

Prof. Dr. Wolfgang Zeh

Bundestagsdirektor a.D.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1968

Alle Abg

**Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zu
Gesetzentwürfen zur Änderung des Abgeordnetengesetzes, Drucksachen 16/5754 und
16/6124**

- Schriftliche Stellungnahme -

Die folgenden Anmerkungen beziehen sich auf wenige Punkte, in denen Regelungen der Gesetzentwürfe Diskussionsstoff enthalten könnten, und sie beschränken sich auf die rechtliche Bewertung.

1. Mittelpunktregelung

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2007 (2 BvE 1/06) über die entsprechende Regelung im Abgeordnetenrecht des Bundes bestehen an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von § 16 Abs. 1 Satz 1 (Entwurf Drs. 6124) keine Zweifel. Zwar ist die BVerfG-Entscheidung mit 4 zu 4 Stimmen ergangen und hat damit die von den damaligen Antragstellern vorgetragene verfassungsrechtlichen Einwände formal nur wegen Stimmgleichheit zurückgewiesen. Auch finden sich in den Sondervoten mehrerer Richter Argumente gegen die Definition beruflicher und sonstiger Beschäftigungen als „Nebentätigkeiten“. Jedoch ist die gesetzgeberische Entscheidung für die Mittelpunktregelung durch das Urteil des BVerfG jedenfalls gedeckt. Differenzierte Bewertungen können sich nur noch hinsichtlich einzelner Vorschriften zur Umsetzung dieser Grundentscheidung ergeben.

2. Zulässigkeit von Tätigkeiten neben dem Mandat

2.1. Die in §16 Abs. 1 Satz 2 (E Drs. 6124) vorgesehene Zulässigkeit begegnet ebenfalls keinen Zweifeln. Sie bedeutet angesichts der bisherigen Rechtslage, nach der eine derartige „Erlaubnis“ von vornherein nicht notwendig war, lediglich eine Klarstellung im Verhältnis zu Satz 1. Die Rechtsprechung des BVerfG ergibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die Fortsetzung oder Übernahme von Tätigkeiten außerhalb des Mandats etwa überhaupt verfassungswidrig sein könnte. Im Gegenteil wäre ein generelles Verbot angesichts der Verfassungslage – freies Mandat, Art. 30 LV i.V.m. Art. 38 GG – nicht zu rechtfertigen. Das BVerfG hat, beginnend mit dem „Diätenurteil“ von 1975, mehrfach bekräftigt, dass das Mandat regelmäßig als „full-time-job“ wahrgenommen werde, aber der Abgeordnete im

Gegensatz zum weisungsabhängigen Beamten keine Dienste schulde, vielmehr frei entscheide, inwieweit er noch andere Tätigkeiten ausüben könne.

Die inhaltliche Begründung für die Zulässigkeit von beruflichen und anderweitigen Tätigkeiten neben dem Mandat – Verwurzelung der Abgeordneten in der Gesellschaft und im Arbeitsleben – ist ein rechtlich tragfähiger Gesichtspunkt (er wird auch im Bericht der Unabhängigen Kommission des Bundestages zu Fragen des Abgeordnetenrechts vom 19.03.2013, BT-Drs. 17/12500, mehrfach hervorgehoben). Das gilt auch für ein Vollzeitparlament wie das von NRW. An dieser Qualifizierung besteht kein Zweifel angesichts von Größe, Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft dieses Landes, welche diejenigen mehrerer Staaten der EU teilweise erheblich übertreffen.

2.2. Der Gesetzentwurf auf Drs. 5745 (Piraten) verzichtet auf eine ausdrückliche Mittelpunktregelung, strebt jedoch durch die detaillierten Einzelregelungen der Sache nach ein entsprechendes Ergebnis an bzw. setzt von vornherein voraus, dass das Mandat im Mittelpunkt zu stehen hat und eventuelle anderweitige Tätigkeiten ihm untergeordnet sind. Auf diese Weise existiert in diesem Entwurf allerdings keine ausdrückliche Aussage, wonach Nebentätigkeiten zulässig bleiben. Die einzelnen Auflagen für Anzeigen und Veröffentlichungen lassen aber auch hier erkennen, dass Nebentätigkeiten nicht ausgeschlossen werden sollen (und können).

2.3. Allerdings müssen Regelungen über die Bedingungen und Folgen der Ausübung von Tätigkeiten neben dem Mandat so konzipiert sein, dass sie nicht faktisch einem Verbot gleichkommen. Der Begriff „zulässig“ in § 16 Abs. 1 E kann nicht rein formal als lediglich „nicht verboten“ interpretiert werden. Er enthält vielmehr die Vorgabe, dass die Einzelschriften so gestaltet sein müssen, dass „zulässig“ auch „möglich“ bedeutet im Ergebnis einer Abwägung zwischen dem Grundsatz – Mandat ist Hauptaufgabe – einerseits und den Anforderungen andererseits, welche mit der Übernahme oder Fortführung anderer Tätigkeiten erfüllt werden müssen. In dem o.g. Urteil des BVerfG von 2007 über die Rechtslage im Bundestag sind Aussagen darüber enthalten, dass der freie Abgeordnete durch die Detailregelungen nicht in die Gestalt eines „Staatsbeamten“ übergehen darf, der für Nebentätigkeiten die Erlaubnis eines „Dienstherrn“ braucht.

3. Anzeigepflichten

Die in § 16 a bzw. § 16 Abs. 2 der Entwürfe vorgesehenen Vorschriften entwickeln die Auflagen weiter, die schon bisher für Tätigkeiten neben dem Mandat und Einnahmen neben den Abgeordnetenbezügen galten. Das Grundmotiv ist dasselbe geblieben, aber die Voraussetzungen werden an veränderte Erwartungen von Öffentlichkeit, Medien, Verbänden, Wählern usw. angepasst. Wesentliches Instrument dafür ist eine umfassende und differenzierte Definition, Auflistung und Abstufung von Funktionen und Einnahmen neben dem Mandat.

3.1. Der Gesetzgeber hat beim Grad der Differenzierung ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit. Dies gilt – in je unterschiedlicher Reichweite – schon für gesetzliche Regelungen überhaupt. Vorliegend ist der Ermessensspielraum noch dadurch erweitert, dass der Landtag Rechtsnormen vorsieht, die sich in erster Linie an die eigenen Mitglieder richten. Zwar werden diese sich auch auf Dritte auswirken. Insbesondere handelt es sich nicht um

nur interne Regelungen „in eigener Sache“, sondern um solche, die eine „Sache“ der Allgemeinheit angehen, indem sie Stellung und Rolle des Parlaments und seiner Mitglieder, die Art der Aufgabenwahrnehmung und die allgemeinen Auffassungen von parlamentarischer Repräsentation betreffen und beeinflussen. Aber im Blick auf die Parlamentsautonomie (Art. 38 LV) ist der Landtag für Regelungen auf diesem Feld besonders – über seine allgemeine gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit hinaus – legitimiert. Dieser Gesichtspunkt ist in die Abwägung mit anderen verfassungsrechtlichen Belangen einzustellen.

3.2. Eine Schranke besteht erst dort, wo die differenzierten Bedingungen und Auflagen umschlagen würden von einer Erschwerung der Ausübung von Nebentätigkeiten in eine tatsächliche Verhinderung. Eine weitere wäre dann erreicht, wenn der Aufwand für die Durchführung und Handhabung der Vorschriften in krassem Missverhältnis zum angestrebten Erfolg steht (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz).

Anzeigepflichten betreffen zunächst – noch unabhängig von der Veröffentlichung – das parlamentarisch-politische Innenverhältnis. Der Gesetzentwurf auf Drs. 6124 geht zwar im Grad der Detaillierung, aber nicht im Grundverhältnis zwischen dem einzelnen Abgeordneten und den Adressaten der Anzeigepflichten über die bisherigen Regelungen hinaus. Insoweit liegen (auch) die neuen Vorschriften im Rahmen der kollegialen Verpflichtungen, welche die Mitglieder des Landtags von einander zu verlangen berechtigt sind, ohne die freie Mandatswahrnehmung des einzelnen Mitglieds im Kernbereich zu verletzen. Die einzelnen Abgeordneten werden dadurch nicht in ein beamtenähnliches Unterstellungsverhältnis nebst Weisungsbefugnissen durch Dritte, etwa den Präsidenten oder die Fraktionsführungen, gebracht. Die nach § 17 E vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten sind in der Intensität so abgestuft, dass eine willkürliche Anwendung und insbesondere ein Missbrauch zwecks Bekämpfung von politischen Gegnern nicht naheliegend erscheint.

3.3. Damit stehen diese Regelungen auch nicht in einem eklatanten Missverhältnis zum erstrebten Zweck. Die Anforderungen sind von den Abgeordneten erfüllbar und von den Leitungsorganen des Landtags (einschließlich der Verwaltung) mit vertretbarem Aufwand anwendbar. Im Gesetzentwurf auf Drs. 5745 könnte dies bei einzelnen Vorschriften wegen noch detaillierterer Darstellungspflichten diskussionswürdig sein. Zum Beispiel wird durch die Anzeigepflicht einer Einnahme von bereits 100 € für jeden Einzelfall dem Abgeordneten ein Aufwand zugemutet, von dem nicht sicher scheint, ob er zur Erreichung des Gesetzesziels notwendig ist. Ähnliches gilt für die jeweils aufgewandte Arbeitszeit, deren Angabe in der Lebenswirklichkeit weniger schematisch möglich sein dürfte, als die Regelung es voraussetzt, und auch für die Frist, innerhalb derer ein Abgeordneter die verlangten Details zusammenstellen und liefern kann.

Jedoch wird eine faktische Verhinderung von Nebentätigkeiten durch den Detaillierungsgrad der Auflagen nicht herbeigeführt. Somit dürfte eine verfassungswidrige Überschreitung der Zweck-Mittel-Relation im Sinne der Unverhältnismäßigkeit nicht festzustellen sein. Auch ist insoweit ein Umschlagen des Anzeigeverfahrens in eine substanzielle Beeinträchtigung der Mandatsfreiheit infolge zu weitgehender Einblicks- und Einwirkungsbefugnisse der Anzeige-Adressaten – darunter auch der Verwaltung – nicht anzunehmen. Die beiden Gesetzentwürfe unterscheiden sich insoweit nicht im Grundsätzlichen, sondern in den für zumutbar gehaltenen Details, über die politisch zu entscheiden ist.

4. Veröffentlichung der Entgelte

4.1. Die in der Öffentlichkeit und in weiteren Parlamenten geführte Diskussion darüber, ob Einkünfte aus Tätigkeiten neben dem Mandat nach Betragsstufen, gegebenenfalls in wie enger Abstufung, oder nach genauen Beträgen („in Euro und Cent“), gegebenenfalls bezogen auf welche und wie differenzierte Zuflüsse, veröffentlicht werden sollten, ist in erster Linie politischer Natur. Ob die dafür vorgeschlagenen Regelungen die gewünschten Ergebnisse – Offenlegung mandatsrelevanter Interessenverknüpfungen, Unabhängigkeit der Mandatsausübung, Verbesserung des Ansehens des Parlaments und seiner Mitglieder usw. – hervorbringen werden und ob vielleicht weitere oder andere Wirkungen eintreten könnten, wird sich erst nach einiger Zeit der Anwendung herausstellen. Dass den Regelungen insoweit Vermutungen und Prognosen zugrunde liegen, entspricht der typischen Lage beim Erlass von Rechtsvorschriften.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an gesetzgeberische Prognosen sind als beschränkt anzusehen auf Nachvollziehbarkeit und Plausibilität. Sie dürfen lediglich nicht abwegig oder widersinnig sein. Forderungen in der BVerfG-Rechtsprechung nach wissenschaftlich avancierten Methoden der Gesetzesvorbereitung – z.B. in dem Urteil vom 14.02.2012 über die Professorenbesoldung (2 BvL 4/10) oder im Hartz-IV-Urteil (BVerfGE 125, 175) – können jedenfalls beim hier vorliegenden Sachverhalt einer Selbstverpflichtung des Landtags nicht dazu führen, dass nur Regelungen auf der Basis von systematischen Erhebungen und Untersuchungen verfassungskonform wären. Die hier vorgesehenen Vorschriften bewegen sich im Rahmen des Einschätzungs- und Ermessensspielraums, der dem Gesetzgeber zusteht. Soweit Meinungsverschiedenheiten darüber bestehen, ob die eine oder andere Regelung sachdienlich, zweckmäßig, notwendig oder überflüssig ist, berührt dies noch nicht ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit.

4.2. Bei einzelnen Veröffentlichungsvorschriften könnte sich jedoch die Frage stellen, ob durch sie Rechte Dritter verletzt werden. Die Offenlegung von Einkünften kann direkte Informationen über Daten oder indirekte Rückschlüsse auf Sachverhalte ermöglichen, über deren Veröffentlichung ausschließlich Dritte verfügen dürfen (z.B. Steuer-, Geschäfts- und Bankgeheimnis, anwaltliche und ärztliche Verschwiegenheitspflichten).

Beide Gesetzentwürfe stellen für eine Begrenzung diesbezüglicher Angaben darauf ab, ob der *Abgeordnete* gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten geltend machen kann. Es geht um den fachgesetzlichen Mandanten- und Patientenschutz. Im Entwurf auf Drs. 6124 folgt noch die Maßgabe, die Anzeigepflicht dürfe „die in Satz 1 genannten Rechte“ nicht verletzen. Der Entwurf auf Drs. 5745 enthält diese Bekräftigung nicht. Damit wird nur ein Teil geschützter Interessen von Dritten erfasst, nämlich nur solche, für die der Abgeordnete selbst eine Betreuungs- oder Gewährleistungspflicht hat, etwa als Anwalt oder Arzt.

Weitere schutzwürdige Interessen von Dritten, mit denen oder für die ein Abgeordneter zulässigerweise tätig ist, können etwa im Bereich gewerblicher und unternehmerischer Marktpositionen, Kundenstrukturen, Planungen, Mitarbeiterinteressen oder Kapital- und Kreditpositionen liegen. Die Diskretionspflichten, die insoweit auch mitarbeitende Abgeordnete treffen, werden seltener durch gesetzliche, sondern häufiger durch *vertragliche* Verschwiegenheitspflichten begründet. Daher sollten diese ebenfalls in den

betreffenden Bestimmungen - § 16a Abs. 5 bzw. § 16 Abs. 2 Nr. 2 – genannt werden. Falls sie fehlen, könnte den Abgeordneten die Fortführung oder Übernahme einschlägiger Tätigkeiten faktisch verschlossen sein, wenn ihre Vertragspartner sie als Risiko für ihre legitimen und im Wettbewerb unverzichtbaren Geschäftsgeheimnisse betrachten müssten, weil vertragliche Verschwiegenheitspflichten ihnen gegenüber nicht wirksam bzw. durch die abgeordnetenrechtlichen Pflichten verdrängt sind. Das könnte sich als substantielle Beeinträchtigung des passiven Wahlrechts (Kandidaturfreiheit, Art. 46 Abs. 1 LV) darstellen.

Hier wird es, wie für die rechtliche Stimmigkeit des neuen Gesetzes insgesamt, auch auf die praktische Handhabung der Vorschriften ankommen. Sie kann (wie es beim Bundestag geschehen ist) durch Ausführungsrichtlinien und Erläuterungsbroschüren unterstützt werden. Ob solches alsbald oder erst nach gesammelten Erfahrungen, gegebenenfalls angesichts aufgetretener Zweifel und Konflikte, geschehen sollte, ist eine Frage des Ermessens. Wichtig wäre in jedem Fall, dass die administrative Handhabung nicht durch bürokratische Überregulierung rechtliche Risiken erst erzeugt oder die Akzeptanz des Gesetzesziels fragwürdig erscheinen lässt.