

Prof. Dr. Sophie Schönberger

Rechtsgutachten zu Anzeige- und Veröffentlichungspflichten von privaten Vermögensgegenständen für Mitglieder der Bundesregierung aus verfassungsrechtlicher Perspektive

Auftraggeber: LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.

Berlin, im Mai 2026

A. Hintergrundüberlegungen des Auftraggebers

Ziel von LobbyControl ist es im Kern, eine gesetzliche Pflicht zur Abgabe einer Erklärung zu finanziellen Interessen für Mitglieder der Bundesregierung zu erreichen. Diese Erklärung sollte mindestens Angaben zur Beteiligung an Personen- und Kapitalgesellschaften sowie zu Verbindlichkeiten enthalten, soweit diese jeweils einen bestimmten Schwellenwert überschreiten. Denkbar wäre etwa ein Wert von 50.000 Euro.

Für Bundestagsabgeordnete gilt seit 2021 eine Pflicht zur Offenlegung von Beteiligungen, wenn diese 5 % der Unternehmensanteile übersteigen. Diese parlamentsrechtliche Vorschrift gilt für Mitglieder der Bundesregierung dann, wenn sie zugleich Mitglieder des Bundestages sind. Ist dies nicht der Fall, unterliegen die Mitglieder der Bundesregierung keinen derartigen Anzeige- oder Offenlegungspflichten. Auf Grund der besonderen Verantwortung und Stellung von Mitgliedern der Bundesregierung erscheint LobbyControl eine absolute statt einer relativen Offenlegungsschwelle für Beteiligungen und Verbindlichkeiten angebracht.

Die finanziellen Interessenerklärungen sollten veröffentlicht werden. Eine mildere Form des Eingriffs wäre eine Anzeigepflicht lediglich gegenüber der Bundesregierung oder einer neu zu schaffenden Stelle für Transparenz und Integrität in der Politik. Grundsätzlich sollten die Angaben auch finanzielle Interessen von engen Angehörigen enthalten. Gegebenenfalls wäre hierfür eine Anzeige- aber keine Veröffentlichungspflicht vorzusehen.

Die Bundesregierung argumentiert bisher, eine solche Pflicht wäre ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in die Grundrechte der Mitglieder der Bundesregierung: das Recht informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Aus Sicht von LobbyControl dienen solche Offenlegungspflichten nicht nur der Korruptionsbekämpfung, sondern auch zentral der Vermeidung/dem Management von Interessenkonflikten. In Bezug auf Abgeordnete heißt es in der Gesetzesbegründung von 2021, die Offenlegungspflicht für Beteiligungen diene dem Zweck, „mögliche für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen offenzulegen“. Dies ließe sich auf die Amtsausübung der Regierungsmitglieder übertragen.

Zu unterscheiden wäre ggf. eine Anzeigepflicht für zu Amtsantritt bestehende Beteiligungen an Unternehmen, Fonds, ETFs etc. von Regelungen während der Amtszeit. Hier wäre ein Verbot des Handels mit Wertpapieren o.ä. vorstellbar, aber noch weitergehend. Vorrangig sollte zunächst die Frage der Transparenz sein.

Das GG legt in Art. 66 Unvereinbarkeitsbestimmungen mit der Tätigkeit als Mitglied der Bundesregierung fest. Diese dienen dem Zweck, die Amtsausübung möglichst frei von wirtschaftlichen Interessen zu halten. Diese Unvereinbarkeiten sind deutlich weitgehendere als diejenigen für MdBs, für die entgeltliche Nebentätigkeiten grundsätzlich zulässig sind. Es erscheint nur folgerichtig, zumindest das für MdBs geltende Maß an Transparenz über private Investitionen für Mitglieder der Bundesregierung zu übertragen. Eine Transparenzpflicht ist ein relativ milder Eingriff mit dem Ziel, die Unabhängigkeit der Amtsausübung von privaten wirtschaftlichen Interessen sicherzustellen.

B. Gutachtauftrag

Das Gutachten soll folgende Fragen klären:

1. Ist die Einführung einer Transparenzpflicht für bestimmte Vermögensgegenstände für Mitglieder der Bundesregierung verfassungsrechtlich möglich („asset declaration“)? Wie lässt sich vor dem Hintergrund von Art. 66 der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung und die Berufsfreiheit rechtfertigen?
2. Wie verhält es sich mit entsprechenden Offenlegungspflichten für Vermögenserklärungen von engen Angehörigen?
3. Wie wäre eine Anzeige- statt einer Publizitätspflicht als noch einmal deutlich mildere Maßnahme zu beurteilen?

C. Rechtsgutachten

Das Gutachten geht in vier Schritten vor. Es prüft zunächst die Vereinbarkeit der Einführung einer Transparenzpflicht für bestimmte Vermögensgegenstände für Mitglieder der Bundesregierung mit den Grundrechten und sodann die Vereinbarkeit einer entsprechenden Anzeigepflicht mit den Grundrechten. Danach wird die Vereinbarkeit sowohl einer Transparenz- als auch einer Anzeigepflicht von nahen Angehörigen mit den Grundrechten untersucht.

I. Transparenzpflicht für Mitglieder der Bundesregierung

Eine Transparenzpflicht im Hinblick auf die Beteiligung an Personen- und Kapitalgesellschaften für Mitglieder der Bundesregierung könnte zum einen gegen die Berufsfreiheit der Regierungsmitglieder, zum anderen gegen ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung verstoßen.

1. Berufsfreiheit aus Art. 12 GG

a) Persönlicher Schutzbereich

Damit ein möglicher Verstoß gegen Grundrechte, hier konkret gegen Art. 12 GG, vorliegen könnte, müsste für die betroffenen Mitglieder der Bundesregierung überhaupt der persönliche Schutzbereich dieses Grundrechts eröffnet sein. Dabei ist zu unterscheiden: Handeln die Mitglieder der Bundesregierung ausdrücklich als Teil des Verfassungsorgans Bundesregierung oder in ihrer Amtsstellung als Leiter einer obersten Bundesbehörde, so handeln sie für den Staat. Dieses Handeln ist nicht von den Grundrechten geschützt.

BVerfGE 4, 27 (30); 15, 256 (262); 21, 362 (368 ff.); 35, 263 (271); 45, 63 (78); 61, 82 (100 f.); 143, 246 (313); 147, 50 (143).

Genauso wie Beamte

Grundlegend BVerfGE 39, 334 (366 f.).

verlieren aber auch Mitglieder der Bundesregierung mit Amtsantritt nicht ihre Grundrechtsberechtigung, sofern eben ihre Stellung als natürliche Person betroffen ist.

Morlok/Krüper, NVwZ 2003, 573 (575).

Damit ist der persönliche Schutzbereich eröffnet.

b) Sachlicher Schutzbereich

Es müsste aber auch der sachliche Schutzbereich eröffnet sein. Das Innehaben von Beteiligungen an Personen- und Kapitalgesellschaften müsste also in den grundrechtlich geschützten Bereich des „Berufs“ fallen. Beruf ist dabei jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient.

BVerfGE 111, 10 (28); 115, 276 (300); 145, 20 (67); 155, 238 (276); 163, 107 (133).

Nicht erfasst sind demgegenüber etwa Tätigkeiten, die sich in einem einmaligen Erwerbsakt erschöpfen.

BVerfGE 97, 228 (253); *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Werkstand: Januar 2026, Art. 12 Abs. 1 Rn. 76; *Jarass/Pieroth*, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 12 Rn. 6.

Beim schlichten Innehaben von Beteiligungen an Personen- und Kapitalgesellschaften fehlt es aber an einer entsprechenden Tätigkeit, die über den einmaligen Erwerbsakt dieser Anteile hinausgeht. Der sachliche Schutzbereich der Berufsfreiheit ist somit nicht eröffnet.

2. Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

Es könnte aber ein Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG vorliegen.

a) Eingriff in den Schutzbereich

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

BVerfGE 65, 1 (43); 78, 77 (84); 128, 1 (42); 130, 1 (35); 152, 152 (188).

Eine gesetzliche Pflicht, die Beteiligungen an Personen- und Kapitalgesellschaften offenzulegen, stellt damit einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff könnte aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bedürfen einer gesetzlichen Ermächtigung, die einen legitimen Gemeinwohlzweck verfolgt und für die Zweckerreichung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ist.

BVerfGE 65, 1 (44); 100, 313 (359 f.); 155, 119 (176 f.); BVerfG, NVwZ 2024, 1736 (1740).

Dabei ergeben sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne spezielle Anforderungen. Wie streng diese im Einzelnen sind, bestimmt sich nach dem Eingriffsgewicht der jeweiligen Befugnis zur Erhebung von oder dem weiteren Umgang mit personenbezogenen Daten.

BVerfGE 141, 220, Rn. 105; 165, 363, Rn. 54; BVerfG, NVwZ 2024, 1736 (1740).

Der nötige Gesetzesvorbehalt würde durch eine entsprechende, hinreichend spezifische gesetzliche Grundlage, eingehalten. Fraglich ist, ob eine entsprechende Regelung auch verhältnismäßig wäre.

aa) Legitimer Zweck

Der Zweck einer entsprechenden Regelung ist es, durch die Offenlegung wirtschaftlicher Eigeninteressen Interessenkonflikte offenzulegen, die zwischen dem Regierungamt und wirtschaftlichen Privatinteressen entstehen können, und durch diese Transparenz dafür zu sorgen, dass die Interessenkonflikte zugunsten des Gemeinwohls, nicht zugunsten der privaten wirtschaftlichen Interessen aufgelöst werden. Damit entspricht der Zweck demjenigen, der (auch) von der Regelung des Art. 66 verfolgt wird, nach welcher der Bundeskanzler und die Bundesminister kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Bundestages dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören dürfen.

Zur ratio dieser Vorschrift s. etwa *Brinktrine*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 66 Rn. 8; *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Werkstand: Januar 2026, Art. 66 Rn. 3; *Commandeur*, DÖV 2017, 1017 (1018).

Damit handelt es sich nicht nur um einen legitimen, sondern einen vom Grundgesetz selbst verfolgten Zweck. Dass das Grundgesetz dabei den Fall der Unternehmensbeteiligungen selbst nicht regelt, steht dem nicht entgegen. Es handelt sich insofern um

eine verfassungsrechtliche Regelungslücke, die verfassungspolitisch durchaus kritisiert wird.

So etwa *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Werkstand: Januar 2026, Art. 66 Rn. 53.

Es gibt aber keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass hier eine abschließende Regelung getroffen werden sollte, die weitere, einfachgesetzliche Bestimmungen ausschließen sollte. Dem entspricht auch die Tatsache, dass § 5 BminG tatsächlich weitergehende Einschränkungen vorsieht. Auch die Öffnung für Ausnahmen vom Verbot der Aufsichtsratsmitgliedschaft durch Beschluss des Bundestages zeigt, dass die Regelung nicht abschließend, sondern vielmehr ausgestaltungsoffen ist. Die Tatsache, dass hier nur ein Mindeststandard in der Verfassung festgelegt wurde, ist vielmehr der Tatsache geschuldet, dass die hier durch die Verfassung selbst vorgenommenen Grundrechtseingriffe besonders intensiv sind und durch die Verankerung im Verfassungstext die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit den Grundrechten bereits unmittelbar positiv beantwortet wurde.

bb) Geeignetheit

Die Regelung ist auch zweckförderlich, da sie die Auflösung von Interessenkonflikten zugunsten des Gemeinwohls befördern kann, und daher zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet. Dass die Herstellung von Transparenz grundsätzlich ein geeignetes Mittel zur Entschärfung von Interessenkonflikten ist, erkennt im Übrigen auch das Grundgesetz selbst an, wenn es in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG die politischen Parteien verpflichtet, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben.

cc) Erforderlichkeit

Als alternative Regelungen zur Transparenzpflicht kämen insbesondere Pflichten in Frage, welche eine Abgabe der entsprechenden Unternehmensanteile oder eine Übertragung an einen Treuhänder vorsähen. Während die erste Alternative einen deutlich intensiveren Eingriff in die Grundrechte der Mitglieder der Bundesregierung hervorrufen würde, wäre die zweite Alternative weniger geeignet das Ziel zu erreichen, weil allein durch eine Übertragung an einen Treuhänder die wirtschaftlichen

Interessenkonflikte weder beseitigt noch transparent gemacht würden, sondern nur die unmittelbare Einflussmöglichkeit auf das Unternehmen entfielen.

dd) Angemessenheit

Schließlich müsste die Regelung auch angemessen sein, d.h. die erzeugte Grundrechtseinschränkung und das verfolgte Ziel müssten in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen. Dabei ist zunächst die verfassungsrechtliche Wertung des Art. 66 GG zu berücksichtigen. Das Grundgesetz selbst nimmt umfangreiche Einschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung von Regierungsmitgliedern vor – Einschränkungen, die so intensiv sind, dass sie zugunsten anderer Ziele kaum zu rechtfertigen wären. Daran zeigt sich, was für einen hohen Stellenwert das Grundgesetz der Vermeidung von wirtschaftlichen Interessenkonflikten von Regierungsmitgliedern beimisst.

Eine weitere verfassungsrechtliche Wertung lässt sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die entsprechenden Regelungen für Bundestagsabgeordnete entnehmen. Zwar hat das Abgeordnetenmandat verfassungsrechtlich eine andere Funktion als ein Regierungsamt und unterliegt daher auch anderen Regelungen. Trotzdem lassen sich doch auch bestimmte Parallelen ziehen.

So führt das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Transparenz der Einkünfte von Abgeordneten an, dass diese im Zusammenhang mit einem allgemeinen Grundsatz der Öffentlichkeit politischer Herrschaft im Grundgesetz stünden und letztlich dem notwendigen Vertrauen der Herrschaftsunterworfenen diene. Vielfältige Regelungen des Grundgesetzes (insbesondere Art. 5 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 Satz 4, Art. 42 Abs. 1, Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG) sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts Ausprägungen des Grundsatzes der Öffentlichkeit politischer Herrschaft. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.

BVerfGE 40, 296 (327); 118, 277 (353).

Dementsprechend schließt das freie Mandat die Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk ganz bewusst ein und schafft durch den Zwang zur Rechtfertigung Verantwortlichkeit.

BVerfGE 112, 118 (134); 118, 277 (353).

Die Verpflichtung der Abgeordneten, Angaben über Tätigkeiten neben dem Mandat zu machen, die auf Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten hindeuten können, entspricht daher, so das Bundesverfassungsgericht, einem Grundanliegen demokratischer Willensbildung. Diese Verpflichtung betrifft zwar den Abgeordneten als Privatperson, jedoch nicht in einer der Öffentlichkeit grundsätzlich verschlossenen Sphäre privater Lebensführung, sondern in der nach außen gerichteten Sphäre beruflicher und sonstiger Tätigkeiten. Das Interesse des Abgeordneten, Informationen aus dieser Sphäre vertraulich behandelt zu sehen, ist gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfungen der Mitglieder des Deutschen Bundestages grundsätzlich nachrangig. Offener Zugang zu den dafür notwendigen Informationen ist nicht nur für die demokratische Willensbildung wesentlich, er ist auch Voraussetzung dafür, dass der Abgeordnete das Mandat glaubwürdig wahrnehmen und dem Vertrauen der Bürger in die Fähigkeit des Parlaments gerecht werden kann, als Repräsentationsorgan des ganzen Volkes die Vielfalt der Interessen zu integrieren und Konflikte befriedend auszugleichen. Auch Mit-Abgeordnete haben ein legitimes Interesse, zu wissen, welchen Interessenverbindungen ihre Kollegen unterliegen, weil dies für die Einschätzung, nach welcher Richtung hin deren Argumente besonders wachsender Prüfung bedürfen, von Bedeutung sein kann. Transparenzregeln finden danach ihre grundsätzliche Rechtfertigung im Vorrang der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages gegenüber dem Privatinteresse des Abgeordneten an informationeller Abschirmung seiner Tätigkeiten neben dem Mandat.

BVerfGE 118, 277 (355 f.).

Dabei ist zu beachten, dass die Freiheit der Abgeordneten, neben ihrem Mandat auch wirtschaftliche Tätigkeiten wahrzunehmen, deutlich größer ist als diejenige der Mitglieder der Bundesregierung. Eine Art. 66 GG vergleichbare Regelung existiert zwar in Art. 55 GG für den Bundespräsidenten, nicht jedoch für die Bundestagsabgeordneten. Vor diesem Hintergrund weist schon dieser Vergleich in der Rechtsprechung sehr deutlich darauf hin, dass eine entsprechende Regelung angemessen wäre.

Dieser Eindruck wird bestätigt, wenn man angesichts des hohen verfassungsrechtlichen Gewichts des Ziels, das hier verfolgt wird, das konkrete Gewicht des Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ermittelt. Dabei ist zunächst die Sensibilität der zu veröffentlichenden Daten zu beachten. Zwar ist es richtig, dass es unter den Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung kein „belangloses Datum“ mehr gibt.

BVerfGE 65, 1 (45).

Das bedeutet freilich nicht, dass nicht in der Abwägung mit anderen Rechtsgütern auch die Frage eine Rolle spielen dürfe, um welche Art von Informationen es sich bei den Daten handelt, die durch den Staat erhoben werden. Vielmehr wirkt der Eingriff intensiver, je stärker die erhobenen Informationen der Privatsphäre entstammen und je stärker sie durch geheime Maßnahmen erhoben wurden.

BVerfG, NVwZ 2024, 1736 (1740 f.)

Dies ist hier jedoch gerade nicht der Fall. Die Information über die Beteiligung an Unternehmen besitzt von vorneherein einen deutlichen Sozialbezug, weil sie eben auch maßgeblich auf dieses Unternehmen bezogen sind. Anders mag dies dort sein, wo die Unternehmensbeteiligung nur mittelbar ist, etwa bei der Inhaberschaft von ETFs. Hier ist der Sozialbezug deutlich geringer, da es im Wesentlichen allein um die Verwaltung eigenen Vermögens geht.

Doch selbst dann, wenn man die Informationen über die Vermögenspositionen der Privatsphäre zuordnet, überwiegen hier im Ergebnis die öffentlichen Transparenzinteressen. Angesichts der verfassungsrechtlich verankerten, demokratisch zentralen Bedeutung der Vermeidung von wirtschaftlichen Interessenkonflikten müssen hier die Interessen der Grundrechtsträger im Hinblick auf ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung zurückstehen.

3. Ergebnis

Eine Transparenzpflicht im Hinblick auf die Beteiligung an Personen- und Kapitalgesellschaften für Mitglieder der Bundesregierung wäre demnach mit Grundrechten vereinbar.

II. Anzeigepflicht für Mitglieder der Bundesregierung

Würden die Mitglieder der Bundesregierung nicht zur Offenlegung, sondern nur zur Anzeige entsprechender Beteiligungen verpflichtet, so würde dies ebenfalls einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen. Die Eingriffsintensität wäre dabei geringer, da die Informationen nur vom Staat erhoben, aber nicht auch noch veröffentlicht würden. Ob die Maßnahme allerdings verhältnismäßig wäre, hängt nicht nur von der Eingriffsintensität ab, sondern auch vom Maß der Zielerreichung. Dieses ist allerdings maßgeblich davon abhängig, an wen die Mitteilung erfolgt, d.h. wer von der Mitteilung Kenntnis nehmen und sein Verhalten daran ausrichten kann.

Um dem Ziel gerecht zu werden, Interessenkonflikte mit wirtschaftlichen Privatinteressen zugunsten des Gemeinwohls aufzulösen, kommt nur eine Mitteilung an die Bundesregierung in Frage. Auf diese Weise können Interessenkonflikte innerhalb der Bundesregierung diskutiert und offengelegt und bei Entscheidungen des Kollegialorgans berücksichtigt werden. Bei Einzelentscheidungen von Bundesminister*innen kann der/die Kanzler*in gegebenenfalls Maßnahmen im Rahmen seiner/ihrer Richtlinienkompetenz ergreifen.

Geht man also davon aus, dass die Bundesregierung Adressatin der entsprechenden Mitteilungspflichten wäre, wären diese auch im Grundsatz geeignet, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Ihre Effektivität bliebe allerdings deutlich hinter derjenigen einer allgemeinen Transparenz zurück. Da gleichzeitig aber auch die Intensität des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung deutlich sinkt, wenn die Informationen nicht veröffentlicht werden, wäre die Maßnahme trotz ihrer geringeren Effektivität auch angemessen und damit mit den Grundrechten vereinbar.

III. Transparenzpflicht für Angehörige von Mitgliedern der Bundesregierung

Eine Transparenzpflicht im Hinblick auf die Beteiligung an Personen- und Kapitalgesellschaften für Angehörige von Mitgliedern der Bundesregierung könnte gegen ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung verstoßen.

1. Eingriff in den Schutzbereich

So wie für die Mitglieder der Bundesregierung auch (s.o.), so würde eine solche Transparenzpflicht auch für deren Angehörige einen Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen.

2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Fraglich ist, ob ein solcher Eingriff gerechtfertigt wäre. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage könnte und müsste geschaffen werden. Zu prüfen ist allerdings, ob eine solche Einschränkung auch mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar wäre.

a) Legitimes Ziel

Damit müsste auch diese Maßnahme ein legitimes Ziel verfolgen. Der Zweck einer solchen Vorschrift ist dabei im Grundsatz mit derjenigen der Transparenzpflicht für Mitglieder der Bundesregierung identisch. Auch hier geht es darum zu verhindern, dass die Mitglieder der Bundesregierung Interessenkonflikte zwischen privaten wirtschaftlichen Interessen und dem Gemeinwohl zugunsten der Privatinteressen auflösen. Allerdings geht es hier nicht unmittelbar um die eigenen privaten Vermögensinteressen, sondern um die Interessen von nahen Angehörigen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass zum einen auch die wirtschaftlichen Interessen solcher nahestehender Personen geeignet sein können, die Unvoreingenommenheit der Entscheidung zu beeinflussen, und zum anderen die Übertragung von eigenem Vermögen auf nahe Angehörige genutzt werden könnte, um die für die Regierungsmitglieder geltenden Vorschriften zu umgehen. Eine entsprechende Regelungsidee findet sich etwa auch in § 20 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG, wonach in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde nicht tätig werden darf, wer Angehöriger eines Beteiligten ist.

In Art. 66 GG ist diese Idee gleichwohl nicht aufgenommen worden. Angehörige sind hier nach dem klaren Wortlaut nicht erfasst.

Vgl. auch *Commandeur*, DÖV 2017, 1017 (1018).

Damit hat jedenfalls das Grundgesetz den Interessenkonflikten im Hinblick auf die wirtschaftlichen Interessen von Angehörigen nicht so hoch gewichtet, dass entsprechende verfassungsunmittelbare Einschränkungen erfolgt wären.

b) Geeignetheit und Erforderlichkeit

So wie die Transparenzpflichten für die Mitglieder der Bundesregierung wäre auch eine Transparenzpflicht für Angehörige sowohl geeignet als auch erforderlich.

c) Angemessenheit

Fraglich ist jedoch, ob eine solche Regelung auch angemessen wäre, ob also erzeugte Grundrechtseinschränkung und das verfolgte Ziel müssten in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stünden. Dabei sind zwei wesentliche Unterschiede zur Abwägung im Hinblick auf Transparenzpflichten von Mitgliedern der Bundesregierung selbst zu beachten: Zum einen ist die Gefahr der Gemeinwohlbeeinträchtigung, der hier begegnet werden soll, deutlich indirekter. Geht es um eigene, in der Person des Regierungsmitglieds selbst liegende wirtschaftliche Interessen, ist der Interessenkonflikt unmittelbar. Das Risiko, dass hier Interessenkollisionen zulasten des Gemeinwohls aufgelöst werden, ist daher überaus groß. Bei wirtschaftlichen Interessen von Angehörigen ist ein solcher Interessenkonflikt zwar nicht unwahrscheinlich, aber nicht in gleicher Weise evident, da es an der Unmittelbarkeit des entsprechenden Vorteils fehlt. Dies gilt selbst für Ehepartner, die in Zugewinnsgemeinschaft leben und damit die engste familienrechtliche Verbindung von Vermögensinteressen aufweisen. Denn selbst im Rahmen der Zugewinnsgemeinschaft bleibt gem. § 1363 Abs. 2 BGB das Vermögen der Ehegatten individuelles Vermögen und wird nicht zu Gemeinschaftsvermögen.

Zum anderen liegt der Unterschied darin, dass der Grundrechtseingriff hier nicht an die eigene Tätigkeit bzw. ein eigenes potentiell Verhalten der Person, in deren Grundrechte eingegriffen wird, anknüpft, sondern an das potentielle Verhalten eines Dritten (nämlich des Mitglieds der Bundesregierung). Stattdessen ist das einzige Merkmal, an das angeknüpft wird, die Verwandtschaftsbeziehung zu einem Mitglieder Bundesregierung. Die Betroffenen können daher durch eigenes Verhalten den Grundrechtseingriff in keiner Weise vermeiden – allenfalls bei Ehepartnern bestünde die Möglichkeit der Ehescheidung, wenn geschiedene Partner*innen aus der Regelung ausgenommen sein sollten. Diese fehlende Beeinflussbarkeit stellt einen wesentlichen, die Intensität des Grundrechtseingriffs deutlich erhöhenden Faktor dar.

Dieser Gedanke ist insbesondere für die Berufsfreiheit ausgearbeitet worden, vgl. grundlegend BVerfGE 7, 377 (408).

Hinzu kommt, dass dadurch, dass ein Grundrechtseingriff einzig und allein an die familiäre Verbindung zu einem Mitglieder Bundesregierung geknüpft wird, der Gewährleistungsgehalt von Art. 6 Abs. 1 GG jedenfalls berührt wird. Dabei dürfte die

Eingriffsschwelle des Art. 6 Abs. 1 GG durch die Regelung jedoch noch nicht überschritten sein. Zwar enthält Art. 6 Abs. 1 GG auch einen besonderen Gleichheitssatz. Er verbietet, Ehe und Familie gegenüber anderen Lebens- und Erziehungsgemeinschaften schlechter zu stellen.

vgl. BVerfGE 76, 1 (72).

Art. 6 Abs. 1 GG untersagt eine Benachteiligung von Ehegatten gegenüber Ledigen,

vgl. BVerfGE 28, 324 (347); 69, 188 (205 f.).

von Eltern gegenüber Kinderlosen

vgl. BVerfGE 82, 60 (80); 87, 1 (37).

sowie von ehelichen gegenüber anderen Erziehungsgemeinschaften

vgl. BVerfGE 61, 319 (355).

Dieses Benachteiligungsverbot steht jeder belastenden Differenzierung entgegen, die an die Existenz einer Ehe (Art. 6 Abs. 1 GG) oder die Wahrnehmung des Elternrechts in ehelicher Erziehungsgemeinschaft (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 GG) anknüpft.

BVerfGE 99, 216 (232).

Diese für das Steuer- und Sozialrecht entwickelten allgemeinen Grundsätze erfassen den vorliegenden Fall jedoch nicht in gleicher Weise. Denn hier geht es gerade nicht um die Ordnung eines Massenphänomens, bei dem nachteilige Differenzierungen zu Lasten von Ehen oder Familien vorgenommen werden. Vielmehr handelt es sich um eine (potentielle) Regelung, die überhaupt nur Familienangehörige einer bestimmten kleinen Gruppe (nämlich Regierungsmitgliedern) erfasst. Die Differenzierung, anhand derer sich bemisst, ob eine Person von den nachteiligen Wirkungen der Regelung erfasst ist oder nicht, erfolgt daher nicht allgemein anhand des Kriteriums Ehe bzw. Familie, sondern vielmehr spezifisch aufgrund der Ehe bzw. der Familienangehörigkeit

zu einem bestimmten, spezifischen Personenkreis. Damit liegt kein Eingriff in Art. 6 GG vor.

Trotzdem muss die Tatsache, dass an die Ehe bzw. Familienangehörigkeit angeknüpft wird, um einen Grundrechtseingriff vorzunehmen, hier in der Wertung schutzbereichsverstärkend zugunsten des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Angehörigen in die Abwägung mit einbezogen werden. Damit kommt hier dem intensiven Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, der nicht nur durch die Erhebung, sondern vor allen Dingen durch die Veröffentlichung der Daten erfolgt, noch einmal ein besonderes Gewicht zu. Gleichzeitig kommt aber dem öffentlichen Interesse an der Transparenz hier nicht das gleiche Gewicht zu wie im Hinblick auf die Regierungsmitglieder selbst, wie insbesondere schon an der fehlenden Berücksichtigung von Angehörigen in der Regelung des Art. 66 GG deutlich wird. Im Ergebnis wäre eine entsprechende Transparenzpflicht für Angehörige daher nicht angemessen.

3. Ergebnis

Eine Transparenzpflicht im Hinblick auf die Beteiligung an Personen- und Kapitalgesellschaften für Angehörige von Mitgliedern der Bundesregierung würde deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzen.

IV. Anzeigepflicht für Angehörige von Mitgliedern der Bundesregierung

Würden die Angehörigen von Mitgliedern der Bundesregierung nicht zur Offenlegung, sondern nur zur Anzeige entsprechender Beteiligungen verpflichtet, so würde dies ebenfalls einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen. Die Eingriffsintensität wäre dabei aber deutlich geringer, da die Informationen nur vom Staat erhoben, aber nicht auch noch veröffentlicht würden. Geht man also davon aus, dass die Bundesregierung Adressatin der entsprechenden Mitteilungspflichten wäre, würden diese ein legitimes Ziel verfolgen und wären auch geeignet, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Ihre Effektivität bliebe zwar deutlich hinter derjenigen einer allgemeinen Transparenz zurück. Allerdings würde in der Angemessenheit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hier nur mit einem deutlich reduzierten Gewicht eingestellt werden, da die Eingriffsintensität deutlich geringer wäre. Angesichts des immer noch sehr hochrangigen Ziels, die Auflösung von Interessenkonflikten mit privaten Wirtschaftsinteressen zulasten des Gemeinwohls zu verhindern, ließe sich eine solche Regelung jedenfalls so ausgestalten, dass sie sich im Ergebnis als

angemessen darstellte. Dabei müsste darauf geachtet werden, dass der Kreis der Angehörigen genau bestimmt und nicht zu weit gespannt würde und/oder dass Ausnahmen von der Anzeigepflicht bestehen bzw. zugelassen werden können, wenn hinreichend dargelegt wird, dass trotz der formalen Angehörigenstellung keinerlei verwandtschaftliches Näheverhältnis besteht.

Da gleichzeitig aber auch die Intensität des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung deutlich sinkt, wenn die Informationen nicht veröffentlicht werden, wäre die Maßnahme trotz ihrer geringeren Effektivität auch angemessen und damit mit den Grundrechten vereinbar.