

15.01.2013

Einladung

Öffentliches Hearing
des Hauptausschusses und des Ältestenrates

Die Fraktionen des Landtags Nordrhein-Westfalen haben vereinbart, in einem Hearing den Rat von Experten zu einer beabsichtigten Neuregelung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags einzuholen. Das öffentliche Hearing findet statt

am Freitag, dem 25. Januar 2013,
vormittags, 11.00 Uhr bis max. 14.00 Uhr,
Plenarsaal

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Tagesordnung

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

- Öffentliches Hearing -

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann
- Vorsitzender -

gez. Carina Gödecke
- Präsidentin -

F. d. R.

Birgit Hielscher
Ausschussassistentin

Anlagen:
Verteiler
Zusammenstellung von Fragen

**Öffentliches Hearing
des Hauptausschusses und des Ältestenrates**

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

25. Januar 2013

V e r t e i l e r

Prof. Dr. Ulrich von Alemann
Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim
Deutsche Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz
Rheinische
Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Christoph Gusy
Universität Bielefeld
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staats-
lehre und Verfassungsgeschichte

Dr. Dr. hc. Burkhard Hirsch
Staatsminister a.D.

Dr. Gerald Kretschmer

Prof. Dr. Martin Morlok
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechts-
theorie und Rechtssoziologie

Marion Stein
Rechtsanwältin

Prof. Dr. Christian Waldhoff
Humboldt-Universität zu Berlin
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Finanzrecht

Prof. Dr. Wolfgang Zeh

* * *

**Öffentliches Hearing
des Hauptausschusses und des Ältestenrates**

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

25. Januar 2013

Zusammenstellung von Fragen

I. Allgemeine Fragen zu einer Neuregelung

1. Welche verfassungsrechtlichen Grenzen muss der Gesetzgeber u.a. unter Berücksichtigung der Entscheidung des BVerfG vom 4. Juli 2007 und der Entscheidungen des BVerwG vom 30. September 2009 bei der konkreten Gestaltung der Verhaltensregeln für Abgeordnete einhalten?
Dabei soll unterschieden werden zwischen Grenzen, die sich aus
 - der unmittelbaren Rechtsstellung der Abgeordneten,
 - schützenswerten Rechten Dritter (mit den Abgeordneten ggf. gesellschaftspolitisch verbundene Partner, Familienangehörige, Kunden/Auftragsgeber etc.) und
 - besonders schützenswerten Rechten aufgrund spezialgesetzlicher oder vergleichbarer Regelungen (Mandantenschutz bei Anwälten, Notaren, Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern, Informantenschutz bei Journalisten etc.) ergeben.
2. Greift eine Verpflichtung zur Offenlegung von Tätigkeiten neben der Mandatsausübung in das freie Mandat nach Art. 30 II LV NW ein?
3. Wenn ein Eingriff vorliegen sollte: Muss zu dessen Rechtfertigung hauptsächlich oder ausschließlich der Topos der Funktionsfähigkeit des Parlaments herangezogen werden?
4. Muss es einen verfassungsrechtlichen Ausgleich zwischen gesetzlichen Transparenzpflichten und den grundrechtlichen Aspekten der Freiheit des Mandats geben?
5. Halten Sie eine generelle Anzeigepflicht für Tätigkeiten und Einkünfte außerhalb des Mandats für verfassungsrechtlich zulässig?
Wenn ja bzw. nein, warum?
6. Genügt eine abstrakte Gefahr einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Mandats zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer generellen Anzeigepflicht? Wenn ja bzw. nein, warum?

7. Das Bundesverfassungsgericht hat im Hinblick auf § 44a und § 44b Abgeordnetengesetz des Bundes in seinem Urteil vom 04.07.2007 festgestellt: „Nur der Umstand, dass die Abgeordneten bei pflichtgemäßer Wahrnehmung ihres Mandats auch zeitlich in einem Umfang in Anspruch genommen sind, der es in der Regel unmöglich macht, daneben den Lebensunterhalt anderweitig zu bestreiten, rechtfertigt den Anspruch, dass ihnen ein voller Lebensunterhalt aus Steuermitteln, die die Bürger aufbringen, finanziert wird.“
 - a) Sind die Regelungen des Abgeordnetengesetzes NRW ausreichend, um zu gewährleisten, dass Abgeordnete ihr Mandat im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den Mittelpunkt ihrer beruflichen Lebensführung stellen?
 - b) Welche weitergehenden Regelungen wären aus Ihrer Sicht erforderlich?
 - c) Wäre z.B. ein absolutes verfassungsrechtliches Verbot von Nebentätigkeiten wie in Griechenland oder eine weitestgehende gesetzliche Beschränkung von Nebentätigkeiten wie in den USA möglich bzw. sinnvoll?
8. Wie ist die geplante Ausdehnung der Anzeige- und Veröffentlichungspflichten beim Deutschen Bundestag von 3 Einkommensstufen auf nunmehr 10 bzw. 13 Stufen verfassungsrechtlich, unter Einbeziehung des Urteils des BVG aus dem Jahre 2007, zu beurteilen?
9. Sind Bagatellgrenzen bei Anzeige- und Veröffentlichungspflichten, insbesondere im Hinblick auf die Freiheit des Mandats gem. Art. 30 II LV NW, eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit?
Falls ja, wie hoch sollten diese mindestens sein?
10. Ist die Regelung des § 16 VI AbgG NRW ausreichend, um Nebeneinkünfte von Abgeordneten transparent zu machen?
11. Sind die Regelungen der Landesverfassung und des Abgeordnetengesetzes NRW insgesamt ausreichend und bestimmt genug, um Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten von Abgeordneten transparent zu machen? Welche weitergehenden Regelungen kämen aus Ihrer Sicht in Betracht?
12. Sehen Sie die grundsätzliche Notwendigkeit von Ausnahmeregelungen hinsichtlich besonderer Formen der Nebentätigkeit, etwa freiberuflich bzw. selbständig, als Handwerker oder in der Landwirtschaft tätigen Abgeordneten?
Halten Sie es für notwendig, zwischen einmaligen Honoraren und regelmäßigen Bezügen zu differenzieren?
Wie kann man sensible Bereiche wie ärztliche oder anwaltliche Schweigepflicht und schützenswerte Daten Dritter wirksam schützen?
Sollte zu den veröffentlichungspflichtigen Daten auch die Angabe des zeitlichen Aufwands der jeweiligen Nebentätigkeit zählen?
Wie kann man erwirtschaftete Beteiligungseinkünfte oder Einnahmen aus Immobilienbesitz bzw. Vermögen erfassen? Sollten im Rahmen einer umfassenden Anzeigepflicht auch Einkünfte aus Immobilienbesitz oder Vermögen oder Vermögen überhaupt offengelegt werden?

13. Ist eine Erweiterung der Transparenz mit den schützenswerten Interessen Dritten, z.B. Familienangehöriger oder mit dem Abgeordneten gesellschaftlich verbundene Partner vereinbar?
14. Inwieweit gebieten es daneben besondere Umstände und Schutzinteressen (etwa bei Berufsgruppen mit speziellen Schweigepflichten, bei Zuwendungsempfängern von Einzelförderungen, bei Teilnehmern von Ausschreibungen, bei gebotem Vertrauensschutz gegenüber Vertragspartnern/Kunden/Mandanten, bei notwendigem Schutz – auch von Geschäftspartnern – vor der Möglichkeit der Einsichtnahme in wettbewerbsrelevante Firmendaten, bei beachtlichen Belangen der Familienmitglieder, etc.) besondere Regelungen zu verankern?
15. Inwieweit gibt insoweit auch der Maßstab der Landesregierung (z.B. in Drs. 16/809) Hinweise, indem er darauf hinweist, dass bei Auskünften zu Gutachten- und Beratungsaufträgen durch die Landesregierung etwa Angaben zu Vertragskosten den Mitbewerbern Rückschlüsse auf die Kalkulation ermöglichen und diese Daten daher vertraulich zu behandeln sind sowie des Weiteren der Schutz von Persönlichkeitsrechten, sensiblen Daten bzw. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen zu gewährleisten ist?
16. Inwieweit teilen Sie die Ansicht, dass vor dem Hintergrund, dass Abgeordnete durchschnittlich etwas mehr als zwei Legislaturperioden einem Parlament angehören, ein rechtlicher Rahmen zwingend erforderlich ist, der es weiter ermöglicht, durch Fortführung der beruflichen Tätigkeit den Erhalt der beruflichen Existenz– insbesondere für Freiberufler und Selbständige - außerhalb des Abgeordnetenmandats zu sichern?

**II. Mögliche Neuregelung:
vollständige Mitteilungs- und Offenlegungspflicht**

1. Bestehen verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich einer exakten Offenlegung der Höhe der Einkünfte der Landtagsabgeordneten („in Euro und Cent“) aus einer bzw. mehreren Nebentätigkeiten bzw. wo liegen mögliche verfassungsrechtliche Grenzen dieser Offenbarungspflicht?
2. a) Wie wäre eine Cent-genaue Anzeige- und Veröffentlichungspflicht, unter Einbeziehung des Urteils des BVG aus dem Jahre 2007, zu beurteilen?
b) In den meisten skandinavischen Staaten gibt es zwar keine spezielle Veröffentlichungspflicht für Parlamentarier, allerdings eine allgemeine. So werden z.B. in Finnland die Höhe des Arbeitseinkommens, der Zins- und Dividendeneinnahmen und des Vermögens aller Finnen in einem „Steuerkalender“ veröffentlicht. Wie beurteilen sie vor diesem Hintergrund eine Pflicht zur Veröffentlichung der Steuererklärung bzw. des Steuerbescheides von Parlamentariern in Deutschland?
3. Steht das Recht der Person auf informationelle Selbstbestimmung einer vollständigen Mitteilungs- bzw. Offenlegungspflicht entgegen?

4. Können Berufsgruppen, die gegenüber ihren Mandanten Schweigerechte haben trotz der Offenlegung aller Einkünfte weiterhin ohne Bedenken ihren Beruf ausüben oder wird Ärzten, Steuerberatern, Anwälten und Notaren durch eine solche Regelung faktisch die Möglichkeit der Nebenerwerbstätigkeit genommen?
5. Steht eine Anzeige-/Veröffentlichungspflicht freiberuflich bzw. unternehmerisch tätigen Abgeordneten entgegen, wenn mögliche Konkurrenten damit Einblick in wettbewerbsrelevante Daten erhalten?
6. Erfordert das verfassungsrechtliche Ziel der Herstellung von Öffentlichkeit im politischen Entscheidungsprozess, dass Nebentätigkeiten und daraus erzielte Einkünfte öffentlich gemacht werden müssen?
7. Wie können Rechte Dritter bei einer umfassenden Transparenzpflicht auch bzgl. der Vermögensverhältnisse grundrechtlich und landesverfassungsrechtlich noch als gewahrt angesehen werden? Insbesondere, wenn u.a. Mietverhältnisse und Mit-Anteilseigner von Firmen bei einer Anzeige- und Offenbarungspflicht betroffen sein sollten?
8. Ist das Recht der BürgerInnen auf Einblick in die Nebeneinkünfte des Landtagsabgeordneten größer als das Interesse des Parlamentariers, der Parlamentarierin auf vertrauliche Behandlung der Sphäre seiner beruflichen Tätigkeit und wie wäre dieser Konflikt im Rahmen der Neuregelung zu lösen? Wird durch eine Erweiterung der bereits bestehenden Transparenz das freie Mandat der Abgeordneten in einer unzulässigen Weise eingeschränkt bzw. wie ist das verfassungsrechtlich zu rechtfertigen und zu gestalten?
9. Sind die Einkommensquellen dieser sog. Nebeneinkünfte unterschiedlich zu behandeln (Aufwandsentschädigung, sonstige Vermögenszuwächse usw.)?
10. Welche Frist wäre sodann bei der geplanten Veröffentlichungsverpflichtung der Einkünfte (in „Euro und Cent“) einzuhalten?

III. Mögliche Neuregelung: rechtspolitische Fragen

1. Wie beurteilen Sie die derzeitige Rechtslage in Nordrhein-Westfalen?
Wie beurteilen Sie die derzeitige Rechtslage im Bund?
Welche Vor- und Nachteile sehen Sie in einem Stufenmodell – wie im Bundestag - gegenüber einer konkreten Angabe der Einkünfte? Wie sollten im Rahmen eines Stufenmodells Ihrer Meinung nach die einzelnen Stufen ausgebaut sein, um wirksam einer möglichen Verschleierung oder Stückerlung vorzubeugen?
Ist Ihrer Meinung nach eine Unterteilung der veröffentlichungspflichtigen Einkünfte analog der Einkommensteuer-Abteilungen [Einkunftsarten] praktikabel? Welche Vor- und Nachteile hätte ein solches Modell?

Welche Regelung der Offenlegung von Nebeneinkünften von Abgeordneten halten Sie in NRW für sinnvoll?

2. Halten Sie eine einheitliche, für alle Bundesländer und den Bund geltende Regelung für realisierbar? Wäre sie wünschenswert?
3. Welche Informationen [über die Nebentätigkeiten von Abgeordneten] sind für den Bürger tatsächlich notwendig, um den Abgeordneten für seine Wahlentscheidung hinreichend beurteilen zu können?
4. Ist von Verfassung wegen oder wegen der oben erwähnten Entscheidungen oder aus anderen Gründen die derzeitige Pflicht der Abgeordneten, ihre Tätigkeiten neben der Mandatsausübung sowie die daraus erzielten Einkünfte - falls diese einzeln oder in der Summe den Betrag von jährlich 12.000 Euro überschreiten - mitzuteilen, ausreichend?
5. Wird durch eine Offenlegung der Bruttobezüge der Nebeneinkünfte tatsächlich mehr Transparenz geschaffen oder führt dies möglicherweise zu einer verzerrten Wahrnehmung in der Öffentlichkeit?
6. Sollte der exakte Betrag in monatlicher Form oder jährlich angegeben werden?
7. Welche Form von Transparenzregeln stellt bestmöglich sicher, dass auch künftig ein Parlament die gesamte Breite der Gesellschaft abbildet und sich aus allen Berufsgruppen zusammensetzt?
8. Ab welcher Form und Intensität von Anzeigepflichten und entsprechender Veröffentlichungen sehen Sie die Gefahr, dass Vertreter bestimmter Berufsgruppen wie Selbständige, Freiberufler, Handwerker, Landwirte, etc. von einer Kandidatur zum Landtag absehen?
9. Inwieweit tragen die derzeit in NRW geltenden Regelungen (§§ 16,17 AbgG NRW, § 15 GO, Anlage 6 zur GO- Verhaltensregeln - einschließlich des Sanktionskatalogs) verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen sowie Grenzen zur Ausgestaltung der Verhaltensregeln angemessen Rechnung?
10. Inwieweit bewerten Sie die höchstrichterliche Rechtsprechung zu dieser Thematik als gefestigt, etwa vor dem Hintergrund, dass das Urteil des BVerfG vom 4. Juli 2007 durch Stimmengleichheit erging bei abweichender Auffassung von vier Richtern und es zwischenzeitlich personelle Veränderungen beim BVerfG gab?
11. Welchen Weg halten Sie für am geeignetsten, einen verfassungsgemäßen Ausgleich zwischen dem Transparenzanliegen und der um grundrechtliche Aspekte verstärkten Freiheit des Mandats (Art. 38 Abs. 1 GG; Art. 30 II LV NRW) zu schaffen?
12. Welche Gründe sprechen dafür, ein mehrstufiges Stufenmodell einer konkreten Angabe von Einkünften vorzuziehen?

13. Wie gestalten sich die geltenden Regelungen und derzeitigen Reformüberlegungen in den anderen Bundesländern und wie bewerten Sie die Erforderlichkeit/Geeignetheit/Realisierbarkeit bundesweit einheitlicher Regelungen?
14. Inwieweit wird die Gefahr gesehen, dass veröffentlichte Zahlen missinterpretiert werden können hinsichtlich der wirtschaftlichen Lage eines „Betriebs/Unternehmens“, etwa wenn ein Selbständiger, der während seiner Abgeordnetentätigkeit einen Vertreter mit entsprechend hohen Kosten einstellt (z.B. Geschäftsführer), nur geringe eigene Einkünfte ausweisen kann?

IV. Mögliche Neuregelung: Sanktionen bei Verstoß

1. Sollten im Rahmen der Regelung auch die Konsequenzen für Verstöße festgeschrieben werden? Welche Sanktionsmechanismen halten Sie für angemessen? Sehen Sie rechtliche Probleme in der Umsetzung?
2. Sind mögliche Sanktionen, die auf ein Versäumnis der exakten Anzeigepflicht der Landtagsabgeordneten erfolgen würden, verfassungsrechtlich bedenklich bzw. wie sollten Sanktionen gestaltet sein?
3. Welche über die Bestimmungen des § 17 AbgG NRW und § 44a IV 2 AbgG des Bundes hinausgehenden Regelungen sind sachlich denkbar und verfassungsrechtlich zulässig, um Verstöße von Abgeordneten gegen Anzeige- und Veröffentlichungspflichten zu ahnden?

V. Mögliche Neuregelung: Verbot der Drittzuwendungen für die Mandatsausübung

1. Ist die Regelung des § 16 I 2 AbgG NRW ausreichend, insbesondere bestimmt genug, um gesetzlich auszuschließen, dass ein Abgeordneter von Dritten Zuwendungen bekommt, um deren Interessen im Landtag wahrzunehmen?
Erscheint es insbesondere sinnvoll, das Verbot der Annahme von ungesetzlichen Zuwendungen oder Vermögensvorteilen auch auf nahe Angehörige (Ehe-/Lebenspartner) zu erstrecken?
2. Ist die Regelung des § 44a Absatz 2 Satz 3 AbgG Bund bzw. der Begriff der „unangemessenen“ Gegenleistung bestimmt genug, um im Einzelfall den Regelungszweck zu verwirklichen?