

Anzahl von Direkt- und Listenabgeordneten und in der 3. Wahlperiode sogar mehr Listenabgeordnete in Wahlkreisausschüssen.

Selbst wenn man Wahlkreis- und Parteiausschüsse als deutlich unterscheidbare Typen annimmt, wäre das Wahlsystem zur Erklärung der Allokation von Ausschussmitgliedschaften bestenfalls in einem Drittel der Fälle geeignet. Für weitere Forschungsarbeiten heißt das, dass entweder weitere Ausschüsse zu klassifizieren wären, um die empirische Basis zu erweitern. Oder theoretische Erklärungen der Verteilung von Ausschusssitzen müssen nach anderen Faktoren suchen.

Spenden an Abgeordnete

*Philipp Austermann**

Die finanziellen Zuwendungen an Parteien und Politiker stehen stets unter der besonderen Beobachtung der Öffentlichkeit, wo die rechtlichen Rahmenbedingungen oftmals unklar sind. Daher werden im Folgenden die rechtlichen Grundlagen und Folgen finanzieller Zuwendungen an Abgeordnete des Deutschen Bundestages erläutert.¹

1. Zulässigkeit von Spenden an Mitglieder des Deutschen Bundestages

Bevor die Zulässigkeit einer Spende an einen Bundestagsabgeordneten und etwaige Annahmeverbote geprüft werden können, ist die Spende zunächst von der Parteispende und von der unzulässigen Zuwendung abzugrenzen.

1.1. Abgrenzung zur Parteispende

Parteispenden sind nach § 27 Abs. 1 Satz 3 Parteiengesetz (PartG) alle über Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge hinausgehenden Zahlungen an politische Parteien im Sinne des § 2 PartG. Gemäß § 27 Abs. 1 Satz 4 PartG fallen unter den Spendenbegriff Sonderumlagen und Sammlungen sowie geldwerte Zuwendungen aller Art, sofern sie nicht üblicherweise unentgeltlich von Mitgliedern außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden. Parteispenden können auch von einem Abgeordneten stammen oder einem Abgeordneten übergeben werden, damit dieser sie bestimmungsgemäß an seine Partei weiterleitet. Nur Parteispenden sind gemäß § 24 Abs. 4 PartG im Rechenschaftsbericht der Partei aufzuführen.

* Der Autor, Angehöriger der Verwaltung des Deutschen Bundestages, gibt in dem Beitrag ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

1 Für die Abgeordneten der Landesparlamente gelten in der Regel ähnliche Vorschriften, zum Beispiel § 4b Abs. 2 Nr. 2 Hessisches AbgG; § 16 Abs. 3 AbgG NRW.

Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird (so genannte Interessentenzahlung⁸, Satz 2). Unzulässig ist ferner die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, wenn diese Leistung ohne angemessene Gegenleistung des Abgeordneten gewährt wird (so genannte arbeitslose Zahlung, Satz 3).

(a) Abgrenzung des § 4 Abs. 1 VR zu § 44a Abs. 2 Satz 2 VR

§ 4 Abs. 1 VR kann über den Wortlaut unproblematisch zu § 44a Abs. 2 Satz 2 AbgG abgegrenzt werden. Letzterer spricht ausdrücklich davon, dass für die Zuwendung die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Zuwendenden im Bundestag „erwartet“ wird. Damit § 44a Abs. 2 Satz 2 AbgG erfüllt ist, muss also eine finale Verknüpfung zwischen der Zuwendung und der Interessenvertretung und -durchsetzung, mithin eine entsprechende Beeinflussungsabsicht, vorliegen. Sofern also eine Zuwendung in der genannten Erwartung geleistet wird, ist sie keine Spende, sondern unzulässig. Für den Nachweis der Beeinflussungsabsicht sind die Umstände des Einzelfalles maßgeblich.

(b) Abgrenzung des § 4 Abs. 1 VR zu § 44a Abs. 2 Satz 3 VR

Die Abgrenzung des § 4 Abs. 1 VR zu § 44a Abs. 2 Satz 3 AbgG ist ebenfalls anhand des Wortlauts möglich. Zwar ist der äußerliche Vorgang bei der Spende und der arbeitslosen Zahlung auf den ersten Blick ähnlich: Einem Abgeordneten wird ein Vermögensvorteil zugewendet, ohne dass dem Zuwendenden eine – angemessene – Gegenleistung zufließt. Jedoch sind bei näherer Betrachtung zwei Fälle zu unterscheiden:

Im ersten Fall erbringt der Zuwendungsempfänger eine, wie auch immer geartete, Gegenleistung. Der in den Verhaltensregeln verwendete Begriff der Spende setzt voraus, dass ihr (gar) keine Gegenleistung des Abgeordneten gegenübersteht.⁹ Wenn also der eine Zuwendung empfangende Parlamentarier irgendeine Gegenleistung erbringt, kann per definitionem keine Spende vorliegen. In diesem Fall liegt eine unzulässige Gegenleistung vor, wenn diese im Vergleich zur Leistung nicht angemessen ist. Die Angemessenheit bestimmt sich nach der Verkehrsüblichkeit (§ 8 Abs. 5 Satz 2 VR). Sollte das Kriterium der Verkehrsüblichkeit nicht zu einem Ergebnis verhelfen, ist nach dem Willen des Gesetzgebers der Begriff des Missbrauchs so auszulegen, dass dieser unterbunden werden kann.¹⁰ Von einem Missbrauch ist gemäß § 8 Abs. 5 Satz 2, 2. Halbsatz VR insbesondere dann auszugehen, wenn Leistung und Gegenleistung offensichtlich außer Verhältnis stehen. Ihr Auseinanderfallen indiziert also die Unangemessenheit und damit die Unzulässigkeit.

Im zweiten denkbaren Fall, in dem gar keine Gegenleistung erbracht wird, könnte die Leistung auch eine erlaubte Spende sein. Hier hat die Abgrenzung zwischen unzulässiger

8 Vgl. zu § 44a Abs. 2 Nr. 4 AbgG alte Fassung (und § 9 Abs. 1 VR alte Fassung) *Hans-Achim Roll*, Verhaltensregeln, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin / New York 1989, § 19, Rn. 18.

9 Vgl. *Beschlussesempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zum 26. Änderungsgesetz zum Abgeordnetengesetz vom 29. Juni 2005*, BT-Drs. 15/5846, S. 12.

10 Vgl. *Gesetzentwurf zum 26. Änderungsgesetz zum Abgeordnetengesetz vom 14. Juni 2005*, BT-Drs. 15/5671, S. 4.

Zuwendung und erlaubter Spende über die Frage zu erfolgen, ob für die erbrachte Leistung des Zuwendenden üblicherweise eine Gegenleistung des Abgeordneten zu erbringen ist. Dies ist nach den Umständen des Einzelfalls zu entscheiden, zum Beispiel nach einer bestimmten Vertragsgestaltung. Wenn etwa ein Arbeitsvertrag besteht, wonach ein Mitglied des Bundestages (MdB) für einen Dritten tätig werden soll, ist für die Zahlung des Arbeitsentgelts auch eine Tätigkeit im verkehrsüblichen Rahmen auszuüben. Wenn zum Beispiel in einem solchen Fall ein Entgelt gezahlt wird, aber gar keine Tätigkeit ausgeübt wird (so genanntes arbeitsloses Einkommen), stehen Leistung und Gegenleistung offensichtlich außer Verhältnis, so dass das Entgelt eine unzulässige Zuwendung gemäß § 44a Abs. 2 Satz 3 AbgG darstellt. Da Satz 3 ein Regelbeispiel ist, müssen die Voraussetzungen für Satz 1 („für die Ausübung des Mandats“) in jedem Fall vorliegen.

(c) Abgrenzung des § 4 Abs. 1 VR zu § 44a Abs. 2 Satz 1 VR

Die Abgrenzung des § 4 Abs. 1 VR zu § 44a Abs. 2 Satz 1 AbgG wirft Fragen auf. § 4 Abs. 1 VR erwähnt Zuwendungen an ein MdB „für seine politische Tätigkeit“. § 44a Abs. 2 Satz 1 AbgG spricht davon, dass die Annahme von Zuwendungen „für die Ausübung des Mandats“ verboten sei. Eine Trennung beider Begriffe ist nicht möglich, da „Mandat“ weit zu verstehen ist und jedenfalls auch die politische Tätigkeit des Abgeordneten umfasst. Die Abgrenzung nach dem Wortlaut ist also nicht möglich.

Auch eine Abgrenzung nach objektiven Kriterien kann nicht erfolgen, da der äußerlich erkennbare Vorgang bei beiden derselbe ist: Einem MdB wird ein Vermögensvorteil (Geld oder eine geldwerte Leistung) zur weiteren Verwendung überlassen. Somit rückt die Abgrenzung des § 4 Abs. 1 VR zu § 44a Abs. 2 Satz 1 AbgG anhand subjektiver Kriterien in den Blickpunkt. Zu § 9 VR a. F., der Vorgängervorschrift des § 44a Abs. 1 AbgG, wurde im Schrifttum die Auffassung vertreten, als subjektives Tatbestandsmerkmal des § 9 VR a. F. sei zusätzlich erforderlich, dass die fraglichen Bezüge in der Absicht einer unzulässigen Einflussnahme auf die Mandatsausübung gewährt werden.¹¹ Dabei wurde es teilweise für ausreichend gehalten, wenn die Absicht aufgrund der gesamten Gegebenheiten des Falls vermutet werden kann.¹² Nach der Gegenansicht zur Auslegung des § 9 VR a. F.¹³

11 Vgl. *Hans Trossmann / Hans-Achim Roll*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages. Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung des Verfassungsrechts, Ergänzungsband, München 1981, § 18, Rn. 11; *Joachim Henkel*, Amt und Mandat. Die Rechtslage der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des Öffentlichen Dienstes, Berlin 1977, S. 83; *Michaela Becker*, Korruptionsbekämpfung im parlamentarischen Bereich unter besonderer Berücksichtigung des § 108e StGB sowie der Verhaltensregeln des Bundestages, Dissertation an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn 1998, S. 127.

12 Vgl. *Hans Trossmann / Hans-Achim Roll*, a.a.O. (Fn. 11); ähnlich zu § 27 Abs. 3 Satz 1 Niedersächsisches AbgG (NAbgG), der § 44a Abs. 2 Satz 1 und 3 AbgG entspricht: VG Braunschweig, NdsVBl. 2006, S. 55, S. 59.

13 Vgl. *Hans Herbert von Arnim*, in: *Rudolf Dolzer / Christian Waldhoff / Karin Grafshof* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 1980, Art. 48, Rn. 150; *Achim Herberitz*, Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages, Dissertation an der Friedrich-Schiller-Universität Jena 1998, S. 126. Zu § 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 NAbgG OVG Lüneburg, Nord-ÖR 2008, S. 380, S. 385.

sollte es auf die Motive des Zuwendenden nicht ankommen und allein objektive Kriterien, also die Zuwendung eines Vermögensvorteils an einen Mandatsinhaber, maßgeblich sein.

Für die Auslegung des § 44a Abs. 2 Satz 1 AbgG sollte der erstgenannten Auffassung – mit einer sogleich zu erläuternden Ergänzung – gefolgt werden. Auch wenn sich dem Wortlaut des § 44a Abs. 2 Satz 1 AbgG kein subjektives Merkmal entnehmen lässt, spricht für diese Ansicht, dass – wie oben gezeigt – eine Abgrenzung allein nach objektiven Gesichtspunkten unmöglich ist.¹⁴ Ferner verlangt das Regelbeispiel des Satzes 2 ebenfalls eine Absicht, so dass sich dieses Erfordernis in Satz 1 als systemgerecht erweist. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Diäten-Urteil, das Anlass und Stichwortgeber für die Regelung des § 44a Abs. 2 Nr. 4 AbgG und § 9 VR a. F. war, Zuwendungen für unzulässig erklärt, die Abgeordnete, ohne die dafür geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers oder Unternehmers vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen.¹⁵ Einkünfte dieser Art seien mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat unvereinbar.¹⁶ Allerdings hat das Gericht in seiner Rechtsprechung zu Parteispenden, in denen es auch die Abgeordnetenspende streift, diese keinesfalls für unzulässig erklärt, sondern nur deren Veröffentlichung für erforderlich gehalten.¹⁷ Folglich ist zur Abgrenzung des § 4 Abs. 1 VR zu § 44a Abs. 2 Satz 1 AbgG zu fragen, ob der Zuwendende die Absicht hatte, dass die Zuwendung empfangende MdB in seinen Entscheidungen zu beeinflussen oder nicht. Darüber hinaus – und dies ist die vorzunehmende Ergänzung – muss diese Beeinflussungsabsicht dem Abgeordneten auch erkennbar gewesen sein. Die mögliche Abhängigkeit eines Zuwendungsempfängers vom Zuwendenden bis hin zur Ausrichtung von Entscheidungen an dessen Willen wird nämlich nur dann gegeben sein, wenn der Empfänger weiß, dass der Geber ihn mit seiner Zuwendung beeinflussen will. Dies gilt insbesondere, wenn diese vor einer bestimmten Entscheidung erfolgt, die Auswirkungen auf den Zuwendenden haben wird. Der Wortlaut des § 44a Abs. 2 Satz 1 AbgG steht dieser Auslegung nicht entgegen. Ob eine Absicht erkennbar war, ergibt sich aus den äußeren Umständen, also entweder dem vom Zuwendenden geäußerten Beeinflussungswillen oder den besonderen Modalitäten des Einzelfalles. Wenn also die erkennbare Absicht der Beeinflussung bestand, liegt eine unzulässige Zuwendung vor, da das Mandat nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung finanziell unbeeinflusst ausgeübt werden soll. Möchte der Zuwendende hingegen nur die politische Tätigkeit eines Abgeordneten unterstützen, so dass die Beeinflussungsabsicht fehlt, dann liegt eine Spende vor. Dasselbe gilt, wenn die Beeinflussungsabsicht zwar vorliegt, aber vom Zuwendungsempfänger nicht zu erkennen war. Die Beurteilung hat unter Berücksichtigung der Einzelfallumstände zu erfolgen.

14 So auch *Michaela Becker*, a.a.O. (Fn. 11).

15 Vgl. BVerfGE 40, S. 296, S. 318; NJW 1975, S. 2331, S. 2333.

16 Vgl. ebenda.

17 Vgl. BVerfGE 85, S. 264, S. 324 f.; NJW 1992, S. 2545, S. 2556.

(b) Geldwerte Zuwendungen

Die Regelungen für Geldspenden gelten gemäß § 4 Abs. 5 VR auch für geldwerte Zuwendungen. Für sie sind jedoch die Maßgaben gemäß § 4 Abs. 5 Buchstabe a und b zu beachten: Geldwerte Zuwendungen aus Anlass der Wahrnehmung interparlamentarischer oder internationaler Beziehungen oder zur Teilnahme an Veranstaltungen zur Darstellung der Standpunkte des Deutschen Bundestages oder seiner Fraktionen gelten nicht als Spenden (§ 4 Abs. 5 Buchstabe a VR), so dass kein Annahmeverbot besteht. Sie sind aber anzuzeigen, wenn der in § 4 Abs. 2 VR genannte Grenzbetrag von 5.000 Euro pro Spender und Kalenderjahr überstiegen wird.²⁰ Mit dieser Ausnahme von den Annahmeverboten soll insbesondere die Übernahme von Reise- und Aufenthaltskosten von den Annahmeverboten ausgenommen werden.²¹ Andernfalls bestünde eine erhebliche Behinderung für Aktivitäten der Abgeordneten zur Darstellung der Standpunkte des Bundestages oder seiner Fraktionen, da Einladungen von ausländischen Regierungen oder sonstigen ausländischen Veranstaltern zu Kongressen etc. unter Hinweis auf das Annahmeverbot abgelehnt werden müssten. Dies wäre der notwendigen politischen Außendarstellung und Repräsentation des Parlaments äußerst abträglich.

Ebenso gelten Gastgeschenke, die den vom Bundestagspräsidenten in den Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln (AB) festgelegten Wert nicht übersteigen, nicht als Spenden (§ 4 Abs. 5 Buchstabe b VR). Als Gastgeschenke sind solche Zuwendungen anzusehen, die einem MdB als Funktionsträger beziehungsweise Repräsentanten des Bundestages im Ausland erkennbar als höfliche Geste überreicht werden. § 4 Abs. 5 Buchstabe b VR gilt auch für Geschenke ausländischer Delegationen, die an Abgeordnete in Deutschland als Repräsentanten des Bundestags überreicht werden, da die Regelung unabhängig davon gilt, ob eine höfliche Zuwendung im Ausland oder im Inland überreicht wird. Die dargelegte enge Auslegung ergibt sich aus dem Zweck und der Entstehungsgeschichte der Norm. Die Vorschrift, die sich an der entsprechenden Regel in § 5 Abs. 3 Bundesministergesetz (BMinG) orientiert, ist von der Überlegung bestimmt, dass Abgeordnete die Geschenke (als Mitglieder einer Ausschussdelegation oder Einzeldienstreisenden) nur aufgrund ihres Mandats erhalten.²² Also müssen Abgeordnete alle Gastgeschenke, die den festgelegten Wert, der derzeit gemäß Nr. 11 AB 200 Euro beträgt, übersteigen, dem Bundestagspräsidenten anzeigen und abliefern. Möchte ein MdB ein Gastgeschenk mit einem Wert über 200 Euro behalten, so hat es die Differenz an die Bundeskasse zu entrichten. Die Vorschrift hat zudem, ähnlich wie § 4 Abs. 5 Buchstabe a VR, den Sinn, zu ermöglichen, dass Höflichkeitsgeschenke durch auswärtige Gastgeber oder Gäste in einem begrenzten Wert angenommen werden dürfen und so eine Brückierung durch Nichtannahme vermieden wird.

20 Dazu Näheres unten unter 2.2.

21 Vgl. BT-Drs. 13/834 vom 16. März 1995, S. 5.

22 Vgl. ebenda, S. 6.

2. Wie ist mit Spenden zu verfahren?

2.1. Pflicht zur gesonderten Rechnungsführung

Gemäß § 4 Abs. 1 VR muss der Abgeordnete über die Spenden, die ihm für seine politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, gesondert Rechnung führen, also ihre Höhe und Herkunft nachvollziehbar dokumentieren. Die Rechnungsführungspflicht unterliegt keiner Nachprüfung durch den Bundestagspräsidenten, sondern soll allein dem Abgeordneten ermöglichen, seiner Anzeigepflicht nachkommen zu können.

2.2. Anzeigepflicht und Veröffentlichung

Eine Spende ist gemäß § 4 Abs. 2 VR dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen, wenn sie im Kalenderjahr den Wert von 5.000 Euro übersteigt. Die Anzeige hat innerhalb von drei Monaten nach dem Zufluss zu erfolgen.

Sofern eine Spende im Kalenderjahr 10.000 Euro übersteigt, wobei mehrere eines Spenders pro Kalenderjahr zusammengerechnet werden, wird sie gemäß § 4 Abs. 3 VR durch den Bundestagspräsidenten im Amtlichen Handbuch und auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages nach Höhe und Herkunft veröffentlicht.²³ Anders als bei den nach den Verhaltensregeln anzeigepflichtigen Tätigkeiten, bei denen die den Grenzbetrag übersteigenden zugehörigen Einkünfte gemäß § 3 VR in einer von drei Stufen publiziert werden, werden die Spenden als unverschlüsselter „Klarbetrag“ veröffentlicht. Zudem wird angegeben, ob es sich um eine Geld- oder um eine Sachspende handelt.

3. Ergebnis

Spenden an Abgeordnete sind als Geld- oder Sachleistungen rechtlich grundsätzlich zulässig (§ 44a Abs. 2 Satz 4 AbgG, § 4 VR). Ausnahmen gelten bei den so genannten Annahmeverboten. Abgeordnetenspenden sind ab einem Betrag von 5.000 Euro (pro Jahr und Spender) dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen. Ab 10.000 Euro (pro Jahr und Spender) sind sie durch den Bundestagspräsidenten zu veröffentlichen. Die gemäß § 4 Abs. 1 VR zulässigen Abgeordnetenspenden sind von den in § 44a Abs. 2 AbgG aufgeführten unzulässigen Zuwendungen zu unterscheiden. Die Fälle des § 44a Abs. 2 Sätze 2 und 3 AbgG können über ihren Wortlaut zur zulässigen Spende abgegrenzt werden. In § 44a Abs. 2 Satz 1 AbgG ist eine Beeinflussungsabsicht des Zuwendenden hineinzu lesen. Diese Beeinflussungsabsicht ist – ebenso im Falle des Satzes 2 – nachzuweisen. Hierfür sind die Einzelfallumstände heranzuziehen. Unzulässige Zuwendungen sind dem Bundeshaushalt zuzuführen.

²³ Die Regelung wurde eingeführt aufgrund eines Urteils des BVerfG aus dem Jahre 1992 (BVerfGE 85, S. 264, S. 324 f.; NJW 1992, S. 2545, S. 2556).