



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Petitionsausschuss
Die Vorsitzende

Herrn
Jörg Mitzlaff
Am Friedrichshain 34
10407 Berlin

Berlin, 29. September 2023
Bezug: Ihre Eingabe vom
13. April 2022; Pet 2-20-02-1132-
007337
Anlagen: 1

Martina Stamm-Fibich, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-35257
Fax: +49 30 227-36027
vorzimmer.peta@bundestag.de

Sehr geehrter Herr Mitzlaff,

der Deutsche Bundestag hat Ihre Petition beraten und am
28. September 2023 beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen.

Er folgt damit der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses
(BT-Drucksache 20/8464), dessen Begründung beigelegt ist.

Mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages ist das
Petitionsverfahren beendet.

Mit freundlichen Grüßen


Martina Stamm-Fibich



Pet 2-20-02-1132-007337

10407 Berlin

Leistungen an Mitglieder
des Deutschen Bundestages

Beschlussempfehlung

Das Petitionsverfahren abzuschließen.

Begründung

Mit der Petition wird eine Reformierung von Abgeordnetenentschädigung (Diäten und Nebenverdienste) und Altersentschädigung (Ruhegehalt) der Bundestagsabgeordneten gefordert.

Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass Nebenverdienste die eigentliche Aufgabe der Abgeordneten, dem Gemeinwohl zu dienen, in den Hintergrund drängen und Interessenskonflikte provozieren würden. Das Vertrauen vieler Bürger in die Politik schwinde. Diätenerhöhungen sollten nicht vom Parlament selbst beschlossen werden, um dem Eindruck eines "Selbstbedienungsladens" vorzubeugen. Außerdem solle es bei bestimmtem Fehlverhalten von Abgeordneten möglich sein, deren Ruhegehälter zu kürzen oder auszusetzen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die Eingabe verwiesen.

Der Petitionsausschuss hat zu dem Anliegen des Petenten eine Stellungnahme eingeholt.

Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung stellt sich unter Einbeziehung dieser Stellungnahme wie folgt dar:

Soweit der Petent eine Begrenzung der zulässigen Nebeneinkünfte von Abgeordneten fordert und dazu vorträgt, diese sollten auf einen bestimmten niedrigen Prozentsatz (z.B. 30 Prozent) der Abgeordnetenentschädigung gedeckelt sein, weist der Petitionsausschuss zunächst auf die verfassungsrechtliche Ausgangslage hin. Danach stehen einer Deckelung der Einkünfte aus Nebentätigkeiten folgende verfassungsrechtliche Bedenken entgegen:

Nach dem in Art. 38 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) geregelten Grundsatz des freien Mandats sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volks, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Vom Schutz des freien Mandats umfasst ist nicht nur der Bestand, sondern auch die tatsächliche Ausübung des Mandats. Wie das Bundesverfassungsgericht



noch Pet 2-20-02-1132-007337

(BVerfG) in Abgrenzung der Abgeordneten zu Beamten betont hat, "schuldet" der Abgeordnete rechtlich keine Dienste, sondern nimmt in Freiheit sein Mandat wahr (BVerfGE 76, 256 (341)). Theoretisch habe der Abgeordnete die Freiheit, seine Aktivitäten im Plenum, in Fraktionen und Ausschüssen sowie im Wahlkreis "bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgabe hinaus einzuschränken", könne sich dies aber "aus den verschiedensten Gründen in der Praxis nicht leisten" (BVerfGE 40, 296 (312)). In diesem Zusammenhang ist auch die Regelung des § 44a Abs. 1 Abgeordnetengesetz (AbgG) zu sehen, wonach die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Deutschen Bundestages steht. Diese sogenannte Mittelpunktregelung sieht jedoch keine Mechanismen für die Kontrolle oder gar für Sanktionen bei einem Verstoß vor. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 4. Juli 2007 (BVerfGE 118, 277) entschieden, dass diese Regelung verfassungskonform ist. Aus dem freien Mandat folgt, dass die Abgeordneten sich im Ergebnis nur ihren Wählern und ihrer Partei gegenüber zu verantworten haben.

Aus Art. 48 Abs. 2 GG sowie aus Art. 137 Abs. 1 GG ist zudem zu schließen, dass das Grundgesetz die Ausübung eines Berufs neben dem Abgeordnetenmandat zulässt. Das Behinderungsverbot des Art. 48 Abs. 2 GG schützt die Übernahme und Ausübung des Mandats und setzt ein Nebeneinander von Abgeordnetentätigkeit und Beruf gerade voraus. Das Bundesverfassungsgericht misst dem Erhalt der Berufsfähigkeit - d.h. die Fähigkeit, auch ohne politisches Mandat seinen Lebensunterhalt zu bestreiten - zur Stärkung der Unabhängigkeit der Abgeordneten (u.a. auch gegenüber der Partei und Fraktion) Bedeutung zu. Gleichzeitig hat das BVerfG aber betont, dass die Freiheit des Mandats vor allem auch darauf abzielt, die Unabhängigkeit des Abgeordneten von Interessengruppen, die ihre Sonderinteressen im Parlament mit Anreizen durchzusetzen versuchen, zu sichern (BVerfGE 118, 277 (330 f.)).

Hinzuzufügen ist, dass das Grundgesetz dem Gedanken der Kollektiv- bzw. Gesamtrepräsentation folgt. Der Abgeordnete repräsentiert gemeinsam mit der Gesamtheit aller anderen Mitglieder des Parlaments das Volk. Dieser Repräsentationsgedanke bedingt, dass eine besondere Verwurzelung der Abgeordneten in der beruflichen und gesellschaftlichen Sphäre nicht unterbunden, sondern gefördert wird. Den Abgeordneten kommt eine besondere Funktion als Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft zu: "Aus der Gesellschaft kommend und in ihr verankert, sollen Abgeordnete und Parteien den dort gebildeten Willen der Wähler aufnehmen und ihm in der staatlichen Sphäre zur Geltung verhelfen" (BVerfGE 118, 277 (340 f.)).



noch Pet 2-20-02-1132-007337

Der Petitionsausschuss hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass die Freiheit des Mandats freilich nicht schrankenlos gewährleistet ist, sondern durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden kann. Anerkannt ist, dass die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments die Freiheit des Mandats beschränken kann. Auch die Integrität und die Vertrauenswürdigkeit des Parlaments sind als rechtfertigungsfähige Güter anerkannt.

Um die Unabhängigkeit der Mitglieder und die Funktionsfähigkeit des Parlaments sicherzustellen, hat der Gesetzgeber verschiedene Unvereinbarkeiten geregelt: So ist es gemäß § 44a Abs. 2 AbgG den Mitgliedern des Bundestages untersagt, für die Ausübung des Mandats andere als die gesetzlichen Zuwendungen anzunehmen. Sie dürfen insbesondere solche Zuwendungen nicht annehmen, die "erkennbar deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird". Entsprechendes gilt im Zusammenhang mit Nebentätigkeiten für die Annahme von Zuwendungen ohne angemessene Gegenleistung des Mitglieds des Bundestags. Mitgliedern des Bundestags ist es ebenfalls untersagt, Geld oder geldwerte Zuwendungen für eine Vortragstätigkeit anzunehmen, die in Zusammenhang mit der Mandatsausübung steht. Entsprechendes gilt gemäß § 44a Abs. 3 AbgG für die Interessenvertretung für Dritte gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag und für Beratungstätigkeiten, soweit sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Mandatsausübung stehen. Auch diese sind nur erlaubt, wenn sie unentgeltlich oder ehrenamtlich erfolgen. Diese Regelungen zielen darauf ab, mögliche Interessenkonflikte von vornherein zu vermeiden.

Darüber hinaus sehen die Verhaltensregeln für Abgeordnete in den §§ 45 ff. AbgG Anzeige- und Veröffentlichungspflichten über Tätigkeiten und Verträge, die während der Mitgliedschaft im Bundestag ausgeübt oder aufgenommen werden bzw. wirksam sind, sowie über Einkünfte aus diesen Nebentätigkeiten, die die gesetzlichen Schwellenwerte überschreiten, vor.

Der Petitionsausschuss betont, vor diesem Hintergrund würde eine quantitative Deckelung von Einkünften aus zulässigen Nebentätigkeiten einen verfassungswidrigen Eingriff in die Rechte der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 GG darstellen, denn es handelt sich dabei um Einkünfte, die aus den folgenden Gründen angenommen werden dürfen: Die Einkünfte werden nicht erkennbar deshalb gewährt, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird, und sie wurden durch eine angemessene Gegenleistung erwirtschaftet.



noch Pet 2-20-02-1132-007337

Es ist schon fraglich, inwiefern eine pauschale Deckelung der Höhe von Einkünften aus zulässigen Nebentätigkeiten überhaupt geeignet wäre, Interessenskonflikte zu vermeiden. So kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass Einkünfte per se Interessenskonflikte begründen. Andererseits können auch ehrenamtliche Tätigkeiten geeignet sein, Interessensverknüpfungen zu begründen. Dies ist stets eine Frage der konkreten Umstände des Einzelfalls. Jedenfalls dürften die geltenden Unvereinbarkeits- und Transparenzregeln ein milderes Mittel darstellen. Diese Regeln greifen weniger stark in die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit der Abgeordneten ein, da es den Abgeordneten - mit Ausnahme der von den Verboten des § 44a Abs. 2 und Abs. 3 AbgG erfassten Tätigkeiten - selbst überlassen bleibt zu entscheiden, in welchem Umfang sie ihrer Mandatsarbeit und in welchem Umfang sie ihrem Beruf oder anderen Tätigkeiten nachgehen. Die geltenden Anzeige- und Veröffentlichungspflichten tragen dabei dem berechtigten Interesse der Öffentlichkeit Rechnung, sich über mögliche Interessenverknüpfungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten der Abgeordneten ein Bild zu machen und bei ihrer Wahlentscheidung berücksichtigen zu können.

Soweit die Forderungen des Petenten auf die Abgeordnetenentschädigung bezogen sind, weist der Petitionsausschuss auf die folgenden Aspekte hin.

Die Abgeordnetenentschädigung ("Diät") basiert auf Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG und sichert die Unabhängigkeit der Abgeordneten in finanzieller Hinsicht und in Bezug auf Interessenskonflikte. Insbesondere ist durch die Höhe der Entschädigung gewährleistet, dass Abgeordnete jeglichen finanziellen Einkommens die Möglichkeit haben, in den Bundestag gewählt zu werden und dort Interessen zu vertreten. So muss die Abgeordnetenentschädigung einen Betrag aufweisen, der sowohl einkommensschwachen als auch einkommensstarken Personen und ihren Familien Absicherung bietet und ebenso einen finanziellen Anreiz für die parlamentarische Arbeit schafft. Gleichzeitig muss sie auch dem demokratischen Wert von Abgeordneten gerecht werden.

Die Bestimmung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung durch den Bundestag als Gesetzgeber selbst, Art. 48 Abs. 3 GG, wird durch den Öffentlichkeitsgrundsatz der Parlamentssitzungen und der damit einhergehenden Transparenz parlamentarischer Debatten gerechtfertigt. Wie das BVerfG in seinem Grundsatzurteil vom 5. November 1975 ("Diäten-Urteil") entschieden hat, wird



noch Pet 2-20-02-1132-007337

dadurch die Kontrolle durch die Öffentlichkeit gewährleistet und der parlamentarische Willensbildungsprozess bleibt für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und transparent. Dass sich der Bundestag "in eigener Sache" mit der Festsetzung der Entschädigungshöhe befasst, sei demnach in einer parlamentarischen Demokratie nicht zu vermeiden (BVerfGE 40, 296 (327)). Um den Missbrauch der Gesetzgebung in eigener Sache zu verhindern, haben die parlamentarischen Entscheidungen bezüglich der Höhe der Abgeordnetenentschädigung öffentlich und durch eine ausdrückliche Begründung zu erfolgen. Aufgrund der Billigung der geltenden Regelung durch die Allgemeinheit und das BVerfG bestehen aktuell keine Bedenken bezüglich unzureichender Transparenz und Kontrolle, sodass sich keine Änderungsnotwendigkeit ergibt.

Soweit der Petent eine Anhebung der Abgeordnetenentschädigung im Gegenzug zu einer Begrenzung der Nebeneinkünfte fordert, ist anzumerken, dass sich die Abgeordnetenentschädigung gemäß § 11 Abs. 1 AbgG an den Bezügen eines Richters an einem obersten Gerichtshof des Bundes orientiert und gemäß § 11 Abs. 4 AbgG als Grundlage die Entwicklung des vom Statistischen Bundesamt ermittelten Nominallohnindex heranzieht. Insofern ist die Höhe der Entschädigung nicht willkürlich festgelegt, sondern folgt aus der besonderen Stellung von Abgeordneten im Staatsgefüge. Dass dafür die Bezüge von Richtern an den obersten Gerichtshöfen als Maßstab genommen werden, ist insoweit konsequent. Eine deutliche Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung könnte dieses Gefüge erheblich stören.

Zur Forderung des Petenten hinsichtlich einer Kürzung von Rentenansprüchen nach Ende der aktiven politischen Betätigung im Falle verschiedener Verstöße, wie beispielsweise dem Nichterscheinen in Parlamentssitzungen, Verstößen gegen Transparenzregelungen, Veruntreuung von Steuergeldern oder Behinderung von Ermittlungsverfahren, merkt der Petitionsausschuss an, dass bereits eine Vielzahl von Verstößen Sanktionsregelungen unterliegen. So sieht etwa § 14 AbgG vor, dass ein Abzug in Höhe von 100 Euro bei Nichteintragen in die Anwesenheitsliste an Sitzungstagen sowie in Höhe von 200 Euro an Plenarsitzungstagen von der Kostenpauschale erfolgt. Selbst im Krankheitsfall verbleibt ein Abzug von 20 Euro, sodass bezüglich dieser Art des Verstoßes weitergehende Kürzungen oder Sanktionen nicht erforderlich sind.

§ 51 AbgG regelt das Verfahren bei Verstößen gegen die Anzeigepflichten von Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften nach den Verhaltensregeln (§§ 45 ff. AbgG). Bei einem festgestellten Verstoß kann die Bundestagspräsidentin den Abgeordneten in minder schweren Fällen ermahnen.



noch Pet 2-20-02-1132-007337

Über Verstöße von mehr Gewicht hat dagegen das Bundestagspräsidium zu entscheiden. Kommt das Präsidium zu dem Ergebnis, dass ein Pflichtverstoß vorliegt, wird dieser als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Dadurch werden Abgeordnete bereits durch die Mitteilung des Verstoßes gegenüber der Öffentlichkeit und der Wählerschaft geahndet. Außerdem kann gemäß § 51 Abs. 4 AbgG ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung durch das Bundestagspräsidium festgesetzt werden.

Bei Verstößen gegen die Regelungen des § 44a Abs. 2 bis Abs. 4 AbgG, also bei Erhalt von unzulässigen Zuwendungen oder bei unzulässiger entgeltlicher Interessenvertretung, kann die Bundestagspräsidentin die Zuführung der erlangten finanziellen Vorteile an den Bundeshaushalt festsetzen. Folglich ist hier von einer ausreichenden Sanktionierung der Verstöße auszugehen.

Die Forderung des Petenten von Kürzungen bei "grobem Versagen" ist dagegen nicht genau einzuordnen. Geht es dabei um politisches Versagen, so ist hierzu auf die Freiheit und Unabhängigkeit des Mandats gemäß Art. 38 Abs. 1 GG zu verweisen. Die Mandatsausübung erfolgt allein auf Verantwortung der Abgeordneten, sie sind entsprechend des Wortlauts des Art. 38 Abs. 1 GG nicht an Aufträge und Weisungen gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Für politisches Handeln und politische Fehlritte haben sie eigenverantwortlich gegenüber dem Volk und der Wählerschaft die Konsequenzen zu tragen, die etwa durch die eigene Partei in Form der Nichtwiederaufstellung bei der kommenden Wahl oder eigenständigen Rücktritt erfolgen kann.

Weiterhin bestehen die speziellen Straftatbestände des § 108e Strafgesetzbuch (StGB) zur Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern und des § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB bei Verstößen gegen die Geheimhaltungspflicht.

Soweit der Petent zudem Sanktionen bei "Misswirtschaft" fordert, merkt der Petitionsausschuss an, dass nach gängiger Auffassung darunter lediglich schlechtes Wirtschaften zu verstehen ist, sodass es wiederum auf politisches Handeln bezogen wäre. Dabei gilt abermals, dass es keine rechtlichen Sanktionen für politisches Fehlverhalten gibt. Dies würde mit der Freiheit des Mandats und der Schwierigkeit einer diskursiven Gesellschaft kollidieren, einheitlich politische Maßnahmen zu bewerten.

Abgeordneten und ehemaligen Abgeordneten wird bereits jetzt keine Altersentschädigung gezahlt, wenn sie aufgrund des Begehens eines Verbrechens verurteilt werden, § 32 Abs. 6 S. 1 AbgG.



noch Pet 2-20-02-1132-007337

Insoweit sind die vorhandenen Sanktionsregelungen zur Anzeige von Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften, Fehlen bei Sitzungen und bei Verstößen gegen die Ordnung und Würde des Bundestags angemessen und hinreichend, um die Mitglieder des Bundestags zur Einhaltung ihrer parlamentarischen Pflichten zu bewegen. Darüber hinausgehende Sanktionsregelungen, die auf politisches Handeln und den Inhalt bzw. Umfang der Mandatsausübung abzielen, sind nicht mit der Freiheit des Mandats vereinbar.

Angesichts des Dargelegten empfiehlt der Ausschuss, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.