

Dr. Dr. h.c. Burkhard Hirsch

40545 Düsseldorf  
Rheinallee 120  
Tel.: 0211 - 55 13 31  
Fax: 0211 - 55 37 03

An den  
Landtag NRW  
Sekretariat Hauptausschuss  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE  
**STELLUNGNAHME**  
**16/1939**  
Alle Abg

August 2014

Betr.: GesE'e Transparenzregeln  
Anhörung am 28. 8. 2014

Sehr geehrte Damen und Herren !

In dieser Sache übersende ich Ihnen meine Stellungnahme v. 10. 8. 2014 nebst Anlage v.17. 1. 2013 zu Ihrer Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen





10. August 2014

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung  
des Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen  
zum  
10. Gesetz zur Änderung des AbgG NRW (GesE. DrS. 16 / 5745)  
und zum  
11. Gesetz zur Änderung des AbG NRW (DrS. 16 / 6124)  
am 28. 8. 2014.**

I. Beide Gesetzentwürfe befassen sich im Wesentlichen mit den sog. Transparenzregeln. Sie verfolgen das Ziel, die bisher im AbgG und in der Anl. 3 zur GeschO LT enthaltenen Regeln zur Ausführung der Art. 4, 30, und 46 LVerf ausschließlich im AbgG zu regeln.

Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags NRW hat zuletzt am 25. 1. 2013 eine Anhörung im Landtag stattgefunden. Zur Vermeidung überflüssiger Wiederholungen reiche ich meine damalige Stellungnahme v. 17. 1. 2013 zu den Unterlagen und mache sie auch zum Gegenstand meiner jetzigen Anhörung.

Ich habe damals insbesondere darauf hingewiesen,

1. dass die Transparenzregeln das freie Mandat nicht einschränken sollen und dass sie die freie Entscheidung des Abgeordneten nicht einschränken dürfen, wie er sein Mandat ausübt. Es hängt von den Umständen des Einzelfalles ab, ob der Abgeordnete durch die Fortsetzung oder Aufnahme einer Tätigkeit neben dem Mandat seine Unabhängigkeit gegenüber Fraktion oder Partei stärkt, oder ob er sich von Einzelinteressen abhängig macht, die dem Wähler bei seiner Wahlentscheidung bekannt sein sollten.
2. dass die Parlamente einen erheblichen freien Ermessensraum für ihre Entscheidungen zur Herstellung der erforderliche Transparenz haben,
3. dass es sinnvoll wäre, die Regelungen für Bundestag und Landtage hinsichtlich des Umfangs der Meldepflichten und der Bagatellgrenzen einander anzugleichen,
4. die Annahme von Spenden und ihre Publizität zu erfassen,
5. den Abgeordneten zu verpflichten, eine Interessenkollision im Ausschuss zu Protokoll unabhängig davon zu erklären, ob sie bereits im Handbuch oder im Internet veröffentlicht worden ist oder nicht,

6. Sonderregelungen für freie Berufe und für die Fälle beruflicher oder gesetzlicher Verschwiegenheitspflichten zuzulassen und darauf zu achten, dass die Persönlichkeitsrechte dritter Personen nicht beeinträchtigt werden.

II. Auf dieser Grundlage ergeben sich zum dem 11. GesE zur Änderung des AbgG der Koalitionsfraktionen sowie der CDU und FDP ( DrS. 16 / 6124 ) die folgenden Hinweise.

### 1. **Unabhängigkeit des Abgeordneten**

Es wäre sinnvoll gewesen, in § 16 Abs. 1 AbgG E aus der Begründung einen Satz in den Gesetzestext aufzunehmen, dass nämlich im Interesse der Unabhängigkeit der Abgeordneten auf ihre Verwurzelung in Gesellschaft und Arbeitsleben Rücksicht zu nehmen ist.

Es kann weder im Interesse eines Parlamentes noch seiner Wähler liegen, wenn die Parlamente nur noch aus Berufspolitikern bestehen würden, deren wirtschaftliche Existenz von ihrer Wiederwahl abhängt. Auch der Wähler sollte das bedenken. Darum wäre es gerade angesichts der zunehmenden Neigung in Öffentlichkeit und Medien sinnvoll, sich ausdrücklich dazu zu bekennen, dass die Transparenz dazu dienen sollte, eine „Nebentätigkeit“ aus der üblichen negativen Bewertung herauszuholen und sich dagegen zu wehren, sie grundsätzlich als heimlichen Lobbyismus zu diskreditieren.

Es wäre nicht überflüssig, wenn das nicht nur in der Begründung, sondern im Gesetz selbst zum Ausdruck kommen würde.

### 2. **Zeitliche Begrenzung der zu meldenden Tätigkeiten.**

Die Anzeigepflichten beziehen sich nach § 16 a AbgG E zunächst nur auf die Tätigkeiten, die während des Mandates ausgeübt werden. Sie wird erst in § 16 a Abs. 4 AbgG E auch auf Tätigkeiten erstreckt, die vor der Abgeordnetentätigkeit lagen und „in Erwartung der Mandatsübernahme oder in Zusammenhang mit ihr aufgegeben worden sind.“ Das ist zwar präziser als die Regelung in § 44 a Abs. 4 AbgG(BT), aber nicht frei von einer subjektiven Wertung. Sinnvoll wäre es, eine definitive zeitliche Begrenzung einzuführen, etwa Tätigkeiten oder Verträge unberücksichtigt zu lassen, die seit mindestens einem Jahr vor Antritt des Mandates nicht mehr ausgeübt bzw. aufgelöst wurden.

### 3. **Angabepflichten hinsichtlich des Entgeltes und dessen Veröffentlichung in Stufen oder in „Euro und Cent“.**

a. Die Meldepflichten sind recht kompliziert ausgefallen.

Die absolute Bagatellgrenze in § 16 a Abs. 3 Zif. 1 AbgG E von 5% der Abgeordnetenbezüge nach § 5 Abs. 1 AbgG beträgt 536,30 € monatlich und 6.4336,60 € jährlich.

Entgelte für unselbständige berufliche, freiberufliche oder selbständige gewerbliche Tätigkeiten, für Tätigkeiten in Berufs- und Interessenverbänden sowie in Vereinen u.dgl. sind gem. § 16 a Abs. 3 AbgG E in dem „erzielten Jahresbetrag“ (wohl auch in der jeweiligen Währung), bei Tätigkeiten in leitenden Gremien von Unternehmen, Körperschaften bzw. für außerberufliche Interessenvertretungen, für Gutachten und Vorträge monatlich in „Euro und Cent“ anzugeben.

Bei Freiberuflern sind Monatsangaben dann erforderlich, wenn Einzelvereinbarungen getroffen wurden, die höher sind als 2000,- € monatlich.<sup>1</sup>

Abgeordnete mit gesetzlichen Zeugnisverweigerungsrechten oder Verschwiegenheitspflichten – also die unter §§ 52, 53 und 53 a StPO fallenden Personen - brauchen ihre Auftraggeber bzw. Mandanten nicht zu benennen, sondern müssen lediglich deren Branchen und die Art ihrer eigenen Tätigkeit angeben.

Anwälte, die zu einer Sozietät gehören, sind nur dann meldepflichtig, wenn sie die Ausführung des Auftrags selbst übernommen haben.

Diese Regelungen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und halten sich im Bereich der parlamentarischen Ermessensfreiheit.

Allerdings befindet sich die Bagatellgrenze an der untersten Grenze des gerade noch Vertretbaren. Denn jede Einzelangabe greift auch in die Persönlichkeitsrechte des zur Zahlung eines Betrages Verpflichteten ein und bezieht sich auf einen Vorgang, der die Öffentlichkeit nur insoweit etwas angeht, als aus ihm auf eine wesentliche Beeinflussung der Ausübung des parlamentarischen Mandates geschlossen werden könnte. Da macht man sich doch recht billig, wenn man das schon bei einem Betrag von 5 % der normalen Bezüge annehmen könnte. Bundesrechtlich gilt z. Zt. sowohl bei Gutachten wie bei sonstiger beruflicher Tätigkeit eine Bagatellgrenze von 1000,- € monatlich bzw. 10.000 € im Jahr, vgl. § 1 Abs. 2 Zif. 1, Abs. 3 der Verhaltensregeln (VerhR)<sup>2</sup>.

Etwas anderes gilt natürlich für Spenden für die politische Tätigkeit eines Abgeordneten i. S. des § 16 a Abs. 2 Zif. 4 AbgG E, die 1000.-€ pro Jahr übersteigen.

**b.** Veröffentlicht werden von diesen Einnahmen nach § 16 c Abs. 1 AbgG E diejenigen Angaben, die sich auf die Zeit ab Erlangung des Mandates beziehen, nicht jedoch die Angaben nach § 16 a Abs. 4 AbgG E.

Die Angaben über die monatlichen Einkünfte aus der Tätigkeit in Entscheidungs- oder Beratungsgremien eines Unternehmens, einer Körperschaft und aus Beratungen, Gutachten, Veröffentlichungen oder Vorträgen außerhalb des ausgeübten Berufes werden mit dem exakten Geldbetrag veröffentlicht, den der Abgeordnete erhalten hat.

Die Angaben über die Einnahmen aus der normalen selbständigen oder unselbständigen beruflichen Tätigkeit, aus der Tätigkeit in Berufsverbänden, Interessenverbänden oder aus sonstigen Tätigkeiten, die auf mandatswirksame Interessenverknüpfungen hinweisen können, werden nach § 16 c Abs. 3 AbgG E in nach oben offenen Stufen veröffentlicht, die von der bundesrechtlichen Einteilung abweichen, vgl. dazu die §§ 3, 4 VerhR.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Gemeint sind wohl bei Anwälten Einzelvereinbarungen i. S. des § 3 a RVG.

<sup>2</sup> Vgl. Anl. 1 zur GeschO BT v. 18. 6. 2013 (BGBl. I S. 1644)

<sup>3</sup> Vgl. Anm. 2

Auch diese Regelungen halten sich im Rahmen der Ermessensfreiheit des Parlamentes. Die Begründung des Entwurfes ist allerdings recht knapp gehalten. Sie geht über eine kurze Darstellung des Gesetzesinhaltes kaum hinaus. Irgendeine Begründung für die Abweichung von der bundesrechtlichen Regelung, deren Übernahme doch nahe gelegen hätte, wird nicht gegeben.

Ebenso verständlich wäre es gewesen, die Bezahlung der Tätigkeit in Berufs- oder Interessenverbänden und in Wirtschaftsvereinigungen ebenso zu behandeln, wie die Zahlungen für Mitgliedschaft in einem Entscheidungsgremium oder irgendeinem Beirat eines Unternehmens. Es ist jedenfalls nicht offensichtlich, warum die eine Tätigkeit für die Ausübung des Mandates von geringerer Bedeutung sein sollte, als die andere. Es ist sicherlich angemessen, dem Wähler in beiden Fällen eine Beurteilung der finanziellen Bedeutung dieser Tätigkeit für den Abgeordneten erkennbar zu machen. Aber die Frage, warum diese Veröffentlichung nicht in beiden Fällen in „Euro und Cent“ oder in Stufen gleich behandelt wird, sollte doch erkennbar gemacht werden.

#### **4. Sanktionen.**

Gegen die Regelung des § 17 AbgG E über Sanktionen bei Verstößen ist im Prinzip nichts einzuwenden. Zu Zweifeln geben allerdings die Abs. 7 und 8 Veranlassung. Sie sehen lediglich für die Pflicht zur Abführung einer unzulässigen Zuwendung einen formellen Verwaltungsakt durch den Präsidenten / die Präsidentin vor und eröffnen dafür den Verwaltungsrechtsweg. Dagegen fehlt eine entsprechende Regelung für das u. U. sehr erhebliche Ordnungsgeld gem. § 17 Abs. 4 AbgG E, das durch eine Zurückhaltung der Zahlung der Diäten erhoben werden kann. Es bleibt also eine ausdrückliche Regelung der Frage offen, ob und wie sich der betreffende Abgeordnete gegen die Entscheidung des Präsidiums wehren kann, wenn er sie für unberechtigt hält. Das sollte ausdrücklich geregelt werden. Ohne eine solche Regelung würde wohl das OWiG Anwendung finden, das in § 67 OWiG die Zuständigkeit des Einzelrichters am Amtsgericht Düsseldorf vorsieht.

#### **5. Sonstige Bemerkungen.**

**a.** Die Neufassung des § 16 Abs. 3 AbgG E ist zu begrüßen, der die Abg. im Ausschuss zur Offenlegung einer Interessenkollision unabhängig davon verpflichtet, ob sie sich aus Veröffentlichungen im Internet gem. § 16 c AbgG E ergibt oder nicht. Während einer Ausschussberatung wird niemand auf die Idee kommen, sozusagen vorsorglich nachzusehen, ob bei irgendeinem Kollegen eine Interessenkollision vorliegen könnte oder nicht. Die Verpflichtung zur Offenbarung wird voraussichtlich auch die Fraktion veranlassen, einen Abgeordneten aus dem Ausschuss herauszunehmen, der allzu häufig eine solche Kollision zu Protokoll erklären müsste.

**b.** In § 16 Abs. 5 AbgG E wird eine Verpflichtung eingeführt, sich „in Zweifelsfragen“ über die Auslegung der Bestimmungen bei dem Präsidenten /der Präsidentin „zu vergewissern“. Das ist auch im Bundesrecht vorgesehen. Unklar bleibt jedoch,

welche Folgerung sich daraus ergeben soll, wenn der Abgeordnete das nicht tut, sondern sich lieber bei einer Person seines eigenen Vertrauens darüber vergewissert, was sich für ihn aus einer der hier erörterten Regelungen für ihn ergibt. Man wird ihm jedenfalls nicht das Argument abschneiden können, er habe sich über den Inhalt der Regelung geirrt. Denn zumindest dann, wenn er sich bei einer Person seines Vertrauens vergewissert hatte, dann hat er sich selbst jedenfalls nicht mehr in einem Zweifel befunden, selbst wenn er unzutreffend beraten worden war. Dasselbe gilt auch dann, wenn er von Anfang an keinen Zweifel an seiner Auslegung der Regelung hatte. Man muss sich eben nur dann erkundigen, wenn man sich in einem Zweifel befindet. Die dem Bundesrecht entnommene gesetzliche Regelung ist gut gemeint, aber rechtlich wirkungslos.

c. Es bleibt unklar, was unter einer „außerordentlichen Tätigkeit“ i. S. des § 16 a Abs. 3 Zif. 4 AbgG E zu verstehen ist.

d. Die Bezeichnung „Tatsachen über Dritte“ bezieht sich auch auf ihre Identität, also auf alle personenbezogenen Daten. Auch die Frage, ob zu einer bestimmten Person überhaupt eine Mandatsbeziehung besteht, gehört zur anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht. Das gilt auch für ärztliche oder journalistische Beziehungen zu einer Person, weil sich daraus Erkenntnisse ergeben können, die zum Kernbereich persönlicher Lebensführung gehören oder auch sonst weitgehende Schlüsse zulassen könnten.

e. Die anwaltlichen Tätigkeiten von Abgeordneten gegen oder für das Land, für Landesober – oder Landesmittelbehörden und landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts gem. § 16 b AbgG E sollten entsprechend § 2 VerhR an die Überschreitung von Mindestbeträgen des Honorars gebunden werden. Es besteht auch eine Differenz zu § 16 a Abs. 5 AbgG E, weil dort bei der Beauftragung einer Sozietät die Anmeldepflicht nur dann besteht, wenn der Abgeordnete die anwaltliche Tätigkeit persönlich übernimmt. Es sollte klargestellt werden, ob das auch bei § 16 c AbgG E gilt.

III. Zum 10. GesE zur Änderung des AbgG NRW (DrS. 16 / 5745) ergeben sich zusätzliche Bemerkungen lediglich zu der durchgängigen Verkürzung der Meldefristen auf einen Monat und die Absenkung der Bagatellgrenzen auf 100 € bei einer Einzeltätigkeit bzw. auf 1000 € pro Jahr.

1. Beide Vorschläge sind deutlich überzogen. Für die politische Beurteilung eines Abgeordneten spielt es nun wirklich keine Rolle, ob man eine anzeigepflichtige Verbindung zwei Monate früher oder später erfährt, zumal die Anzeige einer Interessenkollision bei der Beteiligung an einer Ausschussberatung jederzeit, also unabhängig von der sonst üblichen 3 - Monatsfrist erfolgen muss. Man muss dem Abgeordneten auch einräumen, dass er sich ggfls. über den Umfang seiner Meldepflicht auch beraten lassen möchte, zumal die vorgesehene Veröffentlichung im Internet im Ergebnis irreparabel ist.

2. Die Absenkung der Bagatellgrenze auf 100 € im Einzelfall oder 1000 € im Jahr bei mehreren Vorgängen ist ebenfalls maßlos. Das bedeutet im Ergebnis die vollkommene finanzielle Offenlegung jeder beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit, die über einen caritativen oder ehrenamtlichen Umfang hinausgeht. Damit berührt sie auch die persönliche Sphäre einer unbestimmten Vielzahl von Personen, die mit einem Abgeordneten irgendeinen beruflichen Kontakt haben, ohne dabei irgendeine Absicht zu verfolgen, ihn politisch zu beeinflussen. Ich bin – wie oben ausgeführt – der Meinung, dass ein solcher Eingriff in die Privatsphäre unbeteiligter Personen rechtlich nur in dem Masse zulässig ist, in dem man von einer Beeinflussung eines Mandatsträgers vernünftigerweise ausgehen kann.

Die Forderung einer praktisch grenzenlosen Veröffentlichung finanzieller Daten beruht auf der Vorstellung, dass jede berufliche Tätigkeit eines Abgeordneten ihn käuflich macht. Das bedeutet dann, dass in einem Parlament nur Berufspolitiker oder sonst Leute sitzen sollten, die auf eine berufliche Tätigkeit während ihrer Parlamentszugehörigkeit und in der ihr folgenden Zeit nicht mehr angewiesen sind – oder dem normalen Leben entrückte Robespierres sind. Dem kann ich nicht folgen.



Burkhard Hirsch

17 . Januar 2013

**Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln  
für die Mitglieder des Landtags  
Nordrhein – Westfalen.**

**Vorbereitende Stellungnahme zur Anhörung im Landtag NRW  
am 25. Januar 2013.**

**I.** Zu den hier zu behandelnden Problemen ist im Lauf der vergangenen Jahre eine kaum zu übersehende Fülle von Abhandlungen und Entscheidungen entstanden. In der öffentlichen Diskussion zeichnet sich eine allmähliche Tendenz ab, in dem „Leitbild“ des Vollzeitabgeordneten eine Verpflichtung des Mandatsträgers zu sehen, seine gesamte Arbeitskraft dem Mandat zu widmen und daher jede „Nebentätigkeit“ als illegitim zu betrachten. Ihre Honorierung begründet zwar noch keine Vermutung, aber doch den Verdacht, es könne sich um eine illegitime Bezahlung in der Absicht handeln, dass der Abgeordnete bei der Ausübung des Mandats seine Pflicht verletzt, das Gesamtwohl des Volkes zu beachten. Tatsächlich hat es in der parlamentarischen Wirklichkeit der Bundesrepublik Vorgänge gegeben, die berechtigte Fragen nach den Hintergründen einer finanziellen Zuwendung veranlasst haben. Es gibt aber auch genügend Beispiele dafür, dass eine bestehende berufliche Bindung ein Grund für die Wahl dieses Abgeordneten war und gleichwohl sein Abstimmungsverhalten nicht entschieden hat.

Die pauschale Annahme, eine außerparlamentarische berufliche Tätigkeit sei mit der ordnungsgemäßen Wahrnehmung eines Mandates nicht vereinbar, bleibt eine Verallgemeinerung, die der Verfassung und den politischen Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie nicht entspricht.

**II.** Die Vielzahl der zu dieser Anhörung gestellten Fragen veranlasst dazu, vorab die Grundüberlegungen darzustellen, nach denen sie dann beantwortet werden.

1. Oberster Grundsatz der parlamentarischen Demokratie ist die in den Regelungen des Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 4, 30, 46 LVerf NRW, §§ 15 ff AbgG garantierte Freiheit des Mandats. Der Abgeordnete ist nur seinem Gewissen und keinen Weisungen oder Aufträgen unterworfen. Er allein bestimmt darüber, wie er sein Mandat ausübt.<sup>1</sup> Er darf von niemandem, auch nicht von seinem Arbeitgeber, wegen der Wahrnehmung seiner parlamentarischen Pflichten behindert oder gar gekündigt werden. Aber er darf sich nicht aus eigenem Entschluss entscheiden, das Mandat überhaupt nicht auszuüben. Er hat eine politische Verpflichtung, für die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlamentes zu sorgen.<sup>2</sup>

2. Der Abgeordnete ist nicht verpflichtet, zur Wahrnehmung des Mandats aus seinem bisherigen Lebenskreis hinauszutreten und seine bisherigen sozialen, religiösen oder politischen Bindungen und Überzeugungen aufzugeben. Auch sein Beruf gehört zu der für seine Aufgabe unverzichtbaren Verwurzelung in der Gesellschaft, die er mit der Gesamtheit der Abgeordneten repräsentiert.<sup>3</sup> Auch der Wähler kann nicht verlangen, dass der Abgeordnete das aufgibt, zumal er ja möglicherweise gerade wegen dieser Bindungen gewählt worden ist. Was dem einen Wähler als Behinderung oder unzulässige Bindung erscheint, ist dem anderen Wähler möglicherweise gerade der Grund für die Wahl dieses Kandidaten gewesen. Das gilt in gleicher Weise für ehrenamtliche wie für berufliche Tätigkeiten, soweit das Gesetz nicht ausdrücklich etwas anderes vorschreibt.

Für den Abgeordneten selbst kann die Fortführung einer beruflichen Tätigkeit oder Bindung ein wesentliches Element seiner politischen Unabhängigkeit sein. Das Mandat endet spätestens mit der Legislaturperiode und es bedeutet eine außerordentliche politische Abhängigkeit, wenn seine wirtschaftliche Existenz mit der Wiederaufstellung als Kandidat und mit der Wiederwahl steht oder fällt.

3. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat sich hinsichtlich des Landtags für das Leitbild des Vollzeitabgeordneten<sup>4</sup> entschieden. Er verlangt in §§ 2, 14 GeschO LT eine ausdrückliche Verpflichtung des Abgeordneten, sein Mandat pflichtgemäß auszuüben und sich „mit ganzer Kraft dem Wohle des Volkes“ zu widmen.<sup>5</sup> Dem entsprechen auch die umfangreichen Regelungen der §§ 5 ff AbgG über seine Ansprüche während und nach Ende des Mandates. Aber Verfassung und Gesetz untersagen dem Abgeordneten - im Gegensatz zu den Landesministern nach Art.

<sup>1</sup> BVerfGE 40, 286 (314 f); 76, 256 (341f); 112, 118 (134); und insbes. 102, 224 (238 ff); ; Dreier, GG Ko., Anm. 145 zu Art. 38.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 56, 396 (405).

<sup>3</sup> Vgl. BVerfGE 40, 296 (315 f), ständige Rechtsprechung.

<sup>4</sup> Vgl. Bericht der Diätenkommission v. 7. 3. 2002, LTDrS. 13 / 2330

<sup>5</sup> Vgl. dazu BVerfGE 118, 277 ff, Leitsatz 6. Diese Verpflichtung unterliegt keiner Überwachung, ihre Verletzung unterliegt keinen rechtlichen Sanktionen, aber hat durchaus politische Folgen.

64 LVerf und zu den Sonderregeln für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes und für Richter nach §§ 21 ff AbgG – nicht die Ausübung einer beruflichen, ehrenamtlichen oder entgeltlichen Tätigkeit neben dem Mandat – und auch nicht die Übernahme eines Ministeramtes.<sup>6</sup>

4. Die Einschränkung des von der Verfassung garantierten freien Mandates kann nur durch oder auf der Grundlage eines der Verfassung entsprechenden Gesetzes erfolgen. Soweit dabei in die Rechte Dritter eingegriffen wird, reicht dafür die Geschäftsordnung des Parlamentes oder die Leitungsfunktion des Parlamentspräsidenten nicht aus. Sie bezieht sich nur auf das parlamentarische Verhalten. Rechtsetzende Funktionen eines Parlamentes mit Wirkung für Dritte außerhalb dieses Innenbereichs erfordern jedenfalls ein parlamentarisches Verfahren, also zumindest die Entscheidung eines parlamentarischen Gremiums.<sup>7</sup>

5. Die Landesverfassung lässt gem. Art. 46 LVerf die gesetzliche Bestimmung von Inkompatibilitäten für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes sowie für Richter zu. Sie ist durch §§ 21 ff AbgG eingeführt worden. Eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag und dem Europäischen Parlament ist dagegen gem. § 7 Abs. 5 AbgG (NRW) zulässig, obwohl auch diese Gremien sich selbst als Vollzeitparlamente verstehen. Eine Inkompatibilität für sonstige berufliche oder gewerbliche Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes ist nicht vorgesehen.

6. Die Transparenzregeln stehen nicht im Widerspruch zum Grundsatz des freien Mandates, auch soweit sie sich auf Angaben aus der Privatsphäre beziehen.<sup>8</sup> Sie sollen den Abgeordneten nicht daran hindern, außerhalb seiner parlamentarischen Tätigkeit Verpflichtungen einzugehen, die ihm nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes untersagt sind. Die Offenlegung der früheren und mandatsbegleitenden Tätigkeiten sollen vielmehr dem Wähler die Informationen sichern, die zur Ausübung des Wahlrechts gehören<sup>9</sup> und sie sollen nach § 16 AbgG (NRW) die Unabhängigkeit des Mandates sichern. Sie geben dem Wähler Klarheit darüber, auf welchen Grundlagen ein Abgeordneter sein Mandat ausübt, und geben dem Abgeordneten die Sicherheit, dass ihm nicht vorgeworfen werden kann, irgendwelche Verbindungen oder Interessen verheimlicht zu haben.

Die Transparenzregeln behandeln in diesem Zusammenhang auch die Zulässigkeit und Meldepflichten im Zusammenhang mit Spenden, also mit wirtschaftlichen

<sup>6</sup> Vgl. BVerfGE 40, 296 (312 f); 102, 224 (240); NJW 2000, 3771 (3774); Menzel Anm. 11 zu Art. 50 LV NRW in Löwe – Tettinger, Komm. z. LV, 2002.; Heusch-Schömbroicher, Komm. LV, 2010, Anm. 14 ff zu Art. 50.; vgl. auch Art. 137 Abs. 1 GG, §§ 40, 90 BBG.. vgl. dazu auch Art. 53 a Abs. 1 GG

<sup>7</sup> Vgl. dazu die eingehende Stellungnahme v. Groß, „Erweiterung veröffentlichungspflichtiger Angaben von Mitgliedern des Bundestages“ in ZRP 2002, S. 472 ff u.d.d.Zit.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfGE 40, 296 ff (316, 327); vgl. dazu auch BVerwGE 135, 77 ff.

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 118, 277 ff, Leitsatz 8

Leistungen Dritter, für die eine unmittelbare konkrete Gegenleistung nicht erkennbar ist.

Die in diesem Zusammenhang ergangenen gerichtlichen Entscheidungen, insbesondere die des BVerfG v. 4. 7. 2007<sup>10</sup>, betonen übereinstimmend den großen Ermessensspielraum, den die Parlamente für ihre Entscheidungen haben.<sup>11</sup> Sie betonen auch, dass die Veröffentlichung der von den Abgeordneten verlangten Angaben zulässig ist. Auch die Veröffentlichung von Einnahmen in der Form gestaffelter Größenordnungen ist danach zulässig. Soweit dabei die Rechte dritter Personen berührt werden, sind die beruflichen und persönlichen Verschwiegenheits- und Zeugnisverweigerungsrechte ebenso zu berücksichtigen<sup>12</sup>, wie der in Art. 4 Abs. 2 LVerf garantierte Datenschutz und das informationelle Selbstbestimmungsrecht nach Art. 1, 2 Abs. 2 GG. Das verlangt für seine Einschränkung eine gesetzliche Grundlage, die normenklar ist und den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit entspricht

### III. Auf dieser Grundlage ergeben sich die folgenden Ergebnisse:

1. Der hier entscheidende Verfassungsgrundsatz ist das freie Mandat. Der Abgeordnete kann und muss selbst bestimmen können, wie er sein Mandat konkret ausübt und wie er bei seinen politischen Entscheidungen seinem Gewissen folgend dem Wohl des gesamten Volkes dient. Die Transparenzregeln sollen die Freiheit des Mandates nicht einschränken. Sie sind eine Grundlage für die Ausübung des Wahlrechts und sollen die Unabhängigkeit des Abgeordneten und seiner Mandatsausübung sichern und stärken.
2. Die Ausübung einer ehrenamtlichen, beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit neben dem Mandat ist zulässig. Es hängt von den Umständen des Einzelfalles ab, ob eine solche Tätigkeit nach Art und Umfang die Unabhängigkeit des Abgeordneten - z.B. gegenüber seiner Partei oder Fraktion - stärkt, oder ob er sich im Gegenteil von Einzelinteressen abhängig macht, die der Öffentlichkeit bei der Wahl nicht bekannt waren und die Verpflichtung beeinträchtigen könnten, dem Wohl des gesamten Volkes zu dienen.
3. Die auf der Grundlage der Landesverfassung im Abgeordnetengesetz (NRW) und in der Geschäftsordnung des Landtags getroffenen Transparenzregeln liegen innerhalb der autonomen Entscheidungsfreiheit des Parlamentes. Mir ist in den letzten

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 118, 277 ff; NJW 08,49; NVwZ 07, 916

<sup>11</sup> So ist z. B. in Italien die gesamte Einkommensteuererklärung zu veröffentlichen, in den Niederlanden alle Nettoeinkünfte, Geschenke ab 50 €, Reisen auf Kosten Dritter. Private Einkünfte, die 14 % der Diäten übersteigen, werden angerechnet.

Jahren kein konkreter Fall aus dem Landtag bekannt geworden, der zu dem Schluss zwingen würde, dass die gegenwärtigen Transparenzregeln verstärkt werden müssen.

Es ist aber eine berechtigte Frage, ob es der Transparenz dient, einzelne Pflichtangaben nur gegenüber dem Präsidenten/der Präsidentin des Landtags zu fordern, ohne damit konkrete Handlungspflichten des Präsidiums zu verbinden und ohne die wesentlichsten Daten dann – in welcher generalisierenden Form auch immer – zu veröffentlichen. Darum empfiehlt sich eine Reihe weitergehender Regelungen.

- a. Es ist nur schwer zu begründen, warum für die Veröffentlichung der durch Nebentätigkeiten erzielten Einnahmen im Landtag NRW andere Regeln gelten sollten, als für den Bundestag. Es sollte grundsätzlich angestrebt werden, vergleichbare Transparenzregeln zumindest im Bund und in den Ländern einzuführen, die sich für das Vollzeitmandat entschieden haben.
  
- b. Es macht wenig Sinn, eine Mitteilung von Daten, die transparent werden sollen, lediglich dem Präsidenten/der Präsidentin machen zu müssen. Entsprechend den im Bundestag geltenden Regeln sollte im AbgG NRW die Veröffentlichung von Einnahmen nach festzulegenden Größenordnungen unter Berücksichtigung der beruflichen Schweigepflichten und den informationellen Selbstbestimmungsrechten Dritter eingeführt werden. Es sollte nicht im alleinigen Ermessen des Präsidenten/der Präsidentin liegen zu entscheiden, ob die Art der Ausübung des freien Mandates durch einen konkreten Abgeordneten zu beanstanden ist und zu einem Verfahren gem. § 17 AbgG führen sollte. Die Einleitung eines Prüfverfahrens sollte daran gebunden werden, dass ein konkreter Anlass zu der Annahme besteht, dass ein Abgeordneter die Meldepflichten verletzt und die Aufklärung verweigert. Die Entscheidung sollte nicht dem Präsidenten/der Präsidentin allein übertragen werden, sondern von einem Gremium getroffen werden, etwa dem Präsidium. Jedenfalls sollte die Tätigkeit des Abgeordneten, seine Einkünfte und seine Vermögensverhältnisse nicht zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen gemacht werden, wenn keine konkreten Anhaltspunkte für eine mögliche Interessenkollision vorliegen. Das ist z. B. bei der Festlegung der Bagatellgrenzen zu beachten. Es ist grundsätzlich auch zulässig, von den geforderten Angaben nur diejenigen zu veröffentlichen, die für die Unabhängigkeit der Mandatsausübung und damit für die Wahlentscheidung von Bedeutung sind, solange kein konkreter Anlass zu einem Verfahren gegen den Abgeordneten geführt hat.

---

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE 118, 277 ff. Bei der Abwägung genügt die abstrakte Gefahr einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Mandats, Leitsätze 9 und 10.

- c. Es ist zu prüfen, ob und inwieweit die über die Besoldung einer Nebentätigkeit zu machenden Angaben dem Transparenzgesetz v. 17. 12. 2009 angepasst werden sollten.<sup>13</sup>

Die vom Landtag beschlossenen Bagatellgrenzen für Einnahmen und Spenden nach § 16 AbgG (NRW) sind von Rechts wegen nicht zu beanstanden. Sollte der Bundestag die gem. § 43 a AbgG (Bund) geltenden Bagatellgrenzen oder die Staffelung der anzugebenden Einnahmen verändern, sollte der Landtag diesem Vorbild folgen. Die gegenwärtig Forderung, die im Bundestag bisher geltenden drei Stufen jedenfalls zu verfeinern, erscheint angesichts der tatsächlich erzielten, sehr weit differierenden Nebeneinnahmen als vertretbar.

- d. In § 16 AbgG (NRW) und § 2 der Verhaltensregeln nach Anl. 6 zur GeschO LT ist vorgesehen, dass dem Abgeordneten die Annahme von Leistungen und Spenden untersagt ist, die auf seine parlamentarische Tätigkeit zielen. Das ist zwar richtig, in der Wirklichkeit aber kaum abgrenzbar, weil eine Spende nicht mit einer konkreten Gegenleistung oder Zweckbestimmung verbunden zu sein braucht, bei der man eine Relation zwischen der Höhe der Spende, zu ihrer Häufigkeit und dem Umfang der dafür zu erbringenden Leistung bilden könnte. Es bleibt also zu entscheiden, ob man besonders strenge und unverzügliche Veröffentlichungen jeder Spende – einschließlich von Sachleistungen - fordert oder Spenden an individuelle Abgeordnete grundsätzlich untersagt.

Ich halte es für sinnvoll, dem einzelnen Mandatsträger die Annahme einer individuellen Spende oberhalb einer Bagatellgrenze grundsätzlich zu untersagen. Es bleibt einem Spender unbenommen, sie der Partei zu geben und sie ggfls. mit einer Zweckbestimmung zu versehen. Dann würde diese Spende jedenfalls den allgemeinen Rechenschaftsregeln der Parteien unterliegen.

- e. Gem. § 16 Abs. 4 AbgG (NRW) bzw. § 44 b AbgG (Bund) i. Vbdg. mit § 6 Anl. 1 (Verfahrensregeln) zu GeschO (BT) ist der Abgeordnete verpflichtet, im Ausschuss eine dort auftretende Interessenverknüpfung zu erklären, wenn sie sich nicht aus den schon veröffentlichten Angaben ergibt. Diese Einschränkung sollte gestrichen werden, weil in einer Ausschusssitzung niemand auf die Idee kommt, das jeweils im Handbuch oder Internet nachzuprüfen.
- f. Keine Veranlassung besteht für den Landtag, grundsätzlich Spenden von juristischen Personen zu untersagen. Diese Frage hat mit dem Problem der Transparenz nichts zu tun. Es wäre auch wenig sinnvoll, in einer so grundsätzlichen

<sup>13</sup> Vgl. dazu Art 1 zu §§ 65 ff LHO, also z.B. die Differenzierung zwischen einer Basiseinnahme und den Boni mit langfristiger Anreizwirkung.

Frage der Parteienfinanzierung spezielle Regelungen für das Land zu entwickeln.

IV. Zu den gestellten Einzelfragen ist ergänzend das Folgende zu sagen:

### **Allgemeine Fragen zu einer Neuregelung**

1. Man muss unterscheiden zwischen dem, was verfassungsrechtlich noch zulässig und dem, was sinnvoll ist. Grundsätzlich hat das Parlament eine weite Ermessensfreiheit. Aber Regelungen, die prohibitiv wirken, also die Wahrnehmung eines Mandates oder die Ausübung eines Berufes neben dem Mandat praktisch sinnlos machen<sup>14</sup>, dürften nur zulässig sein, wenn sie in der Verfassung ausdrücklich verankert werden. Dabei müsste auch die Bindung an das GG nach Art. 4 LVerf berücksichtigt werden. Das gilt auch für das informationelle Selbstbestimmungsrecht Dritter gem. Art. 1, 2 Abs. 2 GG, und für das in Art. 4 Abs. 2 LVerf ausdrücklich verankerte Recht auf den Schutz der persönlichen Daten. Ihre Einschränkung verlangt ein normenklares Gesetz, das den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit entspricht. Solche Regeln sind z.B. in §§ 43 a und b AbgG (Bund) und in §§ 1, 2 und 3 Anl. 1 (Verhaltensregeln) zur GeschO BT enthalten.

2: nein.

3: entfällt

4: entfällt

5: ja. Die Verpflichtung ist höchstrichterlich als ein Teil der für die Ausübung des Wahlrechts notwendigen Information bestätigt worden.<sup>15</sup>

6: ja. Auch diese Frage ist höchstrichterlich ausdrücklich bejaht worden.<sup>16</sup> Es wäre sonst auch kaum möglich, eine konkrete Gefahr für die Unabhängigkeit der Mandatsausübung zu erkennen,

7: a. Die Regelungen liegen jedenfalls im verfassungsmäßigen Ermessensbereich des Gesetzgebers. Die Höhe der Entschädigung ist auskömmlich.

<sup>14</sup> Dazu gehören auch Regelungen, die einen Angeordneten daran hindern würden, sich z. B. bei einer Einladung „normal“ entsprechend den allgemein üblichen gesellschaftlichen Umgangsformen zu verhalten.

<sup>15</sup> Vgl. oben Anm. 8 und 9

<sup>16</sup> Vgl. oben Anm. 9

**b.:** Ich empfehle grundsätzlich, die Regelungen der Flächenländer über Meldepflichten und Veröffentlichung von Nebentätigkeit, Einnahmen und Spenden zu vereinheitlichen und den Regelungen des Bundes anzupassen.

**c.** nein. Das würde die Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei wesentlich verstärken und dazu führen, auf ein Mandat überhaupt zu verzichten oder sich bei dem Ausscheiden aus einem Beruf um eine mehr oder weniger stille „Rückfahrkarte“ zu bemühen. Dann würde sich vermutlich unter solchen Bedingungen nur noch jemand um ein Mandat bemühen, der entweder vermögend ist oder wer glaubt, außerhalb der Politik keinen beruflichen Erfolg zu haben oder schließlich, wer absolut bereit ist, für ein politisches Mandat alles andere aufzugeben. Damit wäre dem Parlament kaum gedient.

Es gibt auch unter den europäischen Ländern außerordentlich unterschiedliche Regelungen.<sup>17</sup> Man muss sich aber vor allgemeinen Vergleichen hüten, weil die jeweilige Regelung nur auf der Grundlage der dort gegebenen sozialen, politischen und historischen Verhältnisse beurteilt werden kann.

In Griechenland hat das generelle Verbot zu ausgeprägten Klientel-Strukturen zwischen Politik und Gesellschaft beigetragen. In den Vereinigten Staaten ist das nur durch das völlig andere Wahlrecht erträglich, das den Einfluss der Parteiorganisation auf den Abgeordneten zwar nicht ausschließt, aber doch begrenzt.

**8.** Die Ausdehnung der Einkommensstufen liegt im Ermessensbereich des Parlamentes, wenn sie nicht soweit verändert werden, dass sie praktisch zu einer Einzelfallregelung werden würden. Man müsste dann im Sinne einer Gleichbehandlung konsequent auf Einkommensstufen insgesamt verzichten und alle Einnahmen individuell veröffentlichen. Das würde für den Sinn der Transparenz wenig bringen, aber das Problem wesentlich vergrößern, dass bei der Veröffentlichung auch Rechte nicht parlamentarisch tätiger Dritter berührt werden können.

**9.** Bagatellgrenzen sind sinnvoll und notwendig. Sie sollten allerdings bei Spenden, die direkt an einen Abgeordneten geleistet werden, eng bei den Grenzen liegen, die ein normales gesellschaftliches Verhalten ermöglichen. Es wäre lächerlich, wenn ein Abgeordneter nicht einmal mehr zum Essen eingeladen werden könnte.

**10:** verfassungspolitisch: nein.

**11:** Sie liegen im Ermessensbereich des Landtags, könnten und sollten aber verändert werden, vgl. dazu oben S 5 ff

---

<sup>17</sup> Vgl. dazu oben Anm. 11

12. Zu den Fragen 12 bis 16 muss man vorab zusammenfassend sagen, dass eine Regelung scheitern wird, die das Ziel hat, von den Abgeordneten als einziger Bevölkerungsgruppe zu verlangen, für sich und ihre Familie allen denkbaren wirtschaftlichen Beziehungen und alle Vermögensinteressen lückenlos zu veröffentlichen. Das ist nicht nur unzumutbar, sondern überzeichnet die tatsächlichen Einflußmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten, unterschätzt den in aller Regel vorhandenen Willen, der Aufgabe und seinen Pflichten gerecht zu werden, würde ggfls. zu immer schlauneren Umgehungsmöglichkeiten anreizen und letzten Endes für ein Mandat nur noch diejenigen interessieren, die sich in einem „normalen“ Beruf keine Chancen ausrechnen, oder die so absolut sendungsbewußt sind, dass sie für ein politisches Mandat alles andere aufgeben würden. Wenn man ein Parlament haben will, das seine Wähler glaubhaft repräsentiert, dann sollten seine Mitglieder keine Außenseiter, sondern möglichst normale Mitbürger sein, die für das Mandat einen mehr oder weniger erheblichen Teil ihrer Lebensarbeitskraft einsetzen. Der Wähler soll wissen können, wer das ist, welchen Interessen er sich besonders verbunden fühlt, wovon er bisher gelebt, wer ihn wofür bezahlt hat und was er davon fortführt. Der Abgeordnete soll durch die Transparenzregeln erkennen, dass auch darauf die Glaubwürdigkeit seiner politischen Arbeit beruht. Aber der Gesetzgeber sollte nicht vergessen, dass unsere gesamte arbeitsteilige Gesellschaft auf einem Grundvertrauen beruht und dass wir in ihr tagtäglich sogar unser Leben Menschen anvertrauen, von denen wir so gut wie nichts wissen.

Im Einzelnen:

Ich halte es für notwendig, sich auf die Veröffentlichung der Daten zu beschränken, die einen gesicherten Schluss darauf zulassen, ob der Abgeordnete in der Ausübung seines Mandates hinreichend unabhängig ist, oder ob er nichttransparente Einzelinteressen vertritt. Verfassungsgeschichtlich ist in Deutschland jedenfalls eine berufliche Tätigkeit neben dem Mandat bis in die jüngste Neuzeit keine verdächtige Ausnahme, sondern eine allgemein übliche Selbstverständlichkeit gewesen.

Berufliche Schweigepflichten und gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte sollten ebenso respektiert werden, wie eine konkrete Gefährdung der Interessen Dritter vermieden werden muss.

Oberhalb einer allgemeinen Bagatellgrenze sollte nicht zwischen einem einmaligen Honorar oder regelmäßigen Zuwendungen unterschieden werden. Man könnte aber daran denken, bei regelmäßigen Einnahmen zwischen einem Grundhonorar und den Boni zu unterscheiden, die eine langfristige Anreizwirkung haben sollen.

Mir wäre der Zeitaufwand für eine Tätigkeit nur dann von Bedeutung, wenn es darauf ankommt, ob eine konkrete Zuwendung die Bezahlung einer geleisteten Arbeit oder ob

sie eine verdeckte Spende für parlamentarische Leistungen war, also z. B. im Rahmen einer individuellen Prüfung, ob ein Abgeordneter die Verhaltensregeln verletzt hat oder nicht.

Das gilt in gleicher Weise für die Offenbarung der Vermögensverhältnisse, Mieteinnahmen, Immobilienbesitz usw. Sie werden in aller Regel keinen Einfluss auf die Ausübung eines Mandates haben. Überdies sehen die gesetzlichen Regelungen schon heute vor, dass sich daraus u.U. ergebende Interessenkollisionen im Ausschuss offenbart werden müssen. Das reicht aus.

**13.** Es sollte keine Anzeigepflicht geben, die sich direkt auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse dritter Personen bezieht. Es ist aber unvermeidbar, dass man aus den Pflichtangaben eines Abgeordneten auch Schlüsse auf andere Personen ziehen kann, wenn z.B. Schlüsse aus den Angaben eines angestellten Abgeordneten auf das Einkommen Dritter gezogen werden, die in demselben Unternehmen eine vergleichbare Funktion haben.

**14.** vgl. dazu die Antworten zu 12 und 13. Mir ist keine Untersuchung dazu bekannt, ob durch die Transparenzregeln flächendeckend individuelle Daten Dritter, Geschäftsgeheimnisse u. dgl. berührt worden sind. Ich halte es aber für denkbar, angemessen und geboten, dem Präsidium des Parlamentes die Möglichkeit zu geben, in den Ausführungsbestimmungen Ausnahmen zuzulassen, in denen z.B. nur die Angabe verlangt und veröffentlicht wird, aus welcher Branche bestimmte Leistungen stammen, wie das z. B. in § 1 Abs. 5 Anl. 1 zur GeschO (BT) geregelt ist.

**15.** Mir ist die Stellungnahme der Landesregierung egal, solange ich nicht anhand der Akten nachprüfen kann, ob die von ihr dargestellten Komplikationen zwingend waren und keine andere Lösung zuließen.

**16.** Ich habe schon eingangs darauf hingewiesen, dass ein Verbot oder die unverhältnismäßige Erschwerung der Fortsetzung einer beruflichen Tätigkeit die Unabhängigkeit eines Abgeordneten nicht fördert, sondern ihn im Gegenteil von der Fortsetzung des Mandates über die Legislaturperiode hinaus und damit von seiner Partei abhängig macht. Das ist kein theoretisches, sondern ein eminent praktisches und häufiges Problem, das sich allerdings nicht nur für Freiberufler oder Selbständige stellt.

## Mögliche Neuregelung Vollständige Mitteilungs- und Offenlegungspflicht

1. Eine Verpflichtung des Abgeordneten, seine Einkünfte aus einer Nebentätigkeit gegenüber dem Präsidium anzugeben, begegnet keinen verfassungsmäßigen Bedenken. Aber ihm steht wie jedem anderen Bürger auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 1, 2 Abs.2 GG, Art. 4 LVerf zu, dessen Einschränkung ein normenklares und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit entsprechendes Gesetz verlangt. Zur Verhältnismäßigkeit gehört, dass die Veröffentlichung zur informierten Ausübung des Wahlrechts notwendig ist und dass nicht mehr Personen von der Veröffentlichung betroffen werden, als es zur Ausübung dieses Wahlrechts erforderlich ist. Ich bin der Auffassung, dass die Veröffentlichung eines ausreichend gestuften Systems von Einkommensgruppen genügt, solange nicht ein konkretes Verfahren gegen einen Abgeordneten wegen eines Verstoßes gegen seine Mitteilungspflichten anhängig ist,<sup>18</sup>

2.

a) wie oben unter 1 ausgeführt.

b) Der Vergleich mit anderen Ländern ist nur eingeschränkt unter Berücksichtigung der jeweiligen historischen, sozialen und politischen Verhältnisse möglich. Die Frage könnte auch in Deutschland anders beantwortet werden, wenn alle Bürger ohne Ausnahme dazu verpflichtet wären, ihre Einkommen oder ihre Steuererklärungen zu veröffentlichen. Das aber ist bei uns nicht der Fall. Ich sehe auch keine Veranlassung, das bei uns einzuführen.<sup>19</sup>

3. vgl. dazu die Antwort zu 1 auf dieser Seite.

4. Die rechtlichen Bedenken sind jedenfalls gegenüber Rechtsanwälten durch die höchststrichterlichen Entscheidungen ausgeräumt oder jedenfalls eingeschränkt worden.<sup>20</sup> Es gibt bei Anwälten durchaus auch Mandanten, die ein Mandat gerade deswegen erteilen, weil sie den politischen Einfluss des Anwaltes nutzen wollen. Aber es gibt zweifellos Probleme zu den Mandanten oder Patienten, die - aus welchem Grund auch immer - großen Wert auf die berufliche Schweigepflicht des Anwaltes oder Arztes legen und die eine Veröffentlichung der von ihnen vereinbarten Honorare vermeiden wollen, zumal wenn man daraus auf den Grund schließen kann, wegen dessen sie den Anwalt, Arzt oder Berater aufgesucht haben.

---

<sup>18</sup> vgl. dazu S. 2. ff und Anm. 8.

<sup>19</sup> Vgl. Anm. 11 und unten S. 13 f

<sup>20</sup> Vgl. Anm. 8

5. Sie steht dem nicht entgegen, soweit sich die Anzeige- bzw. Veröffentlichungspflicht an die Grenzen hält, die sich aus der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit und Angemessenheit der Transparenzpflicht des Abgeordneten ergeben.
6. In den dargestellten Grenzen: ja.
7. Eine Transparenzpflicht kann immer nur den Abgeordneten selbst treffen. Zu einer Anzeige oder Veröffentlichung der Einkommens- oder Vermögensverhältnisse anderer kann und sollte er auch nicht veranlasst oder gezwungen werden.<sup>21</sup>
8. Das Transparenzgebot dient in gleicher Weise einerseits dem Wähler als eine der Grundlagen seines Wahlrechts, wie andererseits dem Abgeordneten für die Unabhängigkeit des Mandates und die Möglichkeit, ohne öffentliche Skandalisierung einen Beruf neben dem Mandat auszuüben.<sup>22</sup>
9. Grundsätzlich sollten alle Einnahmen angemeldet werden müssen, die einen konkreten Zusammenhang mit der Mandatsausübung haben könnten, also Einnahmen aller Art aus Tätigkeiten und Spenden. Für nicht erforderlich und sinnvoll halte ich z. B. Angaben über allgemeine Vermögensverhältnisse, Kapitalerträge oder Mieteinnahmen, die ja auch theoretisch nicht wegen eines Mandates gefordert oder gewährt werden. Soweit sich daraus im konkreten Einzelfall einer parlamentarischen Entscheidung Interessenkonflikte ergeben könnten, genügt die Anzeigepflicht im Ausschuss, die zu Protokoll genommen werden sollte.
10. Entfällt.

### **Mögliche Neuregelung: rechtspolitische Fragen**

1. Ich halte die gegenwärtige Regelung des Bundes in §§ 43 a und b AbgG und in den Verhaltensregeln der Anl. 1 zur GeschO BT für praktikabel und sinnvoll, jedoch unter einer maßvollen Verfeinerung der Gruppenregelung bei der Angabe der Höhe von Einkünften um zwei oder drei Stufen. Dabei kann ich mich hier nicht auf bestimmte Zahlen festlegen, weil die von näheren Informationen zur tatsächlichen Größenordnung der in der Wirklichkeit erzielten Einnahmen abhängen. Die Gruppen sollten so gebildet werden, dass sie nicht eine verkappte Veröffentlichung eines Einzeleinkommens darstellen. Der Sinn der Transparenz liegt ja nicht darin, den Einzelnen an einen politischen Pranger zu stellen oder eine allgemeine Neidkampagne zu entfesseln, sondern offenzulegen, ob der einzelne Abgeordnete ökonomisch oder ideell

<sup>21</sup> Vgl. dazu eingehend S. 9 ff und 15.

<sup>22</sup> vgl. zu den Möglichkeiten und Grenzen S. 4 ff

bestimmten Einzelinteressen in einer mehr oder weniger erheblichen Größenordnung verbunden ist. Dafür reicht eine Bildung von Gruppen aus, über die eine möglichst große Übereinstimmung des Landtages gefunden werden sollte, um sie politischen Kampagnen zu entziehen, die in Wirklichkeit auf politisch lozierbare Einzelfälle gerichtet sind.

2. Ja, natürlich, jedenfalls für den Bund und die Flächenländer. Es wäre Aufgabe des Bundestagspräsidenten und seiner Kollegen in den Ländern eine solche einvernehmliche Lösung vorzubereiten.

3. Vergleiche dazu die Verhaltensregeln des Bundestages.

4. Im Prinzip: ja. Über die Bagatellgrenze kann man nach oben oder unten streiten. Mir fehlen die dazu erforderlichen Informationen über die z. Zt. gegebenen Verhältnisse. Ich glaube nicht, dass man schon bei einer beruflich bedingten Nebeneinnahme von 1000 € monatlich den bösen Schein der Käuflichkeit annehmen könnte. Es wird eher von dem Gegenstand der Tätigkeit, als von der Bagatellgrenze abhängen, ob der einzelne Abgeordnete sich plötzlich einer Kampagne gegenüber sieht oder nicht.

5. Wie Antwort zu 4.

6. Das ist doch nun wirklich egal. Durch 12 teilen wird wohl jeder können.

7. Es gibt kein Parlament, das die Breite der gesamten Gesellschaft abbildet, mit oder ohne Transparenzregeln.

8. Dafür kann man keine exakte Grenze angeben. Wenn es zu Regelungen kommen würde, die einer zwangsweisen Veröffentlichung der Einkommenssteuererklärung gleichkommen, würde diese Folge mit Sicherheit eintreten.

Ich halte eine Anzeigepflicht nur insoweit für möglich und aber auch für notwendig, als sie sich auf Art und Umfang und Bezahlung für eine Tätigkeit bezieht, die neben dem Mandat ausgeübt werden soll oder jedenfalls mit ihm in einem unmittelbaren Zusammenhang steht. Darunter fallen allgemeine Lebensumstände, wie das Vermögen, Grundbesitz oder Mieteinnahmen eben nicht.

Die Verhaltensregeln enthalten im übrigen die Pflicht, eine persönliche Betroffenheit von einer im Ausschuss zu entscheidenden Frage ausdrücklich zu erklären, vgl. § 16 Abs. 4 AbgG(NRW). Hier sollte allerdings die Formel gestrichen werden, dass eine Angabe nicht erforderlich ist, wenn sie sich aus den zu veröffentlichenden Angaben ergibt. Niemand sieht jeweils in den Handbüchern nach, ob das möglicherweise der Fall ist. Die Befangenheitserklärung sollte in jedem Fall abgegeben und im Ausschußprotokoll ausdrücklich aufgenommen werden müssen.

9. Vgl. dazu oben S. 5 ff.

10. Trotz des knappen Abstimmungsverhaltens glaube ich, dass das Urteil Bestand haben wird, weil es in weiten Teilen der ständigen Rechtsprechung entspricht und weil beide Seiten des Senats darin übereinstimmen, dass die weite Entscheidungsfreiheit der Parlamente nicht eingeengt werden sollte.

11. Vgl. oben S. 5 ff.

12. Weil die konkrete Angabe in € und Cent für das Ziel der Transparenz nicht erforderlich ist und weil man nicht mehr Forderungen an den einzelnen Kandidaten oder Abgeordneten stellen sollte, als im öffentlichen Interesse wirklich erforderlich ist. Man könnte dann genauso die Veröffentlichung der Einkommenssteuererklärung fordern und die Frage stellen, warum das nicht auch alle anderen Bürger tun müssen? Wer seine Steuererklärung freiwillig veröffentlichen will, der soll das machen und wird damit im Wahlkampf möglicherweise auch Vorteile erzielen. Auch ich „habe nichts zu verbergen“, hätte aber nicht die geringste Lust dazu, das zu machen. Wenn man das zwingend fordern will, dann muss man das von allen Bürgern fordern oder dafür einen konkreten Grund haben, der anders nicht erfüllt werden kann. Schließlich ist der Schutz der persönlichen Daten erfreulicherweise sowohl in der Europäischen Menschenrechtskonvention wie in unserer Verfassung ausdrücklich verankert.

13. Ich habe in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit die Regeln anderer Bundesländer nicht beurteilen können. Die Möglichkeit bundeseinheitlicher Regelungen halte ich für notwendig und erreichbar, zumindest soweit es sich um den Bund und die Länder handelt, die sich zum Vollzeitabgeordneten bekennen.

14. Die Gefahr halte ich für gegeben. Dafür, wie oft das vorkommt und dabei über die üblichen Publizitätspflichten hinaus Erkenntnisse über die konkrete Lage eines Unternehmens oder einer Praxis ermöglicht werden, habe ich keine konkreten Erkenntnisse.

### **Mögliche Neuregelung: Sanktionen bei Verstoß**

1. Ja. Es kommen Geldbußen und Veröffentlichungen in Betracht. Dafür sehe ich keine Schwierigkeiten.

2. Nein. Schwierigkeiten sähe ich nur, wenn die Aberkennung des Mandates gefordert werden würde.
3. Die dort vorgesehenen Sanktionen einschließlich der Veröffentlichung reichen aus.

**Mögliche Neuregelung:  
Verbot der Drittzuwendung für die Mandatsausübung**

1. Die Regelung selbst ist eindeutig. Die Frage ist nur, ob man die dabei vorausgesetzten subjektiven Bedingungen nachweisen kann, zumal der Präsident/die Präsidentin die einzigen Empfänger der in § 16 AbgG vorgeschriebenen Informationen sind und allein die Entscheidung über die Einleitung von Sanktionen nach § 17 AbgG zu treffen hat. Darum sollte und könnte der § 17 AbgG geändert werden, vgl. oben S. 5.

Die Frage, ob es sinnvoll ist, das Verbot von Zuwendungen auf Ehe- oder Lebenspartner zu erstrecken, wirft das Problem der Abgrenzung auf. Was ist mit den Verlobten oder den Verwandten ersten und zweiten Grades? Müsste dann nicht auch eine Meldepflicht über die beruflichen Tätigkeiten dieser Personen eingeführt werden? Wer soll das kontrollieren und wie soll der Landtag mit dem Mandat verbundene Absichten und Zusammenhänge etwa bei Dritten feststellen? Mit einer solchen Regelung schafft man offensichtlich mehr Probleme als man mit ihr löst. Man sollte hoffen, dass das Problem mit der strafrechtlichen Regelung der Korruption von Abgeordneten gelöst werden wird.

2. Für die Regelung des § 44 a Abs. 2 Sätze 2 bis 4 AbgG (Bund) gilt das hier unter Zif. 1 Gesagte entsprechend. Zu der Annahme von Spenden beziehe ich mich auf oben S. 6. Sie sollte für Abgeordnete ausgeschlossen werden.



Burkhard Hirsch