



Alexander Fritzsche, Berlin

Die „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“

Der Beitrag betrachtet das Verhältnis von Wählern und Bundestagsabgeordneten als ein Vertretungsverhältnis im Sinne der Agenturtheorie, eines Ansatzes der Neuen Institutionenökonomik. Dieser Ansatz wird auf eine politische und rechtliche Fragestellung übertragen, indem er verwendet wird, um die "Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages" zu analysieren. Aus dem Grundgesetz wird dazu eine grundlegende Verhaltensnorm für Abgeordnete, die "Spielregeln" der politischen Willensbildung im demokratischen, pluralistischen Staat einzuhalten und sich nicht korrumpieren zu lassen, abgeleitet. Diese grundlegende Norm wird als ein Teil des Inhalts des impliziten Vertrages jeden Wählers mit jedem Abgeordneten angesehen. Dann wird argumentiert, dass diese Norm in einer Welt beschränkter Rationalität, unvollständiger Information und Transaktionskosten, in der Individuen ihre individuellen Präferenzen auch mit List verfolgen, nicht stets von allen Abgeordneten befolgt werden wird, wenn nicht Durchsetzungs- und Kontrollmechanismen existieren. Als ein solcher Mechanismus werden die Verhaltensregeln betrachtet und hinsichtlich ihrer Effektivität bei der Vertragsdurchsetzung im Prinzipal-Agent-Paradigma analysiert, einerseits als ein Kontrollmechanismus und andererseits als Grundlage einer selbstdurchsetzenden Vereinbarung vom Typ glaubwürdige Zusicherung. Die Analyse führt zu dem Ergebnis, dass mit den Verhaltensregeln eine ineffiziente Institution zur Durchsetzung der grundlegenden Verhaltensnorm existiert. Schließlich werden Vorschläge für eine Reform der Verhaltensregeln und der Abgeordnetenstellung insgesamt zusammengestellt.

Der Aufsatz wurde im Rahmen des 5. Beitragswettbewerbs "Machthaber ohne Legitimation" mit dem 2. Platz prämiert.

S. 35

- HFR 8/2004 S. 1 -

1 Einleitung

Der Leviathan ... zerbrach an der Unterscheidung von Staat und individueller Freiheit, in einem Zeitalter, in dem die Organisationen dieser individuellen Freiheit nur noch die Messer waren, mit denen antiindividualistische Mächte den Leviathan zerschnitten und sein Fleisch unter sich verteilten."¹

- 2 Mit diesem apokalyptischen Bild beschwor Carl Schmitt noch 1938 den Untergang des pluralistischen, liberalen Staates. Die parlamentarische Demokratie hatte in Deutschland erhebliche Widerstände zu überwinden². Sehr tief war das Misstrauen zu Zeiten der Weimarer Republik in ein offenes System der politischen Willensbildung, in dem das „gemeine Wohl“ nicht ein für alle Mal festgelegt ist. Die schlimmsten Befürchtungen und die größten Vorbehalte sind heute der Einsicht der Alternativlosigkeit zum pluralistisch-liberalen, demokratischen Staat gewichen. Gleichwohl darf nicht in Vergessenheit geraten, dass seine Daseinsberechtigung an Bedingungen geknüpft ist, die sich nicht von selbst einstellen. Die Gefahren für den gezähmten (nicht geschlachteten!) Leviathan lauern überall dort, wo die „Wettbewerbsordnung der politischen Willensbildung“ missachtet wird. Je öfter und je deutlicher Interessengruppen, die „Organisationen der individuellen Freiheit“, außerhalb der „Spielregeln“ Einfluss gewinnen, um so mehr wird nicht nur die Legitimation des Ergebnisses, sondern auch die „Legitimität“

¹ C. Schmitt, Leviathan, S. 118.

² Für die Staatsrechtslehre vgl. Stolleis III, S. 90 ff.

des demokratischen, pluralistischen Staates selbst in Frage gestellt. Dieser muss sich gegen solche „Machthaber ohne Legitimation“ zur Wehr setzen, auch damit sich die drastischen Worte Carl Schmitts nicht (noch einmal) als düstere Prophezeiung offenbaren.

S. 36

- HFR 8/2004 S. 2 -

3 Problemaufriss – Der Bundestagsabgeordnete im pluralistischen, demokratischen Staat

In der Bundesrepublik Deutschland geht alle Staatsgewalt vom Volke aus (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG). Sie wird u.a. durch demokratisch legitimierte, nach einem bestimmten Anforderungen genügenden Wahlmodus (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) gewählte Vertreter des ganzen Volkes ausgeübt, die nur ihrem Gewissen unterworfen sind. Aber darin erschöpft sich die Einflussnahme auf die Staatsgewalt und ihre Ausübung beileibe nicht. Staat und Gesellschaft, Machthaber und Beherrschte, schon diese Dualismen erweisen sich als problematisch, sind jenseits ihrer vordergründigen Verbindung durch den Wahlakt auf vielfältige Weise verschränkt und beeinflussen sich durch kaum zu übersehende helle, dunkle bis schwarze Kanäle gegenseitig.

4 Die soziale und politische Eingebundenheit des Bundestagsabgeordneten

Eine wichtige Schnittstelle ist dabei der Bundestagsabgeordnete³, der einerseits durch das „freie Mandat“ (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) rechtlich unabhängig gestellt⁴, aber andererseits gesellschaftlich und politisch tatsächlich eingebunden ist, „angefangen bei seinem Familien- und Freundeskreis, über seine Berufs- und Verbandszugehörigkeit, seine Partei- und Wählerverbundenheit, bis zu seinen Abgeordnetenkollegen und zu Regierungsmitgliedern“⁵.

5 Der Abgeordnete ist heute zudem Berufspolitiker, der 80-120 Stunden wöchentlich in Mandatsausübung und Beruf investiert, seinen Lebensunterhalt aus den Diäten bestreitet und für eine Partei kandidiert und nicht mehr Inhaber eines Ehrenamtes.⁶ Mit wachsender Komplexität und Expansion der Staatsaufgaben ist eine Spezialisierung und Arbeitsteilung Funktionsbedingung des modernen Parlamentarismus schlechthin geworden⁷. Diese Arbeitsteilung wird in Ausschuss und Fraktion organisiert und erzeugt neue Bindungen und Abhängigkeiten, welche auch notwendig sind, um politischen Einfluss ausüben zu können und das Mandat erfolgreich wahrzunehmen⁸.

6 Weiterhin wirken Interessengruppen auf den Abgeordneten ein, was verfassungsrechtlich legitim ist⁹. Aus den Art. 5 (Meinungsfreiheit), 9 (Vereinigungsfreiheit) und 21 (Parteien) GG wird die Anerkennung der demokratischen Relevanz des partikularen Volkswillens¹⁰ durch die Verfassung deutlich. Die Repräsentation organisierter Interessen in Verbänden und Gruppierungen aller Art, wird als „ein nicht wegzudenkender Bestandteil des offenen flexiblen Systems heutiger, reifer Demokratien“¹¹ bezeichnet.

³ Damit sind hier und im folgenden immer männliche und weibliche Abgeordnete gemeint.

⁴ Zur Verfassungsgeschichte Tataryn Tarnheyden, in: Anschütz/Thoma, HStR I (1930), S. 417 f. Die rechtliche Unabhängigkeit von Bindungen ist auch heute noch Kern des „freien Mandats“ (Vgl. nur Achterberg/Schulte in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 38 Rn. 39; Maunz in Maunz-Dürig, GG, Art. 38 Rn. 11)

⁵ Magiera (1979) S. 143; auch betont von Ellwein/Hesse (1987) S. 244; Trute, in: v. Münch/Kunig, GG II, Art. 38, Rn. 74.

⁶ BVerfGE 40, 296 (312 ff.)

⁷ BVerfGE 44, 308 (316); ebenso Magiera (1979), S. 141 und Klein, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 41 Rn. 5.

⁸ BVerfG, DVBl. 2000, S. 1600 (1603).

⁹ BVerfGE 20, 56 (98 f.): „Das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der pol Willensbildung äußert sich nicht nur in der Stimmabgabe, sondern auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der pol. Willensbildung, der Bildung der „öff. Meinung“ ... Weiterhin versuchen Gruppen, Verbände und gesellschaftliche Gebilde ... auf die ... Regierung und die Beschlüsse der gesetzgebenden Körperschaften im Interesse ihrer Mitglieder einzuwirken.“ Vgl. auch BVerfGE 5, 85 (232).

¹⁰ Wefelmeier (1991) S. 101.

¹¹ Kaiser, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 34 Rn. 37.

7 Einige fragwürdige Beeinflussungen der Legislative – empirischer Befund

Durch die Geschichte der Bundesrepublik kamen immer wieder Umstände ans Licht der Öffentlichkeit, die auf den mindestens dubiosen Versuch einer Einflussnahme auf die Ausübung der Staatsgewalt, hier interessiert insbesondere die Legislative, schließen lassen. So sollen schon nahe der Geburtsstunde der BRD Gelder an Bundestagsabgeordnete geflossen sein, damit diese Bonn zur Hauptstadt der jungen Republik kürten.¹² Weite Kreise zogen auch die Affäre um den Abgeordneten Geldner, dem für einen Fraktionswechsel von der FDP zur CSU hochdotierte „Beraterverträge“ angeboten worden sein sollen,¹³ und der Flick-Skandal, der in seinem Strudel selbst den Bundestagspräsidenten Rainer Barzel mit sich riss, der ein beträchtliches Beraterhonorar der Firma Flick getarnt als Vergütung für die Tätigkeit in einer Frankfurter Anwaltssozietät erhalten hatte¹⁴. Schließlich ist noch an die Parteispenskandale der 90er Jahre zu erinnern, die nur einen straffälligen ehemaligen Bundeskanzler hervorbrachten, bei denen aber der Verdacht, dass Politik „gekauft“ wurde, weder erhärtet noch ausgeräumt werden konnte.

- 8 Etwas weniger beachtet aber gleichfalls beunruhigend sind die Spendenpraktiken einzelner Interessengruppen. Die Pharmaindustrie spendete in den 70er Jahren gezielt an einzelne Bundestagsabgeordnete in der „Kontaktgruppe Arzneimittelwesen der CDU/CSU Bundestagsfraktion“, deren Mitglieder, die z.T. im Unterausschuss Arzneimittelrecht vertreten waren, sich gezielt für eine Verwässerung des Regierungsentwurfs eines Arzneimittelgesetzes einsetzten, wobei ein Zusammenhang der Spenden mit dem Stimmverhalten jedoch nicht belegt ist.¹⁵ Dies wurde als „durchaus übliche Praxis“ bezeichnet¹⁶. Weiterhin ist bekannt, dass die Firma Flick seit den 70er Jahren immer gezielter einzelne Politikerkarrieren durch Geldspenden beeinflusst hat.¹⁷ In einer anonymen Befragung unter den Parlamentariern 1994 offenbarten immerhin zwei Prozent der Antwortenden (Rücklaufquote von etwa 30 Prozent) häufig Sachmittel und geldgleiche Leistungen, bzw. drei Prozent häufig Spenden von Interessengruppen zu erhalten.¹⁸
- 9 Fast resigniert bemerkte der Bundestagsabgeordnete Peter Conradi bereits 1976: „Über die Tatsache, dass eine beträchtliche Zahl von Abgeordneten in Arbeits- oder Dienstleistungsverhältnissen zu Firmen, Verbänden bzw. Organisationen steht und aus diesen Verhältnissen Einkünfte bezieht, die mit den Arbeitsleistungen wenig, mit der parlamentarischen Stellung und Einflussmöglichkeit viel zu tun haben, wird selten gesprochen.“¹⁹ Er hatte auch „einige Jahre erlebt ..., wie ungeniert solche Abgeordneten die Interessen ihres „Arbeit“-gebers vertreten, und welche vorteilhaften Arbeitsbedingungen diese ... gegenüber dem „normalen“ Abgeordneten haben“²⁰.
- 10 Welche Schlüsse soll man aus dieser durchaus willkürlichen, wohl das Gesamtbild verzerrenden Aufstellung von Tatsachen und Meinungen ziehen? Handelt es sich um Einzelfälle oder um die Spitze des Eisberges einer durch und durch korrupten Republik? Es wäre nicht alles verloren, wenn die Wahrheit wie immer irgendwo dazwischen läge. Davon soll einmal ausgegangen werden. Gleichwohl kann ein demokratisches Gemeinwesen einen solchen empirischen Befund nicht dulden.

S. 37

- HFR 8/2004 S. 3 -

11 Verfassungsrechtliche Verhaltensnormen für Abgeordnete zum Schutz der

¹² Vgl. Becker (1998) S. 24; BT-Drucksache I/2274.

¹³ FAZ v. 14. u. 16.11.1970; Meessen, FS Scheuner, S. 431 (432).

¹⁴ Vgl. Becker (1998) S. 25; Der Spiegel Nr. 44/84.

¹⁵ Landfried (1994) S. 147.

¹⁶ Der Spiegel Nr. 27/85.

¹⁷ Landfried (1994) S. 149 ff.

¹⁸ Patzelt, ZParl 1996, S. 462 (494), der das allerdings als nicht ins Gewicht fallend betrachtet.

¹⁹ Conradi, ZParl 1976, S. 113 (121).

²⁰ Ebd.

Demokratie

Nicht dulden kann es derartige Einflussnahmen, weil die Legitimation und jedenfalls in der Vorstellung die „Richtigkeit“ einer prozesshaften Bestimmung des Gemeinwohls im pluralistischen Staat, dem nur ein Rahmen oberster Prinzipien durch die Verfassung vorgegeben ist, ganz entscheidend von der Einhaltung der Verfahren zur politischen Willensbildung abhängt. In einer weltanschaulich, religiös, sozial zersplitterten, zentrifugalen Kräften ausgesetzten Gesellschaft gibt es keine Alternative zur verfahrensmäßigen Bestimmung des Gemeinwohls, das im Zusammenwirken und der Diskussion der verschiedenen Interessen erst herausgebildet wird und im Beschluss der Mehrheit²¹ Gestalt annimmt²². Das Problem besteht also nicht in der Verfolgung von Einzelinteressen, diese ist Voraussetzung der konkreten Gemeinwohlverwirklichung²³, sondern in der Gefahr, dass sich einzelne Gruppen durch Ausübung von Druck oder durch Täuschung ungerechtfertigte Sondervorteile verschaffen.²⁴ Die Institutionen und Organisationen des demokratischen Staates lassen sich als eine Art „Wettbewerbsordnung der politischen Willensbildung“ auffassen, die sicherstellen soll, dass bei der prozesshaften Bestimmung des Gemeinwohls möglichst viele Interessen chancengleich Berücksichtigung finden können.²⁵

- 12 Die Bundestagsabgeordneten sind insofern durch das Grundgesetz auf das soeben beschriebene Gemeinwohl verpflichtet, als es sie einerseits durch das „freie Mandat“ rechtlich unabhängig stellt, andererseits aber von ihnen fordert, Entscheidungen nicht mit ihren persönlichen Interessen zu verknüpfen und vor allem nicht durch Geldannahme für eine bestimmte Entscheidung eine Verbindung zusätzlich herzustellen²⁶. Sie können alle Interessen vertreten, die ihnen unterstützenswert erscheinen. Sie dürfen sich aber nicht dem Wettbewerb der Ideen und Meinungen und dem Diskurs verschließen, der um sie und mit ihnen stattfindet und dürfen insbesondere keine
- 13 *„Bezüge aus einem Angestelltenverhältnis, aus einem sog. Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen in Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen.“²⁷*
- 14 Abstrakter gefasst, lässt sich für Abgeordnete eine fundamental wichtige Verhaltensnorm aus dem Grundgesetz ableiten, die sich aus dem Demokratieprinzip und dem Abgeordnetestatus ergibt (Art. 20 Abs. 2; 38 Abs. 2 S. 2 GG):
- 15 *Der Abgeordnete darf keinem Interesse auf einem Wege außerhalb der „Wettbewerbsordnung der politischen Willensbildung“ Einfluss auf seine Entscheidung einräumen.*
- 16 **Vorgehensweise und Methodik**

Die Verfassung begegnet den oben beschriebenen „wettbewerbswidrigen“ Einflussnahmen also u.a. durch Aufstellung von Verhaltensnormen. Diese Normen müssen durchgesetzt werden, wenn sie nicht nur schwache Programmsätze sein sollen.²⁸ Teil der Vorkehrungen zur Durchsetzung sind die „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deut-

²¹ In deren Beschluss „immer auch die geistige Arbeit und Kritik der ... Minderheit eingegangen“ sein wird (BVerfGE 5, 85 (199)).

²² Für das prozesshafte Gemeinwohlverständnis z.B. Herzog, Pluralismus, Sp. 2541; Sommermann in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 20 Abs. 1 Rn. 88; Trute, in: v. Münch/Kunig, GG II, Art. 38, Rn. 75.

²³ Schneider (1988) S. 331 f.; Meessen, FS Scheuner, S. 431 (434).

²⁴ Herzog, Pluralismus, Sp. 2542.

²⁵ Sehr ähnlich beschreibt das BVerfG in der KPD- Verbotsentscheidung das Ideal der „sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates“ (E 5, 85 (198 f.)); vgl. auch v. Arnim (1977) S. 183 ff., der vom „Due-process-Pluralismus“ spricht.

²⁶ Krause, DÖV 1974, S. 325 (327).

²⁷ BVerfGE 40, 296 (319).

²⁸ Das BVerfG hat im Diäten-Urteil (E 40, 296 (318)) insbesondere gesetzliche Vorkehrungen gegen sog. „unechte Beraterverträge“ angemahnt.

schen Bundestages"²⁹

- 17 Diese sind Gegenstand der vorliegenden Abhandlung. Sie sollen einer institutionenökonomischen Analyse unterzogen werden. Dazu wird die „Agency“ – Theorie (auch Agenturtheorie oder Prinzipal-Agent-Ansatz genannt) als Ansatz der Neuen Institutionenökonomik eingeführt, die die Beziehung von Abgeordnetem und Wähler vertragstheoretisch als Vertretungsverhältnis modelliert (Abschnitt B.). Unter Zugrundelegung eines ökonomischen Verhaltensmodells ist die Aussage möglich, dass sich Abgeordnete in der Modellwelt von selbst nicht entsprechend den Verhaltensanforderungen verhalten werden. Vielmehr bedarf es dazu flankierender Institutionen, die das Verhalten der beteiligten Akteure steuern. Teil dieser Institutionen sind die Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete, die daraufhin untersucht werden sollen, wie sie geeignet sind, das Verhalten der Akteure in der von der Verfassung geforderten Weise zu beeinflussen (Abschnitt C.). Abschließend sollen im normativen Teil Ableitungen aus den Ergebnissen der Analyse möglich werden, ob und wie die untersuchten Institutionen verändert werden sollten (Abschnitt D.).

S. 38

- HFR 8/2004 S. 4 -

18 Institutionenökonomischer Ansatz

Kernaussage der Neuen Institutionenökonomik ist der Satz, dass Institutionen für den Wirtschaftsprozess von Bedeutung sind.³⁰ Sie befasst sich mit der Entstehung von *Institutionen und ihrer Wirkung auf menschliches Handeln. Institutionen sind die von Menschen hervorgebrachten Beschränkungen menschlicher Interaktion*³¹:

- 19 „*Institutions consist of a set of constraints of behavior in the form of rules and regulations; a set of procedures to detect deviations from the rules an regulations; and, finally, a set of moral, ethic behavioral norms which define the contours and that constrain the way in which the rules an regulations are specified and enforcement is carried out.*“³²
- 20 Dies können formelle, informelle, erdachte, schleichend entwickelte Normen (iSv. Verhaltenserwartungen) und Regeln³³ einschließlich der Vorkehrungen zu deren Durchsetzung sein. Institutionen sollen eine stabile Ordnung schaffen und die Unsicherheit menschlicher Interaktion vermindern, indem sie die Wahlhandlungsmenge der Individuen verringern.³⁴ In diesem Sinne sind etwa die soeben behandelten Verhaltensanforderungen an Abgeordnete als Rechtsnormen Teil von Institutionen. Zu deren Durchsetzungsmechanismus gehören auch die Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete.
- 21 Die Neue Institutionenökonomik³⁵ ist ein relativ junges Forschungsgebiet, dem keine einheitliche Methode zugrunde liegt. Vielmehr handelt es sich um eine Anzahl von Forschungsansätzen, die sich z.T. überschneiden und lose verbunden sind durch einige ähnliche oder gemeinsame Grundannahmen, die sie vor allem von der neoklassischen Wirtschaftstheorie abgrenzen³⁶. Zu ihren Methoden gehören u.a. die Verfügungsrechtsanalyse³⁷, die Transaktionskostenökonomik³⁸ und die ökonomische Vertragstheorie. Als Teil der letzteren interessieren für den vorliegenden Zusammenhang die Vertretungs-

²⁹ Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, neugefasst durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 10. Dezember 1986; Bekanntmachung vom 18. Dezember 1986 (BGBl. 1987 I S. 147), zuletzt geändert durch Beschluss vom 12. September 2002; Bekanntmachung vom 17. September 2002 (BGBl. I S. 3759). Hier im Anhang abgedruckt.

³⁰ Richter/Furubotn (2003) S. 1.

³¹ North (1992) S. 3

³² Williamson (1993) S. 12 f.

³³ North (1992) S. 4.

³⁴ North (1992) S. 6, 31.

³⁵ Die Bezeichnung geht zurück auf Williamson (1975) S. 1. Zur Abgrenzung von verwandten Gebieten und zur Geschichte vgl. Richter/Furubotn (2003) S. 39 – 49.

³⁶ Vgl. dazu Richter/Furubotn (2003) S. 13 – 16; Kirchner (2002) S. 159 – 163.

³⁷ Z.B. Alchian (1977); Coase (1960); Demsetz (1967).

³⁸ Etwa Alchian/Demsetz (1972); Williamson (1990).

theorie³⁹ und die Theorie sich selbst durchsetzender Verträge.

- 22 Mit diesen Grundannahmen und dem Gegenstand der Forschung, den Institutionen und Organisationen⁴⁰, hängt auch der sog. „imperialistische Charakter“ der Institutionenökonomik zusammen, die Möglichkeit der Anwendung ihrer Methoden auch auf rechtliche⁴¹ und politische Fragestellungen:
- 23 *"The new economics of organization is potentially a general approach to organizations and institutions. While its main application has been to market contexts, application to political and historical contexts have recently begun. Problems of exchange, cooperation, and renegeing are general problems, not unique to economics and markets. They are problems of collective action and part and parcel to politics as well as economics"*⁴²
- 24 Wenn man so weit geht Ökonomik nicht mehr vom Gegenstandsbereich, sondern vom theoretischen Instrumentarium her zu definieren, „wird sie zur allgemeinen Gesellschaftstheorie“⁴³.

S. 39

- HFR 8/2004 S. 5 -

25 **Einige Grundannahmen der Neuen Institutionenökonomik**

Eine grundlegende Annahme der Neuen Institutionenökonomik, die sie mit der Neoklassik teilt, ist der sog. methodologische Individualismus. Dies bedeutet, dass das Individuum das einzige Subjekt der Analyse ist. Kollektive Phänomene werden generell durch Rückführung auf individuelles Verhalten erklärt.⁴⁴

- 26 Weitere eminent wichtige Annahme ist die Existenz von Transaktionskosten. Damit wird der Umstand umschrieben, dass die Marktbenutzung nicht kostenlos ist, sondern die Aufwendung realer Ressourcen verlangt.⁴⁵ Wer etwas kaufen möchte, muss sich über das Produkt informieren und einen geeigneten Anbieter suchen. Dazu müssen Zeit und Geld, etwa für Telefonate oder Internetbenutzung eingesetzt werden. Andernfalls können weitere Kosten (Reklamation, Vertragsdurchsetzung, Schadensbehebung) entstehen.
- 27 Mit den Transaktionskosten hängt eng zusammen das Problem der unvollständigen Information. Informationen müssen als knappes Gut unter Ressourceneinsatz erworben werden. Vollständige Information ist unter diesen Bedingungen sehr kostspielig oder unmöglich, wenn es etwa um das zukünftige Verhalten anderer oder zukünftige Entwicklungen geht.
- 28 Für die Analyse von Institutionen ist entscheidend, dass sie das Verhalten der Akteure beeinflussen. Indem sie Anreize und Sanktionen vorhalten, bilden sie den Rahmen strategischer Interaktion⁴⁶, in dem die Individuen ihre Präferenzen verfolgen. Wirtschaftlicher oder politischer Austausch findet in einem gegebenen institutionellen Umfeld (z.B. Rechtsordnung) statt und wird durch institutionelle Arrangements (Gestaltung von Transaktionen auf der Mikroebene) gestützt. Dabei ist die positive Seite (Welche Auswirkungen haben bestimmte Institutionen?) von der normativen (Wie muss das institutionelle Umfeld, bzw. wie müssen institutionelle Arrangements gestaltet werden, damit bestimmte Ergebnisse erzielt werden?) zu unterscheiden.⁴⁷ Um die Wirkung von

³⁹ Z.B. Ross (1973); Fama/Jensen (1983) S. 301.

⁴⁰ Organisationen sind Institutionen einschließlich der daran beteiligten Personen (North (1992) S. 5), wie etwa der Deutsche Bundestag.

⁴¹ Womit hier nicht die Gesetzesauslegung und Anwendung gemeint ist, sondern das Verstehen, die Beurteilung der Wirklichkeit und die Gestaltung durch Rechtsnormen.

⁴² Weingast (1989) S. 701 die Politik betrachtend (Hervorhebung im Original); ähnlich auch der Politikwissenschaftler Moe (1991) S. 119 und der Jurist und Wirtschaftswissenschaftler Kirchner (2002) S. 164.

⁴³ Kirchner (2002) S. 164 f., allerdings ohne „Alleinvertretungsanspruch“.

⁴⁴ Kirchgässner (1998) S. 51.

⁴⁵ Darauf hat Coase (1937) S. 390 hingewiesen: „The main reason why it is profitable to establish a firm would seem to be that there is cost of using the price mechanism.“

⁴⁶ Alt/Shepsle (1998) S. 737.

⁴⁷ Williamson (1993) S. 43; für die Agenturtheorie Arrow (1991) S. 38.

Institutionen beurteilen zu können, wird ein Modell des menschlichen Verhaltens benötigt.

29 Ein ökonomisches Verhaltensmodell

Schlagwortartig lässt sich das Verhalten der Modellakteure als beschränkt rational und eigennutzorientiert beschreiben. Beschränkt rational meint dabei, dass anders als in der neoklassischen Wirtschaftstheorie die Grenzen der Fähigkeiten von Menschen, Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten, berücksichtigt werden.⁴⁸ Auch daraus entstehen Informationsdefizite und Kosten, die bei der Analyse beachtet werden müssen. Die Auswahl aus der Wahlhandlungsmenge wird als „intendedly rational, but only limitedly so“⁴⁹ charakterisiert, als rationale Auswahl aus subjektiv zur Verfügung stehenden Alternativen⁵⁰. Es geht dabei nicht um Nutzenmaximierung im neoklassischen Sinne, sondern um die Wahl vorteilhaft erscheinender Handlungen bei beschränkter Wahrnehmungs- und Folgenabschätzungsfähigkeit⁵¹ („satisficing“ statt „optimizing“⁵²).

30 Der Terminus „Eigennutz“ bezüglich der Motivation von Handlungen führt leicht zu Missverständnissen. Er darf nicht mit Egoismus gleichgesetzt werden. Es soll damit ausgesagt werden, dass Individuen ihre individuellen Präferenzen verfolgen, in die die Wohlfahrt anderer mit aufgenommen sein kann.⁵³ Diese Präferenzen, und dies ist für die Politik besonders wichtig, werden auch durch Sozialisation, Ideologie⁵⁴ und Kultur beeinflusst.⁵⁵

31 Für den vorliegenden Zusammenhang ist weiterhin die Einführung von Opportunismus als Verhaltensmuster unumgänglich. Oliver Williamson versteht darunter „die Verfolgung des Eigeninteresses unter Zuhilfenahme von List“⁵⁶. In einer Welt vollständiger Information und Rationalität wäre Opportunismus bedeutungslos, weil bei Vertragsschlüssen alle Eventualitäten berücksichtigt werden könnten. Selbst bei unvollständiger Information und begrenzter Rationalität könnten vollständige Verträge geschlossen werden, indem eine Generalklausel, sich kooperativ zu verhalten und alle Informationen weiterzugeben, vereinbart wird.⁵⁷ Dies funktioniert in der Praxis gleichwohl nicht, was durch Opportunismus erklärbar wird.⁵⁸ Es wird lediglich angenommen,

32 *„dass Menschen zeitweilig opportunistisch sind und dass unterschiedliche Vertrauenswürdigkeit selten im vorhinein klar erkennbar ist. Infolgedessen kommt es ex ante zu Bemühungen, diese Unterschiede zu erkennen und ex post zu Absicherungen. Andernfalls werden diejenigen, die am wenigsten charakterfest ... sind, in der Lage sein, schamlos diejenigen auszubeuten, die mehr Charakter haben.“*⁵⁹

33 Selbst wenn man über das ökonomische Verhaltensmodell, das hier in einer abgemilderten Form verwendet wird, streiten mag⁶⁰, so ist für die Analyse rechtlicher Probleme darauf hinzuweisen, dass sich Rechtsnormen gerade im Konfliktfall, der nicht selten aus böswilligem, eigennützigem kurz opportunistischen Verhalten erwächst, bewähren müssen⁶¹. Zuletzt sei vorsichtshalber darauf hingewiesen, dass das Verhaltensmodell

⁴⁸ North (1992) S. 21; Williamson (1993) S. 11.

⁴⁹ Simon (1957) S. XXIV.

⁵⁰ Kirchgässner (1998) S. 51.

⁵¹ Kirchner (2002) S. 165; ähnlich Kirchgässner (1991) S. 31.

⁵² Williamson (1993) S. 7.

⁵³ Kirchner (2002) S. 165.

⁵⁴ „...die subjektiven Wahrnehmungen (Modelle, Theorien), über die alle Menschen verfügen, um sich ihre Welt zu erklären. ... die Theorien, die die Menschen sich konstruieren, sind von normativen Vorstellungen darüber, wie Welt geordnet sein sollte, gefärbt.“ (North (1992) S. 28, Hervorhebung im Original).

⁵⁵ North (1992) S. 28; Williamson (1993) S. 15.

⁵⁶ Williamson (1990) S. 34, 54.

⁵⁷ Ebd. S. 75.

⁵⁸ Williamson (1993) S. 11.

⁵⁹ Williamson (1990) S. 73.

⁶⁰ "relatively simplistic image of human motivation, which may miss many of its important dimensions" Hall/Taylor (1996) S. 950.

⁶¹ Kirchgässner (1998) S. 55.

eine empirische Annahme⁶² ist und nicht mit einem (normativen) Menschenbild verwechselt werden darf⁶³.

S. 40

- HFR 8/2004 S. 6 -

34 **Das Verhältnis von Abgeordnetem und Wähler als Prinzipal-Agent Beziehung**

Der Prinzipal-Agent-Ansatz erlaubt die Analyse von vertraglichen Beziehungen, in denen eine Partei (der Agent) im Interesse der anderen (dem Prinzipal) handeln soll. Wegen dieser Allgemeinheit, ist er als Paradigma fast überall anwendbar, wo sich menschliche Interaktion als Vertragsbeziehung darstellen lässt.⁶⁴ Vertrag ist dabei nicht nur im rechtlichen Sinne als durchsetzbare, erklärte Willensübereinstimmung zu verstehen. Auch rechtlich nicht geschützte Vereinbarungen und Rechte (iSv. irgendwie legitimierten Verhaltenserwartungen – Familie, Freundschaft, Liebe etc.) gehören dazu.⁶⁵ Im folgenden soll der Prinzipal-Agent-Ansatz eingeführt werden, wobei das Thema Wähler-Abgeordneter immer sogleich in die Aussagen eingebunden wird.

35 **Vertragsinhalt**

So lässt sich auch das Verhältnis von Wähler und Abgeordnetem als Vertretungsverhältnis (wiederum nicht im rechtlichen Sinne) vertragstheoretisch modellieren.⁶⁶ Der Abgeordnete soll im Interesse der Wähler handeln, er ist Vertreter des ganzen Volkes. Dies ist ein selbstgewählter, komplexitätsmindernder Blickwinkel, der andere Beziehungen, die in der Realität eine große, womöglich größere Rolle spielen, zurückstellt. Diese Perspektive wird wegen der besonderen Bedeutung der Volkssouveränität und der aus legitimatorischen Gründen eminent wichtigen (nicht nur rechtlichen) Verbindung zwischen Souverän und Repräsentant sowie aus der Einsicht gewählt, dass die beschriebenen Skandale entscheidend mit der nur mittelbaren Ausübung der Staatsgewalt durch den Souverän im repräsentativen System zusammenhängt.

36 Bei der Betrachtung des Vertrages zwischen Wählern und Abgeordnetem stellen sich zunächst zwei Probleme. Zuerst ist fraglich, was dessen Inhalt sein soll. Außerdem stehen dem Abgeordneten die Wähler nicht als Einheit gegenüber. Inhalt des impliziten Vertrages, als gedankliches Konstrukt, kann die Erwartung der Durchsetzung einer bestimmten Politik sein.⁶⁷ Dann würde man immer nur das konkrete Verhältnis eines Abgeordneten, zu seinen Wählern betrachten können. Ein solcher Vertragsinhalt widerspräche nicht dem „freien Mandat“, weil er nicht rechtlich durchsetzbar wäre. Für den vorliegenden Zusammenhang, soll als Vertragsinhalt als absolutes Minimum dagegen die verfassungsmäßige Verhaltensweise nach den oben entwickelten Verhaltensanforderungen (Abschnitt A.III.) gesetzt werden. Jeder Wähler darf von jedem Abgeordneten mindestens verlangen, dass er sich entsprechend den „Spielregeln“ der politischen Willensbildung im pluralistischen Staat verhält. Damit löst sich auch das zweite Problem. Für diesen Vertragsinhalt, der einen Teil der Erwartungen der Wähler darstellt, stehen dem Agenten nicht viele Prinzipale mit unterschiedlichen Erwartungen gegenüber⁶⁸, so dass das Verhältnis eines beliebigen Abgeordneten zu einem beliebigen Wähler als Zweipersonenverhältnis untersucht werden kann.

37 **Das Problem: Interessengegensätze, asymmetrische Information und Vertretungskosten**

Der Grund für die Analyse von Vertretungsverhältnissen liegt in der Eigenart des Ver-

⁶² Kirchgässner (1991) S. 17. Bestätigt wird diese Annahme für Abgeordnete durch die empirisch explorative Studie von Mayntz/Neidhardt, ZParl 1989, S. 370 (374): Die Abgeordneten selbst sprechen von „brutalen Durchsetzungsmechanismen“, „Ellenbogen“ und einem „böartigen Umfeld“ im Parlament.

⁶³ Pies (1993) S. 190 f.

⁶⁴ Drazen (2000) S. 23.

⁶⁵ Richter/Furubotn (2003) S. 102 f.; 165 ff. Dazu die Theorie relationaler Verträge, welche mit zunehmender Relationalität rechtsunverbindlicher, persönlicher, zukunftsbezogener werden (Macneil (1974) S. 738 – 740).

⁶⁶ So beispielsweise Drazen (2000) S. 23; Moe (1990) S. 232.

⁶⁷ So z.B. Weingast (1984) S. 151.

⁶⁸ Dies wäre ein Problem der „common agency“ (vgl. Drazen (2000) S. 29).

haltensmodells ebenso begründet wie in den Annahmen unvollständiger Information und der Existenz von Transaktionskosten. Nach dem Verhaltensmodell verfolgen Individuen ihre individuellen Präferenzen. Bei Vertretungsverhältnissen soll der Agent jedoch im Interesse des Prinzipals handeln. Für Politiker könnte angenommen werden, dass ihre Präferenzen entscheidend durch die Wiederwahl bestimmt werden⁶⁹. Man könnte weiter Machterlangung, Anerkennung und für die professionellen Politiker von heute⁷⁰ Einkommen setzen:

- 38 *"Legislators are not in the business of creating effective, accountable government. They are in the business of making themselves popular and their jobs secure."*⁷¹
- 39 Selbst wenn man diese Einschätzung als zu pessimistisch verwirft, so ist die Einsicht, dass die erfolgreiche Wiederwahl nicht immer und nicht nur von der Förderung des „gemeinen Wohls“ im oben beschriebenen Sinne abhängt, keine unrealistische Annahme. Insofern gibt es bestenfalls partielle Interessengegensätze zwischen Abgeordneten und Wähler, zumal sich Politiker in vielen Bindungen befinden (insbesondere Partei und Interessengruppen), die alle als Prinzipal-Agent-Beziehungen betrachtet werden können. Durch die Förderung der Interessen des Wählers fördern Politiker also nicht automatisch ihre eigenen Interessen.
- 40 Dies führt zum Problem der asymmetrisch verteilten Informationen⁷², das vor und nach Vertragsschluss (Wahl) auftreten kann. Ob der Kandidat geeignet ist, die Interessen des Wählers zu vertreten, hängt von Informationen ab (wahre Präferenzen, wahre politische Ziele, Charakterstärke, Loyalität etc.), die in der Welt unvollständiger und kostspieliger Information nur der Kandidat hat. Für diesen bestehen starke Anreize, die Informationen nur teilweise oder gar nicht zu offenbaren, um seine Wahlchancen nicht zu schmälern. Es kann also mit Opportunismus ex ante (Problem der sog. adversen Selektion) gerechnet werden. Nach der Wahl entstehen weitere Informationsasymmetrien durch versteckte Informationen und versteckte Handlungen des Agenten. Welche Handlung für den Wähler vorteilhaft wäre, hängt wiederum von Informationen ab, die nur der Agent im Rahmen der Mandatsausübung erwirbt. Weiterhin kann der Wähler die Handlungen des Abgeordneten nicht beobachten und bei eingeschränkter Rationalität und unvollständiger Information ist schwer zu beurteilen, ob der Abgeordnete den Vertrag, mit dem beschriebenen Inhalt, wirklich erfüllt. Unter diesen Bedingungen ist es für den Agenten relativ gefahrlos, sich auch ex post opportunistisch zu verhalten (Problem des moralischen Risikos⁷³). Anreize dazu ergeben sich auch aus dem Verhältnis etwa zu Interessengruppen. Diese nämlich haben starke Gründe, einzelne Politiker zu beeinflussen, um sich Wettbewerbsvorteile im pluralistischen Willensbildungsprozess zu verschaffen, wovon auch Volksvertreter profitieren können (Personenspenden und Beraterverträge).⁷⁴
- 41 Schließlich müssen die Agenturkosten beachtet werden. Diese bestehen aus dem „Reibungsverlust“, der dadurch entsteht, dass Agenten mit anderen Interessen eingesetzt werden und den Kosten, die Kontrolle, Evaluation und Überwachung verursachen.⁷⁵ Ein lückenloser Schutz des Prinzipals ist entweder unmöglich oder so teuer, dass es nicht rational wäre, ihn anzustreben⁷⁶.

⁶⁹ Aranson (1998) S. 751; Moe (1990) S. 231.

⁷⁰ BVerfGE 40, 296: „Aus der Entschädigung des Inhabers eines Ehrenamtes ist die Bezahlung für die im Parlament geleistete Tätigkeit geworden.“ (314). Zugleich kandidiert der Abgeordnete „in der Absicht, alles zu tun, um das Mandat so lange zu behalten, wie ihm die Wiederwahl aufgrund des Vertrauens von Partei und Wählern gelingt“ (312 f.).

⁷¹ Moe/Caldwell (1994) S. 175.

⁷² Vgl. dazu Richter/Furubotn (2003) S. 173 ff.

⁷³ Holmstrom (1979) S. 74 ff.

⁷⁴ „Assuming that interest groups are rational and that their primary goal is influencing legislation that affects them, we would expect groups to allocate their contributions to legislators with the most influence.“ Shepsle/Bonchek (1997) S. 330; ähnlich Moe (1990) S. 241.

⁷⁵ Richter/Furubotn (2003) S. 177; Jensen/Meckling (1976) S. 328.

⁷⁶ Moe (1990) S. 231.

S. 41

- HFR 8/2004 S. 7 -

42 **Die Lösung: Kontrolle, Überwachung und glaubwürdige Selbstverpflichtung**

Unter den soeben geschilderten Bedingungen ist es keine kühne Behauptung, zu konstatieren, dass der Vertrag mit den Wählern durch die Abgeordneten nicht ständig und nicht von allen erfüllt würde, weil sich die eigenen Präferenzen durch Abweichung eher realisieren lassen als durch Kooperation. In der Realität sind es vielmehr Institutionen, die das Verhalten der Akteure steuern helfen⁷⁷.

43 „Auf Transaktionen, die durch Opportunismus ex post gefährdet sind, wird es sich günstig auswirken, wenn entsprechende Absicherungen ex ante eingebaut werden können. Statt also opportunistischem Verhalten mit eben solchem zu begegnen, wird der kluge Machthaber bemüht sein, „glaubhafte Zusicherungen“ zu machen und zu erhalten. Anreize können neu angeordnet werden bzw. bessere Beherrschungs- und Überwachungssysteme zur Organisation von Transaktionen geschaffen werden.“⁷⁸

44 Die Durchsetzung kann auf verschiedene Weise sichergestellt werden. Einige Mechanismen sind schlicht vorhanden, andere werden bewusst eingeführt. Beispielsweise werden hohe spezifische Investitionen den Abgeordneten zur Vertragserfüllung anhalten. Damit sind hier Investitionen in ein Vertragsverhältnis gemeint, die sich nur in diesem Verhältnis „amortisieren“ können und bei dessen Beendigung verloren wären. Zeit und Geld für die politische Karriere (die sog. „Ochsentour“) sind entwertet, wenn der Abgeordnete der Korruption überführt wird, was seine Karriere nicht aus rechtlichen aber politischen Gründen beendet (informale Durchsetzung). Es können auch Institutionen/Organisationen zur Kontrolle und Überwachung installiert werden, wie etwa Gerichte, Aufsichtsinstanzen oder Informationspflichten. Der wichtigste verhaltenssteuernde Mechanismus im Kontext der Politik ist die Wahl⁷⁹, bei der vertragswidriges Verhalten geahndet werden kann. Die Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages sind ein Teil des Durchsetzungsmechanismus. Sie sind aber nur ein Ausschnitt aus dem institutionellen Umfeld, was die folgende lose Zusammenstellung verdeutlichen soll. Die rechtliche Unverbindlichkeit aller tatsächlichen Bindungen (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG), die Immunitäts- und Indemnitätsvorschriften, das Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 46, 47 GG) und die Regeln über die Abgeordnetenentschädigung (Art. 48 Abs. 3 GG; §§ 11 – 44 AbgG) sichern einerseits, dass kein (wirtschaftlicher) Druck auf den Abgeordneten ausgeübt werden kann. Die Entschädigungsregeln mindern zudem die Anreize zur Annahme von geldwerten Vorteilen für die Mandatsausübung von Dritten, indem sie den Abgeordneten wirtschaftlich unabhängig stellen. Andererseits enthalten die genannten Normen auch Sollenssätze, die an den Abgeordneten gerichtet sind, wie die Verhaltensanforderungen (Abschnitt B.III.). Gegen Interessenkonflikte und Gewaltenschränkungen sind Inkompatibilitätsvorschriften gerichtet, die die parallele Ausübung von bestimmten Ämtern und Mandat von vornherein ausschließen (z.B. §§ 57 BBG, 36 DRiG). Institutionen zur Kontrolle sind weiterhin die Strafvorschrift der Abgeordnetenbestechung (§ 108 e StGB), das Enquête-Recht des Bundestages (Art. 44 GG) und die Öffentlichkeit seiner Sitzungen (Art. 42 Abs. 1 GG). Zu den Organisationen (Institutionen einschließlich der beteiligten Personen), die das Verhalten der Kandidaten beeinflussen, zählen weiterhin die Parteien, einerseits wegen der tatsächlichen Bindungen, die auch durch den Mechanismus der Kandidatenaufstellung erzeugt werden, und andererseits infolge des Ausleseprozesses, den der politischen Nachwuchs durchläuft⁸⁰. Interessanterweise gibt es keine Institutionen, die die Informationsasymmetrien vor der Wahl, wenn sich der Wähler in seinem Wahlkreis für einen Kandidaten entscheiden muss, abbauen helfen.

45 Eine große Rolle bei der Lösung von Vertretungsproblemen spielen selbstdurchsetzende

⁷⁷ "While the incentive is unavoidable, the possibility of blocking the opportunistic action through commitment is precisely the concern." (Miller (1997) S. 1197), ähnlich Weingast (1989) S. 694.

⁷⁸ Williamson (1990) S. 55.

⁷⁹ Drazen (2000) S. 23.

⁸⁰ Vgl. dazu Weege (2003) S. 7 ff.

Vereinbarungen. Diese werden erreicht, wenn die Kosten der kurzfristigen Abweichung größer sind als die erwarteten Gewinne aus langfristiger Kooperation.⁸¹ Aber Moral und Weltanschauung⁸² sind dabei ebenso von Belang, wie glaubwürdige Selbstverpflichtungen durch Reputationen⁸³. Reputation, die Aussagen über zukünftiges durch Rückschlüsse aus vergangenem Verhalten erlaubt⁸⁴, ist ein realer Wert, der dadurch geschützt werden wird, dass die Vereinbarung auch dann eingehalten wird, wenn es kurzfristig gesehen nicht optimal ist⁸⁵.

46 **Besonderheiten der Politik**

Für den hier interessierenden Bereich der Politik besteht aber die Besonderheit, dass es nicht die Prinzipale, also die Wähler sind, die die Durchsetzungs- und Überwachungssysteme auswählen und installieren können, sondern umgekehrt die Agenten als Gesetzgeber diese Institutionen schaffen müssen. Hinzu kommt, dass es möglicherweise keinen unabhängigen Dritten (etwa Gerichte) gibt, der für die Vertragsdurchsetzung sorgen kann. Für die Prinzipale ist es ein Problem, ihre Agenten unter Kontrolle zu bekommen, zumal diese die Hoheitsgewalt ausüben.⁸⁶ Hinzu kommt, dass die Abgeordneten wegen des „freien Mandats“ einen sehr weiten Ermessensspielraum haben, sowohl im Interesse der Wähler als auch im eigenen zu handeln. Eine weitere Besonderheit bei der Betrachtung politischer Verhältnisse ist die Bestimmung der Anreizstruktur der Wähler durch sog. „rational ignorance“. Damit meint Anthony Downs, dass es für die Wähler rational sein kann, nicht zu wählen oder sich nicht hinreichend zu informieren.⁸⁷ Die Kosten, die zur Erlangung der Informationen über Kandidaten und Parteien und den Wahlakt aufgewendet werden müssen, stehen leicht außer Verhältnis zu dem Einfluss der eigenen Stimme auf das Endergebnis. Daher können Interessengruppen die Wähler leicht beeinflussen.⁸⁸ Auch aus diesen Gründen erscheint die positive Analyse von bestehenden Institutionen, welche die Vertragsdurchführung von Seiten des Abgeordneten sichern sollen, sehr lohnend und interessant.

S. 42

- HFR 8/2004 S. 8 -

47 **Positive Analyse – Die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages**

Die „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“ (VR), die heute auf Grundlage von § 44 a AbgG als Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Bundestages geregelt sind (hier im Anhang abgedruckt), wurden 1972 infolge der Affäre um den Abgeordneten Geldner erstmals beschlossen. Seitdem sind sie anlässlich einiger weiterer Skandale (Flick- Barzel) und Verfassungsgerichtsentscheidungen⁸⁹ kontinuierlich verschärft worden, zuletzt kurz vor der Bundestagswahl 2002.⁹⁰ Sie betreffen das Verhalten der Abgeordneten nach der Wahl, im Paradigma der Agenturtheorie gesprochen also nach Vertragsschluss. Die Verhaltensregeln normieren Anzeigepflichten und z.T. Veröffentlichungspflichten, den Umgang mit Personenspenden und das Verfahren bei Regelverletzungen. Sie lassen sich aus Sicht der ökonomischen Vertragstheorie aus zwei Richtungen betrachten. Einerseits als Überwachungs- und Kontrollmechanismus für die Vertragsdurchführung (Anzeigepflichten, Verfahren bei Verstoß) (s.u. II.) und andererseits als die glaubwürdige Selbstverpflichtung der Parlamentarier, die Mittel einer selbstdurchsetzenden, reputationsgetragenen Vereinbarung sein soll (Veröffentlichung bestimmter Angaben, die auf die Vertragserfüllung schließen lassen) (s.u. III.).

⁸¹ Kreps (1990) S. 102 f.

⁸² North (1992) S. 67.

⁸³ Vgl. Kreps (1990) und Miller (1992) S. 179 ff.

⁸⁴ Drazen (2000) S. 168.

⁸⁵ Kreps (1990) S. 93.

⁸⁶ Moe (1990) S. 232 f.

⁸⁷ Downs (1957) S. 253, 255 ff.

⁸⁸ Grossman/Helpman (2001) S. 185; Weingast/Marshall (1988) S. 136.

⁸⁹ BVerfGE 40, 296 (Diäten); 85, 264 (Parteispenden).

⁹⁰ Zur Entstehungsgeschichte insgesamt Vgl. Braun/Jantsch/Klante, AbgG, § 44 a Rn. 2 – 6.

48 Inhalt

Zuerst soll der Inhalt kurz zusammengefasst werden. Die Verhaltensregeln enthalten im wesentlichen Anzeige- und Veröffentlichungspflichten und Verfahrensvorschriften.

49 Anzeigepflichten

Abgeordnete müssen dem Präsidenten des Bundestages (Neben)Tätigkeiten in privaten oder öffentlichen Unternehmen und Organisationen, in Verbänden und Vereinen, als Berater, Gutachter, Publizist oder Vortragender (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 – 7 VR) ebenso anzeigen wie Vereinbarungen über zukünftige Zuwendungen und das Halten oder die Aufnahme von Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften, wenn wesentlicher wirtschaftlicher Einfluss besteht (§ 1 Abs. 2 Nr. 8, 9 VR). Aus der Zeit vor der Mitgliedschaft im Bundestag sind ebenfalls Rentenvereinbarungen, Tätigkeiten in Gremien von Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen und die letzte Berufstätigkeit anzugeben (§ 1 Abs. 1 VR). Die Anzeigepflicht für gutachterliche, publizistische oder Vortragstätigkeiten entfällt, wenn das Entgelt 3.000 EUR im Monat oder 18.000 € im Jahr nicht übersteigt (§ 1 Abs. 3 S. 4 VR; Nr. 7 Ausführungsbestimmungen⁹¹ (AB)). Bei den sonstigen Tätigkeiten ist auch die Höhe der Einkünfte anzuzeigen, sofern sie die eben genannten Summen übersteigen (§ 1 Abs. 3 S. 1 VR; Nr. 10 AB). Beteiligungen von wesentlichem wirtschaftlichen Einfluss sind solche deren Wert den Jahresbetrag einer Abgeordnetenentschädigung (derzeit nach § 11 AbgG 84.108 EUR⁹²) übersteigt oder die 25 Prozent der Stimmrechte umfassen (§ 1 Abs. 3 S. 5 VR; Nr. 8 AB). Weiterhin sind Personenspenden, also solche, die nicht an Parteien weitergeleitet werden, ab einem Betrag von 5.000 € meldepflichtig (§ 4 Abs. 2 VR). Eine wichtige Ausnahme von den Anzeigepflichten besteht für Verträge über „Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten“, wenn diese im Rahmen eines angezeigten Berufes geschlossen werden (§ 1 Abs. 2 Nr. 6 VR). Beispielweise Rechtsanwälte offenbaren also keines ihrer Mandate, wenn sie angezeigt haben, dass sie als solche tätig sind. Dies gilt seit 1995 nicht mehr nur für Inhaber eines Zeugnisverweigerungsrechts (§ 53 I Nr. 3 StPO), sondern für alle beratenden Berufe.⁹³

50 Veröffentlichung

Der Veröffentlichung unterliegen die angezeigten Tätigkeiten, Unternehmensbeteiligungen und Spenden ab 10.000 EUR (§§ 3, 4 Abs. 3 VR), nicht aber Rentenvereinbarungen und die Höhe der erzielten Einkünfte. Diese Veröffentlichung geschieht im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages, das als Loseblattwerk über den Buchhandel vertrieben wird.

51 Verfahren/Sanktion

Die Verhaltensregeln stellen neben den Anzeigepflichten weitere Verhaltenspflichten auf (Keine Werbung mit dem Mandat § 5, keine Annahme von Interessentenzahlungen für die Ausübung des Mandats § 9, Offenlegung von Interessenkonflikten im Ausschuss § 6). Bei Anhaltspunkten für die Verletzung irgendwelcher Pflichten ermittelt der Präsident nach Anhörung des betroffenen Abgeordneten. Dazu kann er weitere Auskünfte und Stellungnahme des jeweiligen Fraktionsvorsitzenden verlangen (§ 8 Abs. 1 VR). Über die Feststellung einer Pflichtverletzung unterrichtet der Präsident alle Fraktionsvorsitzenden in einer vertraulichen Sitzung. Diese können zwar widersprechen, letztlich trifft aber der Präsident die Feststellung über die Pflichtverletzung (§ 8 Abs. 2 VR). Diese Feststellung wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht (§ 8 Abs. 3 VR). Dies ist die einzige Sanktion neben dem politischen Schaden, den die Veröffentlichung anrich-

⁹¹ Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, zu erlassen vom Präsidenten des Bundestages, v. 26.06.1987 (BGBl. I, S. 1757), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 23.10.2002 (BGBl. I, S. 4208).

⁹² Abrufbar unter http://www.bundestag.de/mbd15/mbd_diaeten/index.html.

⁹³ „Über den in § 53 StPO festgelegten Personenkreis hinaus gibt es weitere Berufe, die beratende Tätigkeiten ausüben; die Inhaber dieser Berufe sind dagegen von der Anzeigepflicht nicht befreit. Die Neuregelung beendet diese differenzierende Behandlung.“ (BT-Drucksache XIII/834, S. 5).

ten kann.

S. 43

- HFR 8/2004 S. 9 -

52 **Verhaltensregeln als Kontroll- und Überwachungsmechanismus**

Weil die Vertragsdurchführung vom Prinzipal nach Vertragsschluss nicht beobachtet werden kann, bedarf der Vertrag der Stützung durch Institutionen, die das Verhalten des Agenten, der in nicht bekanntem Maße zum Opportunismus neigt, in Richtung auf eine Vertragserfüllung steuern helfen. Die Verhaltensregeln lassen sich als ein Mechanismus zur Kontrolle und zur Überwachung der Abgeordneten auffassen, der dafür sorgen soll, dass die „Spielregeln“ der pluralistischen politischen Willensbildung eingehalten werden. Durch die Offenlegung von Nebentätigkeiten könnten Quellen möglicher Interessenkonflikte jedenfalls intern bekannt werden. Insoweit sind die Verhaltensregeln von dem Bestreben gekennzeichnet, Angelegenheiten des Verhaltensrechts parlamentsintern im Wege der Selbstreinigung zu regeln und der Tendenz, von diesen selbstgeregelten Vorgängen bestimmte Verhaltensweisen nicht nach außen dringen zu lassen⁹⁴.

53 Die Regeln eröffnen, das ist die These, erheblichen Spielraum für Opportunismus. Dies hängt einerseits mit den geschaffenen/gelassenen Informationsasymmetrien und andererseits mit dem Verfahren zusammen.

54 **Informationsasymmetrien**

Im Verhältnis Abgeordneter – Wähler übernimmt ein anderer Abgeordneter, der Bundestagspräsident, die Kontrolle und Überwachung des Agenten. Die zwischen dem Prinzipal und dem Kontrolleur bestehenden Interessengegensätze zunächst außer Acht lassend bleibt es dabei, dass der Präsident ebenso wenig wie der Wähler das Verhalten der Abgeordneten beobachten kann. Es kommt also für die Wirksamkeit der Kontrolle und Verhaltenssteuerung, die durch die Kosten opportunistischen Verhaltens (Entdeckungschance und Schaden der Entdeckung) maßgeblich beeinflusst wird, entscheidend darauf an, ob und wie diese Informationsasymmetrien durch Informationsfluss und Informationsverarbeitung abgebaut werden. Erhebliche Lücken entstehen durch die hohen „Freibeträge“ für die Meldung der Einkünfte und Spenden. Bei Nennung der Tätigkeit, kann der Abgeordnete Einkünfte pro Tätigkeit von jährlich bis 18.000 EUR verschweigen. Dies entspricht 21,4 Prozent der Jahresabgeordnetenentschädigung (84.108 EUR) zur Finanzierung des Lebensunterhalts oder 42,2 Prozent der Aufwandsentschädigung (42.612 €) zur Finanzierung der Mandatswahrnehmung. Personenspenden bleiben bis 5.000 EUR Privatsache des Abgeordneten. Da sein politischer Einfluss und damit auch seine Chance auf Wiederwahl ganz entscheidend mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen zusammenhängt, um die harte Konkurrenz herrscht⁹⁵, haben Abgeordnete erhebliche Anreize solche „Drittmittel einzuwerben“. Unter Wettbewerbsbedingungen, der Wettbewerb kann als Entdeckungsverfahren aufgefasst werden⁹⁶, ist die Ausnutzung bestehender Spielräume wahrscheinlich.

55 Besondere Freiheiten genießen Freiberufler. Haben diese ihren Beruf angezeigt, so müssen sie weder einzelne Mandate noch die Einkünfte daraus irgend jemandem mitteilen. Dies war auch der Mechanismus, mit dem Rainer Barzel sein wahrscheinlich arbeitsloses Einkommen unauffällig erzielt hatte. Derzeit haben 82 Abgeordnete rechts-, wirtschafts- und steuerberatende Berufe⁹⁷. Es könnten aber viel mehr sein, weil sich praktisch jeder „Unternehmensberater“ nennen und so Informationspflichten umgehen

⁹⁴ Freund DÖV 1987, S. 435 (436), der die Protokolle einer öffentlichen Anhörung in der 10. Wahlperiode zitiert.

⁹⁵ Mayntz/Neidhardt, ZParl 1989, S. 370 (373 f.); Weege (2003) S. 25.

⁹⁶ Vgl. v. Hayek (1994) S. 249 - 265.

⁹⁷ Statistik abrufbar unter <http://www.bundestag.de/mdb15/mdbinfo/berufe.pdf>.

könnte.⁹⁸

56 Es kann davon ausgegangen werden, dass auch Beträge unterhalb der Grenzen, das Verhalten eines Abgeordneten beeinflussen können. Dem kontrollierenden Bundestagspräsidenten werden legaler Weise Informationen vorenthalten, die notwendig sind, um die Vertragserfüllung beurteilen zu können. In diesen Bereichen kann auch kaum Verhaltenssteuerung stattfinden, da die Aufnahme bestimmter Tätigkeiten bzw. die Interessenvertretung gegen materielle Zuwendungen weitgehend gefahrlos ist. Außerdem verlieren die Regeln durch die bedenklichen Informationslücken insgesamt an Effektivität, weil es Anreize gibt, die Mindestgrenzen nicht zu überschreiten. Die Informationen, die den Präsidenten erreichen, geben möglicherweise nur eine verzerrte Realität wieder. Durch diesen Spielraum, der von einigen genutzt werden wird, steigen die Agenturkosten.

57 **Verfahren – Der Bundestagspräsident als unabhängiger Dritter?**

Diese Kosten kumulieren weiter durch den Umstand, dass die Kontrolle auf einen Dritten übertragen wird, den Bundestagspräsidenten und seine Vertreter und Mitarbeiter. Das Verfahren ist bis zur Veröffentlichung einer Pflichtverletzung vollkommen vertraulich und intern. Sowohl der Präsident als auch die beteiligten Fraktionsvorsitzenden haben Interesse daran, dass bestimmte Verhaltensabweichungen nicht nach außen dringen und intern behandelt werden, einerseits um politischen Schaden von Partei und Fraktion abzuwenden, andererseits um das Ansehen des Parlaments insgesamt in der Öffentlichkeit nicht zu beschädigen. Beachtenswert ist weiterhin das weite Ermessen des Präsidenten bei den Ermittlungen. Bei „Anhaltspunkten“ (§ 8 Abs. 1 S. 1 VR) für Pflichtverletzungen ermittelt er nach „pflichtgemäßem Ermessen“ (Nr. 15 AB), was ein Entschließungs- und Auswahlermessen einschließt. Der Präsident ist selbst Agent. Der Wähler kann nicht beobachten, wie er seine Aufgaben, die im Interesse des Wählers liegen, wahrnimmt. Sein Wirken bleibt weithin unbekannt.

58 Insbesondere bei der Frage der unzulässigen Bezüge (§ 9 VR) ist es wahrscheinlich, dass niemals ein Verstoß festgestellt werden wird. Der Präsident müsste positiv nachweisen, dass ein Abgeordneter für seine Mandatsausübung materielle Vorteile erhalten hat, wozu die Unterstellung subjektiver Momente nötig ist. Es wäre politisch und rechtlich⁹⁹ ein gewagtes Unterfangen, einem Kollegen auf Grundlage von Informationen, die auf freiwilligen Auskünften des Abgeordneten und Dritten beruhen, mit dem Verdikt der Käuflichkeit zu belegen; zumal bei Mitgliedern anderer Fraktionen der Vorwurf der Parteilichkeit schnell erhoben werden würde. Selbst wenn dem Präsidenten verdachterregende Informationen zugänglich sind, werden diese kaum publik werden. Für die Öffentlichkeit würden sie möglicherweise ausreichen, Druck in Richtung auf Aufklärung zu entfalten. Ohne Nachweis der Pflichtverletzung kann der Präsident aber nicht veröffentlichen, was nicht ohnehin der Veröffentlichung unterliegt.

59 Ein weiteres Problem dürfte die Informationsverarbeitung sein. Die Angaben der derzeit 603 Abgeordneten müssen ausgewertet und ggf. überprüft werden. Gegenüber Dritten hat der Bundestagspräsident dabei keine Befugnisse.

60 Unter diesen Umständen ist die Durchsetzung der Verhaltensregeln für den Bundestagspräsidenten mit hohen Kosten verbunden. Er hat kaum Anreize, die ihm anvertraute Aufgabe der Kontrolle der Vertragserfüllung der Vereinbarung zwischen Wähler und Abgeordnetem mit Nachdruck zu erfüllen. Das Bundestagspräsidium ist keine Organisation, bei der Juvenal's paradoxe Frage „quis custodiet ipsos custodes?“¹⁰⁰ beantwortet werden kann: „Niemand, es ist nicht nötig!“

⁹⁸ Darauf hat E. v. Klaeden in der Bundestagsdebatte zur letzten Novellierung der Verhaltensregeln hingewiesen (Plenarprotokoll 14/252, 12.09.2002, S. 25571 D).

⁹⁹ Der betroffene Abgeordnete kann sich mit einer Organklage gegen die Veröffentlichung einer Pflichtverletzung durch den Bundestagspräsidenten wehren (Braun/Jantsch/Klante, AbgG, § 44a Rn. 30; Schlosser, 1985, S. 198, 203 ff.).

¹⁰⁰ 6. Satire, Verse 347 f., Juvenal, Satiren, S. 115: „Wer aber soll die Wächter selbst bewachen?“

61 **Zusammenfassung**

Es lässt sich zusammenfassen, dass die Verhaltensregeln unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle der Abgeordnetentätigkeit in dem oben beschriebenen Modell (beschränkt rationale, unterschiedlich opportunistische, jedenfalls vom Nutzenkalkül motivierte Akteure in einer Welt unvollständiger, kostspieliger Information und Transaktionskosten) nicht als wirksame Institution gelten können, Opportunismus ex post zu verhindern. Dies liegt einerseits daran, dass relevante Informationsasymmetrien nicht abgebaut werden, was Spielräume für opportunistisches Verhalten schafft und die Wirksamkeit wegen der Möglichkeit der „legalen Umgehung“ insgesamt beeinträchtigt. Die Verhaltensregeln erzeugen keine Informationen, auf deren Grundlage die Einhaltung der Spielregeln der pluralistischen politischen Willensbildung hinreichend genau beurteilt werden könnte. Andererseits ist die Kontrollaufgabe mit dem Präsidium des Bundestages auf eine Organisation übertragen, deren Mitglieder andere Interessen haben als der Wähler und den weiten Spielraum, diese zu verfolgen, und im übrigen, lässt man das außer Acht, verfahrensmäßig „zahnlos“ sind.

S. 44

- HFR 8/2004 S. 10 -

62 **Verhaltensregeln als selbstdurchsetzende Vereinbarung**

Die Verhaltensregeln lassen sich auch als das Angebot einer selbstdurchsetzenden Vereinbarung (s.o. B.III.3.) vom Typ glaubwürdige Selbstverpflichtung ansehen, die eine reputationsgetragene Durchführung des Vertrages ermöglicht.

63 **Das Modell**

Es ist deutlich geworden, dass sich die Durchsetzung einer Vereinbarung mittels Kontrolle und Überwachung des Verhaltens des Vertragspartners sehr schwierig gestaltet, wenn kein mächtiger Dritter eingeschaltet werden kann (z.B. Gerichte). Aber selbst wenn dieser Dritte eingeschaltet werden könnte, ist die Durchsetzung nicht notwendig erfolgreich, weil auch der Dritte die nötigen Informationen kostenintensiv sammeln müsste. Unter diesen Bedingungen können langfristige, wiederkehrende Transaktionen gleichwohl stattfinden, wenn der Prinzipal dem Agenten Vertrauen entgegenbringt und gesichert ist, dass der Agent von der Einhaltung der Vereinbarung langfristig mehr profitiert als von einer kurzfristigen Abweichung¹⁰¹. Dies funktioniert aber nur, wenn der Prinzipal ex ante eine Vorstellung davon hat, wann der Vertrag erfüllt, die tatsächliche Erfüllung ex post beobachtbar und eine Bestrafung des vertragsbrüchigen Agenten, etwa durch Abbruch der Vertragsbeziehung, möglich ist.¹⁰²

64 *„Bei unvollständiger Information hingegen werden kooperative Lösungen versagen, wenn nicht Institutionen geschaffen werden, die den beteiligten Personen genügend Information liefern, um vertragswidriges Handeln ahnden zu können.“¹⁰³*

65 Die Verhaltensregeln lassen sich als eine solche vertrauensbildende Selbstverpflichtung des Abgeordneten auffassen. Diese muss bei der Möglichkeit von Opportunismus, um effiziente Vertragserfüllung im Interesse des Wählers zu sichern, selbstdurchsetzend sein, weil es keinen mächtigen Dritten gibt. Sie sind jedenfalls langfristig angelegt, wie die Vertragsbeziehung zwischen Abgeordnetem und Wähler. Ersterer möchte wiederholt im Interesse des Wählers handeln, letzterer kann dem Abgeordneten wiederholt in der Wahl das Vertrauen aussprechen. Der Wahlmechanismus ist auch der Hebel zur Bestrafung eines vertragsbrüchigen Abgeordneten. Die vertrauensbildenden Selbstverpflichtungen müssen kommuniziert werden.¹⁰⁴ Das entscheidende Problem sind die Informationen, die ungleich verteilt sind, und die der Wähler benötigt, um die Vertragser-

¹⁰¹ Kreps (1990) S. 102 f.

¹⁰² Ebd. S. 93, 116.

¹⁰³ North (1992) S. 69; ähnlich auch Weingast (1989) S. 695 Fn. 10; das Problem sieht auch Kreps (1990) S. 116: „Reputation based on unobservable contingencies is not impossible, but it will always involve some degree of inefficiency.“

¹⁰⁴ Kreps (1990) S.125.

füllung beurteilen zu können. Die Verhaltensregeln müssen den Wähler mit den nötigen Informationen versorgen, die er auf anderem Wege nicht erlangen kann. Dabei muss auch das Phänomen der „rational ignorance“ (s.o. B.III.4.) beachtet werden, aus dem sich normativ die Forderung ableiten lässt, dass Informationskosten für den Wähler so gering wie möglich gehalten werden müssen. Unter diesem Blickwinkel sollen die Verhaltensregeln nun untersucht werden.

66 **Die Bewährung der Verhaltensregeln**

Dabei fallen zuerst die erheblichen Hürden auf, die vor die Kenntnis der Verhaltensregeln gesetzt sind. Es handelt sich insgesamt um eine zersplitterte, intransparente Regelung. Dass es Verhaltensregeln gibt und der Bundestag sie erlässt, wird aus § 44 a AbgG deutlich. Die Verhaltensregeln selbst sind als Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Bundestages normiert. Von maßgeblicher Bedeutung sind die Mindestgrenzen von Nebentätigkeitseinkommen, welche sich aus den vom Bundestagspräsidenten erlassenen Ausführungsbestimmungen ergeben. Weiterhin gibt es Auslegungsentscheidungen des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung nach § 127 GOBT. Abgesehen von der Zersplitterung ist Zugang zu allen Komponenten nicht leicht zu erlangen. AbgG und Geschäftsordnung einschließlich der Verhaltensregeln sind noch über das Internet¹⁰⁵ und Gesetzessammlungen einzusehen. Die Ausführungsbestimmungen und die Auslegungsentscheidungen sucht man dagegen vergeblich. Erstere werden zwar im Bundesgesetzblatt¹⁰⁶ veröffentlicht, sonst aber nur in spezieller und teurer Fachliteratur¹⁰⁷. Nicht einmal in der allgemeinverständlichen Beschreibung der Verhaltensregeln auf der Homepage des Bundestages werden die Mindestgrenzen oder eine Fundstelle genannt. Dafür gibt es anscheinend keinen Grund, weil die Bundestagsverwaltung die Ausführungsbestimmungen auf Anfrage zur Verfügung stellt. Für einen durchschnittlichen Bürger, der keine Rechtskenntnisse hat und die Hierarchien der Normen nicht überblickt, ist die Erlangung der Kenntnis des Inhalts der Verhaltensregeln ein kostspieliges Unterfangen. Schon die Kommunikation des vertrauensbildenden Verhaltensprinzips misslingt auf diese Weise, was auch die Verhaltenserwartungen des Wählers beeinflussen kann.

- 67 Die Lücken in den Informationen, welche dem Bundestagspräsidenten mitgeteilt werden müssen, setzen sich gegenüber dem Wähler fort und werden größer. Veröffentlicht werden nur der Beruf des Abgeordneten und seine meldepflichtigen Nebentätigkeiten, jedoch nicht die Höhe der Einkünfte. Viele Abgeordnete versehen manche Angaben mit dem Hinweis „ehrenamtlich“, um darauf hinzuweisen, dass sie aus bestimmten Engagements keine Einkünfte erzielen. Personenspenden von mehr als 10.000 € werden ebenfalls veröffentlicht. Eine solche Spende ist nach Auskunft der Bundestagsverwaltung bisher nicht gemeldet worden. Es bestehen Anreize geringere Beträge als 10.000 € zu spenden, weil in diesem Bereich eine finanzielle Zuwendung nicht publik wird. Im Verhältnis zu den gesetzlichen Einkünften und der Aufwandsentschädigung ist dieser Betrag signifikant (12 Prozent einer Jahresabgeordnetenentschädigung, 23 Prozent der Jahresaufwandsentschädigung).
- 68 Die größten Spielräume für opportunistisches Verhalten bleiben allerdings für Mandatsträger mit rechts-, wirtschafts- und steuerberatenden Berufen. Hier erfährt der Wähler lediglich, dass der Beruf ausgeübt wird. Es bleibt unbekannt, ob der Abgeordnete Mandate wahrnimmt, wer seine Klienten sind, was diese in die Betreuung durch einen Bundestagsabgeordneten investieren oder ob er in Sozietäten überhaupt selbst tätig wird.¹⁰⁸ Diese Gruppe von Abgeordneten umfasst derzeit 13 Prozent aller Mandatsträger.

¹⁰⁵ GOBT und AbgG abrufbar unter <http://www.bundestag.de/parlament/gesetze/GO.pdf> bzw. [abgges.pdf](#).

¹⁰⁶ Welches als Leseversion im Internet einsehbar ist. Die letzte Änderung der Ausführungsbestimmungen v. 23.10.2002 (BGBl. I, S. 4208) belegt nur die Änderung der Bestimmungen von 1987, die nicht online verfügbar sind.

¹⁰⁷ Z.B. Braun/Jantsch/Klante, AbgG oder Burhenne, ROP, Band 2.

¹⁰⁸ Für diesen Befund ist die Kollision mit Zeugnisverweigerungsrechten zunächst irrelevant.

69 Die veröffentlichungspflichtigen Angaben sind im Amtlichen Handbuch und auf der Homepage des Bundestages bei den Abgeordnetenportraits abrufbar. Insofern sind sie leicht und relativ kostengünstig zugänglich. Aus den Aufstellungen können Interessenschwerpunkte, womöglich auch „ideologische Herkunft“ abgelesen werden, jedoch nicht wer in welchem Maße finanziell hinter einem Abgeordneten steht.

70 **Zusammenfassung**

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass der Wähler aus den Informationen, die ihm zugänglich gemacht werden, kaum Anhaltspunkte für die Erfüllung des Vertrages, Interessen nur auf vorgesehenem Wege Geltung zu verschaffen, gewinnen kann. Zudem ist es für ihn kostspielig (Zeit, Telefonate, Internet) auch nur Kenntnis der genauen Ausformung der Selbstverpflichtung zu erlangen. Es steht bei Annahme von „rational ignorance“ zu befürchten, dass nicht einmal die zur Verfügung stehenden Informationen mit dem von den meisten Wählern für angemessen erachteten Aufwand sinnvoll ausgewertet werden können. Diese Informationen sind zudem so lückenhaft, dass selbst bei großem Aufwand stattfinden.

S. 45

- HFR 8/2004 S. 11 -

71 **Normative Ableitungen – Vorschläge**

Aus den Erkenntnissen, die das Modell liefert, lassen sich Anhaltspunkte für die effizientere Gestaltung von Institutionen gewinnen. Alternative institutionelle Umfelder müssen aber einer ebenso genauen Analyse unterworfen werden¹⁰⁹, was hier nicht geleistet werden kann. Man muss auch vorsichtig sein mit der Übertragung der Ergebnisse des Modells, das Komplexität reduziert hat, auf die Realität. Hier sollen einige Gedanken zu Verbesserungen zusammengestellt werden.

72 Es sei noch einmal klargestellt, dass niemand behauptet, Abgeordnete würden sich quasi von Berufs wegen korrumpieren lassen. Es wird lediglich angenommen, dass die Kosten der Vertretung des Souveräns durch Parlamentarier für das Gemeinwesen um so höher steigen, je größere Spielräume für Opportunismus gelassen werden. Als normative Aussage lässt sich aus dem Modell ableiten, dass Verträge in der Politik, wegen der Abwesenheit eines mächtigen Dritten, in großem Maße selbstdurchsetzend sein müssen. Für beide der hier betrachteten Durchsetzungsmechanismen (Selbstdurchsetzung durch glaubwürdige Selbstverpflichtung und Kontrolle/Überwachung) ist entscheidend, dass es Institutionen gibt, die Informationsasymmetrien abbauen. Da Informationen nicht kostenlos geteilt und die Interessen von Prinzipalen und Agenten nicht kostenlos synchronisiert werden können, wird die Wahrnehmung fremder Interessen nie optimal funktionieren. Die Herausforderung liegt darin, durch eine Strukturierung der Beziehung die Vertretungskosten zu minimieren.¹¹⁰ Die Frage lautet: Gibt es Lösungen, die einerseits die Vertretungskosten verringern, indem sie Reibungsverluste durch Opportunismus minimieren, ohne andererseits die Überwachungs- und Messkosten entscheidend zu erhöhen? Schritte in diese Richtung wären:

73 1. Zuerst die Zusammenfassung und geschlossene Publikation aller Texte, die die Verhaltensregeln umfassen, am besten auf Ebene des AbgG, was den Zugang erheblich erleichtern und die Informationskosten für den Wähler senken würde.

74 2. Die volle Transparenz der jetzt schon erhobenen Informationen und die Abschaffung der Mindestgrenzen für Meldung bzw. Veröffentlichung. Die Öffentlichkeit, insbesondere Medien und Interessengruppen, haben starke Anreize und die Ressourcen diese Informationen auszuwerten und zu prüfen. Außerdem würden sich Abgeordnete zweimal überlegen, ob und welche Bindungen sie durch Aufnahme von Nebentätigkeiten eingehen. Zu bedenken ist auch eine Erweiterung der Offenlegung auf alle Einkommensar-

¹⁰⁹ Williamson (1993) S. 42.

¹¹⁰ Pratt/Zeckhauser (1991) S. 3.

ten.¹¹¹ Eine so kasuistische und unübersichtliche Regelung wie sie für US-amerikanische Kongressmitglieder gilt¹¹², dürfte wegen der hohen Überwachungskosten nicht anzustreben sein.

- 75 3. Das Verfahren zur Kontrolle der Informationen sollte verändert werden. Nahe liegt die Übertragung auf eine Instanz, die nicht nur aus Parlamentariern besteht. Hans-Peter Schneider hat solch einen „Senat für Parlamentsfragen“ angeregt, der mit ehemaligen Abgeordneten, Wissenschaftlern und ehemaligen Verfassungsrichtern besetzt sein soll (wahrlich ein Beschützer, der keinen Beschützer benötigte) und jährliche Berichte erstellen und Empfehlungen geben könnte.¹¹³ Eine weitere Möglichkeit wäre die Auslagerung der Untersuchung krasser Fälle der Abgeordnetenkorruption, der Vereinbarung von Interessenwahrnehmung gegen materielle, persönliche Zuwendungen, an die Staatsanwaltschaften, indem endlich der allseits bekannte Missstand der mangelnden Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung behoben wird.¹¹⁴
- 76 4. Der Mangel an Institutionen zum Schutz vor Opportunismus ex ante könnte dadurch gemildert werden, dass die nach der Wahl zu meldenden und zu veröffentlichenden Angaben, von den Kandidaten schon vor der Wahl mit den Wahlvorschlägen bereit gestellt werden.¹¹⁵
- 77 5. Schließlich kommt eine weitreichende aber vielleicht kostengünstigste Veränderung in Betracht. Das Verbot von Personenspenden und von vergüteten Nebentätigkeiten¹¹⁶, ggf. bei gleichzeitiger Anpassung der Diäten. Verkürzt und provokant gefragt: Kann es bei Abgeordneten, die wegen der komplexen Staatsgeschäfte mit dem Mandat einen „full-time-job“¹¹⁷ haben, Einkommen neben den Diäten geben, das kein arbeitsloses ist?
- 78 Jedenfalls gilt:
- 79 *„Schlupflöcher gibt es immer ... Aber die Tatsache, dass es keine lupenreine Lösung gibt, darf nicht dazu führen, dass man alles so belässt wie es ist“*¹¹⁸

S. 46

- HFR 8/2004 S. 12 -

80 Schlussbemerkungen

Es ist eine für die Untersuchung von Institutionen interessante hier nicht verfolgte Frage, wie und warum Institutionen geworden sind, was sie sind. Dabei spielen sicherlich Verfahren zur kollektiven Entscheidungsfindung, Macht, Moral, Ideologie und Pfadabhängigkeit eine Rolle. Warum mit den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages ineffiziente Institutionen existieren, hängt wahrscheinlich auch mit dem von Terry Moe betonten Umstand zusammen, dass die Abgeordneten als Agenten die Macht haben und ihnen der Prinzipal, der Wähler, insoweit ziemlich hilflos gegenüber steht.¹¹⁹ Sie selbst bestimmen die Regeln und wie ihre Einhaltung kontrolliert wird.

¹¹¹ Dafür traten Schneider und Schröder bei einer öffentlichen Anhörung im Bundestag 1985 ein. Vgl. den Bericht von Mester-Grüner, Das Parlament, 2.11.85, S. 18.

¹¹² Vgl. die Übersicht bei Roll, ZRP 1984, S. 9 f.

¹¹³ Schneider (1988) S. 344 f.

¹¹⁴ Der viel zu enge § 108 e StGB, der nur den konkreten Stimmenkauf unter Strafe stellt, wird allseits kritisiert: „Privilegierung des Parlaments in eigener Sache“ (v. Arnim, JZ 1990, S. 1014); „gefährliche, beunruhigende, fast unfassbare Lücke“ (ders., der Tröndle zitiert); „symbolisches Fanal, das wirksamen Rechtsgüterschutz ... eher erschwert als fördert“ (Barton, NJW 1994, S. 1098); „Der dreiste Abgeordnete, den Politik, Parlament, Partei und Fraktion, Überzeugung und Gewissen nicht scheren, wenn's cash gibt, ist eine Schimäre.“ Schlink, Protokoll der öffentlichen Anhörung im Bundestag vom 3.3.1993, Anl. S. 139. Einen Vorschlag, der die Formulierung des BVerfG im Diäten-Urteil (E 40, 296 (319)) aufnimmt unterbreitet Becker (1998) S. 192.

¹¹⁵ Dies schlagen auch Herberth (1998) S. 127 f. und Hensel, ZRP 1974, S. 177 (180) vor.

¹¹⁶ Dafür ist der Abgeordnete Conradi, ZParl 1976, S. 113 (122) eingetreten. „Wirtschaftliche Inkompatibilitäten“ kennt man in Frankreich (vgl. Kromarek/Kromarek, DÖV 1974, S. 458; Herberth (1998) S. 46.

¹¹⁷ BVerfGE 40, 296 (314).

¹¹⁸ Conradi, ZParl 1976, S. 113 (121).

¹¹⁹ Moe (1990) S. 233, spricht von „fear of the state“ und „public-sector twist on the principal-agent relationship“.

Auch Nichtwählen entzieht den Bürger nicht dem Einfluss der Volksvertreter. Die Kosten eines „Exit“ sind für einen Bürger ziemlich hoch. Er hat hohe spezifische Investitionen in ein Leben in seinem Heimatland durch Erlernen der Sprache, Anpassung an die Kultur etc. getätigt¹²⁰. Dennoch zeigt die Entstehungsgeschichte der Verhaltensregeln, die eine Weiterentwicklung durch öffentlichen Druck nach Skandalen erfahren haben, dass der Pfad in Richtung einer effizienteren Lösung des Problems der Vertretungskosten in unserer repräsentativen Demokratie beschritten wird. Das ökonomische Argument ist in der Reformdebatte eines von mehreren. Auch aus verfassungsrechtlicher und politikwissenschaftlicher Sicht muss für Veränderungen gestritten werden. Der Druck, den Öffentlichkeit und Wissenschaft entfalten, darf nie nachlassen: Die Demokratie ist zu wichtig, um sie ihren Angestellten zu überlassen und unter ihnen „Macht-haber ohne Legitimation“ zu dulden.

S. 47

- HFR 8/2004 S. 13 -

81 **Anhang: Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, Anlage 1 zur GOBT**

(neugefasst durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 10. Dezember 1986; Bekanntmachung vom 18. Dezember 1986 (BGBl. 1987 I S. 147), zuletzt geändert durch Beschluss vom 12. September 2002; Bekanntmachung vom 17. September 2002 (BGBl. I S. 3759))

82 **§ 1 Anzeigepflicht**

(1) Ein Mitglied des Bundestages ist verpflichtet, dem Präsidenten aus der Zeit vor seiner Mitgliedschaft im Bundestag schriftlich anzuzeigen

83 1. seinen Beruf, in Fällen einmaligen oder mehrfachen Wechsels der Berufstätigkeit seine zuletzt ausgeübte Tätigkeit;

84 2. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens;

85 3. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts;

86 4. Vereinbarungen, wonach dem Mitglied des Bundestages während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen.

87 (2) Ein Mitglied des Bundestages ist zusätzlich verpflichtet, dem Präsidenten schriftlich die folgenden Tätigkeiten, die während der Mitgliedschaft im Bundestag ausgeübt oder aufgenommen werden, anzuzeigen:

88 1. seinen Beruf, soweit er nicht im Hinblick auf die Mitgliedschaft im Bundestag ruht oder soweit er von der Anzeige nach Absatz 1 Nr. 1 abweicht;

89 2. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens;

90 3. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts;

91 4. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes oder eines sonstigen leitenden Gremiums

¹²⁰ Richter/Furubotn (2003) S. 514.

eines Vereins oder einer Stiftung mit nicht ausschließlich lokaler Bedeutung;

- 92 5. Funktionen in Verbänden oder ähnlichen Organisationen;
- 93 6. Verträge über die Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten, soweit diese nicht in Ausübung eines bereits angezeigten Berufes erfolgen;
- 94 7. Tätigkeiten, die neben dem Beruf und dem Mandat ausgeübt werden, insbesondere die Erstattung von Gutachten, sowie publizistische und Vortragstätigkeiten;
- 95 8. der Abschluß von Vereinbarungen, wonach dem Mitglied des Bundestages während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen;
- 96 9. das Halten und die Aufnahme von Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften, wenn dadurch ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluß auf das Unternehmen begründet wird.
- 97 (3) Bei Tätigkeiten und Verträgen, die während der Mitgliedschaft im Bundestag aufgenommen werden und gemäß Absatz 2 Nr. 2 bis 8 anzeigepflichtig sind, ist auch die Höhe der Einkünfte anzugeben, wenn ein vom Präsidenten festgelegter Mindestbetrag überstiegen wird. Die Höhe der Einkünfte ist bei Tätigkeiten gemäß Absatz 2 Nr. 2 bis 4 und 7, die seit der Aufstellung als Wahlbewerber für den Bundestag aufgenommen worden sind, ab Beginn der Mitgliedschaft im Bundestag anzugeben. Die Höhe der Einkünfte ist auch ab Beginn der Mitgliedschaft im Bundestag anzugeben bei Tätigkeiten und Verträgen, die vor der Mitgliedschaft im Bundestag aufgenommen worden und gemäß Absatz 2 Nr. 5, 6 und 8 anzeigepflichtig sind. Die Anzeigepflicht für die Erstattung von Gutachten, für publizistische und Vortragstätigkeiten gemäß Absatz 2 Nr. 7 entfällt, wenn das Entgelt einen vom Präsidenten festgelegten Mindestbetrag nicht übersteigt. Die Grenzen der Anzeigepflicht von Beteiligungen gemäß Absatz 2 Nr. 9 legt der Präsident fest. Der Präsident erlässt oder ändert die vorgeschriebenen und zusätzlichen Ausführungsbestimmungen über Inhalt und Umfang der Anzeigepflicht, nachdem er das Präsidium und die Fraktionsvorsitzenden unterrichtet hat.
- 98 (4) Die Anzeigepflicht umfaßt nicht die Mitteilung von Tatsachen über Dritte, für die der Abgeordnete gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten geltend machen kann.

99 § 2 Rechtsanwälte

(1) Mitglieder des Bundestages, die gegen Entgelt gerichtlich oder außergerichtlich für die Bundesrepublik Deutschland auftreten, haben dem Präsidenten die Übernahme der Vertretung anzuzeigen, wenn das Honorar einen vom Präsidenten festgelegten Mindestbetrag übersteigt.

100 (2) Mitglieder des Bundestages, die gegen Entgelt zur Besorgung fremder Angelegenheiten gerichtlich oder außergerichtlich gegen die Bundesrepublik Deutschland auftreten, haben dem Präsidenten die Übernahme der Vertretung anzuzeigen, wenn das Honorar einen vom Präsidenten festgelegten Mindestbetrag übersteigt.

101 (3) Absätze 1 und 2 gelten entsprechend bei gerichtlichem oder außergerichtlichem Auftreten insbesondere für oder gegen bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts.

102 § 3 Veröffentlichung

Die Angaben nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 bis 7 und 9 sowie § 4 Abs. 3 werden im Amtlichen Handbuch veröffentlicht.

103 § 4 Spenden

(1) Ein Mitglied des Bundestages hat über Geldspenden und geldwerte Zuwendungen aller Art (Spenden), die ihm für seine politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt wer-

den, gesondert Rechnung zu führen.

- 104 (2) Eine Spende, deren Wert in einem Kalenderjahr 5 000 Euro übersteigt, ist unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe dem Präsidenten anzuzeigen.
- 105 (3) Spenden sind, soweit sie in einem Kalenderjahr einzeln oder bei mehreren Spenden desselben Spenders zusammen den Wert von 10 000 Euro übersteigen, vom Präsidenten unter Angabe ihrer Höhe und Herkunft zu veröffentlichen.
- 106 (4) Für Geldspenden an ein Mitglied des Bundestages findet § 25 Abs. 2 und 4 des Gesetzes über die politischen Parteien entsprechende Anwendung.
- 107 (5) Geldwerte Zuwendungen sind wie Geldspenden zu behandeln mit der folgenden Maßgabe:
- 108 a) 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 im Sinne dieser Vorschrift; sie sind jedoch entsprechend Absatz 2 anzuzeigen.
- 109 b) Geldwerte Zuwendungen, die ein Mitglied des Bundestages als Gastgeschenk in bezug auf sein Mandat erhält, müssen dem Präsidenten angezeigt und ausgehändigt werden; das Mitglied kann beantragen, das Gastgeschenk gegen Bezahlung des Gegenwertes an die Bundeskasse zu behalten. Einer Anzeige bedarf es nicht, wenn der materielle Wert des Gastgeschenks einen Betrag nicht übersteigt, der in den Ausführungsbestimmungen des Präsidenten festgelegt wird (§ 1 Abs. 3).
- 110 (6) Der Präsident entscheidet im Benehmen mit dem Präsidium über die Verwendung angezeigter Gastgeschenke und rechtswidrig angenommener Spenden.

111 **§ 5 Hinweise auf Mitgliedschaft**

Hinweise auf die Mitgliedschaft im Bundestag in beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten sind unzulässig.

112 **§ 6 Interessenverknüpfung im Ausschuß**

Ein Mitglied des Bundestages, das beruflich oder auf Honorarbasis mit einem Gegenstand beschäftigt ist, der in einem Ausschuß des Bundestages zur Beratung ansteht, hat als Mitglied dieses Ausschusses vor der Beratung eine Interessenverknüpfung offenzulegen, soweit sie nicht aus den gemäß § 3 veröffentlichten Angaben ersichtlich ist.

113 **§ 7 Rückfrage**

In Zweifelsfragen ist das Mitglied des Bundestages verpflichtet, sich durch Rückfragen beim Präsidenten über den Inhalt seiner Pflichten aus diesem Abschnitt zu vergewissern.

114 **§ 8 Verfahren**

(1) Bestehen Anhaltspunkte dafür, daß ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten gemäß §§ 1 bis 6 verletzt hat, ermittelt der Präsident, nachdem er das betroffene Mitglied angehört hat. Er kann von dem betroffenen Mitglied ergänzende Auskünfte zur Erläuterung seiner Anzeige verlangen. Er kann den Vorsitzenden der Fraktion, der das betroffene Mitglied angehört, um eine Stellungnahme bitten.

- 115 (2) Stellt der Präsident fest, daß ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten gemäß §§ 1 bis 6 verletzt hat, unterrichtet er das Präsidium und die Fraktionsvorsitzenden in einer gemeinsamen vertraulichen Sitzung; die Fraktionsvorsitzenden können sich durch einen stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden vertreten lassen. Wird der Feststellung des Präsidenten widersprochen, setzt er seine Ermittlungen fort. Gegen die abschließende Feststellung des Präsidenten ist ein Widerspruch nicht zulässig.

- 116 (3) Die Feststellung des Präsidenten, daß ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten gemäß §§ 1 bis 6 verletzt hat, wird als Drucksache veröffentlicht. Die Feststellung, daß eine Verletzung nicht vorliegt, kann der Präsident veröffentlichen; sie wird veröffentlicht, falls das betroffene Mitglied des Bundestages es verlangt.
- 117 (4) Bestehen Anhaltspunkte gegen ein Mitglied des Präsidiums oder gegen einen Fraktionsvorsitzenden, nimmt das betroffene Mitglied des Bundestages an Sitzungen gemäß Absatz 2 nicht teil. Anstelle eines betroffenen Fraktionsvorsitzenden wird sein Stellvertreter gemäß Absatz 1 angehört und gemäß Absatz 2 unterrichtet. Bestehen Anhaltspunkte dafür, daß der Präsident seine Pflichten gemäß §§ 1 bis 6 verletzt hat, hat sein Stellvertreter nach den Vorschriften der Absätze 1 bis 3 zu verfahren.
- 118 **§ 9 Unzulässige Bezüge**
- (1) Ein Mitglied des Bundestages darf für die Ausübung des Mandats keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen.
- (2) Bestehen Anhaltspunkte dafür, daß ein Verstoß gegen Absatz 1 vorliegt, findet § 8 Anwendung.

Zitierempfehlung: Alexander Fritzsche, HFR 2004, S. 35 ff.