen, auch die Einkommensstufe der daraus erzielten Einkünfte. Angaben über die anwaltlichen Einkünfte etwa von *Friedrich Merz* und manch anderen Rechtsanwältinnen, die gerade mögliche Vielverdiener sind, sucht man dagegen vergebens, und über ihre anwaltlichen Mandate erfährt man schon gar nichts. Die Anwälte haben dem Bundestagspräsidenten die Angaben vorenthalten und berufen sich auf Nr. 6 der Ausführungsbestimmungen. Eine Pflicht zur Anzeige – und damit auch zur Veröffentlichung – entfällt für Abgeordnete, deren Sozietät als Gesellschaft organisiert ist, wenn die Beteiligung des Abgeordneten nicht mehr als 25 Prozent beträgt, und das sei bei ihnen der Fall. Doch diese Interpretation trifft nicht zu. Die Vorschrift gilt ausdrücklich nur für Unternehmen, die mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden. Dazu gehören Anwälte gerade nicht. Zudem regelt die Vorschrift nur die Angabe der Beteiligung, nicht auch die der Einkünfte aus der Beteiligung. Gerade für solche Einkünfte enthalten die Ausführungsbestimmungen in Nr. 4 eine weitere Vorschrift, nach der etwa Freiberufler, deren Kanzlei als Gesellschaft organisiert ist, ihre Klienten nur dann nicht anzuzeigen brauchen, wenn sie den Klienten nicht akquiriert haben und ihn nicht betreuen. Ist eines von beiden der Fall, sind die einzelnen Mandate fein säuberlich aufgelistet dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen.

*Friedrich Merz* und andere Antragsteller hatten ihre Auffassung bereits dem Bundesverfassungsgericht vorgetragen. Dieses hat sie aber ausdrücklich zurückgewiesen: „Soweit die Antragsteller geltend machen, die Anzeigepflichten könnten insbesondere unter Nutzung gesellschaftlicher Gestaltungsmöglichkeiten umgangen werden“, seien sie von einer unrichtigen Auslegung der Vorschriften ausgegangen. „Derartige Umgehungen“ seien mit einer „am Gesetzeszweck orientierten Auslegung und Anwendung der maßgeblichen Regelungen“ nicht vereinbar. Deshalb umfasse die Anzeigepflicht, „auch Mittelzuflüsse auf dem Weg über die Ausschüttung von Gesellschaftsgewinnen, die der Abgeordnete durch eine anzeigepflichtige Tätigkeit mit erwirtschaftet hat. Im Hinblick auf den Regelungszweck macht es keinen Unterschied, ob der Abgeordnete für seine Tätigkeit unmittelbar honoriert wird oder von seiner Tätigkeit (mittelbar) als Gesellschafter profitiert. Bei zutreffendem Ver-

ständnis seien „daher nur solche Einkünfte aus Gesellschaftsbeteiligungen“ von der Anzeige- und Veröffentlichungspflicht „befreit“, die nicht auf eine anzeige- und veröffentlichungspflichtige Tätigkeit zurückzuführen seien. „Verbleibende Abgrenzungsfragen sind im Verwaltungsrechtsweg zu klären.“ (Absatz-Nr. 309). Da diese Auslegung geboten war, um die von den Antragstellern behauptete Gleichheitswidrigkeit der Regelung und ihre mangelnde Eignung zu widerlegen, gehört sie zu den tragenden Gründen und dürfte Bindungswirkung für den Bundestagspräsidenten entfalten. Das gilt auch für 4:4-Entscheidungen im Organstreit.<sup>34</sup> Die Bindung gegenüber den Antragstellern dürfte sich bereits daraus ergeben, dass der Bundestagspräsident Antragsgegner im Organstreit war. Die Bindung ergibt sich aber auch daraus, dass er als durch die Geschäftsordnung des Bundestags bzw. ihrer Anlage 1 ermächtigter Normgeber der Ausführungsbestimmungen Verfassungsorgan<sup>35</sup> und im Übrigen – als Vollzieher der Bestimmungen – Behörde i. S. d. § 31 Abs. 1 BVerfGG ist.

Zweifelhaft könnte allenfalls sein, ob in diesen Fällen für die Ermittlung der Schwellen und der Größenordnungsangabe bei der Veröffentlichung die betreffenden Einkünfte der Gesellschaft oder die Quote maßgeblich ist, mit der der Abgeordnete am Gewinn der Gesellschaft beteiligt ist. Dies bedürfte allerdings einer Klarstellung in den Ausführungsbestimmungen.

##### 2. Unzureichende Veröffentlichung

###### a) Monats- oder Jahresbeträge?

Die Möglichkeit, Monats- oder Jahresbeträge der Veröffentlichung zugrunde zu legen, beeinträchtigt den Informationswert erheblich. Statt die Größenordnung von monatlichen Einkünften zu veröffentlichen, bietet die Regelung die Möglichkeit, einen Jahresbetrag zu vereinbaren, nur dessen Größenordnung zu publizieren und so hohe Einkünfte hinter der Jahresangabe zu verstecken. So findet sich z.B. beim Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, *Reinhard Göhner*, nur die Angabe „jährlich, Stufe 3“. Derselbe Vermerk findet sich etwa beim Geschäftsführer der Kolb Zulieferungen GmbH, *Heinrich Leonhard Kolb*. Bei unregelmäßigen Einkünften braucht ohnehin nur die Größenordnung der Jahressumme veröffentlicht zu werden. So ist bei zahlreichen Aufsichtsrats-, Verwaltungsrats- und Beiratssitze, die *Friedrich Merz* innehat, lediglich die Einkommensstufe 3 angegeben.

Die Aussagekraft der Angaben würde wesentlich erhöht, wenn man die Regeln dahin änderte, dass Abgeordnete die Einkünfte eines Jahres, die sie für laufende oder wiederkehrende Dienste erhalten, durch zwölf zu teilen und für diesen Betrag die monatliche Einkommensstufe anzugeben hätten.

<sup>34</sup> Siehe z.B. *Bethge*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/ders.* (Hrsg.), BVerfGG, Kommentar, § 31 Rn. 88: „Legt das Bundesverfassungsgericht eine Norm des einfachen Rechts verfassungskonform aus, entfalten die Ausführungen grundsätzlich nur hinsichtlich der verfassungsrechtlich gebotenen Eliminierung einer oder mehrerer Auslegungsvariante(n) Bindungswirkung.“

<sup>35</sup> *Bethge*, ebd., § 31 Rn. 104.

### b) Veröffentlichung bloß in drei Stufen

Die Veröffentlichung der Höhe der Nebeneinkünfte bloß der Größenordnung nach in drei Gruppen reicht nicht aus. Das berührt zwar nicht ihre Verfassungsmäßigkeit. Eine volle Veröffentlichung würde, wie auch die tragenden Vier feststellen, dem demokratischen Ideal besser entsprechen. Es ist aber nicht Aufgabe des Verfassungsgerichts, die bestmögliche Gestaltung zu ermitteln (Absatz-Nr. 329). Gleichwohl wäre de lege ferenda die Veröffentlichung der genauen Höhe sinnvoller. Zumindest aber sollte noch eine vierte Stufe eingeführt werden, die etwa Einkünfte von mehr als 14.000 Euro umfasst.

Der Bundestag fand nichts dabei, börsennotierte Unternehmen zur Veröffentlichung der Höhe der Gehälter ihrer Vorstandsmitglieder zu verpflichten und erließ im Frühjahr 2005 das sog. Vorstandsvergütungsoffenlegungsgesetz.<sup>36</sup> Auch die gesetzlichen Krankenkassen verpflichtet er, einmal jährlich die Gehälter ihrer Vorstandsmitglieder zu veröffentlichen. Das ist ein Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Vorstandsmitglieder, der aber, wie das Bundessozialgericht in Kassel mit Urteil vom 14. Februar 2007 feststellte, wegen des überwiegenden öffentlichen Interesses gerechtfertigt und verhältnismäßig ist.<sup>37</sup> Eine Veröffentlichung der exakten Höhe der Nebeneinkünfte wäre sehr viel wichtiger als die Veröffentlichung der Einkommen von Wirtschaftsführern. Denn da das Parlament verbindliche Regelungen für alle Bereiche macht, ist das durch Transparenz bestätigte Vertrauen der Menschen in die Integrität ihrer Abgeordneten von sehr viel größerer Bedeutung. Warum der Bundestag sich dann ziert, die genaue Höhe der Nebeneinnahmen seiner eigenen Mitglieder zu veröffentlichen, ist nicht recht nachvollziehbar; es sei denn, man sieht den Grund darin, dass der Bundestag hier in eigener Sache entscheidet.

### 3. Direktspenden an Abgeordnete: Wertungswidersprüche

#### a) Unbegrenzt erlaubt

Arbeitslose Zahlungen sind verboten, nicht aber Spenden an Abgeordnete. Sog. Durchlaufspenden, die der Abgeordnete für die Partei entgegennimmt und an sie weiter gibt, sind ohnehin als Parteispenden zulässig und damit nicht gemeint (Nr. 10 Abs. 2 AB), wohl aber Zuwendungen aller Art, die beim Abgeordneten verbleiben.<sup>38</sup> Die grund-

sätzliche Gestattung solcher Direktspenden erscheint inkonsequent. Die Erwägung, die dem Verbot arbeitsloser Zahlungen zugrunde liegt, trifft auch auf persönliche Spenden an Abgeordnete zu. Sie sollten deshalb ebenfalls verboten werden. Das hatte bereits die von Bundespräsident *Richard von Weizsäcker* eingesetzte Parteienfinanzierungskommission empfohlen.<sup>39</sup>

#### b) Publikation erst über 10.000 Euro

Direktspenden über 5.000 Euro müssen schon bisher dem Bundestagspräsidenten angezeigt und über 10.000 Euro von diesem veröffentlicht werden (§ 4 VR). Die Publikation war – in Anlehnung an das Parteienrecht – vom Bundesverfassungsgericht durchgesetzt worden.<sup>40</sup> Abgeordnete kann man aber bereits mit niedrigeren Beträgen illegitim beeinflussen, so dass in jedem Fall die Publikationsschwelle gesenkt werden sollte.

Im Übrigen: Nach der nunmehr eingeführten Veröffentlichungspflicht von Zuflüssen und der Angabe der Einkommensstufe ab 1.000 Euro stellt die Veröffentlichung von Spenden erst über 10.000 Euro einen weiteren Wertungswiderspruch dar. So werden z. B. die Einkünfte eines Bundestagsabgeordneten, Mitglied des Haushaltsausschusses, aus Anzeigen für den von ihm vertriebenen Monatsanzeiger, auch die von der Rüstungsindustrie,<sup>41</sup> mit der Angabe der Einkommensstufe 1, 2 oder 3 veröffentlicht. Dagegen bleiben die jeweils 10.000 Euro nicht überschreitenden Spenden, die ein anderer Abgeordneter, seit Beginn der Wahlperiode Mitglied des Haushalts- und des Verteidigungsausschusses, vor der Bundestagswahl von der Rüstungsindustrie bekommen hat,<sup>42</sup> unveröffentlicht.

### 4. Abgeordnete als bezahlte Lobbyisten

Immer wieder verdingen sich Abgeordnete auch ganz offen und ungeniert als bezahlte Lobbyisten. Sie sind dann etwa Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände oder des Verbandes forschender Arzneimittelhersteller oder hochbezahlte Cheflobbyisten eines Großunternehmens. Auch hier spricht der böse Schein dafür, dass sie die private Stellung ihrem politischen Einfluss verdanken, diesen also vermarkten. Derartige sollte in Zukunft ebenso verboten werden wie arbeitslose Zahlungen. Die bloße Veröffentlichung der Tätigkeit, die ohnehin meist bekannt ist, und der Einkommensstufe reicht nicht aus.

### 5. Wirksamer Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung

Auch die strafrechtlichen Vorschriften sind unzureichend. Zwar gibt es seit 1994 einen § 108e StGB, doch der ist nur symbolische Gesetzgebung, weil er lediglich den Kauf einer Abgeordnetenstimme, und dies auch nur bei Wahlen oder Abstimmungen im Plenum oder einem Aus-

<sup>36</sup> Durch Beschluss der Mitgliederversammlung mit Dreiviertelmehrheit kann der Vorstand allerdings von der Veröffentlichung dispensiert werden.

<sup>37</sup> BSG, Urt. v. 14.2.2007, B I A3/06 R.

<sup>38</sup> Dass unter Spenden nur solche Zuwendungen zu verstehen seien, die einem Abgeordneten für seine politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden und andere unentgeltliche Zuwendungen unter das Verbot arbeitsloser Zahlungen fielen (so *Korte*, Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Bereich, in: *Dölling* [Hrsg.], Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, S. 289 [346], im Anschluss an *Ipsen*, Abgeordneten-spenden – eine Regelungslücke des Parteiengesetzes?, NVwZ 2003, 14 [15]), mag rechtspolitisch zu begrüßen sein, ist allerdings kaum mit dem Wortlaut des § 4 Abs. 1 VR zu vereinbaren, so dass sich dieses Verständnis de lege lata kaum durchsetzen wird. Im Übrigen können auch für politische Zwecke gegebene Spenden letztlich das persönliche Einkommen des Abgeordne-

ten erhöhen, weil dann ein größerer Teil der Unkostenpauschale fürs private Leben zur Verfügung steht.

<sup>39</sup> BT-Drs. 12/4425 v. 19.2.1993, S. 31.

<sup>40</sup> BVerfGE 85, 264 (323 ff.).

<sup>41</sup> Stern 31/2007, S. 98.

<sup>42</sup> Hamburger Abendblatt v. 17.10.2006.

schuss des Parlaments, bestraft.<sup>43</sup> Das Defizit ist umso offensichtlicher, als seit 1998 die Bestechung von ausländischen Abgeordneten und von deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments – weit über § 108 StGB hi-

naus – unter Strafe gestellt ist (Art. 2 § 2 IntBestG<sup>44</sup>).<sup>45</sup> Der Bundestag sträubt sich zwar in eigener Sache, wird auf Dauer aber nicht um eine Verschärfung der Vorschrift herumkommen, die jüngst auch der Bundesgerichtshof angemahnt hat. Das verlangen auch das Strafrechtsübereinkommen des Europarats von 1999 und die UN-Konvention zur Bekämpfung von Korruption von 2003.<sup>46</sup>

43 Näheres bei *von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld – Parteienfinanzierung in Deutschland, 2. Aufl. 1996, S. 295 ff. m. w. N. Siehe auch *Möhrenschlag*, Die Struktur des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung auf dem Prüfstand – Historisches und Künftiges, FS für Ulrich Weber zum 70. Geburtstag, 2004, S. 217 (222 f. m. w. N.).

44 Gesetz v. 10.9.1998, BGBl II S. 2327.

45 *Möhrenschlag* (Fn. 43), S. 223 ff. m. w. N.

46 Dazu zuletzt *S. Wolf*, Internationalisierung des Antikorruptionsstrafrechts, ZRP 2007, 44 (46).