



Die Veröffentlichung der Nebeneinkünfte

Die „Hitlisten“ der bestverdienenden Abgeordneten in der Boulevardpresse lenken vom viel wesentlicheren Teil der Neuregelungen für die Nebeneinkünfte ab: einem neuen Umgang mit Interessenkonflikten. Der Gesetzgeber setzt auf Transparenz. Doch gibt es weiter offene Baustellen – vor allem, was Rechtsanwälte angeht.

Von Dr. Christian Humborg, Transparency International, Berlin

Die Hitliste der bestverdienenden Bundestagsabgeordneten in den Boulevardzeitungen am Tag nach der Veröffentlichung der Nebeneinkünfte war vorhersehbar gewesen. Die schnelle Veröffentlichung durch den Bundestagspräsidenten nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes schon weniger.

Mit ihren Hitlisten zielten die Boulevardzeitungen auf die Frage, inwieweit die Mandatsausübung „im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages“ steht, wie es im 2005 reformierten Abgeordnetengesetz heißt.

Der bedeutend wesentlichere Aspekt dieser Reform lag jedoch im neuen Umgang mit Interessenkonflikten bzw. „Interessenverknüpfungen“, wie es das Gesetz formuliert. Dabei wurde nicht der Weg eingeschlagen, durch Regelungen oder Genehmigungsprozesse zu bestimmen, wann ein Interessenkonflikt vorliegt und wann nicht

(auch als „Inkompatibilitätsmodell“ bezeichnet), sondern es wurde auf das Instrument der Transparenz gesetzt („Transparenzmodell“).

Die Offenlegung der Nebeneinkünfte, ihre Transparenz, führt zu einer Selbstregulierung durch den Meinungsmarkt. Jeder Interessenkonflikt besitzt Skandalisierungspotenzial und es ist dann die Aufgabe der kritischen Öffentlichkeit, für Verhaltensänderungen des betreffenden Abgeordneten ohne Gesetze und Gerichte zu sorgen.

Die Wirkung des Regelungsinstrumentes Transparenz kann sich natürlich nur vor dem Hintergrund unabhängiger Medien und eines diversen, funktionierenden Meinungsmarktes entwickeln. Und sicherlich: die Transparenz als solche muss über Regularien abgesichert werden und es kann Konstellationen geben, wo Transparenz allein nicht ausreicht, sondern eine Verpflichtung oder ein Verbot notwendig ist.

Grundsätzlich zeigt sich der Charme einer Regulierung durch Transparenz gerade beim Thema Nebeneinkünfte, wo Genehmigungsverfahren zu so sensiblen Fragen wie des Interessenkonfliktes einen politischen Streit vorprogrammieren würden. Ferner haben Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht den Weg der Regulierung durch Transparenz bereits in der Parteiengesetzgebung vorgegeben.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, den Klagen der Abgeordneten gegen das Abgeordnetengesetz und die Verhaltensregeln und Ausführungsbestimmungen nicht statt zu geben, war richtig.

Der Anspruch der Bürgerinnen und Bürger, wenigstens einen rudimentären Einblick in die potenziellen Interessenkonflikte ihrer Volksvertreter zu erhalten, kann nicht einfach weggewischt werden: „Das Volk hat Anspruch darauf zu wissen, von wem – und in welcher Größenordnung – seine Vertreter Geld oder geldwerte Leistungen entgegennehmen“.

Wer im Hinblick auf das Abstimmungsergebnis der Richter unverantwortlich von einem „Unentschieden“ sprach oder den Eindruck erweckte, das Abstimmungsergebnis spiegele eine nur partielle Zufriedenheit mit dem Gesetz wider, hat den Rechtsstaat nicht verstanden und unterminiert eingespielte demokratische Prozesse und Strukturen.

Ohne Konsequenzen sollte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes jedoch nicht bleiben. An ver-

schiedenen Punkten besteht nach wie vor Handlungsbedarf.

Die Bundestagsverwaltung muss sich fragen, ob ihr Modus der Abfrage bei den Abgeordneten und der Veröffentlichung der Nebeneinkünfte eine systematische und gleiche Handhabung aller Abgeordneten gewährleistet.

In das Blickfeld geraten hier insbesondere die Anwälte. Zahlreiche der Anwälte, die sich in einer Kanzlei mit mehr als drei weiteren Anwälten zusammengeschlossen haben, berufen sich auf die Ausführungsbestimmungen, nach denen die Beteiligung an einer Kapital- oder Personengesellschaft nur anzeigepflichtig ist, wenn dem Mitglied des Bundestages mehr als 25 Prozent der Stimmrechte zustehen.

In der Tat sind Anwaltskanzleien interessante rechtliche Entitäten. In den großen angloamerikanischen Kanzleien sind Entlohnungsmodelle von einer reinen „eat what you kill“-Honorierung bis zu einer sozialistisch-beamtenhaften „one man one share“-Honorierung zu finden. Gerade bei den britisch geprägten Kanzleien erhalten die Partner nach Seniorität Punkte. Am Ende des Geschäftsjahres wird der Gewinn der Sozietät nach dem Anteil verteilt, den der Partner mit seinem Punktwert an der Gesamtpunktzahl hat. Die Zumessung von Punkten erfolgt aber in den allerwenigsten Kanzleien ohne irgendwelche ergebnisabhängigen Erwägungen. Entweder erhalten ergebnisstarke Partner

Zusatzpunkte oder ergebnisschwache Partner werden „de-equitized“, sie verlieren ihren Partnerstatus, der sie zur Teilnahme an der Gewinnverteilung berechtigt.

Insofern entspricht die Selbsteinschätzung des RA Merz, MdB, er wäre lediglich ein mit Stimmrecht ausgestatteter Anteilseigner einer Personengesellschaft, nicht der Realität des Anwaltsmarktes.

Darüber hinaus widerlegt er mit dieser Sichtweise selbst das ebenfalls von ihm angeführte Argument, mit der Offenlegung würde er die Verschwiegenheitspflicht des Anwaltes verletzen (§43a BRAO).

Glücklicherweise hat sich das Bundesverfassungsgericht in Sachen „Anwälte“ eindeutig geäußert. Für das Gericht zählt allein, ob der Gesellschaftsgewinn durch den Abgeordneten miterwirtschaftet wurde. In diesem Fall sind die Nebeneinkünfte offen zu legen. Dabei „macht es keinen Unterschied, ob der Abgeordnete für seine Tätigkeit unmittelbar honoriert wird oder von seiner Tätigkeit (mittelbar) als Gesellschafter profitiert“ (Rz. 309).

Mit dem Urteil ist der Bundestagspräsident aufgefordert, die Ausführungsbestimmungen entsprechend zu ändern bzw. so anzuwenden, dass die Ungleichbehandlung der Einzelanwälte und Anwälte in Kleinkanzleien gegenüber den Anwälten in Großkanzleien beseitigt wird.

Eine weitere Ungleichbehandlung von Abgeordneten findet sich bei denen mit 7.500 Euro Jahresverdienst

und 100.000 Euro Jahresverdienst bspw. jeweils durch ein Aufsichtsratsmandat. Auf der Website steht bei beiden „Stufe 3“, obwohl sich erheblich unterschiedliche Summen dahinter verbergen.

Gerade dieses Beispiel zeigt, dass drei Stufen nicht differenziert genug sind und die Nebeneinkünfte ab einer Bagatellgrenze vollständig transparent gemacht werden sollten wie beispielsweise in den Niederlanden. Dazu muss noch nicht einmal das Gesetz bemüht werden, es reicht die Überarbeitung der Verhaltensregeln und der Ausführungsbestimmungen.

Soll gleich das Abgeordnetengesetz geändert werden, ist Grundsätzlicheres zu bedenken. Das halbherzige, zögerliche und teilweise auch gesetzeswidrige Handeln von Bundestagspräsident Lammert hat gezeigt, dass dieses sensible Thema möglicherweise bei einem Bundestagspräsidenten, der seiner Partei und der Politikerklasse verpflichtet ist, nicht richtig aufgehoben ist. Mehrere Monate nach dem Urteil ist nicht zu erkennen, dass Lammert sich mit dem durch das Bundesverfassungsgericht aufgegebenen Thema der Gleichbehandlung aller Anwälte überhaupt schon befasst hat. Transparency Deutschland fordert hier seit langem einen Ehrenrat, der sich um dieses für das Vertrauen der Bürger so wichtige Thema mit der angemessenen Unabhängigkeit widmen kann. ¶

Autor

Dr. Christian Humborg ist Geschäftsführer von Transparency International Deutschland e.V.