



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 A 1.08

Verkündet
am 30. September 2009
Bech
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. September 2009
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Graulich,
Vormeier, Dr. Bier und Dr. Möller

für Recht erkannt:

Der Bescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 23. April 2008 wird aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger gehört mit kurzen Unterbrechungen seit dem Jahr 1983 dem Deutschen Bundestag - seit 1989 als Mitglied der SPD-Fraktion - an und wird mit Ablauf der 16. Wahlperiode aus dem Parlament ausscheiden. Von Oktober 1998 bis November 2005 war er Bundesminister des Innern. Nach seinem Ausscheiden aus der Bundesregierung nahm der Kläger ab dem 1. Januar 2006 neben seinem Abgeordneten-Mandat seinen Beruf als Rechtsanwalt wieder auf. Er ist als Einzelanwalt tätig und hat darüber hinaus die ...-Rechtsanwalts-gesellschaft mbH gegründet. Die Beteiligten streiten über den Umfang der Anzeigepflicht, die der Kläger nach den sog. Transparenzregeln des Deutschen Bundestages - bestehend aus den §§ 44a Abs. 4, 44b des Abgeordnetengesetzes (AbgG), den als Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages verabschiedeten Verhaltensregeln für dessen Mitglieder (VR) und den hierzu von dem Präsidenten des Deutschen Bundestages erlas-

senen Ausführungsbestimmungen (AB) - im Hinblick auf seine Rechtsanwalts-tätigkeit zu erfüllen hat, und die Rechtmäßigkeit von Sanktionen, die gegen ihn auf Grund des Vorwurfs verhängt worden sind, dieser Verpflichtung in den Jah-ren 2006 und 2007 nicht in dem erforderlichen Umfang nachgekommen zu sein.

- 2 Mit Schreiben vom 5. Juli 2007 zeigte der Kläger gegenüber dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unter Bezugnahme auf die Verhaltensregeln an, dass er als Rechtsanwalt bisher ausschließlich beratend tätig geworden sei. Seine Umsätze lägen seit dem 1. Januar 2006 sowohl auf den Monat als auch auf das Jahr bezogen über einem Betrag, der in die Einkommensstufe 3 im Sin-ne des § 3 VR einzuordnen sei. Auf Grund seiner Verpflichtung zur anwaltlichen Verschwiegenheit sehe er sich außerstande, die Umsätze auf einzelne Mandate aufgeschlüsselt darzustellen. Die Bundestagsverwaltung veröffentlichte hierauf nach § 3 VR die Angabe „Rechtsanwalt, Berlin“. Unter dem 13. Juli 2007 wies sie den Kläger darauf hin, dass er gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 VR i.V.m. Nr. 3 AB seine einzelnen Vertragspartner bzw. Mandanten und den genauen Betrag der Einkünfte, den er von diesen erhalten habe, anzeigen müsse. Gemäß § 1 Abs. 5 VR und Nr. 8 AB könne dies im Geltungsbereich von Zeugnisverweigerungsrechten oder Verschwiegenheitspflichten in anonymisier-ter Form, etwa durch die Angabe „Mandant 1“, „Mandant 2“ usw. geschehen. Sofern nicht der Kläger selbst, sondern die ...-Rechtsanwalts-gesellschaft mbH in direkten Vertragsbeziehungen zu Mandanten stehe, seien diese Mandanten und die von ihnen gezahlten Honorare nicht anzuzeigen. Der Kläger machte daraufhin unter dem 2. Oktober 2007 geltend, er dürfe mandatsinterne Sach-verhalte auch in anonymisierter Form nicht an Dritte weitergeben. Zudem werde durch die vorgesehene Regelung allenfalls eine scheinbare Anonymisierung bewirkt. Werde ein Mandat durch eine öffentliche Gerichtsverhandlung oder durch andere Umstände bekannt, sei ohne Weiteres ein Rückschluss auf die Höhe der jeweiligen Vergütung möglich. Dies gelte jedenfalls dann, wenn der betroffene Abgeordnete nur eine überschaubare Anzahl von Mandaten betreue. Im Übrigen stelle sich die bisherige Regelung, nach der eine Offenlegung der auf einzelne Mandate entfallenden Vergütungen nicht verlangt werde, wenn Abgeordnete eine Anwaltstätigkeit nicht als Einzelanwälte, sondern im Rahmen einer Anwalts-GmbH oder einer Sozietät ausübten, als willkürlich dar.

- 3 Mit Schreiben vom 18. Oktober 2007 bezog sich der Präsident des Deutschen Bundestages auf Medienberichte über eine Tätigkeit des Klägers für einen Deutschen Elektrokonzern und erinnerte diesen an die nach seiner Auffassung bestehende Verpflichtung zur Übermittlung mandatsbezogener Angaben. Der Kläger entgegnete unter dem 23. Oktober 2007, weder das Abgeordnetengesetz noch die Verhaltensregeln hätten die Vorschrift des § 203 Abs. 1 Nr. 3 StGB, die eine Verletzung der anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht zum Schutz der Mandanten mit Strafe bedrohe, eingeschränkt. Im Gegenteil hätten die Ausführungsbestimmungen gemäß § 1 Abs. 5 VR sicherzustellen, dass die Anzeigepflicht nicht in Kollision mit Zeugnisverweigerungsrechten oder Verschwiegenheitspflichten gerate.
- 4 Mit Datum vom 6. November 2007 gab der Präsident des Deutschen Bundestages dem Vorsitzenden der SPD-Fraktion Gelegenheit zur Stellungnahme, die dieser nicht wahrnahm. Unter demselben Datum bat er den Kläger förmlich um Mitteilung der von ihm übernommenen einzelnen anwaltlichen Mandate und der durch diese erzielten Bruttoeinkünfte. Wenn nicht anders bezeichnet, werde davon ausgegangen, dass die angezeigten Tätigkeiten nicht von der ...-Rechtsanwalts-gesellschaft mbH wahrgenommen worden seien. Der Kläger gab am 8. November 2007 an, dass sämtliche anwaltlichen Mandate, die er seit Januar 2006 wahrgenommen habe, mit Beträgen vergütet worden seien, die die in § 1 Abs. 3 VR genannten Summen überstiegen hätten. Er sei bis auf einen Fall, in dem er auch die gerichtliche Vertretung in einem Zivilprozess übernommen habe, beratend tätig gewesen.
- 5 Mit gleichlautenden Schreiben vom 14. Januar 2008 setzte der Präsident des Deutschen Bundestages die Mitglieder des Präsidiums und die Vorsitzenden der Fraktionen davon in Kenntnis, dass der Kläger seiner Anzeigepflicht seit dem 1. Januar 2006 nicht in dem erforderlichen Umfang nachgekommen sei. Er führte weiter aus, nach dem Wortlaut und der Systematik der Verhaltensregeln seien Einzelanwälte und in Sozietäten tätige Anwälte im Hinblick auf die Anzeigepflicht unterschiedlich zu behandeln. Eine Verpflichtung zur Anzeige einzelner Mandanten bestehe nur bei unmittelbaren Vertragsbeziehungen zwischen

den rechtsanwaltlich tätigen Abgeordneten und den Mandanten, die im Verhältnis der Mitglieder einer Anwaltssozietät, die in der Rechtsform einer Kapital- oder Personengesellschaft betrieben werde, und deren Auftraggebern regelmäßig nicht gegeben seien. Darüber hinaus seien Gewinne aus Gesellschaftsbeteiligungen nach § 1 Abs. 3 VR i.V.m. § 1 Abs. 2 Nr. 6 VR nicht anzeigepflichtig. Dies gelte auch für Gewinne aus der Beteiligung an einer Anwaltssozietät. Im Rahmen einer durch Schreiben des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 18. Januar 2008 eingeleiteten weiteren Anhörung wies der Kläger darauf hin, dass er die Rechtsanwaltskammer Berlin um eine Stellungnahme zu der Frage des zulässigen Umfangs von Angaben anwaltlich tätiger Bundestagsabgeordneter gegenüber der Bundestagsverwaltung gebeten habe.

- 6 Am 20. Februar 2008 stellte das Präsidium des Deutschen Bundestages nach § 8 Abs. 2 Satz 3 VR fest, dass der Kläger seine Pflichten nach den Verhaltensregeln verletzt habe, indem er anwaltliche Mandate, die er seit dem 1. Januar 2006 wahrgenommen habe und die mit Beträgen vergütet worden seien, die die Freibeträge nach den Transparenzregeln überstiegen, nicht nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3 VR i.V.m. Nr. 3 und 8 AB angezeigt habe. Der Präsident des Deutschen Bundestages teilte dem Kläger diese Entscheidung mit und gab ihm Gelegenheit zur Stellungnahme im Hinblick auf die Festsetzung eines Ordnungsgeldes nach § 8 Abs. 4 VR. Die Feststellung des Präsidiums wurde als Drucksache des Deutschen Bundestages Nr. 16/8190 veröffentlicht.
- 7 Mit Schreiben vom 26. März 2008 übersandte der Kläger einen Beschluss der Rechtsanwaltskammer Berlin vom 13. März 2008, durch dessen Inhalt er sich in seiner Rechtsauffassung bestätigt sah. Ferner gab er an, dass er seit dem Jahr 2006 insgesamt sieben Anwaltsmandate wahrgenommen habe und die Einkünfte aus diesen Tätigkeiten in einem Fall der Stufe zwei und im Übrigen der Stufe drei nach § 3 VR zuzuordnen seien. Insoweit erklärte er sich mit einer Veröffentlichung ausdrücklich einverstanden. Weitergehende einzelmandatsbezogene Angaben könne er nicht machen, da sonst bei allen sieben Mandaten die Gefahr einer Aufdeckung der Anonymität bestehe.

Am 23. April 2008 setzte das Präsidium des Deutschen Bundestages nach § 44a Abs. 4 Satz 2 AbgG i.V.m. § 8 Abs. 4 Satz 1 bis 3 VR ein Ordnungsgeld in Höhe von drei Monatsbezügen der Abgeordnetenentschädigung (22 017 €) gegen den Kläger fest. Der Präsident des Deutschen Bundestages machte dieses Ordnungsgeld mit Bescheid vom selben Tage gemäß § 44a Abs. 4 Satz 3 AbgG i.V.m. § 8 Abs. 4 Satz 4 VR geltend. In der Begründung der Entscheidung wird ausgeführt, der Kläger habe trotz wiederholter Aufforderungen auch unter Berücksichtigung des Schreibens vom 26. März 2008 nicht die erforderlichen Angaben zu den von ihm wahrgenommenen anwaltlichen Mandaten übermittelt. Die nicht ordnungsgemäß angezeigten Einkünfte beliefen sich, wie sich aus den mitgeteilten Einkommensstufen ergebe, auf mindestens 45 500 €. Zu seinen Gunsten sei zu berücksichtigen, dass er sich der Anzeigepflicht nicht grundsätzlich verschließe, sondern sich auf gegenüber Dritten bestehende Rechtspflichten berufe.

- 9 Am 20. Mai 2008 hat der Kläger Klage erhoben.
- 10 Zur Begründung führt er ergänzend zu seinem bisherigen Vortrag im Verwaltungsverfahren aus: Die von dem Präsidenten des Deutschen Bundestages erlassenen Ausführungsbestimmungen, die keinen Gesetzescharakter hätten, könnten für sich genommen die Reichweite der in § 43a Abs. 2 BRAO gesetzlich normierten und durch § 203 Abs. 1 Nr. 3 StGB strafbewehrten anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht nicht definieren oder diese gar einschränken. Der Zweck der Transparenzregeln, der in der Ermöglichung öffentlicher Kontrolle bestehe, werde erreicht, wenn der rechtsanwaltlich tätige Abgeordnete ebendiese Tätigkeit, die Zahl der betreuten Mandate und die auf das einzelne Mandat bezogene Einkommensstufe angebe. Dies habe er, der Kläger, getan. Weitergehende Angaben veröffentliche der Präsident des Deutschen Bundestages nicht. Diesem stehe eine Aufsicht über frei gewählte Abgeordnete, die darüber hinausgehende Kenntnisse rechtfertigen könne, nicht zu. Der Umstand, dass Sozietätsanwälte von der Beklagten nicht zu Angaben über Mandatsverhältnisse herangezogen würden, habe seinen Grund darin, dass nicht beteiligte Dritte - die Sozien - geschützt werden müssten. Demgegenüber werde im Zusammenhang mit den Anzeigepflichten der Einzelanwälte auf die Rechte Dritter

- die Mandanten dieser Anwälte - in gleichheitswidriger Weise keine Rücksicht genommen.

11 Der Kläger beantragt,

den Beschluss des Präsidiums des Deutschen Bundestages vom 20. Februar 2008 und den Bescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 23. April 2008 aufzuheben.

12 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

13 Sie führt aus, durch § 44a Abs. 4, § 44b Nr. 5 AbgG werde eine Mitteilungspflicht des als Rechtsanwalt tätigen Abgeordneten statuiert, die die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht von Gesetzes wegen einschränke. Aus den Ausführungsbestimmungen - insbesondere aus Nr. 8 AB - ergebe sich keine weitere Einschränkung der Pflicht zur Verschwiegenheit, sondern vielmehr eine Begrenzung der Anzeigepflicht. Die Zuordnung der anzuzeigenden Einkünfte zu den Einkommensstufen des § 3 VR habe im Interesse einer einheitlichen Handhabung der Präsident des Deutschen Bundestages als objektive Prüfungsinstanz vorzunehmen. Sozietätsanwälte unterlägen im Gegensatz zu Einzelanwälten nach dem Sinn und Zweck der Transparenzregeln keinen Anzeigepflichten im Hinblick auf einzelne Mandate, da die mandantschaftlichen Verhältnisse durch die Sozietät mediatisiert und etwaige Abhängigkeiten relativiert würden.

II

14 Die Klage ist zulässig (1.). Sie ist unbegründet, soweit sie sich gegen den eine Pflichtverletzung des Klägers feststellenden Beschluss des Präsidiums des Deutschen Bundestages vom 20. Februar 2008 richtet (2.a)). Soweit der Kläger den Ordnungsgeldbescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 23. April 2008 angreift, ist der Klage Erfolg beschieden (2.b)).

- 15 1. Die Klage ist als Anfechtungsklage zulässig.
- 16 a) Sie ist zulässigerweise zum Bundesverwaltungsgericht erhoben worden. § 50 Abs. 1 Nr. 5 VwGO begründet die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für Klagen gegen Maßnahmen und Entscheidungen nach § 44a des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz - AbgG) in der Fassung, die diese Vorschrift durch Art. 1 Nr. 1 des Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 22. August 2005 (BGBl I S. 2482) gefunden hat, und nach den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Verhaltensregeln - VR) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Dezember 1986 (BGBl 1987 I S. 147), zuletzt geändert durch Beschluss vom 30. Juni 2005, Bekanntmachung vom 12. Juli 2005 (BGBl I S. 2512). Aus dieser Sonderzuweisung für Klagen gegen Akte zur Durchführung der Transparenzregeln des Deutschen Bundestages, zu denen neben den genannten Vorschriften auch die von dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unter dem 30. Dezember 2005 bekannt gemachten Ausführungsbestimmungen (AB) zu den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (BGBl 2006 I S. 10) gehören, folgt zugleich, dass die betreffenden Streitigkeiten im Sinne des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO verwaltungsrechtlicher und nicht verfassungsrechtlicher Natur sind.
- 17 b) Die Anfechtungsklage ist nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft, denn sie richtet sich gegen Verwaltungsakte. Im Hinblick auf den angefochtenen Ordnungsgeldbescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 23. April 2008 ist die Handlungsform des Verwaltungsaktes durch § 44a Abs. 4 Satz 3 AbgG ausdrücklich vorgeschrieben und hier auch eingehalten.
- 18 Die Rechtsqualität eines Verwaltungsaktes hat jedoch auch der von dem Kläger angegriffene Beschluss des Präsidiums des Deutschen Bundestages vom 20. Februar 2008, mit dem festgestellt wurde, dass der Kläger die ihm nach den Verhaltensregeln obliegenden Pflichten verletzt habe. Namentlich kommt

diesem Rechtsakt Regelungsqualität und Außenwirkung im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG zu.

- 19 Die Regelungswirkung eines feststellenden Verwaltungsaktes liegt darin, dass rechtserhebliche Eigenschaften in Bezug auf einen Einzelfall verbindlich und in einer der Rechtsbeständigkeit fähigen Weise festgestellt oder abgelehnt werden (Urteil vom 16. Januar 2007 - BVerwG 6 C 15.06 - Buchholz 300 § 189 GVG Nr. 1 S. 5). Indizien dafür, dass eine Feststellung mit einer solchen Regelungswirkung versehen ist und nicht nur schlicht getroffen wird, sind ihre ausdrückliche Erwähnung in einer Norm, eine in einem besonderen Verfahren durchgeführte Prüfung ihrer Voraussetzungen und an sie anknüpfende weitere Wirkungen (vgl. Urteile vom 16. Januar 2003 - BVerwG 7 C 31.02 - BVerwGE 117, 322 <326 f.> = Buchholz 451.221 § 24 KrW-AbfG Nr. 3 S. 7 f. und vom 16. Januar 2007 a.a.O. S. 5 f.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 35 Rn. 51). Ein auf die Herstellung einer Regelungswirkung gerichteter rechtlicher Rahmen ist für die dem Präsidium des Deutschen Bundestages obliegende Feststellung, dass ein Abgeordneter seine Pflichten nach den Verhaltensregeln verletzt hat, gegeben, denn sie ist in § 8 Abs. 2 Satz 3 VR ausdrücklich vorgesehen und schließt ein in § 8 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 und 2 VR im Einzelnen geregeltes Überprüfungsverfahren ab. Von ihrem materiellen Gehalt her stellt sie nach der in § 8 Abs. 2 Satz 1 VR vorgesehenen Ermahnung die zweite Stufe der in den Verhaltensregeln vorgesehenen Sanktionen dar, die der dritten Stufe in Gestalt der Festsetzung eines Ordnungsgeldes nach § 44a Abs. 4 Satz 2 und 3 AbgG i.V.m. § 8 Abs. 4 VR vorausgehen muss und auf der diese Entscheidung aufbaut.
- 20 Außenwirkung hat die in Rede stehende Feststellung, weil sie mit ihrer an den Vorwurf eines persönlichen Fehlverhaltens anknüpfenden Sanktionswirkung den Abgeordneten zumindest auch in seinen Individualinteressen betrifft. Zudem bedarf sie, anders als dies regelmäßig bei Gremienbeschlüssen (vgl. die Beispiele bei: Pietzcker, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand Oktober 2008, § 42 Abs. 1 Rn. 60; Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl. 2007, Anh § 42 Rn. 85) und vor allem auch bei der gleichfalls von dem Präsidium des Deutschen Bundestages zu beschließenden Festsetzung eines Ordnungsgel-

des nach § 8 Abs. 4 Satz 1 bis 3 VR der Fall ist, nicht der Umsetzung durch ein ausführendes Organ, hier in Gestalt des Präsidenten des Deutschen Bundestages. Dieser wird, wenn er dem betroffenen Abgeordneten die von dem Präsidium getroffene Feststellung einer Pflichtverletzung mitteilt, lediglich als Bote tätig und bewirkt so - unabhängig von der gemäß § 8 Abs. 2 Satz 4 VR weiterhin vorzunehmenden Veröffentlichung als Drucksache - die Bekanntgabe des Feststellungsbeschlusses nach § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG.

- 21 2. In der Sache erweist sich der Feststellungsbeschluss des Präsidiums des Deutschen Bundestages vom 20. Februar 2008 als rechtmäßig, so dass die Klage insoweit erfolglos bleiben muss (a)); der Ordnungsgeldbescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 23. April 2008 ist demgegenüber aufzuheben, weil er wegen Ermessensfehlerhaftigkeit rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1, § 114 Satz 1 VwGO) (b)).
- 22 a) Rechtsgrundlage des angefochtenen Präsidiumsbeschlusses vom 20. Februar 2008 ist § 8 Abs. 2 Satz 3 VR. Die dort vorgesehene Feststellung eines Verstoßes gegen die Verhaltensregeln war - wenn auch in die Kompetenz des Präsidenten des Deutschen Bundestages gelegt - als Sanktion bereits in § 8 Abs. 2 VR in seiner bis zum 17. Oktober 2005 geltenden früheren Fassung (Bekanntmachung vom 18. Dezember 1986 <BGBl 1987 I S. 147>) vorgesehen. Sie wird von § 44a Abs. 4 AbgG in seiner seit dem 18. Oktober 2005 geltenden Fassung, obwohl in dieser als Sanktion nur das neu geschaffene Ordnungsgeld (vgl. dazu: BTDrucks 15/5671 S. 1 und BTDrucks 15/5846 S. 11) ausdrückliche Erwähnung gefunden hat, vorausgesetzt.
- 23 aa) Der Feststellungsbeschluss vom 20. Februar 2008 leidet nicht an formellrechtlichen Mängeln. Insbesondere sind die in § 8 Abs. 1 und 2 VR geregelten verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die getroffene Feststellung eingehalten.
- 24 Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 VR hat der Präsident des Deutschen Bundestages, wenn Anhaltspunkte für eine Pflichtverletzung eines Abgeordneten bestehen,

diesem zwingend die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Die Einholung ergänzender Auskünfte nach Einleitung einer Prüfung steht gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 VR in seinem Ermessen. Der Kläger hatte in dem mit der Verwaltung bzw. dem Präsidenten des Deutschen Bundestages von Juli 2007 bis Februar 2008 geführten Schriftverkehr mehrfach Gelegenheit zur Stellungnahme. Aus dem Zusammenhang des von der Beklagten vorgelegten Vorgangs ergibt sich, dass das Schreiben des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 18. Oktober 2007 als Anhörung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 VR und dessen Anfrage vom 6. November 2007 als Einholung ergänzender Auskünfte nach § 8 Abs. 1 Satz 2 VR bewertet worden ist. Gegen dieses Vorgehen ist nichts zu erinnern.

- 25 Die aus § 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 und 3 VR ableitbaren Erfordernisse der Einräumung einer Stellungnahmemöglichkeit für den Vorsitzenden der Fraktion des Klägers, der Mitteilung des Überprüfungsresultates an die Präsidiumsmitglieder und die Fraktionsvorsitzenden sowie einer weiteren Anhörung des Klägers sind mit den Schreiben des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 6. November 2007, 14. Januar 2008 und 18. Januar 2008 erfüllt worden. Das Präsidium des Deutschen Bundestages war nicht verpflichtet, mit seiner Entscheidung die rechtliche Stellungnahme abzuwarten, um die der Kläger die Rechtsanwaltskammer Berlin am Anfang des Jahres 2008 gebeten hatte. Es ist im Übrigen nicht ersichtlich, weshalb der Kläger gehindert gewesen sein sollte, sich zu einem früheren Zeitpunkt an die Rechtsanwaltskammer zu wenden und so einer Verzögerung des Verfahrens vorzubeugen.
- 26 bb) Das Präsidium des Deutschen Bundestages hat zutreffend einen Verstoß des Klägers gegen die Verhaltensregeln festgestellt.
- 27 (1) Der Kläger ist der Pflicht zur Anzeige von neben dem Abgeordnetenmandat ausgeübten entgeltlichen Tätigkeiten, die ihm nach § 1 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3, 5 und 6 VR und Nr. 1, 3 und 8 AB obliegt, in den Jahren 2006 und 2007 nicht ordnungsgemäß nachgekommen. Diese allgemeine Pflicht trifft auch rechtsanwaltlich tätige Abgeordnete, für die § 2 VR nur insoweit eine - hier nicht einschlägige - spezielle Regelung vorsieht, als sie gegen Entgelt für oder gegen

die Bundesrepublik Deutschland oder bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts auftreten.

- 28 Nach § 1 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 5 und 6 VR, Nr. 1, 3 und 8 AB ist jeder Abgeordnete verpflichtet, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages binnen drei Monaten grundsätzlich jede einzelne neben dem Abgeordnetenmandat wahrgenommene entgeltliche Tätigkeit unter Bezeichnung der Art der Tätigkeit sowie des Namens und des Sitzes des Vertragspartners anzuzeigen. Erleichterungen ergeben sich insofern, als Freiberufler und Selbständige nach Nr. 3 AB bei Unterschreitung der Freibeträge nach § 1 Abs. 3 VR von 1 000 € im Monat oder 10 000 € im Jahr von der Angabe ihrer Vertragspartner befreit sind und im Falle einer gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht, wie sie gemäß § 43a Abs. 2 BRAO, § 2 Abs. 1 BORA u.a. für Rechtsanwälte besteht, nach § 1 Abs. 5 VR und Nr. 8 AB ebenfalls nicht der Vertragspartner, sondern nur die Art der Tätigkeit in dem einzelnen Vertrags- oder Mandatsverhältnis angegeben werden muss. Bezogen auf die Zeit vor dem Erlass des Präsidiumsbeschlusses vom 20. Februar 2008 hat der Kläger mithin gegen die allgemeine Anzeigepflicht zunächst deshalb verstoßen, weil er dem Präsidenten des Deutschen Bundestages nicht die von ihm wahrgenommenen zeitlich individualisierten einzelnen Anwaltsmandate unter Angabe der Mandanten in anonymisierter Form und der jeweiligen Art der Tätigkeit bekanntgegeben, sondern sich insoweit auf die Meldung seiner Tätigkeit als Einzelanwalt und die Mitteilung beschränkt hat, bis auf einen Fall, in dem er auch die gerichtliche Vertretung in einem Zivilprozess übernommen habe, beratend tätig gewesen zu sein.
- 29 § 1 Abs. 3 VR und Nr. 3 AB verlangen weiter, dass für jede nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 VR anzeigepflichtige Tätigkeit die erzielten Bruttoeinkünfte angezeigt werden, sofern diese die Freibeträge von 1 000 € gerechnet auf den Monat oder 10 000 € bezogen auf das Jahr übersteigen. Nach § 1 Abs. 6 VR und Nr. 1 AB hat dies binnen einer Frist von drei Monaten nach dem Zufluss der Einkünfte zu geschehen. Für Angehörige von Berufen, die wie Rechtsanwälte einer beruflichen Pflicht zur Verschwiegenheit unterliegen, gelten in diesem Zusammenhang gemäß § 1 Abs. 5 VR und Nr. 8 AB keine Besonderheiten. Allerdings findet für die Einkünfte gemäß § 3 VR eine Anonymisierung in Form der Zuord-

nung zu einer von drei Einkommensstufen statt. Dies geschieht jedoch nicht bereits auf der Ebene der Anzeige in Gestalt einer Selbsteinstufung durch den jeweiligen Abgeordneten, sondern erst auf der Ebene der Veröffentlichung der angezeigten Einkünfte durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages als zuständiger Stelle. Der Kläger hat daher - bezogen wiederum auf die Zeit vor dem Erlass des Präsidiumsbeschlusses vom 20. Februar 2008 - die ihm obliegende Anzeigepflicht auch dadurch verletzt, dass er nicht den genauen Betrag der mit jedem einzelnen Mandat verbundenen Bruttoeinkünfte innerhalb von drei Monaten nach deren Zufluss angezeigt, sondern dem Präsidenten des Deutschen Bundestages lediglich mitgeteilt hat, dass seine sämtlichen Umsätze sowohl monatlich als auch jährlich über einem der Einkommensstufe 3 nach § 3 VR entsprechenden Betrag gelegen hätten und dass sämtliche Mandate höher als mit den in § 1 Abs. 3 VR genannten Freibeträgen vergütet worden seien.

- 30 Der Kläger hat die Pflichtverletzungen vorsätzlich und damit schuldhaft begangen. Er hat die Erfüllung der durch die Transparenzregeln statuierten Anzeigepflicht ungeachtet der von dem Präsidenten des Deutschen Bundestages gegebenen Erläuterungen verweigert. Dass er die rechtliche Tragfähigkeit der Verpflichtung bezweifelte und in der Absicht handelte, gegebenenfalls eine gerichtliche Klärung herbeizuführen, schließt ein vorsätzliches Handeln nicht aus. Dem Kläger kommt auch nicht etwa ein unvermeidbarer Irrtum über die Erlaubtheit seines Handelns zugute; vielmehr musste er mit der Möglichkeit rechnen, dass die Rechtsauffassung des Präsidenten des Deutschen Bundestages der gerichtlichen Prüfung standhalten würde.
- 31 (2) Die Anzeigepflicht nach den Transparenzregeln und ihre Anwendung im Streitfall stehen im Einklang mit der Verfassung.
- 32 (a) Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG für Gerichte und Behörden verbindlichen Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - (BVerfGE 118, 277 ff.) über einen Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG zwischen neun Mitgliedern des sechzehnten Deutschen Bundestages als Antragstellern sowie dem Deutschen Bundestag und seinem Präsidenten als Antragsgegnern einen Verstoß der Transparenzre-

geln gegen das Grundgesetz - bei Stimmgleichheit gemäß § 15 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG - verneint. Das Bundesverfassungsgericht hat sich nicht auf eine verfassungsrechtliche Prüfung der formell-gesetzlichen Bestimmungen der §§ 44a Abs. 4, 44b AbgG beschränkt, sondern diese Prüfung in einem umfassenden Zugriff ausdrücklich auf die Bestimmungen der §§ 1, 3 und 8 VR sowie der Nr. 3 und 8 AB im Sinne unmittelbar bindender Rechtssätze erstreckt (vgl. BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 281 und S. 360 oben sowie Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. 4, Stand: Januar 2009, Art. 38 Rn. 223a, 223c; Janz/Latotzky, NWVBI 2007, 385 <387>). Alleinige verfassungsrechtliche Maßstabsnormen sind danach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 GG. Dabei dient Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht nur dem verfassungsrechtlichen Schutz des Abgeordneten als Mandatsträger, sondern gewährleistet auch die Berücksichtigung seiner Individualinteressen als Privatperson. Entsprechendes gilt für die Beachtung der Belange Dritter. Die betroffenen Rechtsgüter sind im Rahmen der Gesetzgebung nach Art. 38 Abs. 3 GG einem angemessenen Ausgleich zuzuführen. Grundrechtliche Gewährleistungen sind daneben nicht einschlägig (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 320 und S. 354 f.).

- 33 Der Zweck der Transparenzregeln besteht darin, die von dem Abgeordneten neben dem Mandat wahrgenommenen beruflichen und sonstigen Verpflichtungen mitsamt den erzielten Einkünften sowie die daraus möglicherweise resultierenden Interessenverflechtungen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten für die Wähler sichtbar zu machen. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich. Die Kenntnis von Interessenverflechtungen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten der Abgeordneten ist nicht nur für die Wahlentscheidung der Bürger wichtig. Sie sichert auch die Fähigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Mitglieder, das Volk als Ganzes, unabhängig von verdeckter Beeinflussung durch zahlende Interessenten, zu vertreten (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 352 ff.).
- 34 (β) Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung der Transparenzregeln hat das Bundesverfassungsgericht die darin normierten Verpflichtungen der Abgeordneten unter den Gesichtspunkten der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Ange-

messenheit im Einzelnen überprüft und sie auch unter Berücksichtigung der privaten Interessen der Abgeordneten sowie der etwa berührten Belange Dritter insgesamt als verfassungsgemäß beurteilt (Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 363 ff.). Gebilligt hat es die Transparenzregeln namentlich auch insoweit, als sie von den Abgeordneten grundsätzlich die Angabe jeder einzelnen neben ihrer Haupttätigkeit entgeltlich ausgeübten Tätigkeit einschließlich des erzielten Entgelts - bei Rechtsanwälten also jedes Mandats und des dafür gezahlten Honorars - verlangen. Denn nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts erfordert der mit den Transparenzregeln verfolgte Gemeinwohlbelang der Aufdeckung von für das Abgeordnetenmandat erheblichen Interessenverknüpfungen eine praktisch wirksame Regelung, die sich auf alle genannten Angaben erstreckt. In der Abwägung zwischen der Verfehlung des Regelungsziels und dem Risiko vermeidbarer Belastungen des Abgeordneten muss nicht von vornherein und vorrangig Letzteres ausgeschlossen werden (Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 372).

- 35 Ebenso wenig ist die normierte Anzeigepflicht deswegen als verfassungswidrig zu beurteilen, weil die von den Abgeordneten gegenüber dem Präsidenten des Deutschen Bundestages anzugebenden genauen Einkommensbeträge nur nach Umrechnung in drei Einkommensstufen (Stufe 1: 1 000 bis 3 500 Euro; Stufe 2: 3 501 bis 7 000 Euro; Stufe 3: über 7 000 Euro) der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 374) ausgeführt, es möge zwar zutreffen, dass eine Veröffentlichung von Einkünften in ihrer jeweiligen Höhe dem Idealbild eines offenen, in jeder Hinsicht überschaubaren Prozesses politischer Willensbildung mehr entspreche. Indes sei auch eine lediglich nach Stufen pauschalisierte Angabe der Höhe der Einkünfte, zumal in Verbindung mit den weiteren zu veröffentlichenden Angaben, ein taugliches Mittel, auf mögliche, die Unabhängigkeit des Abgeordneten beeinträchtigende Interessenverknüpfungen und ihren Umfang hinzuweisen. Die Eignung des zur Verfolgung eines Regelungsziels eingesetzten Mittels werde nicht dadurch ausgeschlossen, dass noch wirkungsstärkere Mittel hätten eingesetzt werden können. Das Bundesverfassungsgericht hat also das Zurückbleiben der veröffentlichten hinter den eingereichten Einkommensangaben mit der Erwägung gerechtfertigt, dass auch die Veröffentli-

chung der genauen Einkommensangaben durch den Zweck der Transparenzregeln gedeckt wäre. Abgesehen davon lassen sich für die tatsächlich getroffene Regelung unabhängig von der Zulässigkeit einer anderen Regelung weitere Rechtfertigungsgründe anführen: Die Zuordnung zu einer Einkommensstufe, die der Präsident des Deutschen Bundestages auf Grund seiner Kenntnis des konkreten Betrages der Einkünfte vornimmt, bietet im Gegensatz zu einer Selbsteinstufung durch den einzelnen Abgeordneten in von keiner Seite zu bezweifelnden Weise Gewähr für eine korrekte und gleichmäßige Anwendung der Einkommensstufen. Weiter wird der Präsident des Deutschen Bundestages durch die in Rede stehenden Angaben rechtzeitig auf etwaige kritische Fälle aufmerksam werden und so in die Lage versetzt, durch ein kollegiales Gespräch mit den betroffenen Abgeordneten unter Umständen größeren Schaden für das Ansehen des Einzelnen und das Parlament insgesamt abzuwenden (in diesem Sinne bereits für die frühere Fassung der Verhaltensregeln: Roll, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 19 Rn. 17). Auch kann er, sofern sich auf Grund von Anzeigen entsprechende Verdachtsmomente ergeben, Ermittlungen im Hinblick auf die Annahme von nach § 44a Abs. 2 AbgG unzulässigen Zuwendungen oder Vermögensvorteilen einleiten. Darüber hinaus darf die präventive Wirkung der Verpflichtung zur Angabe der genauen Einkünfte nicht unterschätzt werden. Auf Aktivitäten, die unter Umständen nicht völlig bedenkenfrei sind, wird ein Abgeordneter, der nicht nur eine pauschale Einkommensstufe angeben, sondern die erzielten Einkünfte dem Präsidenten des Deutschen Bundestages offenlegen muss, im Zweifel verzichten (vgl. Roll, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 19 Rn. 17). Nach den Gesetzesmaterialien zur Neufassung des § 44a AbgG (BTDrucks 15/5671 S. 4) ist die präventive Wirkung der Transparenzregeln von der Regelungsabsicht des Gesetzgebers mitumfasst. Schließlich können die praktischen Kenntnisse, die der Präsident durch die Anzeige der Einkünfte von Abgeordneten aus Tätigkeiten neben dem Mandat erlangt, Anlass dafür sein, dass er die Ausführungsbestimmungen überprüft und erforderlichenfalls ändert oder anregt, der Deutsche Bundestag möge in entsprechender Weise mit den Verhaltensregeln verfahren. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass der deutsche Parlamentarismus mit den Transparenzregeln Neuland betreten habe, und das Bedürfnis, Erfahrungen zu sam-

meln und diesen durch etwa erforderliche Änderungen des Regelwerkes Rechnung zu tragen, ausdrücklich anerkannt (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 360).

36 (γ) Entgegen der Rechtsauffassung des Klägers kann auch seine rechtsanwaltliche Schweigepflicht nicht mit Erfolg gegen die Anzeigepflicht ins Feld geführt werden, die sich für ihn aus den Transparenzregeln ergibt.

37 Nach § 43a Abs. 2 BRAO ist der Rechtsanwalt zur Verschwiegenheit verpflichtet. Diese Pflicht bezieht sich auf alles, was ihm in Ausübung seines Berufes bekannt geworden ist, mit Ausnahme von Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Diese gesetzlichen Vorgaben werden in § 2 Abs. 1 und 2 der Berufsordnung für Rechtsanwälte (BORA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. November 2001, zuletzt geändert durch Beschluss vom 18. Januar 2008 (BRAK-Mitt. S. 65), aufgenommen und in § 2 Abs. 3 BORA um die Bestimmung ergänzt, dass die Verschwiegenheitspflicht nicht gilt, soweit die Berufsordnung oder andere Rechtsvorschriften Ausnahmen zulassen oder die Durchsetzung oder Abwehr von Ansprüchen aus dem Mandatsverhältnis oder die Verteidigung des Rechtsanwalts in eigener Sache die Offenbarung erfordern. Nach § 203 Abs. 1 Nr. 3 StGB macht sich ein Rechtsanwalt wegen der Verletzung von Privatgeheimnissen strafbar, wenn er unbefugt ein fremdes Geheimnis, namentlich ein zum persönlichen Lebensbereich gehörendes Geheimnis oder ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, offenbart, das ihm im Hinblick auf seinen Beruf anvertraut oder sonst bekannt geworden ist. Durch die rechtsanwaltliche Pflicht zur Verschwiegenheit geschützt sind insbesondere die Identität des Mandanten, die Tatsache seiner Beratung, aber auch die Höhe der vereinbarten Vergütung (Kleine-Cosack, BRAO, 5. Aufl. 2008, § 43a Rn. 12; Lackner/Kühl, StGB, 26. Aufl. 2007, § 203 Rn. 14; zum Zeugnisverweigerungsrecht des Steuerberaters: BFH, Urteil vom 14. Mai 2002 - IX R 31/00 - BFH/NV 2002, 1255 <1256>). Die Schweigepflicht besteht auch gegenüber Personen und Stellen, die ihrerseits zur Verschwiegenheit verpflichtet sind (Kleine-Cosack, a.a.O., § 43a Rn. 16; Lenckner, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 27. Aufl. 2006, § 203 Rn. 21). Im Hinblick auf den Präsidenten des Deutschen Bundestages und die

Bediensteten seiner Verwaltung, denen gegenüber die nach den Transparenzregeln anzeigepflichtigen Abgeordneten gemäß § 30 VwVfG einen Anspruch auf Geheimhaltung haben, besteht insoweit keine Ausnahme (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 13. März 2008 - 8 LC 2/07 - NdsVBI 2008, 226 <229>).

- 38 Die Anzeigepflicht mit anschließender Veröffentlichung, die die Transparenzregeln in § 44a Abs. 4 Satz 1 AbgG, § 1 Abs. 2 und 3 VR, § 3 VR und Nr. 3 AB allgemein statuieren, ist für Abgeordnete, die sich - wie Rechtsanwälte - auf Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten berufen können, in der Weise begrenzt, dass gemäß § 1 Abs. 5 VR, Nr. 8 AB bei der Anzeige die Preisgabe des Vertragspartners oder Auftraggebers nicht verlangt wird und nach § 3 VR für die Veröffentlichung im Hinblick auf die erzielten Einkünfte eine zusätzliche Anonymisierung durch Ausweisung einer Einkommensstufe vorzunehmen ist. Die derart ausgestaltete Anzeigepflicht ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie trägt, wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 372) festgestellt hat, den berechtigten und von dem Abgeordneten zu wahrenen Geheimhaltungsinteressen Dritter in dem gebotenen Umfang Rechnung und lässt ihm auch in kritischen Fällen hinreichend Raum, die Anzeige seiner Tätigkeit so zu gestalten, dass Rückschlüsse auf seinen Vertragspartner nicht möglich sind. Durch die Vorschriften des § 1 Abs. 5 VR, der Nr. 8 AB und des § 3 VR ist regelmäßig gewährleistet, dass der rechtsanwaltlich tätige Abgeordnete die ihm gegenüber seinen Mandanten obliegende Pflicht zur Verschwiegenheit nicht verletzt, wenn er seine Anzeigepflicht nach den Transparenzregeln erfüllt.
- 39 Demgegenüber sieht der Kläger seine Schweigepflicht durch die Transparenzregeln nur unzureichend gewahrt und weist darauf hin, dass er ebenso wie die meisten anderen Abgeordneten, die neben der Abgeordnetentätigkeit als Rechtsanwälte tätig seien, nur eine geringe Zahl von Mandanten betreue; aus diesem Grund sei es trotz der in § 1 Abs. 5 VR, Nr. 8 AB vorgesehenen Anonymisierung der Vertragspartner leicht vorstellbar, dass eine Zuordnung der von ihm verlangten Einkommensangaben zu bestimmten Mandanten möglich sei und es so zu einem Bruch seiner Schweigepflicht komme. Dieses Vorbringen

des Klägers ist weder geeignet, die vom Bundesverfassungsgericht verbindlich als verfassungskonform bestätigte Regelung der Anzeigepflicht insgesamt in Frage zu stellen, noch nötigt sie dazu, die Transparenzregeln verfassungskonform dahin auszulegen, dass im Falle der Gefahr einer Deanonymisierung die Angabe des genauen Betrags der erzielten Einkünfte zu unterbleiben hätte. Vielmehr hat die getroffene Regelung auch in Anbetracht der Einwände des Klägers uneingeschränkt Bestand.

- 40 Allerdings ist die vom Kläger beschworene Gefahr einer Deanonymisierung nicht von der Hand zu weisen. Sie besteht insbesondere dann, wenn die anwaltliche Vertretung eines bestimmten Mandanten durch einen Abgeordneten in der Öffentlichkeit bekannt wird. Hiernach könnten vor allem bei Mandaten von herausgehobener Bedeutung, die ein entsprechend hohes Honorar erwarten lassen, der Präsident des Deutschen Bundestages und seine Mitarbeiter in der Lage sein, eine angezeigte Vergütung dem bekannt gewordenen Mandanten zuzuordnen. Dennoch ist es auch in derartigen Fällen verfassungsrechtlich nicht geboten, den Abgeordneten von der Pflicht zur Angabe des genauen Einkommensbetrags auszunehmen. Wie schon festgestellt, kommt den Individualinteressen des Abgeordneten als Privatperson und den Belangen Dritter bei der im Rahmen des Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 GG durchzuführenden Abwägung kein absoluter Vorrang gegenüber den parlamentarischen Transparenzerfordernissen zu. Vielmehr ist zwischen den betroffenen Rechtsgütern ein angemessener Ausgleich zu schaffen. Der Rahmen eines solchen Ausgleichs wird nicht dadurch gesprengt, dass anwaltlich tätigen Abgeordneten und ihren Mandanten in den hier in Rede stehenden Fällen zugemutet wird, die Aufdeckung mandantschaftlicher Verhältnisse gegenüber dem Präsidenten des Deutschen Bundestages und dem zahlenmäßig eng begrenzten Kreis seiner schweigepflichtigen Mitarbeiter hinzunehmen. Denn die Verwirklichung des Zwecks der Transparenzregeln würde in erheblichem Maße leiden, wenn es dem Abgeordneten gestattet wäre, die Angabe des genauen Einkommensbetrags unter Berufung auf seine Schweigepflicht und eine mögliche Deanonymisierung zu verweigern und sich stattdessen auf die Angabe einer Einkommensstufe zu beschränken. Unter dieser Voraussetzung wäre nämlich zu erwarten, dass die Abgeordneten in vielen Fällen von der Angabe der Einkommensbeträge abse-

hen würden, ohne dass der mit dem jeweiligen Sachverhalt nicht vertraute und nur über begrenzte Aufklärungsmöglichkeiten verfügende Präsident des Deutschen Bundestages dem etwas entgegensetzen könnte. In demselben Umfang wäre ihm die Möglichkeit genommen, im Wege der Überprüfung der angegebenen Beträge auf eine korrekte und gleichmäßige Anwendung der Einkommensstufen hinzuwirken. Wie bereits oben dargelegt, hat der Zweck der Transparenzregeln ein so starkes Gewicht, dass er grundsätzlich sogar die Veröffentlichung der genauen Einkommensbeträge rechtfertigen könnte. Umso höher ist die Bedeutung der gleichfalls bereits oben näher beschriebenen begleitenden Tätigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages einzuschätzen, die mit der Angabe dieser Beträge (wenn schon nicht gegenüber der Öffentlichkeit, so doch immerhin) ihm gegenüber verbunden ist. Hinzu kommt, dass die Auswirkungen einer denkbaren Deanonymisierung auf die Individualinteressen des Abgeordneten sowie der Belange Dritter wegen der Schweigepflicht des Präsidenten des Deutschen Bundestages und seiner Mitarbeiter in ihrer Intensität begrenzt sind. Eine strafrechtliche Verfolgung droht dem Abgeordneten in keinem Falle, weil die Transparenzregeln, soweit es überhaupt zu einer Beeinträchtigung der anwaltlichen Verschwiegenheit kommt, eine Befugnis zur Offenbarung im Sinne des § 203 Abs. 1 Nr. 3 StGB begründen. Ebenso stellt die Anzeigepflicht nach den Transparenzregeln auf der Ebene des anwaltlichen Berufsrechts eine gesetzliche Mitteilungspflicht dar, deren Erfüllung die §§ 43a Abs. 2 BRAO, 2 BORA nicht entgegenstehen (so ausdrücklich: Kleine-Cosack, a.a.O., § 43a Rn. 24).

- 41 Die beschriebenen Einschränkungen der rechtsanwaltlichen Verschwiegenheitspflicht finden in § 44a Abs. 4, § 44b AbgG eine ausreichende parlamentsgesetzliche Grundlage. § 44a Abs. 4 AbgG entspricht dem Gebot des Art. 38 Abs. 3 GG, die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Deutschen Bundestages durch Bundesgesetz zu regeln, und enthält bereits die grundlegenden Belastungen der Abgeordneten in Gestalt der Verpflichtung zur Anzeige von Tätigkeiten und Einkünften neben dem Abgeordnetenmandat, der anschließenden Veröffentlichung der Angaben und der Sanktionierung von Pflichtverletzungen. Die nähere Ausgestaltung dieser Belastungen durfte das Parlament den von ihm selbst aufgestellten Verhaltensregeln gemäß § 44b AbgG überlassen,

weil diese Regeln nach ihrem Inhalt dem Geschäftsordnungsrecht im Sinne von Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG zumindest nahestehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 359). Beim Erlass der Verhaltensregeln stand dem Parlament ein weiter, durch den prinzipiellen Vorrang parlamentsrechtlich-funktioneller vor individualrechtlichen Gesichtspunkten geprägter Gestaltungsspielraum zu (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 362 unten), der sich u.a. auf die Ermächtigung des Präsidenten des Deutschen Bundestages zum Erlass von Ausführungsbestimmungen über Inhalt und Umfang der Anzeigepflicht in § 1 Abs. 4 VR erstreckte. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht neben § 44a Abs. 4, § 44b AbgG sowie den Verhaltensregeln auch die Ausführungsbestimmungen einschließlich ihrer Nr. 8 als geltendes Recht und wirksamen Bestandteil des gesamten Regelungswerks angesehen.

- 42 (ö) Das Präsidium des Deutschen Bundestages war an der mit dem Beschluss vom 20. Februar 2008 getroffenen Feststellung einer Pflichtverletzung des Klägers schließlich nicht deshalb gehindert, weil es insoweit die Transparenzregeln unter Berücksichtigung des aus Art. 38 Abs. 1 GG ableitbaren Grundsatzes der formalisierten Gleichbehandlung aller Abgeordneten (vgl. dazu: BVerfG, Urteile vom 5. November 1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 297 <318>, vom 13. Juni 1989 - 2 BvE 1/88 - BVerfGE 80, 188 <220 f.>, vom 21. Juli 2000 - 2 BvH 3/91 - BVerfGE 102, 224 <237 ff.> und vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 364) nicht hätte anwenden dürfen.
- 43 Zwar nimmt der Präsident des Deutschen Bundestages, der die Transparenzregeln auf die als Einzelanwälte tätigen Abgeordneten in vollem Umfang anwendet, in seiner dem Präsidium zuzurechnenden Verwaltungspraxis diejenigen Abgeordneten, die als Partner einer in der Rechtsform der Kapital- oder Personengesellschaft betriebenen Anwaltssozietät tätig sind, in rechtswidriger Weise von der Verpflichtung zur Anzeige wahrgenommener Mandate und erzielter Einkünfte und von der sich daran anschließenden Veröffentlichung aus, indem er diese für alle Abgeordneten erkennbar insoweit für nicht anzeigepflichtig hält. Dadurch verstößt der Präsident des Deutschen Bundestages gegen den Grundsatz, dass alle Abgeordneten kraft ihres durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten verfassungsrechtlichen Status einander formal gleich-

gestellt sind. Da sich die Sozietätsanwälte im Hinblick auf den mit den Transparenzregeln verfolgten Zweck nicht von den Einzelanwälten unterscheiden, müssen sie kraft Verfassungsrechts in die die Einzelanwälte betreffende Anzeigepflicht einbezogen werden.

- 44 Die von der Beklagten zur Begründung der Nichtheranziehung der Sozietätsanwälte gegebene Begründung trifft nicht zu. Die Beklagte verweist auf eine „Mediatisierung“ der einzelnen Mandatsverhältnisse durch die Sozietät, die insbesondere durch den Umstand zum Ausdruck komme, dass unmittelbare vertragliche Beziehungen zwischen dem einzelnen Partner und den Mandanten nicht bestünden. Sie beruft sich weiter auf die nach § 1 Abs. 3 VR i.V.m. § 1 Abs. 2 Nr. 6 VR nicht bestehende Anzeigepflicht für Gewinne aus der Beteiligung an Kapital- oder Personengesellschaften. Diese Auslegung der Transparenzregeln vernachlässigt den Informationszweck, der eine Freistellung gerade der Partner von - teilweise sehr großen und wirtschaftlich besonders erfolgreichen - Anwaltssozietäten von der Anzeigepflicht und der anschließenden Veröffentlichung verbietet. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in Kenntnis der von dem Präsidenten des Deutschen Bundestages bereits seit Erlass der Transparenzregeln am Ende des Jahres 2005 geübten Verwaltungspraxis in seinem Urteil vom 4. Juli 2007 (a.a.O. S. 365 f., mit Wiedergabe des die Verwaltungspraxis betreffenden Vermerks der Bundestagsverwaltung vom 2. März 2006 auf S. 293) mit Recht ausgeführt, dass entsprechend dem Normzweck dieses Regelungswerks grundsätzlich jeder aus einer Betätigung im Sinne des § 1 Abs. 2 VR fließende wirtschaftliche Vorteil anzuzeigen ist, sofern die vorgesehenen Erheblichkeitsschwellen überschritten werden. Diese Pflicht erfasst auch Mittelzuflüsse auf dem Weg über die Ausschüttung von Gesellschaftsgewinnen, die der Abgeordnete durch eine anzeigepflichtige Tätigkeit mit erwirtschaftet hat. Im Hinblick auf den Regelungszweck ist es unerheblich, ob der Abgeordnete für seine Tätigkeit unmittelbar honoriert wird oder von dieser mittelbar als Gesellschafter profitiert. Bei zutreffendem Verständnis sind danach nur solche Einkünfte aus Gesellschaftsbeteiligungen von der Anzeigepflicht gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 6 VR i.V.m. § 1 Abs. 3 VR der Höhe nach befreit, die nicht auf eine andere in § 1 Abs. 2 VR aufgeführte Tätigkeit zurückzuführen sind.

- 45 Obwohl sich die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts vordergründig nur auf die von den Sozietätsanwälten anzuzeigenden Einkünfte beziehen, setzen sie die Anzeigepflichtigkeit der zu Grunde liegenden Tätigkeit voraus. Diese Tätigkeit ist nach dem für die Auslegung maßgeblichen Sinn und Zweck der Transparenzregeln nicht gleichbedeutend mit der vertraglichen Beziehung, in der ein Sozietätsanwalt zu der Sozietät steht. Diese am Normzweck orientierte Auslegung steht in Übereinstimmung mit dem Wortlaut des § 1 Abs. 2 VR, der den Begriff der Tätigkeit neben demjenigen des Vertrages verwendet. Sie führt im Fall der Sozietätsanwälte zu dem Ergebnis, dass anzeigepflichtig diejenige Tätigkeit ist, die der Sozietätsanwalt allein oder zusammen mit anderen auf Grund eines Vertrages erbringt, den der Mandant mit der Sozietät geschlossen hat.
- 46 Die Einkünfte aus ihren anzuzeigenden Tätigkeiten müssen Sozietätsanwälte unabhängig von einer Anzeigepflichtigkeit ihrer Gesellschaftsbeteiligung als solcher, die sich nach § 1 Abs. 2 Nr. 6 VR und Nr. 7 AB richtet, gemäß § 1 Abs. 3 VR angeben. In der Praxis wird sich allerdings ein Betrag, der dem wirtschaftlichen Vorteil entspricht, der für den als Sozietätsanwalt tätigen Abgeordneten mit der anzuzeigenden einzelnen Tätigkeit verbunden ist, kaum ermitteln lassen und diesem auch nicht gesondert zufließen. Unter Berücksichtigung der praktischen Gegebenheiten und des Zuflussprinzips, auf das § 1 Abs. 3 VR und Nr. 3 Abs. 3 AB entscheidend abstellen (vgl. dazu: BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 366), kann deshalb von den Sozietätsanwälten lediglich die Anzeige des an sie zu den jeweils vorgesehenen Zeiten ausgekehrten Anteils am Gesellschaftsgewinn gefordert werden. Der Umstand, dass die hiernach von einem Sozietätsanwalt anzuzeigenden Einkünfte verglichen mit den Angaben eines Einzelanwalts keinen strikten Bezug zu einem einzelnen Mandat aufweisen, in ihrer Höhe regelmäßig auch von sozietätsinternen Faktoren abhängig sind und durch ihre Veröffentlichung nach Zuordnung zu einer Einkommensstufe im Sinne des § 3 VR einen geringeren Informationswert haben, ist eine Folge der unterschiedlichen tatsächlichen Umstände. Er führt nicht dazu, dass den Einkunftsanzeigen, wie sie nach den geltenden Vorschriften von den Sozietätsanwälten gefordert und erbracht werden müssen, die Eignung abzusprechen

wäre, zur Herstellung von Transparenz beizutragen. Obwohl Bestimmungen denkbar sein mögen, die diese Eignung noch steigern, müssen die Transparenzregeln als neuartiges Parlamentsrecht zunächst in ihrer jetzigen Form angewendet werden. Nur so kann der Präsident des Deutschen Bundestages Erfahrungen in der Anwendung der Vorschriften als Grundlage für deren etwaige Änderung sammeln (vgl. dazu wie bereits oben: BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 a.a.O. S. 360).

- 47 Aus der vorstehend dargelegten rechtswidrigen Ungleichbehandlung der Sozietätsanwälte gegenüber den Einzelanwälten lässt sich indes bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Präsidiumsbeschlusses vom 20. Februar 2008 nichts zu Gunsten des Klägers herleiten.
- 48 Nach § 8 Abs. 2 VR hat das Präsidium, wenn sich ein mehr als geringfügiger Verstoß gegen die Verhaltensregeln ergibt, nicht die Wahl, ob es die Pflichtverletzung des Abgeordneten feststellt oder ob es von dieser Feststellung absieht. Vielmehr ist es beim Vorliegen der in § 8 Abs. 2 VR geregelten Voraussetzungen verpflichtet, die Feststellung der Pflichtverletzung zu treffen. Diese Feststellung fällt mithin in den Bereich der gebundenen Verwaltung.
- 49 Schreibt das Gesetz - wie in den Fällen des § 8 Abs. 2 VR - der Behörde den Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes vor, so wirkt sich eine gleichheitswidrige Verwaltungspraxis im Allgemeinen nicht zu Gunsten desjenigen klagenden Bürgers aus, der im Einklang mit dem Gesetz belastet worden ist. Denn der Rechtsverstoß liegt in solchen Fällen grundsätzlich nicht in der Belastung des betroffenen Bürgers, sondern darin, dass andere Bürger in derselben Lage von der Belastung verschont geblieben sind. Es ist mithin ein Gebot des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG), den Rechtsverstoß in der Weise zu beseitigen, dass die anderen Bürger ebenfalls in Anspruch genommen werden. Ein Anspruch des rechtmäßig belasteten Bürgers auf „Gleichheit im Unrecht“ besteht dagegen nicht (vgl. Urteile vom 10. Dezember 1969 - BVerwG 8 C 104.69 - BVerwGE 34, 278 <282 ff.> = Buchholz 448.0 § 12 WPflG Nr. 43 S. 57 f., vom 26. Februar 1993 - BVerwG 8 C 20.92 - BVerwGE 92, 153 <157> = Buchholz 448.0 § 21 WPflG

Nr. 47 S. 15, vom 19. Januar 2005 - BVerwG 6 C 9.04 - BVerwGE 122, 331 <335> = Buchholz 448.0 § 21 WPfIG Nr. 49 S. 6 und vom 13. April 2005 - BVerwG 6 C 5.04 - Buchholz 402.5 WaffG Nr. 91 S. 37).

- 50 Im Streitfall gibt es keinen Grund, den zur Abweisung der Klage führenden Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ausnahmsweise zu Gunsten des Klägers zu durchbrechen.
- 51 Eine solche Durchbrechung kommt vor allem in den Fällen der Willkür in Betracht. Es ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt, dass ein qualifizierter Gleichheitsverstoß in Gestalt einer den Bürger gezielt benachteiligenden Willkürentscheidung stets zur Aufhebung dieser Entscheidung führt, weil eine solche Willkürentscheidung von dem Betroffenen keinesfalls hingenommen werden muss (vgl. Urteil vom 19. Januar 2005 a.a.O. S. 336 bzw. S. 6 f. m.w.N.; s. auch BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1979 - 1 BvL 25/77 - BVerfGE 50, 142 <166>). Darüber hinaus kann sich die Frage nach Willkür auch dann stellen, wenn sich in Bezug auf bestimmte Gruppen von Bürgern eine lang andauernde, in ihren Auswirkungen schwerwiegende und offensichtlich gesetz- und gleichheitswidrige Verwaltungspraxis entwickelt hat, denn eine solche Verwaltungspraxis kommt der Willkür jedenfalls nahe. Auch in solchen Fällen könnte unter Durchbrechung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ein Gleichheitsverstoß zu Lasten der im Einklang mit dem Gesetz belasteten Gruppe anzunehmen sein (vgl. zum Ganzen jeweils m.w.N.: Osterloh, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 3 Rn. 51 f.; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 3 Abs. 1 Rn. 274 ff.; P. Kirchhof, Gleichheit in der Funktionenordnung, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 2. Aufl. 2000, § 125 Rn. 72 ff., 84 ff.).
- 52 Einer näheren Erörterung dieser Problematik bedarf es aus Anlass des vorliegenden Falls nicht. Sie ist nicht entscheidungserheblich, weil von Willkür zu Lasten des Klägers nicht die Rede sein kann. Weder ist der Kläger vom Präsidium des Deutschen Bundestages gezielt benachteiligt worden noch stellt sich die bisherige Verwaltungspraxis des Präsidenten des Deutschen Bundestages,

die gleichheitswidrig die Sozietätsanwälte begünstigt, als willkürlich dar. Denn der Präsident des Deutschen Bundestages hat die Sozietätsanwälte nicht offensichtlich rechtsgrundlos von der die Einzelanwälte treffenden Anzeigepflicht ausgenommen. Vielmehr beruht seine bisherige Verwaltungspraxis, wie dargelegt, auf einer - wenngleich unrichtigen - Auslegung von § 1 Abs. 2 Nr. 6, § 1 Abs. 3 VR, die ihn zu dem Schluss geführt hat, dass die sich aus § 1 Abs. 2 Nr. 1 VR ergebende Anzeigepflicht der Einzelanwälte nicht für Sozietätsanwälte gilt. Zwar ist diese Rechtsauffassung bereits vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 4. Juli 2007 (a.a.O. S. 365 f.) unter Hinweis auf den Zweck der Transparenzregeln überzeugend widerlegt worden. Doch enthielten die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den genannten Vorschriften erklärtermaßen nur eine Auslegung von einfachem Recht und waren deshalb für den Präsidenten des Deutschen Bundestages nicht gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG verbindlich. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht zur Klärung weiterer Auslegungsmodalitäten ausdrücklich auf den Verwaltungsrechtsweg verwiesen (a.a.O. S. 366). Eine Klärung der Rechtslage hinsichtlich der Sozietätsanwälte durch das hierfür in erster Linie zuständige Bundesverwaltungsgericht, an die in der Zukunft im Falle der Beibehaltung der bisherigen Verwaltungspraxis der Vorwurf der Willkür anknüpfen könnte, wird erst durch die vorliegende Entscheidung erreicht.

- 53 b) Anders als der Präsidiumsbeschluss über die Feststellung einer Pflichtverletzung des Klägers vom 20. Februar 2008 ist der vom Kläger weiterhin angefochtene Ordnungsgeldbescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 23. April 2008 rechtswidrig und daher aufzuheben.
- 54 aa) Zwar sind die in § 8 Abs. 4 Satz 1 VR vorgesehenen formellen Voraussetzungen für die Festsetzung des Ordnungsgeldes durch das Präsidium des Deutschen Bundestages und den Erlass des Ordnungsgeldbescheides durch dessen Präsidenten am 23. April 2008 eingehalten worden. Der Kläger ist mit der Bekanntgabe des Präsidiumsbeschlusses vom 20. Februar 2008, in dem sein Verstoß gegen die Pflichten nach den Verhaltensregeln festgestellt wurde, gemäß § 8 Abs. 4 Satz 1 VR erneut - nunmehr im Hinblick auf die Festsetzung eines Ordnungsgeldes - angehört worden.

- 55 bb) Auch sind in materiell-rechtlicher Hinsicht nach Maßgabe der §§ 44a Abs. 4 Satz 2 und 3 AbgG, 8 Abs. 4 Satz 1 und 4 VR die tatbestandlichen Voraussetzungen für das Ergehen des angefochtenen Ordnungsgeldbescheides erfüllt. Wie ausgeführt, ist der Kläger in den Jahren 2006 und 2007 seiner Anzeigepflicht nach § 1 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3, 5 und 6 VR und Nr. 1, 3 und 8 AB im Zusammenhang mit seinem neben dem Abgeordnetenmandat ausgeübten Beruf als Rechtsanwalt in vorwerfbarer Weise nicht ordnungsgemäß nachgekommen. Dies hat das Präsidium des Deutschen Bundestages durch seinen wirksamen, rechtmäßigen und als Drucksache veröffentlichten Beschluss vom 20. Februar 2008 festgestellt.
- 56 Der Kläger hat der Anzeigepflicht nicht dadurch nachträglich genügt, dass er dem Präsidenten des Deutschen Bundestages im Rahmen seiner Anhörung vor der Auferlegung des Ordnungsgeldes mit Schreiben vom 26. März 2008 die Anzahl der von ihm bis zu diesem Zeitpunkt als Einzelanwalt wahrgenommenen Mandate - im Hinblick auf die mit ihnen verbundenen Einkünfte jeweils unter eigener Zuordnung zu einer Einkommensstufe nach § 3 VR - mitgeteilt hat. Ihm hätte es nach den obigen Ausführungen oblegen, für jedes Mandat den genauen Bruttobetrag der bezogenen Einkünfte und den Zeitpunkt des Mittelzuflusses zu benennen. Hierüber hat er den Präsidenten des Deutschen Bundestages nach wie vor im Unklaren gelassen.
- 57 Da der Kläger seine Anzeigepflicht nach den Transparenzregeln über eine beachtliche Zeit und ungeachtet der an ihn ergangenen Aufforderungen zur Pflichterfüllung verletzt hat, kann zudem von einer Pflichtverletzung mit einer für die Verhängung eines Ordnungsgeldes hinreichenden Schwere ausgegangen werden.
- 58 cc) Die Verhängung eines Ordnungsgeldes gegen den Kläger stand indes im Gegensatz zu der durch § 8 Abs. 2 VR gebotenen Feststellung der Pflichtverletzung nach § 44a Abs. 4 Satz 2 AbgG, § 8 Abs. 4 Satz 1 VR im Ermessen des Präsidiums des Deutschen Bundestages. Von diesem Ermessen hat das Präsidium nicht ordnungsgemäß Gebrauch gemacht. Dieser Ermessensfehler

schlägt auf den Ordnungsgeldbescheid vom 23. April 2008 durch, mit dem der Präsident des Deutschen Bundestages die Präsidiumsentscheidung gemäß § 44a Abs. 4 Satz 3 AbgG, § 8 Abs. 4 Satz 3 VR umgesetzt hat.

- 59 Wie bereits erwähnt, hat nicht nur die Festsetzung des Ordnungsgeldes, sondern bereits die dieser Entscheidung zu Grunde liegende Feststellung der Pflichtverletzung den Charakter einer Sanktion für die Pflichtverletzung. Denn die Feststellung der Pflichtverletzung wird gemäß § 8 Abs. 2 Satz 3 VR als Drucksache des Deutschen Bundestages veröffentlicht, von der eine den pflichtvergessenen Abgeordneten anprangernde Wirkung ausgeht. Dementsprechend wird die Feststellung in der genannten Vorschrift ebenfalls als Sanktion bezeichnet („... unbeschadet weiterer Sanktionen ...“).
- 60 Das Präsidium hat demnach bei seiner Entscheidung über die Festsetzung eines Ordnungsgeldes gemäß § 44a Abs. 4 Satz 2 AbgG, § 8 Abs. 4 Satz 1 VR die Frage zu beantworten, ob die festgestellte Pflichtverletzung über ihre förmliche Feststellung gemäß § 8 Abs. 2 VR hinaus einer weiteren Sanktion in Form eines Ordnungsgeldes bedarf. In die Beantwortung dieser Frage sind neben der in erster Linie maßgeblichen Schwere der Pflichtverletzung alle anderen bedeutsamen Umstände des Einzelfalls einzubeziehen. Zu dem entscheidungserheblichen Sachverhalt gehörte im Fall des Klägers der Umstand, dass in der Vergangenheit mit den Sozietätsanwälten eine ganze Gruppe von Abgeordneten über einen beachtlichen Zeitraum hinweg unter Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG von der Anzeigepflicht nach den Transparenzregeln und der sich daran anschließenden Veröffentlichung ausgenommen worden waren und die Aufmerksamkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages ausschließlich den Einzelanwälten - darunter dem Kläger - gegolten hatte. Wenngleich die Feststellung der Pflichtverletzung des Klägers nicht zu beanstanden ist, weil sie durch § 8 Abs. 2 VR geboten und, wie dargelegt, unbeschadet der bisherigen Ungleichbehandlung zwischen den Einzelanwälten und den Sozietätsanwälten nicht willkürlich war, bedeutete sie doch eine Fortführung dieser Ungleichbehandlung, und durch die Festsetzung des Ordnungsgeldes gegen den Kläger wurde die Ungleichbehandlung noch weiter vertieft. Dies hätte das Präsidium, wenn es die Ungleichbehandlung erkannt hätte, bei seiner Entscheidung zu

Gunsten des Klägers berücksichtigen können und müssen. Wäre dies geschehen, hätte es sich nämlich veranlasst sehen können, auf die Festsetzung eines Ordnungsgeldes zu verzichten, weil der Kläger bereits mit der Feststellung gemäß § 8 Abs. 2 VR öffentlichkeitswirksam zurechtgewiesen wurde und das Bedürfnis der Allgemeinheit nach einer zusätzlichen Ahndung der Pflichtverletzung wegen der vorangegangenen Ungleichbehandlung, in die der Kläger einbezogen war, geringer als sonst eingeschätzt werden konnte. Da das Präsidium somit bei seiner Entscheidung über die Festsetzung eines Ordnungsgeldes nicht alle hierfür maßgeblichen Umstände erwogen hat, leidet diese Entscheidung an einem Ermessensfehler (§ 114 Satz 1 VwGO), der zu ihrer Aufhebung führt.

61 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Dr. Bardenhewer

Dr. Graulich

Vormeier

Dr. Bier

Dr. Möller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 44 034 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Dr. Bardenhewer

Dr. Graulich

Dr. Möller

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Parlamentsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 38 Abs. 1, Abs. 3
AbgG	§ 44a Abs. 4, § 44b
Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (VR)	§§ 1, 2, 3, 8
Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln (AB)	Nr. 1, 3, 7, 8
StGB	§ 203 Abs. 1 Nr. 3
BRAO	§ 43a Abs. 2
BORA	§ 2

Stichworte:

Abgeordnete, Transparenzregeln, Verhaltensregeln, Tätigkeiten neben dem Mandat, Bezüge, Anzeigepflicht, Feststellung einer Pflichtverletzung, Ordnungsgeld, Einkommensstufe, rechtsanwaltliche Verschwiegenheitspflicht, Einzelanwalt, Sozietätsanwalt, Gleichbehandlung aller Abgeordneten, Gleichheit im Unrecht.

Leitsätze:

1. Durch die Einhaltung der Transparenzregeln ist im Regelfall gewährleistet, dass ein rechtsanwaltlich tätiger Abgeordneter seine anwaltliche Verpflichtung zur Verschwiegenheit nicht verletzt, wenn er die ihm parlamentsrechtlich auferlegte Pflicht zur Anzeige von entgeltlichen Tätigkeiten neben dem Mandat und der damit verbundenen Einkünfte erfüllt. Soweit es in besonderen Fallgestaltungen zu einer Beeinträchtigung der anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht kommen kann, ist dies durch den Informationszweck der Transparenzregeln gerechtfertigt.

2. Der Grundsatz der formalisierten Gleichbehandlung aller Abgeordneten wird verletzt, wenn die als Partner einer Rechtsanwaltssozietät tätigen Abgeordneten beim Vollzug der Transparenzregeln von der Pflicht zur Anzeige einzelner Tätigkeiten neben dem Mandat und erzielter Einkünfte freigestellt werden.

Urteil des 6. Senats vom 30. September 2009 - BVerwG 6 A 1.08