



Hauptausschuss

31. Sitzung (öffentlich)

28. August 2014

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 12:10 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Rainer Klemann

Verhandlungspunkt:

Zehntes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Fraktion der PIRATEN
Drucksache 16/5745

In Verbindung mit:

11. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD,
der Fraktion der CDU,
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und
der Fraktion der FDP
Drucksache 16/6124

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Hierzu werden die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen angehört.

Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Prof. Dr. Christoph Gusy	16/1934	4, 17, 26
Dr. Burkhard Hirsch	16/1939	5, 19, 27, 32
Prof. Dr. Wolfgang Löwer	16/2024	8, 21, 28
Prof. Dr. Wolfgang Zeh	16/1968	10, 22, 29

* * *

Zehntes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Fraktion der PIRATEN
Drucksache 16/5745

In Verbindung mit:

11. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD,
der Fraktion der CDU,
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und
der Fraktion der FDP
Drucksache 16/6124

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Zu dieser öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses heiße ich Sie herzlich willkommen. Mein Gruß gilt den Mitgliedern des Ausschusses, den Vertretern der Landtagsverwaltung, den Zuhörerinnen und Zuhörern hier im Saal sowie denjenigen, die diese Sitzung online verfolgen. Ganz besonders begrüßen möchte ich die Sachverständigen, die heute Morgen nach Düsseldorf gekommen sind, um uns hier Rede und Antwort zu stehen.

Was die Technik angeht, haben wir heute eine Premiere. Während der Sommerpause ist dieser Sitzungssaal für die Übertragung im Livestream ausgerüstet worden. Wenn die Sitzung nach draußen übertragen wird, leuchtet in der Uhr über der Tür ein rotes Signal. Auf den Kontrollbildschirmen im Pentagon in der Mitte des Saales können Sie die Übertragung selbst verfolgen. Die Kamera, die unter diesem Pentagon angebracht ist, schwenkt immer auf die Person, deren Mikrofon gerade eingeschaltet ist. Ich gehe auch von dem Einverständnis aller Anwesenden damit aus, dass diese Sitzung so übertragen wird.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, einige von Ihnen werden eine Art Déjà-vu-Erlebnis haben; denn der Hauptausschuss hat sich tatsächlich schon einmal gemeinsam mit dem Ältestenrat im Rahmen eines öffentlichen Hearings mit dem Thema „Möglichkeiten und Grenzen von Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ beschäftigt. Allerdings sind wir jetzt einen Schritt weiter. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse haben die Fraktionen noch einmal intensiv erörtert und auf dieser Grundlage zwei Fraktionsgesetzentwürfe vorgelegt – zum einen einen Gesetzentwurf der Fraktion der Piraten und zum anderen einen gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, der CDU, der Grünen und der FDP. Beide Gesetzentwürfe, die zum Ziel haben, Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags neu zu formulieren, wurden dem Hauptausschuss zur alleinigen Beratung zugewiesen.

Meine sehr geehrten Herren Sachverständigen, ich darf Ihnen im Namen des gesamten Ausschusses meinen ausdrücklichen Dank für Ihre schriftlichen Stellungnahmen und Ihre Teilnahme an unserer heutigen Sitzung aussprechen.

Herr Prof. Dr. von Arnim ist heute leider verhindert, verweist jedoch auf seine im Rahmen des bereits angesprochenen Hearings eingereichte Stellungnahme 16/374.

Wir haben uns darauf verständigt, dass die Sachverständigen zunächst ein jeweils fünfminütiges Eingangsstatement halten, bevor die Abgeordneten dann die Möglichkeit haben, Fragen an sie zu richten.

Prof. Dr. Christoph Gusy: Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, hier Stellung zu nehmen. – Im Rahmen dieser Anhörung werden wir uns alle daran erinnern, dass wir vor anderthalb Jahren schon einmal über dieses Thema gesprochen haben. Lassen Sie mich die damaligen Ergebnisse kurz zusammenfassen.

Wir haben uns damals darauf verständigt, dass es erstens kein unmittelbares verfassungsrechtliches Transparenzgebot gibt, welches es erzwingen würde, die Bezüge der Abgeordneten offenzulegen, dass es zweitens aber auch kein unmittelbares verfassungsrechtliches Transparenzverbot gibt, welches dem entgegenstehen würde. Vielmehr ist es so, dass das Bundesverfassungsgericht Transparenz bei den Abgeordnetenbezügen für zulässig gehalten hat. Man merkt, dass diese vier Richter dort eine gewisse Präferenz haben. Die anderen vier Richter haben das anders gesehen. Dies macht es erforderlich, dass man sich eine eigene Meinung hierzu bildet. Es ist also notwendig, dass wir uns auf der Grundlage des Verfassungsgerichtsurteils, so kontrovers es war, unsere eigene Auffassung dazu bilden.

Ganz wichtig ist, in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass Transparenz das Ergebnis eines durchaus komplexen Aushandlungsprozesses ist – eines Aushandlungsprozesses zwischen Kontrollinteressen und Kontrollbedürfnissen einerseits sowie entgegenstehenden Rechtspositionen sowohl auf staatlicher Seite als auch aufseiten Dritter und Praktikabilitätsabwägungen andererseits. Diese Aushandlung müssen wir vornehmen, um zu einem praktikablen und rechtskonformen Ergebnis zu kommen.

Insbesondere haben wir beim letzten Mal schon gesagt, dass sich aus dem Demokratieprinzip nicht nur Transparenzerfordernisse ergeben, sondern auch Transparenzgrenzen, was vor allem die Erforderlichkeit der Handlungsfähigkeit des Staates und der politischen Willensbildung angeht, dass es aber auch Grenzen aus den Grundrechten sowie aus dem erforderlichen Aufwand und aus den Praktikabilitätsabwägungen bei der Ermöglichung von Transparenz heraus geben kann. Kurz gesagt: Es handelt sich um einen komplexen Prozess, in den diese Gesetzgebung zu münden hat.

Schaut man sich vor diesem Hintergrund die beiden Gesetzentwürfe an, wird man Folgendes sagen müssen:

Der Gesetzentwurf Drucksache 16/6124, der Entwurf der vier Fraktionen, hat sich dieses Prozesses mit großem Ernst angenommen. Hier wird tatsächlich zwischen

Kontrollnotwendigkeiten einerseits und Kontrollgrenzen andererseits differenziert. Das ist sehr differenziert ausgeführt. Die Einzelheiten entnehmen Sie bitte meiner schriftlichen Stellungnahme.

Der Gesetzentwurf Drucksache 16/5745, der Entwurf der Piraten, präferiert sehr eindeutig – ich möchte beinahe sagen: einseitig – den Aspekt der Transparenz. Anders ausgedrückt: Dieser Entwurf wird ein wenig von der Grundvorstellung des gläsernen Abgeordneten im gläsernen Staat geprägt.

Meines Erachtens ist der Entwurf der vier Fraktionen deshalb vorzugswürdig, weil er in diesem Zusammenhang hinreichend Transparenz schafft. Er befriedigt die aus dem Demokratieprinzip und anderen Verfassungsprinzipien herzuleitenden Kontrollinteressen in ausreichender Weise und ist zugleich hinreichend differenziert, um den verfassungsrechtlichen Grenzen angemessen Rechnung zu tragen. Daher möchte ich Ihnen empfehlen, hier auf der Basis des Entwurfs der vier Fraktionen weiter zu diskutieren, und dafür zum Schluss nur noch eine Anregung geben.

Der Entwurf geht davon aus, dass Spenden an einzelne Abgeordnete in einer ganz spezifischen Weise zu behandeln sind. Damit wird vorausgesetzt, dass Spenden an einzelne Abgeordnete zulässig sein sollen. Ich rate Ihnen, noch einmal zu erwägen, ob das wirklich sinnvoll ist. Bei Spenden an einzelne Abgeordnete wird eine Erwartungshaltung aufgebaut, welche durchaus den bösen Anschein eines gewissen Korruptionsverdachts erwecken könnte. Ich meine, dass das nicht sein muss. Spenden an einzelne Abgeordnete sollten meines Erachtens im Entwurf nicht als zulässig behandelt werden. Es gibt genügend rechtlich unverdächtige und zulässige Möglichkeiten, den Politikprozess auch spendend zu unterstützen.

Im Übrigen habe ich einige kleinere Anmerkungen gemacht, die Sie bitte meinen schriftlichen Ausführungen entnehmen. – Ich danke für die Aufmerksamkeit.

Dr. Burkhard Hirsch: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Im Wesentlichen werde ich mich auch mit dem Gesetzentwurf der Mehrheit befassen, weil er wirklich diskussionswürdig ist. Ich möchte zwei Grundbemerkungen machen und dann einige Kleinigkeiten erwähnen.

Erste Grundbemerkung: Wir haben in der Bundesrepublik Deutschland 14 Parlamente, die sich als Vollzeitparlamente betrachten. Man muss das Rad ja nicht 14 Mal erfinden. Ich frage mich, warum der Bundestag und die Landtage nicht gemeinsam Regelungen finden, die wirklich gleich sind. Schließlich ist es das gleiche Problem. Daher müsste man auch gleiche Regeln einführen können. Das würde sicherlich die Glaubwürdigkeit erhöhen.

Zweite Grundbemerkung: Aus dem Gesetzentwurf erkennt man nicht wirklich, ob es dem Gesetzgeber um Transparenz geht oder ob er der in der Öffentlichkeit immer wieder festzustellenden Neigung folgen will, dass eine Nebentätigkeit eines Abgeordneten ein bisschen anrühlich ist. In der Begründung heißt es an einer Stelle: „Damit wird der Verwurzelung der Landtagsmitglieder in der Gesellschaft und im Arbeitsleben Rechnung getragen.“ Diesen Satz hätte ich gerne nicht nur in der Begründung stehen, sondern in dem Gesetzestext selbst, weil man in der Tat mit dem Problem

des freien Mandats umgehen muss. Grundsatz auch der Rechtsprechung ist immer wieder: Der einzelne Abgeordnete muss frei darin sein, wie er sein Mandat ausübt.

Ich möchte dazu eine Geschichte erzählen. Als ich das erste Mal in Düsseldorf für den Bundestag kandidiert habe, war einer meiner Gegenkandidaten ein Abgeordneter, der eine rege publizistische Tätigkeit entfaltete. Ich hatte herausbekommen, dass er nur einmal in der ganzen Legislaturperiode im Bundestag geredet hatte, und zwar zehn Minuten. In einer der damals noch üblichen Versammlungen habe ich ihm vorgehalten, jede Redeminute habe den Steuerzahler soundso viel Mark gekostet. Darauf hat er gesagt: Ich betrachte mich als Herold meiner Fraktion und der Regierung, die ich stütze. Meine Hauptaufgabe sehe ich nicht darin, jederzeit im Plenum des Bundestages zu sitzen, sondern darin, dem Wähler klarzumachen, warum wir welche Entscheidungen treffen wollen oder getroffen haben. Das ist der Sinn des freien Mandats. – Mich hat das sofort überzeugt. Ich habe dieses Argument nie wieder vortragen.

Man muss sich klarmachen, dass ein Abgeordneter, der sich aus seinem Berufsleben und seinem gesellschaftlichen Umfeld löst, nicht etwa freier ist, sondern abhängiger – insbesondere abhängig davon, dass er wiedergewählt wird. Er wird mit seiner gesamten wirtschaftlichen Existenz von seiner Partei bzw. seiner politischen Gruppierung abhängig. In diese Abhängigkeit kann ein Abgeordneter sich durchaus begeben wollen. Das ist aber seine freie Entscheidung. Der Gesetzgeber sollte ihn nicht dazu drängen, die eine oder andere Wahl zu treffen.

Das waren meine beiden Grundbemerkungen. Jetzt möchte ich noch einige Details ansprechen, die mir beim Lesen des Gesetzentwurfs aufgefallen sind.

Erstes Detail: Nach § 16a Abs. 4 sind die Abgeordneten „zusätzlich verpflichtet, die Tätigkeiten im Sinne des Absatzes 2 auch aus der Zeit vor der Mitgliedschaft im Landtag anzuzeigen, ...“. Wie weit die Zeit vor die Mandatsübernahme zurückreicht, bleibt aber offen. Subjektiv heißt es in dem Gesetzentwurf, Tätigkeiten seien anzuzeigen, „soweit sie in Erwartung der Mandatsübernahme oder in Zusammenhang mit ihr aufgegeben worden sind.“ Ich empfehle sehr, hier – ähnlich wie das im Bund in den Ausführungsbestimmungen gemacht worden ist – eine feste Zeitgrenze einzuführen, beispielsweise von zwei oder drei Jahren. Wie viel, ist im Grunde genommen egal. Man sollte das aber nicht dem Ermessen des Einzelnen überlassen, sondern festlegen, dass Tätigkeiten in einer bestimmten Zeit vor Übernahme des Mandats angegeben werden müssen.

Zweites Detail: Der Gesetzentwurf unterscheidet in einer sehr differenzierten Form, welche Entgelte in Stufen und welche in Euro und Cent veröffentlicht werden. Ich habe auch bei noch so langem Nachdenken nicht herausfinden können, warum der eine Teil in Stufen und der andere in Euro und Cent bekannt gemacht werden soll. Wenn es um die ökonomischen Verflechtungen geht, reicht meines Erachtens für alle diese Tätigkeiten die Stufung in bestimmten Größenordnungen völlig aus, um zu erkennen, ob der Abgeordnete tatsächlich in irgendeiner Weise abhängig ist oder nicht. Warum man diese Differenzierung vornimmt, habe ich also nicht verstanden.

Drittes Detail: Es ist völlig richtig und auch notwendig, die Berufsheimnisträger zu schützen, was ihre Angabepflichten angeht. In § 16a Abs. 5 heißt es: „Die Anzeigepflicht umfasst nicht die Mitteilung von Tatsachen über Dritte, ...“. Allerdings muss man klar sagen, was „Tatsachen über Dritte“ sind. Zum Beispiel fällt bei einem Anwalt schon die Tatsache, ob er zu einem Mandanten überhaupt ein Vertragsverhältnis hat oder nicht, unter das Berufsheimnis. Bereits der Name eines Mandanten gehört also zum Berufsheimnis des Anwalts. Ich hoffe, dass der Gesetzgeber das auch so meint.

Viertes Detail: Bei den Anwälten gibt es noch eine andere Merkwürdigkeit. In § 16a Abs. 5 heißt es: „Die Anzeigepflicht für Rechtsanwälte entfällt, wenn die Vertretung nicht persönlich übernommen wird.“ In § 16b Abs. 2 steht hingegen: „Mitglieder des Landtags, die gegen Entgelt zur Besorgung fremder Angelegenheiten gerichtlich oder außergerichtlich gegen eine oberste Landesbehörde oder eine Landesoberbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen auftreten, haben der Präsidentin bzw. dem Präsidenten die Übernahme der Vertretung anzuzeigen.“ In der Begründung zu der letztgenannten Regelung findet sich der Satz: „Danach müssen Mandate, die für oder gegen oberste Landesbehörden bzw. Landesoberbehörden angenommen werden, der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags angezeigt werden.“ Ich empfehle sehr, diese beiden Regelungen zu harmonisieren und entweder beide Fälle von der Anzeigepflicht auszunehmen, wenn die Tätigkeit nicht persönlich ausgeübt wird, oder zumindest klarzumachen, was gemeint ist.

Fünftes Detail: Die Bagatellgrenzen sind in § 16a Abs. 3 Ziffer 1 sehr kleinlich geregelt. Die Anzeigepflicht setzt schon bei 5 % der Abgeordnetenbezüge ein. Das sind 536,30 € im Monat. Meines Erachtens sollte man nicht unterstellen, dass bei einem so geringen Betrag schon der Verdacht einer Befangenheit entstehen könnte.

Sechstes Detail: Für Spenden an Abgeordnete wird in § 16a Abs. 1 Ziffer 4 eine Grenze von 1.000 € angegeben. Es bleibt aber die Frage offen, ob diese 1.000 € kumuliert sind oder ob die Einzelspende 1.000 € überschreiten muss. Ich nehme an, dass dieser Betrag kumuliert gemeint ist. Auch das ist verglichen mit den Bundesregelungen außerordentlich wenig. Ich habe auch schon einmal die eben bereits angesprochene Frage aufgeworfen. Man könnte durchaus die Auffassung vertreten, dass ein Abgeordneter eine Einzelspende überhaupt nicht annehmen sollte. Im Bund gibt es eine Zwischenlösung. Dort wird nämlich gesagt, dass eine Spende dann nicht mehr anzeigepflichtig ist, wenn der Abgeordnete sie an seine Partei abführt, weil die Partei dann nach den Regeln des Parteiengesetzes rechenschaftspflichtig wird. Diese Regelung, die ich für sehr vernünftig halte, beinhaltet der hier vorliegende Gesetzentwurf leider nicht.

Siebttes Detail: Bei den Sanktionen sind merkwürdigerweise unterschiedliche Regelungen vorgesehen. Auf der einen Seite heißt es in § 17 Abs. 7 ausdrücklich: „Wer eine nach § 16 Absatz 2 verbotene Zuwendung empfängt, hat sie oder, falls dies nicht möglich ist, ihren Wert an das Land abzuführen. Die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags macht den Anspruch durch Verwaltungsakt geltend.“ Gegen diesen Verwaltungsakt ist nach § 17 Abs. 8 der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Das ist in Ordnung. Auf der anderen Seite steht in § 17 Abs. 4: „Das Präsidium kann ge-

gen das Mitglied des Landtags, das seine Anzeigepflicht verletzt hat, nach erneuter Anhörung ein Ordnungsgeld festsetzen. Die Höhe des Ordnungsgeldes bemisst sich nach der Schwere des Einzelfalles und nach dem Grad des Verschuldens. Es kann bis zu der Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenbezüge festgesetzt werden.“ Dieses Ordnungsgeld ist also schon recht hoch. Es wird aber nicht gesagt, ob es sich dabei um eine Buße handelt – dann wäre der Einzelamtsrichter in Düsseldorf zuständig – oder ob das ein Verwaltungsakt ist. Das Merkwürdige ist, dass in dem ersten Fall ausdrücklich von einem Verwaltungsakt gesprochen wird, bei dem der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, während in dem zweiten Fall, der möglicherweise viel tiefer geht, weil man nicht nur das unrechtmäßig Erlangte einzieht, sondern eine richtige Buße festsetzt, nur von einem Ordnungsgeld die Rede ist, sodass möglicherweise der Einzelamtsrichter in Düsseldorf zuständig wäre. Ich würde Ihnen raten, klarzustellen, was Sie hier wollen.

Im Übrigen bewegt sich der Gesetzentwurf im Rahmen dessen, was verfassungsmäßig möglich ist, also im Rahmen der Ermessensfreiheit des Parlaments.

Der Gesetzentwurf der Piraten schießt in meinen Augen weit über das Ziel hinaus. Er ist maßlos und respektiert nicht den Grundsatz des freien Mandats. – Vielen Dank.

Prof. Dr. Wolfgang Löwer: Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Es tut mir leid, dass ich meine Stellungnahme erst gestern vorgelegt habe. Der Landtag sitzt mir im Moment aber relativ viel im Kreuz, was zu nicht unerheblicher Belastung führt. – Ich kann mich den Grundsatzbemerkungen von Herrn Hirsch völlig anschließen; denn aus meiner Sicht disponieren Sie mit einem solchen Gesetz über das Bild des Abgeordneten. Sie geben es damit normativ vor und sagen auch der Öffentlichkeit, das sei das normative Bild des Abgeordneten. Dieses normative Bild des Abgeordneten sieht so aus, dass er neben seinem Mandat tunlichst keine weiteren Erwerbseinkünfte haben sollte; denn jede Erwerbseinkunft wird als verdächtig behandelt.

Das folgt nun gerade nicht aus dem Demokratieprinzip; denn das Demokratieprinzip ist auf gemeindlicher, auf landesparlamentarischer und auf bundesparlamentarischer Ebene immer dasselbe, und auf Gemeindeebene ist gar nicht daran zu denken, dass jemand seinen Beruf nicht weiter wahrnimmt, während er das Mandat ausübt. Dort kommen wir überhaupt nicht auf die Idee, zu sagen, man müsse jetzt einmal betrachten, in welchen Verflechtungen jeder Einzelne steht. Dort werden exekutive Entscheidungen getroffen. Deshalb gibt es die Kategorie der Befangenheit – aber nur, soweit es um exekutive Entscheidungen geht. Soweit es um gesetzgeberische Entscheidungen geht, ist das schon wieder deutlich gelockert. Die Gruppenzugehörigkeit reicht da nicht aus.

In den Ländern gibt es den Vollzeitparlamentarismus – 13 Länder haben Vollzeitparlamente – und den Teilzeitparlamentarismus. Der Teilzeitparlamentarismus wäre eine zulässige Alternative zum Vollzeitparlamentarismus – ohne dass ich damit sagen möchte, dass in einem Land der Größe Nordrhein-Westfalens kein Vollzeitparlamentarismus angemessen wäre. Wir reden aber über das Demokratieprinzip, das nun einmal für die ganze Republik gilt. Im Teilzeitparlamentarismus können Sie über-

haupt nicht auf die Idee kommen, Erwerbseinkünfte als verdächtig zu behandeln, weil die Diät gar nicht ausreicht, um die Subsistenz des Abgeordneten sicherzustellen. Wir haben immer dasselbe Demokratieprinzip. Nur beim Vollzeitmandat geraten wir jetzt in die Situation, dass wir eine sehr engmaschige Misstrauensregel schaffen. Sie ist als Transparenzregel – da besteht kein Zweifel und auch keine Differenz zu Herrn Gusy – natürlich verfassungsrechtlich möglich. Allerdings muss sie sich in Art und Maß daran ausrichten, in welcher Situation sinnvollerweise Misstrauen angesagt ist. Das Ganze erfolgt hier sehr engmaschig, weil praktisch alle Erwerbseinkünfte erfasst werden, zum Beispiel auch die Tantiemen eines Buchautors. Wenn Herr Schlink im Berliner Abgeordnetenhaus säße, hätte er eine ganze Menge anzugeben. Davon, dass das seine Unabhängigkeit in irgendeiner Form tangieren könnte, kann allerdings überhaupt nicht die Rede sein. Das berührt vielleicht seine Abhängigkeit, was seinen Lebensstil angeht, würde aber doch nicht seine Unabhängigkeit als Abgeordneter berühren. Daher ist mir diese Regelung viel zu eng gestrickt.

Sie ist auch normativ problematisch, weil das Grundgesetz erkennen lässt, dass der Abgeordnete, aus der bürgerlichen Sphäre herrührend, eine Beschäftigung hat; denn der Arbeitgeber darf ihm nicht kündigen und ihn nicht behindern. Er soll diese Tätigkeit also beibehalten können. Das steht übrigens nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in unserer Landesverfassung. Vor diesem Hintergrund ist es nicht wirklich schlau, sämtliche Erwerbseinkünfte unter den Generalverdacht der Abhängigkeit zu stellen. Wie gesagt, wäre das im Sinne der Transparenz zwar möglich. Ich habe natürlich nichts dagegen, dass widerliche Abhängigkeiten aufgedeckt werden. Für solche Fälle existieren ja sogar Strafrechtsvorschriften. Bei vielen dieser Regelungen bewegen wir uns aber weit vor einer Verdachtsschwelle. Damit kein falsches Bild vom Abgeordneten entsteht, sollte man das unbedingt herunterregulieren. Manche Bestimmungen – Herr Hirsch hat sie auch schon kritisiert – finde ich zu weitgehend.

Ich will noch auf einen Punkt hinweisen, an dem Sie meines Erachtens nicht nur ein verfassungspolitisches, sondern auch ein verfassungsrechtliches Problem haben. Das ist bei den Aufsichtsfunktionen über das Mandat, die Sie sich jetzt anmaßen wollen, der Fall. Ein Abgeordneter soll im Ausschuss erklären: Ich kenne jemanden, bei dem ich übrigens auch nebenamtlich beschäftigt bin, für den die heutige Entscheidung von großer Bedeutung ist. – Ein Abgeordneter kennt doch immer Leute, für die die Entscheidung von großer Bedeutung ist. Künftig soll er das im Ausschuss sagen müssen, damit anschließend alle Augen auf ihn gucken und jeder genau beobachtet, wie er sich jetzt im Ausschuss verhält. Kann man das überhaupt ernst nehmen? Damit gerät die Abgeordnetentätigkeit unter Aufsicht. Im Rahmen dieser Aufsicht muss dann auch noch öffentlich vermerkt werden, ob er es angezeigt hat oder nicht angezeigt hat. Das ist vor dem Hintergrund des freien Mandats, bei dem nicht danach gefragt wird, aus welchen Gründen der Abgeordnete etwas tut, hoch problematisch, weil wir es ja nicht mit einer validen Verdachtslage der Abgeordnetenbestechung zu tun haben.

Hinzu kommt, dass solche Angaben nur aufgrund monetärer Verflechtungen erfolgen müssen. Was ist denn – darauf habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme hingewiesen – mit dem Abgeordneten, der ehrenamtlicher Vorsitzender des Tierschutzbundes ist und über die Frage der Verbandsklage im Tierschutzrecht entscheiden

soll? Er muss nicht sagen, dass er hier stark in seinen Überzeugungen tangiert ist. Solche ideellen Dinge werden bei dieser Befangenheitsvorschrift nicht erfasst – nachher im Abgeordnetengesetz insgesamt schon.

Das Gleiche gilt bei der Berichtspflicht. Dort gibt es auch noch ein Problem des Rechtsschutzes. Es ist erkennbar, dass es beim Verwaltungsakt Rechtsschutz geben soll. Die Entscheidung des Präsidiums soll dann endgültig sein und wird anschließend publiziert. Sie verweisen den Abgeordneten an dieser Stelle wahrscheinlich auf den Organstreit, wenn er damit nicht einverstanden ist, weil er das dann auf die Freiheit des Mandats zurückbeziehen kann – wie damals im Fall Gysi, in dem es aber um Vormandatsverhalten und nicht um Verhalten während des Mandats ging. Auch da wäre überlegenswert, ob man nicht eine Rekurseinrichtung einführt, die dem Abgeordneten vor der Publikation eine Möglichkeit böte, sich dem Urteil des Präsidiums noch einmal anhaltend in den Weg zu stellen. Schließlich zerstört eine solche Publikation die Abgeordnetenintegrität, was das Ansehen des Abgeordneten in den Augen der Öffentlichkeit betrifft.

Diese Regelungen sollte man noch einmal überdenken. Ansonsten bewegt sich der Gesetzentwurf der vier Fraktionen grosso modo im Rahmen dessen, was die die Entscheidung tragenden vier Verfassungsrichter gebilligt haben. Da ist das verfassungsrechtliche Risiko gering. Bei der Ausschussbefangenheit wächst dieses Risiko deutlich an. Daher empfehle ich dringend, diese Vorschrift zu streichen. – Danke.

Prof. Dr. Wolfgang Zeh: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Vielen Dank für die Möglichkeit, diese Fragen hier mit Ihnen zu diskutieren. – Das Unbehagen, das von den Vorrednern angesprochen worden ist, kann ich in vielen Punkten teilen. Ich sehe auch, dass diese Gesetzentwürfe sich im Zusammenhang einer anhaltenden öffentlichen Stimmung bewegen, die von dem Verständnis dessen, was Abgeordnete zu sein haben bzw. sein können, wegführt. Mental gesprochen, steht der Versuch im Hintergrund, den Abgeordneten vom realen Leben zu trennen – von allem, was ihn beeinflusst; von allem, was ihn motiviert; von allem, was er aus Berufen, aus Wahlkreisarbeit und aus Parteiarbeit kennt. Das ist eine problematische Geschichte. Man kann verfassungspolitisch durchaus Bedenken haben und vielleicht auch Bedauern empfinden.

Die Verfassungsrechtsprechung macht aber mit der bekannten 4:4-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2007 die Sache im Grunde klar. Wir können Sie nicht dazu animieren, jetzt Vorschriften auszuprobieren, die dann erneut zu Verfassungsstreitigkeiten führen würden. Deshalb bewegen Sie sich in der Tat im Rahmen dessen, was das Verfassungsrecht zurzeit vorgibt. Ich sehe nirgends wirkliche Verstöße. Ich sehe auch nirgends die Möglichkeit, als Gesetzgeber deutlich von dem Stand abzuweichen, den wir inzwischen haben. Der Bund hat zwar nicht alles ins Abgeordnetengesetz geschrieben, sondern dort nur Grundsätze geregelt und die Details in den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages festgehalten. Sie haben einen anderen Weg gewählt. Mit einer gesetzlichen Regelung wird die Sache natürlich noch fester und wirkt noch stärker nach außen, jedenfalls formell gesehen. Ich komme gleich auf einen Punkt zu sprechen, der an dieser Stelle interessant

sein könnte. Im Großen und Ganzen gilt für aber beide Gesetzentwürfe – auch für den, wie ich ebenfalls finde, überdetaillierten Entwurf der Piraten –, dass man nicht sagen kann, hier würden verfassungsrechtliche Grenzen überschritten.

Im Übrigen bin ich auch der Meinung, dass vieles kleinlich ist. Damit meine ich die Angabe von 100 € im Einzelfall und solche Dinge. Das ist meiner Ansicht nach an der Grenze dessen, was möglich ist. Meines Erachtens sollte man nämlich zwei Aspekte beachten, um nicht doch noch in Verfassungszweifel hineinzugeraten.

Zum einen sollten die Vorschriften in ihrer administrativen Anwendung – mit „administrativ“ meine ich nicht nur die Landtagsverwaltung, sondern auch die im Gesetz Berufenen, also Präsident, Präsidium und Fraktionsführungen – nicht so gehandhabt werden, dass es faktisch auf eine Verhinderung hinausläuft. Das Ganze ist jetzt schon eine ganz starke Erschwerung und an der Grenze dessen, was man im Hinblick auf das passive Wahlrecht und auf die Kandidaturfreiheit akzeptieren kann; denn jeder, der diese Regelungen vor einer Kandidatur sorgfältig liest, wird sich überlegen, ob er bereit ist, sich das anzutun, wenn er beruflich vielleicht sogar erfolgreich ist – es freut uns ja, wenn solche Menschen sich für ein Mandat bewerben – und Dinge, die er vor zehn Jahren einmal gemacht hat, dann immer noch angeben muss. Die Bundesregelung mit den zwei Jahren finde ich sehr vernünftig. Damit sind Grenzen gesetzt.

Zum anderen sollte die Handhabung auch der Sanktionen nicht dahin gehen, dass nur noch von „im rein formalen Sinne nicht verboten“ die Rede ist. So kann man das nicht machen. Eine faktische Erlaubnis des Parlaments und seiner Leitungsgremien ist jenseits des freien Mandats. Das kommt auch in der 4:4-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck. Der Abgeordnete soll nicht zum Staatsbeamten oder Staatsfunktionär mit Weisungsbefugnissen und Erlaubnisvorbehalten des Präsidiums oder seiner Fraktionsführung werden. Das ist die Grenze.

Nachdem die Grenzen der derzeitigen Rechtsprechung in den Formulierungen des Gesetzentwurfs nicht überschritten sind, liegt mir sehr daran, Sie daran zu erinnern, dass man im Bereich der Handhabung noch einiges tun kann, um die Kleinlichkeit administrativ so zu handhaben, dass der Generalverdacht dann doch nicht in jedem Einzelfall ermöglicht wird. Ich habe mir die Sanktionsvorschriften daraufhin angesehen – das ist aber natürlich keine rechtliche, sondern eine praktische Erwägung –, ob sie leichthin zum politischen Kampf benutzbar wären. Nach meinem Eindruck ist auch das eine Frage der praktischen Handhabung. Es käme auf eine Diskussion im Einzelfall an, um zu erkennen, dass man nicht gegen jemanden, auf den man neidisch ist oder den man aus anderen Gründen nicht mag, mithilfe dieser Sanktionsvorschriften vorgeht. Wenn wir auf eine Medienlandschaft hoffen könnten, in der solche Entscheidungen sehr objektiv zur Kenntnis genommen würden, wäre das ja sehr schön. Alle Vorschriften, die für den innerparlamentarischen oder innerpolitischen Kampf nutzbar wären – zum Beispiel Ehrenräte; vor Jahren gab es die Diskussion, ob man für solche Fragen eine Art parlamentarischen Ehrenrat gründen sollte, der sich dann gerichts- oder senatsartig darüber setzt und eine Einschätzung abgibt –, bringen die Gefahr der politischen Auseinandersetzung mit sich. Vor dem Hintergrund der Verfassungsrechtsprechung sehe ich aber auch hier keine Handhabe, die

in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Normen als verfassungswidrig oder jenseits der Grenze zu betrachten.

Abschließend möchte ich noch eine Einzelfrage ansprechen, die auch nicht ohne ist. Die Schutzverpflichtungen gegenüber Dritten sind in diesem Gesetzentwurf ausschließlich darauf bezogen, dass der Abgeordnete eine Betreuungspflicht hat. Er hat also Mandaten, weil er Anwalt ist, oder Patienten, weil er Arzt ist. Was ist mit anderen Dritten? Deshalb neige ich zu dem Vorschlag, nicht nur die gesetzlichen, sondern auch die vertraglichen Verschwiegenheitspflichten zu erwähnen; denn ein normaler Arbeitnehmer hat gegenüber seinem Arbeitgeber kein direktes Betreuungsverhältnis, sondern vertragliche Verschwiegenheitspflichten. Wenn eine Firma sagen muss, sie könne es nicht mehr riskieren, einen Abgeordneten zu beauftragen oder gar als Angestellten zu übernehmen, weil er qua Abgeordnetengesetz – und hier spielt die Frage der Regelung im Gesetz eine Rolle – verpflichtet ist, Dinge offenzulegen, die ihre Kreditposition oder ihre Firmenplanung oder ihre Wettbewerbsposition im Markt betreffen, verhindert man damit noch ein weiteres Mal, dass ein möglicher Bewerber für den Landtag sich für ein Mandat entscheiden kann. Ich habe Zweifel, ob es ausreicht, sich in § 16a Abs. 5 auf „gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten“ zu beschränken. Meines Erachtens sollten dort auch die vertraglichen Verschwiegenheitspflichten erwähnt werden. – Vielen Dank.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Vielen Dank für die Ausführungen, sowohl für die grundsätzlichen Erwägungen als auch für die Detailhinweise. – Wir steigen jetzt in die erste Fragerunde ein.

Michele Marsching (PIRATEN): Vielen Dank an die Sachverständigen für die schriftlichen, aber auch die jetzt gemachten mündlichen Ausführungen, die sehr aufschlussreich waren. Einige meiner Fragen haben sich dadurch erledigt, einige sind hinzugekommen, und einige sind noch offengeblieben. Ich würde gerne mit drei Fragen an Herrn Prof. Gysi beginnen.

Erstens. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, die Mittelpunktregelung könne durch einen hohen Zeitaufwand für Nebentätigkeiten beeinträchtigt werden. Das ist auch eine unsere Forderungen, die wir immer hochhalten. Daher muss ich Sie fragen: Warum glauben Sie, dass die Mittelpunktsregelung dadurch beeinträchtigt werden könnte? Und wie sollte man nach Ihrer Ansicht die zeitliche Inanspruchnahme sowohl angeben als auch hinterher veröffentlichen?

Zweitens. In Ihrer Stellungnahme führen Sie aus, das Bundesmodell habe eine Steuerungswirkung; der im Gesetzentwurf der vier Fraktionen enthaltene Vorschlag sei ein rechtlicher Fortschritt. Daran muss sich folgende Frage anschließen: Wäre es ein noch größerer Fortschritt, wenn man noch weiter ginge und das Stufenmodell noch enger fasste?

Drittens. Die in unserem Gesetzentwurf enthaltenen Veröffentlichungspflichten reichen Ihrer Meinung nach an die Grenzen dessen, was geht, heran; die Grenzen würden aber nicht überschritten. Das sehe ich natürlich genauso. Wo genau liegen denn Ihrer Meinung nach die Grenzen?

Herr Prof. Löwer schreibt in seiner Stellungnahme: „Anzunehmen, der Bürger wolle wissen, ob ein Abgeordneter z. B. 100,- € Aufwandsentschädigung für ein Engagement im wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Bereich erhalten hat, ist abwegig.“ Meine Frage an alle anderen Sachverständigen lautet: Halten Sie es ebenfalls für abwegig, anzunehmen, der Bürger wolle wissen, ob ein Abgeordneter Aufwandsentschädigungen für wirtschaftliche Tätigkeiten erhalten hat?

Sigrid Beer (GRÜNE): Sehr geehrte Sachverständige, ich darf mich im Namen der Grünen sehr herzlich bei Ihnen bedanken und Ihnen noch einmal sagen, dass wir die Stellungnahmen von 2013, soweit sie im Verfahren waren, natürlich mit herangezogen haben. Wir haben uns ja die ganze Zeit bei der Erarbeitung dieses Gesetzentwurfs damit beschäftigt. Daher waren die damaligen Stellungnahmen sehr hilfreich und eine gute Grundlage dessen, was wir hier als vier Fraktionen gemeinsam vorgelegt haben. Es hat mich natürlich sehr gefreut, dass Sie gesagt haben: Dieser Gesetzentwurf bewegt sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten; was hier vorgelegt wurde, ist auch so umsetzbar.

Herr Prof. Löwer, ich möchte mich an zwei Stellen vergewissern, ob wir über die gleichen Dinge sprechen. Erstens. Wir haben in Nordrhein-Westfalen ein Zweistimmwahlrecht. In Ihrer Stellungnahme sind Sie davon ausgegangen, dass wir noch ein Einstimmwahlrecht haben, und haben argumentiert, deshalb sei der Einfluss der Wählerinnen und Wähler auf die zu wählenden Abgeordneten nicht so groß. Da ist etwas schiefgelaufen, denke ich. Zweitens. Bei der Befangenheit im Ausschuss geht es nur um die Befangenheit durch wirtschaftliches Interesse. Das ist etwas, was wir schon heute in den Regelungen für die Abgeordneten stehen haben. Meines Wissens hat es noch nie zu Verwerfungen oder Irritationen geführt und sich auch im Parlamentsbetrieb als praktikabel erwiesen. Daher möchte ich noch einmal nachfragen, worauf sich Ihre entsprechenden Äußerungen insgesamt bezogen haben.

Ich persönlich bin Freiberuflerin. Wir haben im Landtag beobachten können, dass die Zugehörigkeit zum Parlament im Schnitt zehn Jahre beträgt. Daher muss ich schon die von Herrn Prof. Zeh angesprochene Entscheidung treffen und mich fragen: Bin ich bereit, für eine bestimmte Zeit unter Umständen berufliche Einschränkungen in Kauf zu nehmen? – Das habe ich bewusst getan, weil es nicht um die Frage geht, wie man hier alimentiert wird und ob man im Landtag etwas mehr oder etwas weniger verdient, sondern um die Frage eines politischen Auftrags und des Mandats, das damit verbunden ist. Daher empfinde ich persönlich – das sehen Kollegen und Kolleginnen ebenfalls so – diese Regelung auch als eine Entlastung in der Darstellung.

Diese Erfahrung haben wir auch gemacht, als wir das Abgeordnetenrecht in Bezug auf die Diäten hier insgesamt umgestellt haben. Wir wissen selbst, dass es manchmal äußerst erklärungsbedürftig ist, wenn jemand sich die Bruttosumme inklusive der Versorgungsbezüge anschaut. In diesem Zusammenhang erinnere ich an unsere Diskussion darüber, transparent zu machen, was das eigentlich ist, welche Alimentierung das bedeutet, wie das ausgestattet ist und was damit getan wird. Diesen Dialog mit Bürgern und Bürgerinnen zu führen, ist ein ganz wichtiges Moment in der Demokratie. An dieser Stelle geht es auch darum, für den Parlamentarismus zu werben.

Daher betrachten wir den hier vorgelegten Gesetzentwurf als Hilfe, mit der wir auch in diesem Dialog weiter vorankommen können, und nicht als Belastung – und auch nicht als Abwertung von Berufstätigkeiten. Vielmehr ist dies dann sehr transparent darzulegen, um in einen Dialog darüber zu kommen, in dem es unter anderem darum geht, die Bedeutsamkeit dessen darzustellen, was man hier – gegebenenfalls auf Zeit – tut, und zu vermitteln, welche persönlichen Berufs- und Lebenswege damit verbunden sind. Natürlich wollen wir sehr deutlich machen – Herr Dr. Hirsch, deswegen bin ich auch dankbar für Ihren Hinweis, den von Ihnen zitierten Satz aus der Begründung noch mit in das Gesetz aufzunehmen –, dass es keine Abwertung bedeutet, berufstätig zu sein, dass es nicht despektierlich ist und dass es zu den Biografien gehört, sich dann auch so oder anders zu entscheiden. Das war für uns eine sehr wichtige Grundlage, um damit auch den differenzierten Biografien und Berufstätigkeiten nachzukommen.

Meine Frage bezieht sich auf die 5 %, die Sie als kleinlich bezeichnet haben. Wenn man mit Festbeträgen arbeitet, steht man immer vor der Frage von Bezugsentwicklungen und Ähnlichem. Dieser Regelung liegt ja der Gedanke einer Dynamisierung zugrunde. Wenn sich die Bezüge ändern, sollen sich automatisch auch die Grenzen der Bagatellregelung anpassen, damit man sich nicht alle drei Jahre darüber unterhalten muss, ob 500 oder 1.000 € als Bagatellgrenze angemessen sind oder nicht. Wie stehen Sie grundsätzlich zu einer solchen Dynamisierungsregelung? Ist sie nicht doch sinnvoll?

Dass wir in bestimmten Punkten Neuland betreten, ist uns klar. Genauso wissen wir, dass der Umgang mit dem neuen Recht dann vielleicht auch dazu führen wird, etwas noch einmal zu schärfen. In diesem Zusammenhang waren Ihre Hinweise zum Feintuning des Gesetzes sicherlich sehr wertvoll. Ich nehme aber für uns mit, dass der vorliegende Entwurf eine gute Grundlage ist, mit der wir jetzt auch in die abschließende Befassung hineingehen können.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch eine Anmerkung zur Erwartung an Abgeordnete und zur Frage des Dialogs mit Bürgern und Bürgerinnen. Ich möchte vermeiden, dass wir in eine Debatte wie die Debatte um Herrn Gauweiler hineinkommen, der im ersten Halbjahr 2014 an 34 Abstimmungen im Bundestag nicht teilgenommen hat. Sie wissen aus Ihrer Zeit sehr gut, dass die Rhythmisierung der Plenarwochen im Bundestag noch viel konzentrierter ist als hier bei uns. Um in den Wahlkreis zu fahren und mit Bürgern und Bürgerinnen zu sprechen, gibt es entsprechende Zeiträume. Das sollte einen nicht daran hindern, seine parlamentarischen Pflichten zu erfüllen. Wir wollen unsere Arbeitsauffassung den Bürgern und Bürgerinnen auch auf der Grundlage dieses Gesetzentwurfs sehr deutlich machen, um damit mehr Einsicht in parlamentarische Abläufe und Zusammenhänge zu schaffen.

Angela Freimuth (FDP): Meine Herren Sachverständigen, herzlichen Dank seitens der FDP-Fraktion für Ihre Stellungnahmen und vor allen Dingen für Ihre Hinweise, die Sie ergänzend über die Bewertung hinaus gegeben haben. – In unserer Fraktion haben wir intern sehr lange die Frage diskutiert, wie man ordentliche und außerordentliche Einkünfte wirklich rechtssicher voneinander abgrenzen kann. Wir haben auch

zwischen den Fraktionen Gespräche darüber geführt. Aus Ihren Stellungnahmen habe ich deutlich herausgelesen, dass Sie die Frage, wie das denn präzise funktionieren kann, ebenfalls mehr als deutlich aufwerfen.

Der Hintergrund ist auch jedem klar, glaube ich. Wir wollen das, bei dem wir alle ein ungutes Gefühl haben und bei dem uns insbesondere die Bürgerinnen und Bürger immer mit einem unguten Gefühl begegnen, irgendwo erfassen, weil wir die Abgeordneten eben nicht unter einen Generalverdacht stellen wollen, sondern sie gerade aus diesem Generalverdacht herausnehmen wollen und das auch klarstellen wollen. Können Sie uns vielleicht irgendwelche Anregungen geben, wie man das präziser beschreiben kann, damit man diese Begrifflichkeiten auch rechtssicher fassen kann?

Werner Jostmeier (CDU): Für die CDU darf ich allen Sachverständigen herzlich für ihre schriftlichen Stellungnahmen und ihre mündlichen Statements danken. – Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Hirsch und zwei Fragen an alle vier Sachverständigen.

Erstens. Herr Dr. Hirsch, Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme die Frage gestellt, warum Einkommen aus Tätigkeiten in Verbänden und Vereinigungen anders behandelt werden sollen als Zahlungen für Tätigkeiten in leitenden Gremien von Unternehmen und Körperschaften. Können Sie das noch einmal konkretisieren? Das scheint mir nämlich ein Punkt zu sein, über den wir nachdenken sollten.

Zweitens. Keiner von Ihnen hat die Frage beantwortet, ob und inwieweit es eigentlich rechtlich zulässig ist, während einer laufenden Wahlperiode die Bedingungen so zu verändern, dass sich der eine oder andere bei der Bewerbung um ein solches Mandat durchaus die Frage gestellt hätte: Würde ich unter diesen neuen Konditionen noch einmal kandidieren oder nicht?

Drittens. Sie haben alle vier in Ihren Stellungnahmen mehr oder weniger deutlich und konkret die Frage angesprochen, inwieweit diese Regelungen das freie Mandat tangieren. Herr Dr. Hirsch hat dafür plädiert, in das Gesetz noch den Satz aufzunehmen: „Damit wird der Verwurzelung der Landtagsmitglieder in der Gesellschaft und im Arbeitsleben Rechnung getragen.“ Das scheint mir im Zusammenhang mit dem freien Mandat ganz wesentlich zu sein. Frau Beer hat vorhin kurz von der Tätigkeit berichtet, die sie ausgeübt hat oder möglicherweise – ich weiß es nicht – noch ausübt. Ich würde Ihnen gerne anhand eines persönlichen Beispiels eine konkrete Frage stellen. Mein Vater ist vier Wochen vor meinem zweiten Staatsexamen gestorben. Wir hatten und haben einen Handwerksbetrieb. Als ich den Betrieb im Jahr 1982 übernommen habe, bin ich von heute auf morgen ins kalte Wasser geworfen worden. Dieser Betrieb auf dem Lande, der nach wie vor existiert, hat sehr viel mit Landwirten zu tun. Ich war von heute auf morgen nicht nur für sechs Lehrlinge zuständig, sondern auch für 14 Arbeitnehmer, deren Familien die Hoffnung hatten, dass ich den Betrieb erfolgreich weiterführe. Dann musste ich feststellen, dass in den Jahren 1982/83/84 die Schweinepreise zum ersten Mal richtig stark nach unten gingen und in den Jahren 1985/86 die Preise für Milch in den Keller fielen. Ich mache es kurz und sage: Ich weiß, was es heißt, wenn man als Handwerker Existenzsorgen hat.

Wir beklagen uns ständig darüber, dass in den Parlamenten zu wenige Handwerker, zu wenige Selbstständige, zu wenige Unternehmer und zu wenige Freiberufler sitzen. Fast jeder von Ihnen hat auf die 4:4-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2007 hingewiesen und gesagt, da es diese Entscheidung nun einmal gebe, sei das im hier vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagene auch nicht verfassungswidrig. Hätten Sie mir seinerzeit geraten, wenn damals bekannt gewesen wäre, dass ich diese Transparenzregeln befolgen soll, dass ich für das Parlament kandidieren soll, oder nicht? Das heißt: Hätten wir dann noch weniger Handwerker im Parlament sitzen? Hätte das zur Folge, dass wir die in der Gesellschaft verbundene Klientel, die uns in den Parlamenten fehlt, noch mehr vor den Kopf stoßen, als wir es möglicherweise durch unsere parlamentarische Praxis heute schon tun?

Marc Herter (SPD): Meine Herren Sachverständigen, die SPD-Fraktion bedankt sich herzlich für Ihre Stellungnahmen und insbesondere dafür, dass Sie darin auch das deutlich gemacht haben, was uns bei dem Entwurf der vier Fraktionen getragen hat – nämlich, dass es um eine Abwägung geht. Auf der einen Seite ist Transparenz herzustellen. Auf der anderen Seite ist als wesentliches Element des freien Mandats die Weiterführung einer Berufstätigkeit oder die Aufnahme einer neuen Berufstätigkeit während des Mandats zu sehen, um damit auch wirtschaftliche Unabhängigkeit sicherstellen zu können. Das war deshalb ein wichtiger Punkt für uns, weil es uns weder um reinen Voyeurismus geht noch darum, eine Debatte, die zum Teil hysterische Züge getragen hat, mit gesetzlichen Mitteln fortzusetzen, sondern darum, an dieser Stelle Regelungen einzuführen, die uns sicher machen, dass in beide Richtungen die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt.

Ich habe Sie jetzt so verstanden, dass jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Bedenken gegen den Entwurf der vier Fraktionen bestehen. Zur Vergewisserung frage ich bezüglich der Stelle, an der wir uns wesentlich von der Bundestagsregelung unterscheiden, noch einmal nach. Wir differenzieren zwischen der Betrachtung der ordentlichen Erträge auf der einen Seite und dem etwas strengeren Umgang mit den außerordentlichen Erträgen auf der anderen Seite. Sehen Sie dies auch von der 4:4-Entscheidung gedeckt?

Herr Dr. Hirsch hat darauf aufmerksam gemacht, dass im Gesetzentwurf an einer Stelle vom Ordnungsgeld und an einer anderen Stelle von der Geltendmachung des Anspruchs durch Verwaltungsakt gesprochen wird. Das ist in der Tat ein bisschen schräg. Man wird es wohl harmonisieren müssen. Sollten wir dabei in die eine oder in die andere Richtung gehen? Was würden Sie uns raten?

Wir haben in § 16a Abs. 5 den Satz aufgenommen: „Die Anzeigepflicht umfasst nicht die Mitteilung von Tatsachen über Dritte, für die das Mitglied des Landtags gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten geltend machen kann.“ So ist das im Deutschen Bundestag auch geregelt. Übrigens fällt in der Tat bereits der Name in den Schutzbereich, Herr Dr. Hirsch. Ich kann mir nicht recht vorstellen, wie das auf den privatvertraglichen Bereich übertragen werden kann, ohne dem Abgeordneten selber das Vetorecht zu geben – zum Vertrag gehören ja immer zwei; also nicht nur der anderen Seite dieses Recht zu geben, sondern auch dem

Abgeordneten –, um die Offenlegung zu verhindern. Es wäre schön, wenn Sie dazu noch Stellung nehmen könnten.

Herr Prof. Zeh, was Sie zur Zweijahresgrenze gesagt haben, war ein sehr wertvoller Hinweis, den wir auch so mitnehmen, denke ich.

Aus meinem ersten Punkt heraus, der Abwägung zwischen der Unabhängigkeit vor Beeinflussung, die durch die Transparenzregelung erreicht werden soll, und der Unabhängigkeit des Mandats, die auch durch Weiterführung der Berufstätigkeit erreicht werden kann, stimme ich Frau Beer zu. Den entsprechenden Satz kann man auch aus der Begründung in den Gesetzestext übernehmen. Wir haben hier explizit die Eins-zu-eins-Übernahme der entsprechenden Bundestagsregelung vorgenommen. Wenn man an dieser Stelle eine Lanze für den Parlamentarismus und die Abgeordneten brechen kann, sollte man das aber tun, finde ich.

Prof. Dr. Christoph Gusy: Das waren nicht wenige Fragen. Ich versuche, mich auf die wichtigsten zu konzentrieren, und beginne mit dem Ausgangspunkt. Meines Erachtens sind die Regelungen, die hier getroffen werden sollen, keine generellen Misstrauensregelungen gegen Abgeordnete. Sie stellen die Abgeordneten auch nicht unter eine Art vorweggenommenen Generalverdacht. Im Gegenteil! Sie schaffen Transparenz und damit nicht nur Pflichten, sondern auch Entlastungen für die Abgeordneten. Denn machen wir uns doch nichts vor: Das, was hier transparent gemacht werden soll, gibt es natürlich überall. Wenn es nicht transparent ist, wie das im Moment der Fall ist, ist aber doch das Skandalisierungspotenzial viel höher als dann, wenn es transparent ist. Wenn es transparent ist, kann jeder ohne Weiteres sagen: Schau an; der angebliche Skandal von gestern steht schon seit zwei Jahren auf der Internetseite des Landtags. Wo ist das Problem? – Im Moment ist es anders, und zwar nicht nur bei großen, sondern auch bei kleinen Einnahmen. Das gilt immer dann, wenn mögliche publizistische Interessen im Raum stehen. Meines Erachtens sollte man deutlich sehen, dass solche Regelungen die Abgeordneten nicht nur unter Rechtfertigungsdruck setzen, sondern bei Medien und Bürgern auch klare Erwartungen und Vertrauenstatbestände in die Abgeordneten schaffen können. Das ist auch ein Vorteil. Ich bin der Auffassung, dass man das durchaus mitberücksichtigen muss.

Die Mittelpunktregelung wird in diesem Gesetzentwurf stark mit finanziellen Fragen verknüpft. Im Abgeordnetengesetz steht sie nachher allerdings an einer Stelle, an der es nicht nur um finanzielle Fragen geht, sondern auch um andere Transparenzpflichten der Abgeordneten dahin gehend, dass Verbandsmitgliedschaften und sonstige Interessen möglicherweise ebenfalls publiziert werden müssen. Das heißt, dass dies nur eine – gewiss wichtige – von mehreren Publikationspflichten ist. Wenn ein Abgeordneter keine Zeit für die Wahrnehmung seines Abgeordnetenmandats hat, weil er in 25 Verbänden ehrenvolle Funktionen ausübt und deswegen die weite und gefährvolle Reise nach Düsseldorf leider nicht antreten kann, ist das gegebenenfalls an anderer Stelle zu veröffentlichen. Hier geht es um ganz bestimmte, nämlich finanziell begründete, Abhängigkeiten. Das ist natürlich nur ein Teilbereich der Materie. Man muss den anderen Zusammenhang aber immer auch sehen.

Dort, wo es um Bagatellgrenzen geht, sind die Regelungen notwendigerweise kleinlich. Bagatellen sind – Verzeihung! – immer kleinlich. Die entsprechenden Regelungen tun manchmal vielleicht des Guten ein bisschen zu viel. Man kann immer über 100 und 200 € reden. Das ist überhaupt keine Frage. Der Gesetzgeber muss an dieser Stelle irgendwo typisieren. Dazu ist aber schon genügend gesagt worden. Das brauche ich an dieser Stelle nicht mehr zu vertiefen.

Ein schwieriger Punkt ist von Herrn Herter und Frau Freimuth angesprochen worden, nämlich die Frage nach den außerordentlichen Einkünften. Wo der Unterschied zu den ordentlichen Einkünften liegt, hat sich bislang keinem Leser richtig erschlossen, glaube ich. Offenbar haben Sie sich in den Beratungen irgendetwas dabei gedacht; denn in der Begründung heißt es, außerordentliche Einkünfte seien außergewöhnliche Einkünfte. Dadurch ist die Frage zwar einer Klärung nähergebracht, aber noch lange nicht geklärt. Hier haben wir es mit einem Gesetzestext zu tun, der sich praktisch kaum bestimmen lässt. Es muss viel deutlicher werden, was Sie eigentlich darunter verstehen, und zwar in einer Art und Weise, die auch der normale Abgeordnete nachvollziehen kann. Zum Glück sitzen in diesem Parlament ja nicht nur Juraprofessoren. Insofern muss deutlich bestimmbarer gemacht werden, worum es eigentlich geht.

Herr Jostmeier hat mehr oder weniger – ich drücke das jetzt einmal juristisch aus – die Frage nach Rückwirkung und unechter Rückwirkung der Regelung gestellt. Sprich: Wird eine frühere Entscheidung, ein Mandat anzunehmen, jetzt damit entwertet oder nicht? – Herr Jostmeier, ich wäre nie so vermessen, Ihnen zu raten, ob Sie ein Mandat annehmen sollen oder nicht. Ich zitiere ausnahmsweise einmal den Kollegen vom Lehrstuhl nebenan, der mir einmal sagte: Ich bin doch nicht bescheuert und nehme ein Mandat an. – Insofern ist es so, dass jeder das selbst wissen muss. Man ist nicht bescheuert, wenn man kein Mandat annimmt. Ich kenne aber auch sehr viele, die nicht bescheuert sind, wenn sie ein Mandat oder vielleicht sogar mehrere Mandate annehmen. Das kann man also nicht generell sagen. Es hängt natürlich sehr stark nicht nur von den individuellen Verhältnissen, sondern auch von der individuellen Gestimmtheit ab. Es gibt viele Handwerker in der von Ihnen beschriebenen Situation, aber nur wenige, die genau wie Sie die Motivation haben, ins Parlament zu gehen. Sie sind intrinsisch motiviert, politisch tätig zu werden. Deshalb sind Sie hier. Sie haben damals nicht geguckt, ob die Diäten 200 € höher oder niedriger sind. Sie haben sich auch nicht die Publizitätspflichten angeschaut, die damals noch ein bisschen anders waren. Von diesen Erwägungen war Ihre Entscheidung gottlob nicht abhängig. Insofern sehe ich nicht, dass der vorliegende Entwurf etwas an Ihrer Entscheidung geändert hätte. Ich sage aber ganz klar – das lege ich gerne offen –, dass ich ein langweiliges Beamtenleben führe. Anders ausgedrückt, hatte ich diese wirtschaftlichen Risiken, von denen Sie zu Recht sagen, dass sie für Selbstständige prägend sind, im Leben nie. Unabhängig davon bin ich eindeutig der Auffassung, dass man natürlich mehr Selbstständige im Parlament braucht. Da haben Sie völlig recht. Der Entwurf der vier Fraktionen ist da aber kein Hinderungsgrund. Noch einmal: Sie stehen nicht unter Verdacht. Ihre Tätigkeit soll auch nicht verhindert werden. Im Gegenteil! – Daher sage ich: „Schön, dass Sie da sind“, und nehme an, dass Ihre Abgeordnetenkollegen sagen werden: Schön, dass Sie noch ein bisschen bleiben.

Dr. Burkhard Hirsch: Beginnen möchte ich mit der Beantwortung einiger Einzelfragen, und zwar zunächst der Frage, ob ich irgendwelche verfassungsrechtliche Bedenken hätte. Nein. Das kratzt zwar an dem Grundsatz des freien Mandats, hält sich aber im Rahmen der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts über die Entscheidungsfreiheit der Parlamente, geht also.

Herr Jostmeier, etwas schwierig ist die Antwort auf Ihre Frage, ob eine Übergangsfrist gewährt werden müsste. Hier folge ich eigentlich Herrn Gusy und sage: rechtlich nein, weil sich das Gesetz im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung hält. Man könnte überlegen, ob man für die Veröffentlichung – also zwar nicht für die Meldepflichten, aber für die Veröffentlichung der Ergebnisse im Internet oder im Handbuch – oder für die Sanktionen Übergangsfristen einführt. Wenn man das möchte, könnte man darüber nachdenken. Es würde den Gesetzentwurf verkomplizieren. Zwingend ist das nicht. Vielleicht wäre es aber ein Ausweg, zu differenzieren, welche Wirkungen man sofort einführt und bei welchen man eine Übergangsfrist einräumt.

Herr Herter, natürlich müssen die Regelungen bei den Sanktionen angeglichen werden. Ich würde empfehlen, in beiden Fällen zu sagen, dass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist; denn die Regelungen, die in Bezug auf Bußen nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vorgesehen sind, sind hier bestimmt nicht angemessen. Ich würde das also in beiden Fällen ausdrücklich hineinschreiben.

Die Zweijahresgrenze würde ich hier auch definieren.

Frau Beer, Sie haben eine Frage zu der Bagatellgrenze gestellt. Wir reden hier ja darüber, ob jemand durch eine Zuwendung in eine ökonomische Abhängigkeit gerät oder geraten ist. Darum muss man bei der Frage, was eine Bagatelle ist, an dieser Überlegung anknüpfen. Die in § 16a Abs. 3 Ziffer 1 genannten 5 % der Abgeordnetenbezüge entsprechen 536,30 € im Monat und 6.435,60 € im Jahr. Wer dafür käuflich ist, kann mir eigentlich nur leidtun. Insofern halte ich diese Grenze für kleinlich. Die Bundesregelung sieht 1.000 € im Monat und 10.000 € im Jahr vor. Das ist immer noch wenig. Natürlich sind die Maßstäbe ganz unterschiedlich. Bei käuflichen Abgeordneten, die ich kennengelernt habe, ging es aber schon um größere Beträge.

Frau Freimuth, Ihre Frage zu den außerordentlichen Einkünften kann ich Ihnen nicht beantworten. Das ist in der Tat eine schwierige Frage. Ich habe keine lupenreine Formulierung, die ich Ihnen anbieten könnte.

Jetzt komme ich zu dem Hauptproblem, das immer eine Rolle spielt. Ein solches Gesetz ist auf viele unterschiedliche Menschen anzuwenden. Es gibt Abgeordnete, die absolut sauber und in Ordnung sind, aber auch andere. Ich habe eben eine etwas flapsige Bemerkung gemacht. Es gab – dieser Fall ist bundesweit bekannt – einen Abgeordneten, der für eine bestimmte Stimmabgabe einen Betrag kassiert hat, der über 5.000 DM lag. An sich ist das lächerlich. Man muss sich fragen, wie er das eigentlich tun kann. So etwas gibt es aber. Ich habe auch Abgeordnete kennengelernt, die wegen ihres Berufs und ihrer beruflichen Tätigkeit gewählt worden sind und deren Wähler zutiefst enttäuscht gewesen wären, wenn sie dann ihre Tätigkeit hätten aufgeben müssen. Es gibt Abgeordnete, bei denen der Wähler will, dass sie wegen

ihrer Tätigkeit gewählt werden, und zwar in einem Zweistimmensystem, also auch in der Direktwahl. Es gibt auch Abgeordnete, die eine berufliche Tätigkeit ausüben und trotzdem ihre Unabhängigkeit bewahren. Bevor ich in den Bundestag kam, war ich Direktor bei Mannesmann. Diese Tätigkeit habe ich eine ganze Zeit lang beibehalten. Herr Overbeck, der damalige Generaldirektor, hat mir gesagt: Sie können Ihr Arbeitsgebiet einschränken, wie Sie wollen; Sie können von uns Informationen bekommen, wie Sie wollen; ich garantiere Ihnen aber, dass wir niemals auch nur den Hauch eines Einflusses auf Sie nehmen werden, wie Sie stimmen. – Ich habe auch Abgeordnete kennengelernt, die Entscheidungen getroffen haben, die für ihre eigene berufliche Interessenlage negativ gewesen sind, aber der allgemeinen politischen Überzeugung entsprachen.

Wir erarbeiten also ein Gesetz, das ganz unterschiedliche Individuen betrifft und ihnen gerecht werden muss. Darum denke ich, dass der Wähler ein Recht hat, zu erfahren, ob es bei einem Abgeordneten wirkliche Abhängigkeiten gibt, die er für seine Wahlentscheidung kennen müsste. Ich habe vorhin von einem Düsseldorfer Abgeordneten berichtet, der eine rege publizistische Tätigkeit entfaltetete. Er hat mir gesagt: Wie ich mein Mandat ausübe, muss der Wähler entscheiden. – Dafür braucht der Wähler bestimmte Informationen. Transparenz ist richtig und notwendig und muss bejaht werden. Die Transparenz sollte jedoch nicht so weit gehen, dass der einzelne potenzielle Kandidat dann eben nicht mehr Abgeordneter werden will. Was für ein Parlament hätten wir eigentlich, wenn dort nur noch Robespierres säßen, also Leute, denen die materiellen Dinge gleichgültig sind und denen es ausschließlich darum geht, ihre Ideen zu verwirklichen, oder nur noch Abgeordnete, die ihre Berufstätigkeit aufgegeben haben und damit von ihren Parteien abhängig sind, oder nur noch Menschen, die so reich sind, dass Materielles für sie keine Rolle spielt? Wir wollen doch ein Parlament haben, in dem sich unsere Gesellschaft wirklich abbildet.

Darum müssen sich die notwendigen Transparenzregelungen, die wir finden, daran orientieren, ob man tatsächlich annehmen kann, dass eine bestimmte Tätigkeit zu einer Abhängigkeit führt. Deshalb sind die vorgesehenen Bagatellgrenzen für meine Begriffe zu kleinlich. Herr Jostmeier, aus diesem Grund hat mich auch die Unterscheidung nach Pauschalen einerseits und Euro und Cent andererseits nicht überzeugt. Wenn der Wähler wissen will, ob eine Abhängigkeit vorliegt oder nicht, genügt die Angabe von Größenordnungen, für welche Tätigkeit auch immer. Wenn jemand für irgendeine Tätigkeit im Monat 10.000, 15.000 oder 20.000 € bekommt, müsste der Wähler das wissen. Welche Folgerungen man daraus zieht, ist eine ganz andere Frage. Das sollte man aber erkennen können.

Herr Löwer, was die Erklärungen im Ausschuss angeht, vertrete ich eine andere Auffassung als Sie. Ich finde schon – das ist übrigens in der Gemeindeordnung auch so geregelt –, dass ein Abgeordneter im Ausschuss sagen muss, dass er persönlich befangen ist – nicht welche Interessen er hat, sondern dass er persönlich befangen ist. Das darf nicht davon abhängen, ob jemand vorher im Internet oder im Handbuch nachgeschaut hat, was dort über seine Kollegen steht. Man muss schon erwarten, dass ein Abgeordneter dann Ross und Reiter nennt. Warum eigentlich nicht? Diese Regelung im vorliegenden Gesetzentwurf finde ich vernünftig.

Prof. Dr. Wolfgang Löwer: Herr Hirsch, mir geht es darum, dass Sie leichtfertig etwas verscherbeln, was Grundlage unseres parlamentarischen Entscheidungssystems ist, nämlich die Befähigung der Abgeordneten, in Rollen agieren zu können. Ihre Rolle, die sie im gesellschaftlichen Leben spielen, grundiert natürlich ihr Verhalten, bestimmt aber nicht das Ergebnis, wenn sie vor eine Sachfrage gestellt sind. Deshalb handelt es sich um eine Kollektivvertretung in diesem Hause, bei der wir darauf hoffen, dass das Mosaik der vielen, die sich alle nach derselben Regel richten, nämlich die Entscheidung im Interesse des Gemeinwohls, was immer das sein mag, zu treffen, dafür sorgt, dass die richtige Entscheidung gefunden wird. Dafür müssen sich alle nach derselben Regel richten und die Sachentscheidung nach rationaler Überlegung so treffen, wie sie sie als Abgeordnete für das ganze Volk für richtig halten – und nicht so, wie sie das als Vorstandsmitglied einer Firma tun würden. Auf dem Grundverständnis, dass der Abgeordnete diese Rollenverschiedenheit bewältigen kann, beruht unser gesamtes System. Genau aus diesem Grund gibt es im Staatsrecht die Kategorie der Befangenheit nicht. Die Abgeordneten müssen sogar dort selbst entscheiden, wo sie befangener gar nicht sein könnten, nämlich über ihre eigenen Einkünfte. Selbst dort trauen wir Ihnen zu, dass sie sich so weit von ihrer eigenen Subjektivität lösen können, dass sie zu einer vernünftigen Entscheidung kommen.

Deshalb finde ich es problematisch – nicht verfassungswidrig, sondern problematisch –, wenn man ein engmaschiges Korsett der Kontrolle einziehen will. Ich verstehe ja, dass Sie diese Frage jetzt gar nicht völlig autonom betrachten – nicht nach Ihren eigenen Vorurteilen und auch nicht nach Ihrer eigenen Lebenswelt –, sondern vor dem Hintergrund dessen, was uns durch die Diskussion, die über diesen Gegenstand geführt wird, aufgenötigt wird. Das ist aber gerade wenig geeignet, dieses rollendifferenzierte Denken nachzuvollziehen. Deshalb bin ich dagegen, über einen natürlich nicht dramatischen Umweg – das gebe ich zu; dramatisch ist das nicht – die Kategorie der Befangenheit im Ausschuss einzuführen.

Frau Beer, mit meinem Hinweis auf das Wahlrecht hatte ich gemeint, dass der Bürger auf die personelle Zusammensetzung ohnehin wenig Einfluss hat, weil das Personal nun einmal von den Parteien präsentiert wird.

(Sigrid Beer [GRÜNE]: Wir haben aber ein Zweistimmwahlrecht!)

– Ja; okay. Bei uns in Nordrhein-Westfalen entscheidet aber in viel größerem Maße als auf Bundesebene der Erfolg im Wahlkreis darüber, ob ein Abgeordneter sein Mandat behalten kann oder nicht. Die Gefahr, das Mandat nicht erneuern zu können, ist in Nordrhein-Westfalen größer als in jedem anderen Bundesland, weil man – jedenfalls der Sache nach – immer seinen Wahlkreis gewinnen muss.

Was Frau Freimuth und Herr Zeh meinen, scheint mir richtig zu sein. Die Mittelpunkregelung wird von einem anderen Satz begleitet, der das vollzieht, was sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung steht. Im Grundgesetz heißt es: „Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben.“ Dieser Satz findet jetzt bei der Bestimmung des Abgeordnetenbildes irgendwo seinen Gegenpart. Man kann natürlich nicht in das Gesetz schreiben, dass der Abgeordnete in seinem Beruf verbleiben darf, oder Ähnliches. Wir brauchen aber

eine Formulierung, die das Abgeordnetenbild nicht völlig einseitig auf einen Funktionsabgeordneten hin trimmt; denn dann ständen wir wieder vor dem Problem, das Herr Hirsch schon angesprochen hat. Wir reden hier über die Struktur des Parlaments. Es gibt eben doch Menschen, die sich sagen: Wenn ich so gläsern dastehen soll, überlege ich mir gut, ob ich das Mandat annehme oder nicht. – Das ist alles eine Frage der Art und des Maßes und nicht eine Frage des Ob.

Herr Jostmeier, Ihre Frage wäre verfassungspolitisch leicht zu beantworten. Sie haben im Moment schon Transparenzregeln. Es wäre kein Problem, das neue Gesetz erst mit der nächsten Wahlperiode in Kraft treten zu lassen. Dann hätte man kein Problem unechter Rückwirkung. Ich bin sehr unsicher, was die Frage angeht, ob man in der laufenden Wahlperiode nicht möglicherweise doch mit solchen Verschärfungen leben muss. Dieses Problem kann man aber elegant umgehen, indem man das Inkrafttreten des Gesetzes auf den Beginn der nächsten Wahlperiode verschiebt.

Herr Herter, ich habe gewisse Bedenken gegen die Idee, vertragliche Verschwiegenheitspflichten als Ausnahmetatbestand aufzunehmen, weil das öffentliche Gut der Transparenz eigentlich nicht zur Verfügungsmasse werden kann. Wie Herr Zeh bereits gesagt hat, ist der hier vorgesehene Schutz von Vertrauensverhältnissen aber unzureichend. Sie müssen auch an Testamentsvollstrecker denken – oder an Betreuer, die im Rahmen des Betreuungsrechts auch eine Vergütung für ihre Tätigkeit erhalten. Die Formulierung müsste also auf Rechtsverhältnisse, denen eine besondere Vertrauensbeziehung zugrunde liegt, erweitert werden. Hier dürfen nicht nur Rechtsanwälte und Ärzte als Freiberufler im Mittelpunkt stehen. Da kann man aber sicher eine vernünftige Formulierung finden.

Prof. Dr. Wolfgang Zeh: Herr Marsching, Ihre erste Frage bezog sich auf die Mittelpunkregelung. Sie haben sich nach einer zeitlichen Dimension der Inanspruchnahme durch Nebentätigkeiten erkundigt, von der ausgehend man die Mittelpunkregelung definieren könne. Ich möchte dringend davon abraten, den Versuch zu unternehmen, das im Gesetz greifbar zu machen; denn sonst steht man vor dem Thema, das in Bezug auf einen Rechtsanwalt, der für die CSU im Bundestag sitzt, im Moment ein Medienthema ist und meiner Ansicht nach auch bleiben darf. Man kann darüber diskutieren und Artikel schreiben, ob er an soundso vielen namentlichen Abstimmungen nicht teilgenommen hat. Das ist aber keine Frage einer gesetzlichen Regelung; denn Karlsruhe sagt schon seit 1975 in allen Urteilen zum Abgeordnetenmandat, dass der Abgeordnete keine Dienste schuldet, sondern selber entscheidet, wie viel er nebenher noch machen kann. Vielmehr ist das ein Punkt, den der Wähler zur Kenntnis nehmen kann. Er bekommt das auch sehr deutlich dargestellt. Irgendeinen Zeitrahmen zu definieren, beispielsweise eine Abwesenheit zur Hälfte oder zu zwei Dritteln, geht meiner Ansicht nach zu weit. Das sollte man nicht tun. Die Mittelpunkregelung ist auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung als solche okay. Wollte man sie jetzt mit zeitlichen Vorgaben ausfüllen, käme man in die Nähe des Staatsbeamten, bei dem der Präsident oder der Fraktionsvorsitzende als Dienstherr nachschaut, ob er genügend im Parlament arbeitet. Dann wäre das Mandat auf Anwesenheit im Parlament reduziert.

Frau Beer, Sie haben von der Arbeitsauffassung der Parlamentarier gesprochen. Es ist nicht wirklich Arbeit. Karlsruhe meint mit der Aussage, der Abgeordnete schulde keine Dienste, dass er selber definiert, wie viel er im Wahlkreis macht – oder von mir aus auf Auslandsreisen; ganz egal. Er muss wissen, was er mit seiner Gemeinwohlvorstellung vereinbaren kann und was nicht. Da gibt es meiner Ansicht nach schon Dinge, die noch offen sind, obwohl sie in den Begründungen der vier und vier Richter in Karlsruhe natürlich alle abgearbeitet sind. Das ist ja einer der längsten Entscheidungstexte, den man sich vorstellen, aber nicht unbedingt wünschen kann. Darin wird alles gestreift. Trotzdem ist nicht alles abschließend geklärt.

Das führt dann natürlich zu der Frage des Dialogs mit dem Bürger, den Sie hervorgehoben haben, Frau Beer, und auf den Sie auch eingegangen sind, Herr Gusy. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass ein bürokratisches und detailliertes Verfahren auch entlastend wirken kann, weil man dann sagen kann, man habe doch alles versucht. Das ist schon richtig. Ich bin mir nur nicht ganz sicher, ob es den Dialog mit dem Bürger gibt oder ob sich das Ganze auf einen Dialog mit Repräsentanten der Bürger, also mit Inhabern der öffentlichen Meinung, beschränkt. Im zweiten Fall stellt sich doch wieder die Frage, ob dort wirklich subtil und fair mit den Angaben von vor einem Jahr und vor zwei Jahren umgegangen wird oder ob nicht gesagt wird: Dieser Abgeordnete hat sogar die Frist überschritten. Das ist doch hoch verdächtig. Er hat ja nicht schon drei Monate nach Beginn des Mandats alles offengelegt. – Dann kann er erzählen, was er will. In der Tat ist das bei dem einen oder anderen Berater oder Freiberufler vielleicht schwierig, weil er nach drei Monaten noch gar nicht weiß, wie die Dinge sich zusammensetzen. Das kann er aber nicht vortragen, weil bereits in der Zeitung steht: Diesen Abgeordneten müssen wir jetzt genau beobachten. Er hat offenbar Dreck am Stecken; denn er versucht, sich zu drücken. – Solche Normen können also sowohl entlastend wirken als auch belastend benutzt werden. Das ist das Problem. Damit muss man umgehen.

Deshalb komme ich noch einmal auf meine im Eingangsstatement gemachte Aussage zurück. Es kommt sehr auf die Handhabung an, also darauf, wie ein Präsidium, ein Fraktionsvorsitzender und ein Parlament als Ganzes mit diesen Dingen umgehen. Es kommt auch darauf an, wie die Landtagsverwaltung, die dabei unvermeidlich eine beachtliche Rolle spielen wird, damit umgeht oder umzugehen angehalten wird. Ich habe hier die Broschüre „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“ mitgebracht, die entsprechende Materialien enthält, und zwar sieben verschiedene Texte – vom Gesetz bis hin zu Handreichungen, die gar keine Rechtsqualität haben, aber helfen sollen. Daran wird deutlich, dass selbst die Bundestagsregelung, die nicht so detailliert wie die hier vorgesehene Regelung ist, nicht ganz ohne ist, was die Anforderungen an den einzelnen Abgeordneten angeht. Im Bundestag – obwohl ich nicht mehr dort aktiv bin, habe ich noch gewisse Verbindungen – hat sich ein Abgeordneter darüber beklagt und gesagt: Ja, gut; dann gebt uns noch einen Mitarbeiter. – Er hatte die Vorstellung, er müsse ähnlich wie bei der Steuererklärung eine Riesenbürokratie bewältigen, und war der Meinung, dass er das nicht mehr alleine schaffen könne. Das ist natürlich ein bisschen überzogen. Es ist auch satirisch gemeint. Dennoch ist das viel Arbeit. Dort gibt es auch eine Grenze, die hier aber nicht erreicht ist – jedenfalls nicht, bevor sich eine Praxis entwickelt, die dann auch

das Mandat überwuchern könnte. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Abgeordnete ein freies Mandat hat, kann man nicht verlangen, dass er mehr als soundso viel Zeit aufzuwenden hat, um sich zu rechtfertigen.

Der Gedanke, den Frau Freimuth angesprochen hat, ist mir auch gekommen. Ich habe mich gefragt, ob man in den § 16, in dem es um die Mittelpunktregelung geht, in einer Art Präambel eine Formulierung aufnehmen kann, die noch über das Stichwort „Verwurzelung“ hinausgeht und klarmacht, welches generelle Bild vom Abgeordneten man zugrunde legt; denn die Tendenz zum Beamten ist natürlich schon spürbar und kommt wahrscheinlich auch einer Erwartung in der Öffentlichkeit entgegen, die sich solche Dinge, wie wir sie hier erörtern, nicht wirklich klarmacht. Vielleicht ist das vorstellbar. Alternativ kann man versuchen, im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes oder später bei untergesetzlichen Vorschriften, die sicher irgendwann kommen werden, noch etwas über das Abgeordnetenbild zu sagen.

Herr Herter hat mit großem Recht die beiden Varianten der Unabhängigkeit angesprochen. Zum einen gibt es die Unabhängigkeit vom Mandat, die sich auf denjenigen bezieht, der einen Beruf hat und etwas hinter sich stehen hat. Zum anderen gibt es die Unabhängigkeit im Mandat, also die Unabhängigkeit von der Wirtschaft oder von irgendwelchen bössartigen Lobbyisten. Das sind zwei völlig gegenläufige Unabhängigkeiten oder Abhängigkeiten. Die Lebenswirklichkeit sieht so aus, dass manches beim einen Abgeordneten, manches beim anderen Abgeordneten und manches auch doppelt und in jeder Hinsicht zutrifft. Ich halte es für wichtig, dass man es sich bei der Frage der Unabhängigkeit nicht zu leicht macht, sondern hier genau abwägt. Wenn es diese beiden Abhängigkeiten vom Mandat und im Mandat geben kann, muss man versuchen, eine entsprechende Balance zwischen den Regelungen zu finden und nicht ganz auf eine Seite abzukippen.

Herr Herter, der Bundestag hat bei den Nebeneinnahmen seinerzeit mit einer Dreistufenregelung angefangen: Einkünfte von 1.000 bis 3.500 €, Einkünfte bis 7.000 € und Einkünfte über 7.000 €, also in Höhe des halben Mandatsbetrags, genau des Mandatsbetrags und darüber. Wie Sie wissen, wurde das in der Öffentlichkeit als nicht ausreichend angesehen. Jetzt ist man zu einer zehnstufigen Regelung übergegangen. Man kann zwar darüber nachdenken, noch mehr Stufen einzuführen. Ich habe nichts gegen die hier vorgesehene Regelung, die nach oben offen ist. Das kann man machen. So etwas wird auch für den Bundestag diskutiert – gerade im Zusammenhang mit dem Fall des schon erwähnten CSU-Rechtsanwalts. Man sollte aber nicht noch feiner differenzieren und 50-€-Schritte einführen. Dann sollte man lieber Angaben in Euro und Cent vorsehen, wenn man das für richtig hält. Wollte man dies tun, gäbe es allerdings sicherlich auch noch Zusätzliches zu bedenken.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Herzlichen Dank. – Ich eröffne die zweite Fragerunde.

Heiko Hendriks (CDU): Sehr geehrte Gutachter, zum Ersten stelle ich fest, dass Ihr Gesamturteil lautet: Die Vorarbeit, die hier von den Fraktionen geleistet worden ist, kann sich sehen lassen.

Zum Zweiten stelle ich aber fest, dass aus Ihren Einlassungen und Ihren schriftlichen Äußerungen – deswegen finde ich sie anders als bei der einen oder anderen Anhörung, die ich mittlerweile erlebt habe, auch sehr erhellend – schon ein Stück weit ein Auftrag entsteht. Beispielsweise sollten wir noch einmal über eine Präambel zum Bild des Abgeordneten nachdenken. Das kann zwischen den Fraktionen durchaus unterschiedlich sein. Auch in der Bevölkerung ist es verschieden. Mit der einen oder anderen Formulierung – Stichwort „Funktionärsabgeordneter“, Herr Prof. Löwer – sollten wir uns ebenfalls noch einmal beschäftigen. Auch was die Frage des Inkrafttretens angeht, sollten wir uns noch einmal vergewissern, ob das, was wir hier geschrieben haben, die richtige Lösung ist, um eventuellen rechtlichen Auseinandersetzungen vorzubeugen.

Herr Dr. Hirsch, ich habe noch eine Nachfrage an Sie. Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass Ihnen die Erklärung fehlt, warum Bezüge aus der Tätigkeit in Verbänden und Vereinigungen anders behandelt werden als zum Beispiel Zahlungen für Mitgliedschaften in einem Entscheidungsgremium oder einem Beirat eines Unternehmens. Diese Frage ist auch in unserer Fraktion sehr intensiv diskutiert worden. Dabei gingen die Meinungen, wie man damit umgehen sollte, durchaus auseinander. Das sage ich ganz offen. Ich persönlich bin der Ansicht, dass beides gleichbehandelt werden muss. Eine Erklärung, warum das nicht gemacht werden soll, kann ich nicht erkennen. Allen Einlassungen aller Gutachter habe ich mittlerweile auch entnommen, dass es um die Kernfrage geht, dass die Bürgerinnen und Bürger ein Anrecht darauf haben, zu erfahren, welches Entgelt ein Abgeordneter woher bekommt und ob daraus eine Abhängigkeit entsteht oder nicht. Das heißt, dass das ein Schutz des Abgeordneten ist. Daher würde ich mich freuen, wenn Sie diesen Punkt noch einmal näher erläutern könnten, Herr Dr. Hirsch, weil Sie uns auch den ersten schriftlichen Hinweis dazu gegeben haben. Mich interessieren aber auch die Meinungen der anderen Gutachter. Sehen Sie das nicht so, weil Sie es nicht erwähnt haben? Handelt es sich dabei also um eine Einzelmeinung? Oder ist das ein Punkt, über den wir noch einmal nachdenken sollten, um dann wirklich einen optimalen Gesetzentwurf, so schwer das bei dieser Sache auch ist, einzubringen?

Sigrid Beer (GRÜNE): Sehr geehrter Herr Prof. Löwer, ich würde gerne noch einmal nachhaken – erstens, weil Sie in Ihrer schriftlichen Stellungnahme die Rechtsgrundlage entfalten und daraus Ableitungen treffen. Auf Seite 6 schreiben Sie: „Angesichts des geringen Einflusses, den der Wähler wegen des 1-Stimmen-Rechts in NRW auf das wählbare Personal hat, ist der Satz aber auch etwas ‚blauäugig‘.“ Meines Erachtens müsste dieser Satz gestrichen werden; denn Ihre Stellungnahme gehört zu den Unterlagen und geht mit in die Annalen ein. Ich habe Sie auch nicht so verstanden, dass Ihr Votum wäre, dass wir uns in der Verfassungskommission vom geltenden Landeswahlgesetz, das wir seit 2008 haben und in dessen § 26 steht: „Der Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste“, wieder verabschieden sollten.

Zweitens möchte ich noch einmal auf die Frage der Befangenheit zurückkommen. Bei der geltenden Regelung, die im Parlament praktiziert wird, hat es nie Verwerfungen gegeben. Wir haben hier in der Parlamentsgeschichte aber auch Dinge erlebt,

die sogar Zuwendungen ohne Gegenleistung beinhaltet haben. Natürlich gibt es – ich kenne jetzt keinen Kollegen, bei dem das der Fall wäre, und will niemandem etwas unterstellen – gegebenenfalls auch interessengeleitete Zuwendungen oder den Fall, dass jemand persönlich Vorteil aus bestimmten parlamentarischen Entscheidungen zieht. Bei der Entwicklung des vorliegenden Gesetzentwurfs hat es auch keinen Konsens dahin gehend gegeben, ausgerechnet diesen Paragraphen herauszunehmen. Deswegen kann ich diese Vorbehalte nicht nachvollziehen.

Zu einem anderen Thema habe ich noch eine Frage. Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, dass man die Sanktionen gleichlautend ordnen und den Verwaltungsrechtsweg eröffnen sollte. Das ist richtig. Wenn wir Regelungen erlassen, müssen wir natürlich auch darüber sprechen, was passiert, wenn sie nicht eingehalten werden. Das würde aus Ihrer Sicht dann aber wohl auch für Sanktionen gelten, die gegebenenfalls in einem Parlament grundsätzlich zur Anwendung kommen, also ordnungsrechtliche Fragen. Wenn man sich hier im Parlament Regeln gibt, muss man ja auch gemeinsam darüber nachdenken, wie mit einem Verstoß gegen diese Regeln umgegangen wird. Deswegen lautet meine abschließende Frage: Würden Sie das Sanktionsrecht im Parlament überhaupt bei Verstößen genauso bewerten, wie wir das in diesem Gesetzentwurf gefasst haben? Wir haben oftmals Auseinandersetzungen, bei denen wir nicht gleicher Meinung sind. Ich habe auch Ihren Hinweis verstanden, dass es eine politische Justiz wird und Maßregelungen in der politischen Auseinandersetzung erfolgen. Wie geht man aber mit Ordnungsverstößen prinzipiell um? Ich möchte es allen Kollegen und Kolleginnen, die zum Beispiel im Ordnungsdienst im Parlament tätig sind, eigentlich ersparen, Abgeordnete hinausbegleiten zu müssen oder ihnen Dinge entziehen zu müssen. Nach der Geschäftsordnung ist derzeit ja vorgesehen, dass eine Präsidentin oder ein Präsident einen Abgeordneten dann des Saales verweist. Was machen wir, wenn er sitzen bleibt? Ist dann zum Beispiel eine finanzielle Sanktion angemessen?

Torsten Sommer (PIRATEN): Ich habe noch eine kurze Nachfrage zur zeitlichen Dimension der Nebentätigkeiten. Bei unserem Gesetzentwurf ging es uns darum, dass die zeitliche Dimension von Nebentätigkeiten veröffentlicht wird, und zwar ohne den Hintergedanken, das in irgendeiner Form zu sanktionieren. Es soll also nicht automatisch eine Sanktion folgen, wenn man 20, 30 oder sogar 40 Stunden Nebentätigkeiten pro Woche ausübt. Uns ging es nur darum, diese Dinge zu veröffentlichen und sie transparent zu machen. Deshalb frage ich an dieser Stelle noch einmal alle vier Experten: Spricht irgendetwas gegen eine entsprechende Veröffentlichungspflicht ohne den Hintergedanken einer Sanktion?

Prof. Dr. Christoph Gusy: Lassen Sie mich zunächst etwas zu einem Aspekt sagen, der in Stellungnahmen einzelner Sachverständiger, aber auch in einzelnen Fragen immer wieder zum Ausdruck kommt. Meines Erachtens geht es hier nicht alleine um die Frage, wirtschaftliche Abhängigkeiten festzustellen. Natürlich ist ein Abgeordneter dann, wenn er von irgendjemandem 20.000 € bekommt, von diesem nicht wirtschaftlich abhängig. Das ist völlig klar. Auf der anderen Seite können hier allerdings interessenmäßige Verflechtungen und Erwartungen unterhalb der Abhängigkeits-

schwelle entstehen, die durchaus interessant und auch publikationswürdig sind. Ich wäre vorsichtig damit, sich alleine auf die Verhinderung wirtschaftlicher Abhängigkeiten zu fokussieren. Das ist meines Erachtens nicht ausreichend. Im Gegenteil! Man sollte hier bei dem bleiben, was der Entwurf – meines Erachtens richtigerweise – vorsieht.

Herr Hendriks, den Ausführungen von Herrn Hirsch stimmen wir alle immer gerne zu. Das möchte ich in diesem Punkt auch tun.

Zu der Frage der Befangenheit ist Folgendes festzustellen: Zum einen ist das schon jetzt geltendes Recht. Daher liegt dort gar keine Neuregelung vor. Ich glaube, dass es da auch keinen großen Diskussionsbedarf gibt. Zum anderen handelt es sich bei dem, was hier als Befangenheit bezeichnet wird, um etwas anderes als das, was im Verwaltungs- oder Gerichtswesen unter Befangenheit verstanden wird. Dort führt die Befangenheit nämlich zum Ausschluss von der Mitwirkung. Das ist im Parlament nicht der Fall. Wenn jemand auf seine Befangenheit hinweist, heißt das nicht, dass er nicht mehr mitwirken darf. Es besteht lediglich eine Hinweispflicht, die anderen Personen die Möglichkeit der Beobachtung – möglicherweise der besonderen Beobachtung – eröffnet. Das ist ein erheblicher Unterschied zur allgemeinen Befangenheitsgesetzgebung, die andernorts gilt. Insofern kommt diese Regelung den Fragen der Transparenz durchaus nahe.

Meines Erachtens sollten die Ordnungsgelder usw. keine Sanktion sein. Sie sollten in keinem Falle dem Ordnungswidrigkeitenrecht unterliegen. Letztlich handelt es sich dabei eher um eine Art Zwangsgelder, also Maßnahmen zur Durchsetzung von Verwaltungsakten, die nicht dazu dienen, ein vergangenes Verhalten abzubüßen, sondern eher das Ziel haben, den Betroffenen dazu zu bringen, sich in Zukunft an diese Regelungen zu halten. Insofern passt das meines Erachtens sehr gut. Dazu passen auch die von Herrn Hirsch benutzten bösen Wörter „Verwaltungsakt“ und „Verwaltungsgericht“.

Dr. Burkhard Hirsch: Ich bin noch einmal nach der Differenzierung bei der Veröffentlichung gefragt worden. Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, einige Einkünfte in Stufen und andere in Euro und Cent zu veröffentlichen. Diese Regelungen sind außerordentlich kompliziert formuliert. Ich habe einfach nicht verstanden, warum die einen Einkünfte so und die anderen anders veröffentlicht werden. Eigentlich macht es doch keinen Unterschied, ob dieses Geld in öffentlichen Körperschaften oder in privaten Unternehmen verdient worden ist. Im Grunde genommen kommt es nur darauf an, ob es sich um finanzielle Verbindungen handelt, die deswegen transparenzpflichtig sind, weil sie auf die Tätigkeit des Abgeordneten einen wie auch immer gearteten Einfluss haben können. Um das beurteilen zu können, müssen weder eine Art Steuererklärung noch Angaben in Euro und Cent vorliegen. Vielmehr kommt es darauf an, zu wissen, in welchen Größenordnungen jemand von Besoldungen anderer abhängt. Das sollte man für alle Fälle gleichbehandeln.

Ich bin der Meinung, dass man sich für eine Veröffentlichung in Stufen entscheiden sollte. Herr Zeh hat mit Recht darauf aufmerksam gemacht, dass es im Bund zunächst eine, wie ich auch fand, unvollständige Regelung mit drei Stufen gab. Sie ist

jetzt etwas ausgeweitet worden und umfasst heute zehn Stufen, wobei Einkünfte über 250.000 € pauschal mit der Stufe 10 veröffentlicht werden. Ob man das weiter nach oben differenziert, ist mir persönlich gleichgültig. Rechtlich hat das keine wesentliche Bedeutung. Praktisch wirkt es sich auch kaum aus, weil man ab einer bestimmten Grenze sagen muss: Möglicherweise wirst du wohl ein besonderes Interesse daran haben, diese Verbindung zu erhalten. – Insofern bin ich der Meinung, dass die Veröffentlichung in Stufen in allen Fällen in gleicher Weise erfolgen sollte.

Bei den Spenden kann man das natürlich differenzierter sehen. Was die Spenden angeht, möchte ich auch noch einmal an Folgendes erinnern: In § 16a Abs. 1 Ziffer 4 wird die Grenze bei 1.000 € gezogen. Richtig; das kann man machen. Allerdings wird nicht gesagt, ob sich das auf einen kumulierten Betrag oder eine Einzelspende ab 1.000 € bezieht. Wahrscheinlich ist ein kumulierter Betrag gemeint. Das sollte man aber ausdrücklich in den Gesetzestext hineinschreiben, damit hier keine Zweifel bestehen.

Prof. Dr. Wolfgang Löwer: Frau Abgeordnete Beer, selbstverständlich dürfen Sie diesen Satz aus meiner Stellungnahme streichen. Das steht Ihnen völlig frei. Ich will nur noch einmal sagen, worum es mir geht: Die Hauptbestimmungsmacht darüber, wer eigentlich die Chance hat, im Parlament zu sitzen, haben nun einmal die Parteien. Sie können und werden sich mit solchen Fragen auseinandersetzen, die die mangelnde Eignung eines Kandidaten erkennen lassen. Wenn er dann zur Wahl steht, ist es etwas spät.

Natürlich ist das keine Befangenheit im Rechtssinne. Dazu kann sie nicht verdichtet werden, weil es dafür keine staatsrechtliche Befugnis gibt. Mit dem, was in § 16 Abs. 3 des Gesetzentwurfs steht, ist man aber natürlich schon zu einer Befangenheitsregelung unterwegs. Da verschlägt es auch gar nichts, dass das schon geltendes Recht ist; denn dadurch werden fehlerhafte Regelungen nicht geheilt. Dieses Argument hilft hier also nicht.

Frau Beer, das Problem ist doch, dass Zuwendungen unzulässiger Art gar nicht mitgeteilt werden. Alle leistungslosen Entgelte stehen zu Recht unter dem Generalverdacht, dass sie zum Einkauf von Einfluss verwendet wurden. Deswegen sind die Spenden auch ein besonderes Problem. Die leistungslosen Entgelte werden Ihnen aber nicht genannt werden.

Bei der – in Anführungszeichen – „Befangenheitsregelung“ geht es darum, dass jemand sagt: Ich habe bei diesem Gegenstand eine besondere Gegenwart oder Vergangenheit. – Damit wird seine Mitwirkung legitimatorisch infrage gestellt. Mich besorgt, dass es durch diese Regelung zu einer Art Disziplinarbefugnis der Parlamente über ihre Mitglieder kommt, in deren Rahmen sie das Verhalten des einzelnen Mitglieds einschätzen wollen. Das kann leicht mit dem freien Mandat kollidieren.

Herr Sommer, die Frage nach der Vergangenheit ist an sich völlig unsinnig; denn wir dürfen nicht annehmen, dass die frühere wirtschaftliche Betätigung eines Abgeordneten auch noch auf sein Entscheidungsverhalten in der Gegenwart reflektiert. Was soll man denn mit der Information anfangen, dass jemand früher beruflich etwas Be-

stimmtes getan hat? Welche Verdachtsschlussfolgerung soll sich denn daraus für die Gegenwart ergeben? Das ist doch gar nicht folgerichtig. Im Übrigen – das müsste man in Ihrem Sinne sagen, Frau Beer – hat der Wähler sanktioniert, dass der Abgeordnete im Parlament sitzt. Ich kann ihn jetzt nicht mehr fragen: Wer bist du eigentlich? – Was gegenwärtig geschieht, ist etwas ganz anderes. Ich halte diese Vergangenheitsfrage nicht für verfassungswidrig. Sie macht aber keinen besonderen Sinn. Noch einmal: Das ganze System funktioniert nur, wenn wir den Abgeordneten zutrauen, dass sie sich von den allfälligen Bindungen, die man aus dem sozialen Leben mit sich herumträgt und die sie natürlich auch haben, im Entscheidungsverhalten lösen können. Wenn wir diese Prämisse aufgeben, ist der Parlamentarismus mit seinem Versprechen, dass jeder sich in seiner Entscheidung für alle einsetzt, am Ende. Das besorgt mich an der Intensität solcher Regelungen, wie Sie sie hier vorgeschlagen haben.

Herr Jostmeier, den Fall, den Sie aus Ihrer persönlichen Biografie geschildert haben, hätte ich unter „Verwaltung eigenen Vermögens“ verbucht. Was wollen Sie denn machen, wenn Sie einen Betrieb erbschaftsweise übernehmen? Das ist dann doch Ihr Vermögen. Die Verwaltung eigenen Vermögens ist von der Anzeigepflicht auch nicht erfasst, und zwar aus gutem Grund nicht; denn sonst würde auch danach gefragt, was jemand überhaupt „an de Fööss hat“. Diese Frage wird ja – aus meiner Sicht zu Recht – nicht gestellt.

Prof. Dr. Wolfgang Zeh: Herr Herter, eine Antwort bin ich Ihnen noch schuldig geblieben. Was meine ich, wenn ich dafür plädiere, nicht nur die gesetzlichen Verschwiegenheitspflichten einzubeziehen? Ich bilde einmal ein Beispiel. Ein Bewerber ist Mitglied des Verwaltungsrats einer bedeutenden Firma. Aus dem Vertrag mit dieser Firma hat er bestimmte Verschwiegenheitspflichten. Er darf nicht erzählen, wie ihre mittelfristige Finanzplanung aussieht, mit welchem Betrag sie bei der Deutschen Bank in der Kreide steht und ob sie sich nach Asien ausdehnen will oder umgekehrt von dort übernommen werden soll. Diese wirtschaftlichen Daten, die für die Wettbewerbs- und sonstige Position dieser Firma von hoher Bedeutung sind, muss er vertraulich behandeln. Außerdem berät er vielleicht noch ein anderes Unternehmen. Er nimmt jedenfalls Aufgaben wahr, die mit Verschwiegenheitspflichten verbunden sind, die nicht gesetzlich geregelt sind. Jetzt teilt er seinen Kollegen im Verwaltungsrat mit, dass er sich um ein Landtagsmandat bewerben will. Daraufhin wird er gefragt, ob er denn nicht gelesen habe, welche Angabepflichten dort gelten. Dann wird ihm bedeutet, er werde sich entscheiden müssen, weil die Firma oder vielleicht auch die Stiftung, für die er bisher tätig ist, das nicht akzeptieren könne.

Da diese Regelung jetzt im Abgeordnetengesetz steht, besteht auch keine Möglichkeit, die Angabe- und dann Publikationspflichten durch einen Vertrag zwischen ihm und seiner Firma einzuschränken. An dieser Stelle habe ich ein ungutes Gefühl; denn ich befürchte, dass sich dieses Gesetz, weil es Gesetz ist, auch auf Dritte in einer Weise auswirkt, die eine Bank oder eine Versicherung oder ein Unternehmen aus Wettbewerbsgründen nicht akzeptieren kann. Wenn sie deshalb künftig darauf verzichten muss, Abgeordnete überhaupt noch als mögliche Arbeitnehmer oder Berater oder Anwälte in Betracht zu ziehen, ist irgendwann ein Punkt erreicht, an dem

eine Einschränkung dessen vorliegen könnte, was in Artikel 46 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen steht, wo es heißt: „Abgeordnete dürfen an der Übernahme und Ausübung ihres Mandats nicht gehindert oder hierdurch in ihrem Amt oder Arbeitsverhältnis benachteiligt werden. Insbesondere ist unzulässig, sie aus diesem Grunde zu entlassen oder ihnen zu kündigen.“ Deshalb sollte man meines Erachtens noch einmal darüber nachdenken, ob es ausreichend ist, in § 16a Abs. 5 auf „gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten“ abzustellen. Damit sind nur das Arzt-Patient-Verhältnis und das Anwalt-Mandant-Verhältnis erfasst.

(Dr. Burkhard Hirsch: In § 53 StPO steht eine ganze Reihe! Nicht nur Arzt und Anwalt!)

– Ja, da gibt es viel mehr. – Mir stellt sich die Frage, ob es für diejenigen, die wirtschaftlich tätig sind, beratend tätig sind usw., also den Typ von Abgeordneten, den wir auch im Parlament haben wollen, ausreichend ist, wenn man von den gesetzlichen Verschwiegenheitspflichten spricht. Man sollte noch einmal prüfen, ob man nicht die vertraglichen Verschwiegenheitspflichten mit dazunehmen muss.

Diese Antwort wollte ich noch geben, weil Sie gefragt haben, was da gemacht werden könne und ob der Abgeordnete darauf Einfluss habe und in dem Vertrag mit seiner Firma das abbedingen könne, was im Abgeordnetengesetz steht. Das kann er nicht.

Frau Beer, Sie haben das Ordnungsrecht in einem anderen Zusammenhang erwähnt und daraus, wenn ich es recht verstanden habe, abzuleiten versucht, dass das, was hier geschieht, auch Ordnungswidrigkeiten sein müssten.

(Zuruf von Sigrid Beer [GRÜNE])

– Das war nicht Ihre Absicht? Das ist nämlich auch kein Argument. Wenn der Präsident einem Bediensteten des Bundestages befiehlt, den renitenten Abgeordnete, den er gerade von der Sitzung ausgeschlossen hat, hinauszubegleiten, dann geschieht das eben. In vielen Parlamenten – obwohl dieser Fall gar nicht oft vorkommt – macht man es anders. Der Präsident steht nämlich auf und beendet dadurch die Sitzung. Dann kann man das ohne einen solchen Eklat machen.

Ich habe Sie aber offensichtlich falsch verstanden. Es geht nicht darum, dass sich wegen des herkömmlichen Hausrechts und Ordnungsrechts des Präsidenten eine bestimmte Vorgabe für die Sanktionen in der Publikationspflicht ableiten würde?

(Zuruf von Sigrid Beer [GRÜNE])

– Okay. Dann bin ich da sehr einverstanden. Man kann natürlich darüber diskutieren, ob das tatsächlich eher eine Art Erzwingungsbußgeld ist. Vor Kurzem hat der Bundestag für permanentes Versäumen von parlamentarischen Pflichten auch eine Art Ordnungsgeldregelung eingeführt. Der Präsident kann gegen Abgeordnete, die entgegen den Vorschriften beispielsweise uniformiert oder mit bestimmten T-Shirts oder Masken oder optischen Showeffekten jenseits der Debatte versuchen, die Medienmeinungsbildung zu beeinflussen, Bußgelder verhängen. Man könnte natürlich einmal schauen, ob dieser Charakter gemeint ist, was den Verstoß gegen die Regeln angeht.

(Dr. Burkhard Hirsch: Von der Sitzung ausschließen!)

– Von der Sitzung ausschließen konnte der Präsident Abgeordnete auch bisher schon. Ich weiß selber nicht, warum man diese neue Regelung eingeführt hat. Ich habe das nicht vorgeschlagen und hätte es auch nicht getan. Vielleicht klingt es gut, wenn man sagt, dass man ein Bußgeld verhängen kann, wenn sich jemand danebenbenimmt. Ich weiß es nicht.

Das führt mich zu der Frage von Herrn Sommer. Im Bundestag gibt es die Vorschrift, dass bei Nichtteilnahme an einer namentlichen Abstimmung ein Abzug von der Abgeordnetenvergütung erfolgt. Wenn ein Abgeordneter nicht anwesend war, werden ihm 100 plus 50 € abgezogen. Gleichzeitig ist dem Sitzungsprotokoll zu entnehmen, ob jemand an einer namentlichen Abstimmung teilgenommen hat oder nicht. Reicht diese Art von Publizität aus, wenn ein Abgeordneter wiederholt nicht da war? Oder brauchen wir noch eine weitere Veröffentlichung seines Fehlens oder seiner nur unvollkommenen Wahrnehmung des Mandats? Oder brauchen wir umgekehrt eine Publikation, der zu entnehmen ist, wie viele Wochenstunden er für andere Zwecke einsetzt? Das war Ihre Frage, Herr Sommer. Wie wollen Sie das machen? Wenn ein Abgeordneter wöchentlich 40 Stunden für seine Firmen oder seine Anwaltskanzlei aufwendet, bleiben ihm – ausgehend von den 100 Stunden in der Woche, die man nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1975 ansetzen kann – noch maximal 60 Wochenstunden für die Wahrnehmung des Mandats. Reicht das aus oder nicht?

Welche Art von Ermittlung schwebt Ihnen da vor? Deshalb habe ich die namentlichen Abstimmungen erwähnt. Bei einer namentlichen Abstimmung wissen Sie genau, dass ein Abgeordneter offensichtlich nicht da war. Aber wie wollen Sie bei allen anderen Tätigkeiten – zum Beispiel Ausschussarbeit, Wahlkreisarbeit, Betreuung von Besuchergruppen und Gesprächen aller Art; der Abgeordnete leistet ja nur etwa ein Zehntel seiner Arbeit im Plenum – die Arbeitszeit namhaft machen? Die Verwaltung des Landtags hat vielleicht Anwesenheitslisten vorliegen, in die er sich eingetragen hat. Außerdem verfügt sie über die Angaben aus den hier in Rede stehenden Darlegungspflichten. Wie kommen Sie denn zu einer akzeptablen Ermittlung dieses Zeitaufwandes, aus dem Sie dann ableiten wollen, dass ein Abgeordneter sein Mandat nicht richtig wahrnimmt? Ich habe das nicht ganz verstanden, sehe es aber auch als einen Schritt an, bei dem ich die Parlamentsverwaltung eben nicht ermächtigen würde, alle möglichen Unterlagen, die sich natürlich in der Tagespraxis ergeben, zu benutzen, um zu ermitteln, wie viel ein Abgeordneter wirklich arbeitet.

Um es zusammenzufassen: Die Aussage „ohne Nebengedanken“ nehme ich Ihnen an dieser Stelle nicht ganz ab. Die klare Folge solcher Ermittlungen ist doch, dass man in der Öffentlichkeit – vielleicht zunächst nur im Parlament, dann aber auch in der Öffentlichkeit – sagen kann: Aha! Der Abgeordnete XY nimmt überhaupt nur ein halbes Mandat oder ein viertel Mandat wahr. – Darauf läuft es doch hinaus. Worauf denn sonst?

Die Frage zum Einfluss und zur Abhängigkeit und Unabhängigkeit will ich auch noch einmal aufgreifen und hier das wiederholen, was ich eingangs schon gesagt habe. Man kann nicht hoffen, den Abgeordneten vom wirklichen Leben der Gesellschaft ab-

trennen zu können. Und wenn man das will, macht man etwas falsch. Vergleichen Sie einmal das Ministergesetz mit dem, was hier gemacht werden soll. Minister werden ja in allererster Linie aus dem Parlament rekrutiert, sind also Abgeordnete. Sobald sie dann Minister sind, beginnen die Vorschriften des Ministergesetzes zu greifen. Ein Minister darf kein Gewerbe nebenher ausüben usw. Das macht man deshalb, weil er jetzt auf der exekutiven, administrativen Ebene Entscheidungen zu treffen hat, bei denen er eben nicht dafür angesehen werden soll, dass er noch irgendeine andere Tätigkeit ausübt. Für den Abgeordneten haben wir eine solche Regelung bisher nicht. Theoretisch könnten wir sonst auch das Ministergesetz auf die Abgeordneten übertragen und sagen: Wir wollen im Parlament lauter Funktionäre haben. Wenn sie einmal gewählt sind, ist Schluss mit der Verbindung zur Gesellschaft. – Ich glaube, dass man daran erkennt, wie absurd das wäre. Man sollte an diesem Unterschied festhalten, auf den Sie auch Wert legen. Das ist eigentlich die Geschäftsgrundlage des ganzen Modells hier.

Dr. Burkhard Hirsch: Lassen Sie mich noch kurz etwas zu der Frage der Beteiligung an namentlichen Abstimmungen sagen. Der Vorsitzende des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts, Herr Prof. Kirchhof, hat sich neulich in dem Sinne geäußert, dass ein Abgeordneter an soundso vielen namentlichen Abstimmungen nicht teilgenommen habe. Ich halte das für völlig unzulässig. Nach der übereinstimmenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat ein Abgeordneter zwar nicht das Recht, nach Belieben zu sagen, er stelle seine parlamentarische Tätigkeit jetzt ein. Er muss schon daran mitwirken, dass ein Parlament arbeitsfähig bleibt. Wie er das macht, ist aber seine eigene, völlig freie Entscheidung und unterliegt keiner Sanktion. Die Vorstellung, man müsse jemanden dafür abstrafen, dass er an soundso vielen namentlichen Abstimmungen nicht teilgenommen hat, ist also völlig abwegig. So etwas wäre verfassungswidrig. Der Abgeordnete ist frei, zu sagen, er stimme nicht mit ab. In der Tat bekommt er dann von seinem Sitzungsgeld noch einmal 50 € abgezogen. Das ist okay. Ansonsten ist es aber seine eigene, freie Entscheidung. Dabei muss es auch bleiben.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Danke schön. – Weitere Fragen liegen nicht vor. Daher schließe ich die Anhörung und bedanke mich noch einmal herzlich für die wirklich interessanten Beiträge der Sachverständigen.

(Beifall)

Die Landtagsverwaltung wird sich bemühen, das Protokoll möglichst schnell zu erstellen; denn wir wollen bereits in der nächsten Sitzung des Hauptausschusses am 4. September 2014 eine erste Auswertung vornehmen. Ob dann schon eine Beschlussfassung erfolgen kann, sei einmal dahingestellt. Das müssen wir noch sehen.

Ich wünsche den Sachverständigen eine gute Heimreise und allen Abgeordneten noch einen erfolgreichen Arbeitstag im Landtag. – Danke schön.

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann
Vorsitzender

01.09.2014/01.09.2014

160