



Hauptausschuss (80.) und Rechtsausschuss (81.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

24. August 2021

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:01 Uhr bis 15:49 Uhr

Vorsitz: Dr. Marcus Optendrenk (CDU) (HPA)

Protokoll: Dr. Lukas Bartholomei, Steffen Exner

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz und zur Bekämpfung der parlamentarischen Korruption

3

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/13070

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

* * *

Gesetz zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz und zur Bekämpfung der parlamentarischen Korruption

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/13070

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Ich begrüße Sie herzlich zur gemeinsamen Sitzung des Hauptausschusses und des Rechtsausschusses. Zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass der Vorsitzende des Rechtsausschusses, Herr Dr. Pfeil, terminlich verhindert ist.

Ich weise zudem darauf hin, dass diese öffentliche Anhörung im Livestream verfolgt werden kann. Ich begrüße daher nicht nur die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten, sondern auch die Vertreter der Landesregierung, die Zuhörerinnen und Zuhörer, die Medien sowie insbesondere die sachverständigen Gäste, die der Einladung zu unserer heutigen Anhörung gefolgt sind.

Die Anhörung wird in der inzwischen häufiger üblichen Form stattfinden, dass einige Sachverständige hier vor Ort präsent sind, einige aber auch per Video zugeschaltet sind. Wir hoffen, dass dies gelingt – insbesondere technisch –; in den letzten Monaten ist es aber schon zu einer guten Routine geworden.

Wir danken den Sachverständigen sehr herzlich, dass sie uns als Diskussionspartnerinnen und -partner zur Verfügung zu stehen. Aufgrund von Anschlussterminen haben wir uns vorab eine zeitliche Begrenzung bis 16:00 Uhr gesetzt. Um die Anhörung auf das zu konzentrieren, was wir noch nicht aus den schriftlichen Stellungnahmen erfahren konnten, haben wir im Hauptausschuss in dieser Wahlperiode durchgängig die Praxis, dass wir auf Eingangsstatements und Zusammenfassungen der zuvor eingegangenen Stellungnahmen verzichten, da diese uns bereits bekannt sind. Stattdessen steigen wir direkt in Frage- und Antwortrunden mit den Sachverständigen ein.

Die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten bitte ich, konkret zu sagen, an wen sich Ihre jeweilige Frage richtet. Damit die Fragerunden nicht überfrachtet werden, bleiben wir bei der Praxis, dass pro Runde und Fraktion bitte höchstens drei Fragen gestellt werden. Sicherlich werden wir aber noch eine zweite Fragerunde anschließen.

Wir steigen nun in die erste Fragerunde ein.

Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD): Ich bedanke mich zunächst sehr herzlich im Namen der SPD-Fraktion für die zuvor eingegangenen Stellungnahmen und auch dafür, dass Sie uns heute zur Verfügung stehen. Wir haben uns anhand der Stellungnahmen wie immer sehr sorgfältig vorbereitet.

Ich will mich in der ersten Fragerunde zunächst auf etwas allgemeinere Aspekte konzentrieren. Die erste Frage richtet sich an Herrn Professor Sydow und an Herrn Professor Gusy.

Herr Professor Sydow, ich habe in Ihrer Stellungnahme auf Seite 4 gelesen, dass Sie unseren Gesetzentwurf, wenn ich es richtig verstehe, als illegitim betrachten. Ich bin ja schon froh darüber, dass dort nicht „illegal“ steht, sondern „illegitim“. Ich war trotzdem sehr überrascht, diese Einschätzung zu lesen. Aber vielleicht zeigt sich hier ja ein allgemeiner Trend, was die Einschätzung des Parlamentarismus angeht. Man konnte neulich hören, wie ein bekannter Außenpolitiker bei Frau Maischberger geäußert hat, dass Anträge im Parlament keinerlei Relevanz für das Regierungshandeln hätten. Hier liest es sich ein bisschen, als seien Gesetzentwürfe der Opposition nicht angebracht, wenn sie Strukturfragen aufwerfen.

Dazu würde ich gerne Ihre Einschätzung hören, zumal Sie auf Seite 8 Ihrer Stellungnahme durchaus einräumen, dass die Ziele des Gesetzentwurfs legitim seien. Vielleicht können Sie diesen Widerspruch auflösen.

Herr Gusy, Sie haben geschrieben, dass es sich bei dem Gesetzentwurf bzw. bei den angestrebten Änderungen durchaus um ein wichtiges verfassungsrechtliches Mittel handle. Mich interessiert, wie Sie generell diesen Gesetzentwurf einschätzen.

Meine nächste Frage richtet sich ebenfalls an Herrn Professor Sydow und Herrn Professor Gusy. Hier geht es um das Leitbild des Abgeordneten. Ich denke, wir sind uns im Klaren darüber, dass wir alle nicht das Leitbild des gläsernen Abgeordneten anstreben. Gleichwohl wollen und müssen wir genauer definieren, wie wir die Tätigkeit eines Abgeordneten sehen. Wenn ich hierzu die Stellungnahme von Herrn Professor Sydow richtig verstanden habe, dann sehen Sie es als positiv und geradezu notwendig an, dass ein Abgeordneter nicht nur – in Führungszeichen – Berufspolitiker ist, sondern auch eine Nebentätigkeit ausübt, während ich aus der Stellungnahme von Herrn Gusy entnommen habe, dass er diesbezüglich eher von zwei Polen spricht, auch im Hinblick auf die Transparenz. Wie schätzen Sie also das Leitbild des Abgeordneten ein?

Die dritte Frage bezieht sich auf die Stellungnahmen von Herrn Loeckel, Frau Sawatzki und Herrn Steinheuer. Ich bitte Sie, uns eine Einschätzung zu liefern, wie eine Begründung für den Gesetzentwurf aussehen könnte. Wie schätzen Sie die Notwendigkeit des Gesetzentwurfs ein?

Matthi Bolte-Richter (GRÜNE): Vielen Dank an die Sachverständigen für Ihre Ausführungen in den Stellungnahmen. Für die erste Runde habe ich zunächst eine Frage an Professor Gusy, Frau Sawatzki und Herrn Loeckel. Wie schätzen Sie neben einer Einflussnahme auf das Parlament auch die Gefahrenlage hinsichtlich einer Einflussnahme auf Ministerien und nachgeordnete Behörden ein? Inwieweit sollte das, was hier im Gesetzentwurf vorgeschlagen wird und an die Abgeordneten gerichtet ist, von der Einführung eines legislativen Fußabdrucks flankiert werden?

Meine zweite Frage richtet sich an Frau Sawatzki. Sie fordern ein ausdrückliches Verbot entgeltlicher Interessenvertretung neben dem Mandat. Wie ist dies von erlaubten Nebentätigkeiten abzugrenzen? Denn bei dieser Thematik geht es sehr häufig um Abgrenzungsfragen.

Zuletzt würde ich gerne an Herrn Loeckel die Frage richten, weshalb die Offenlegungspflicht bei Interessenverknüpfungen von Ausschussmitgliedern auch auf andere parla-

mentarische Gremien und Fraktionsmitglieder ausgeweitet werden sollte. Brauchen wir weitere Offenlegungspflichten? Brauchen wir ein Lobbyregister usw.?

Matthias Kerkhoff (CDU): Vielen Dank auch seitens unserer Fraktion für die übersandten Stellungnahmen und auch für Ihre heutige Anwesenheit.

Die erste Frage richtet sich an Professor Sydow. Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, in diesem Gesetzentwurf stecke ein symbolischer Vorstoß. Ich würde Sie bitten, etwas näher auszuführen, was Sie unter „symbolisch“ verstehen.

Bei meiner zweiten Frage an Sie, Herr Professor Sydow, geht es um den bereits angesprochenen Punkt, welche Stellung berufliche und andere Tätigkeiten von Abgeordneten haben. In den Formulierungen im Abgeordnetengesetz wird diesen Tätigkeiten durchaus eine positive Funktion zugemessen, während es im Gesetzentwurf – so fassen Sie es zusammen – eher um ein Misstrauen bei solchen Dingen geht.

Der dritte Komplex, den ich ansprechen möchte, richtet sich ebenfalls an Sie, Herr Sydow, aber auch an Professor Gusy. Mich interessiert Ihre Einschätzung zu dem Komplex der Rechte Dritter. Ich will versuchen ein Beispiel zu nennen. Wenn es um die Anteile an Gesellschaften und den Wert dieser Anteile geht, sind automatisch auch andere Anteilseigner betroffen, da auf deren Anteile sowie deren Wert über eine veröffentlichte Angabe beispielsweise im Bundesanzeiger geschlossen werden kann. Falls Sie hier einen Konflikt sehen, wie sehen Sie diesen, und wie würden Sie ihn im Gesamtzusammenhang bewerten?

Christian Mangen (FDP): Vielen Dank auch von der FDP-Fraktion für die Übersendung der Stellungnahmen sowie für Ihre Anwesenheit – sei es in Präsenz oder zugeschaltet am Bildschirm.

Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Professor Sydow. Die Freiheit des Mandats wird nach der Landesverfassung und dem Grundgesetz geschützt und garantiert. Die derzeit gültigen Abgeordnetengesetze im Bund und in den Ländern schränken diese Freiheit bereits jetzt zugunsten der Transparenz ein. Können Sie uns die Funktion der Freiheit des Mandats noch einmal grundsätzlich erläutern und bewerten, wie sich die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen auf die Freiheit des Mandats auswirken würden?

Ich habe dann noch eine Frage an Frau Sawatzki. Aus unserer Sicht hat es für die Ausübung des Mandats Vorteile, wenn Abgeordnete nicht nur Berufspolitiker sind, sondern auch weiterhin in ihren Berufen verwurzelt bleiben können. Sie müssen dies nicht, aber sie können es. Hiermit kann unter anderem sichergestellt werden, dass Mitglieder der Parlamente nicht den Bezug zum Alltag verlieren. Außerdem können sie in dem Falle, dass sie nicht wiedergewählt werden, im Beruf bleiben. Ich bin zum Beispiel selbstständiger Rechtsanwalt. Wenn ich nicht zwischendurch ein bisschen hätte tätig werden dürfen, bräuchte ich, wenn ich nicht wiedergewählt würde, mangels Mandanten gar nicht wieder mit meiner Arbeit anfangen. Dies ist so auch in unserer Landesverfassung angelegt. Wie stehen Sie hierzu?

Andreas Keith (AfD): Auch von unserer Seite vielen Dank für die Zusendung der Stellungnahmen, die ausführlich und – so meinen wir – qualitativ hochwertig ausgefallen sind.

Ich hätte eine Frage an Herrn Loeckel. In Ihrer Stellungnahme urteilen Sie, dass der vorliegende Gesetzentwurf hinter dem erforderlichen Umfang zurückbleibe. Könnten Sie dazu Näheres ausführen?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Sydow. In Ihrer Stellungnahme kritisieren Sie, der Gesetzentwurf stelle ein unzureichendes Mittel für den im Antrag bezeichneten Regelungsbedarf dar. Vielmehr sehen Sie hier ein taktisches Handeln der antragstellenden Opposition. Welches Instrument wäre nach Ihrer Auffassung das für den beschriebenen Sachverhalt geeignete Mittel?

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Die erste Fragerunde ist somit abgeschlossen, und wir starten in der Antwortrunde der Reihenfolge im Tableau folgend bei Herrn Loeckel.

Norman Loeckel (Transparency International Deutschland e. V. [per Video zugeschaltet]): Ich beginne mit der Frage der SPD zur Notwendigkeit des Gesetzentwurfs und zur Begründung für eine Gesetzesänderung.

Nun gab es in diesem Kontext natürlich einen ganz konkreten Anlass; sogar mehrere Anlässe. Es ist zu vermuten, dass ohne diese konkreten Anlässe dieser Entwurf nicht zustande gekommen wäre. In der weiteren, längeren Vergangenheit hatten wir allerdings immer wieder das Problem, dass es Ausweichreaktionen einzelner Abgeordneten gab, um bestimmte Regeln, die immer schon existierten, zu umgehen. Zu beobachten war zum Beispiel, dass seit einiger Zeit Abgeordnete begannen – gerade im Bund –, Unternehmen zu gründen, um bestimmte Interessenkonflikte nicht ganz so offen darzustellen, oder auch Umgehungstatbestände zu schaffen, die eigentlich im Sinne der Nebentätigkeitsregelungen nicht existieren sollten.

Um es mal ganz einfach zu sagen: Für Nebentätigkeiten muss man sehr transparent sein. Wird das Ganze aber in ein Unternehmen ausgelagert, gelten auf einmal viele Transparenzpflichten nicht mehr.

Genau das ist den Leuten zum Teil bei Skandalen wie der Aserbaidtschan-Affäre, aber auch bei den Maskenskandalen auf die Füße gefallen. Was gemacht wurde, war nicht per se illegal, zumindest nicht laut den bislang geltenden Regeln. Aber in den Augen der Öffentlichkeit war es hochgradig illegitim. Das ist ein Zusammenhang, den wir häufig sehen, wenn es gerade in Deutschland um den Mangel an Regeln geht.

Wie geht man das nun an? Man möchte natürlich nicht alles per se verbieten, aber natürlich haben Abgeordnete eine ganz besondere Funktion. Laut Regelung sind sie die gesetzgebende Macht. Die Abgeordneten sind Volksvertreter. Das heißt: Die Macht von Millionen Bürgern wird in die Hand von ganz wenigen Personen gegeben, und zwar in die Hand der Abgeordneten. Diese erlassene Gesetze. Diese kontrollieren die Regierung. Aus diesem Grunde müssen sie größere Anforderungen an sich gelten lassen, als es ein normaler Angestellter in der Privatwirtschaft müsste. Insbesondere

gilt dies in Bezug auf Interessenkonflikte; denn sie sind dem Allgemeinwohl verpflichtet und nicht den Spezialinteressen, bei denen sie aber insbesondere finanzielle Vorteile erzielen können. Das muss sich in den Gesetzen widerspiegeln.

Nun hat es leider einiger größerer Skandale bedurft, um das Ganze wieder auf die Tagesordnung zu bringen. Man hätte gehofft, dass es vielleicht einer konkreten Regelung gar nicht bedarf. Natürlich ist es so, dass die meisten Abgeordneten redlich sind. Das trifft auch auf die Union zu. Aber es hat mittlerweile einen sehr großen Vertrauensverlust gegeben. Das haben auch die Umfragen gezeigt. Um dem zu begegnen, ist nun leider eine klare gesetzliche Regelung erforderlich.

Wenn man das jetzt nicht auf den Weg bringt, dann können Sie sich vorstellen, was in den nächsten Wochen auch im Wahlkampf in den Zeitungen stehen wird. Glauben Sie mir: Das wird den etablierten Parteien, wie sie zum Teil genannt werden, nicht gut bekommen. Es ist also im Interesse aller – auch im Interesse der Regierungsparteien –, dass eine Regelung auf den Weg gebracht wird; gerade auch, um der Politikverdrossenheit und der Unterminierung des demokratischen Systems zu begegnen.

Ich komme dann zur Frage der Grünen: Sollte man auch die Einflussnahme in Ministerien offenlegen und transparenter gestalten – Stichwort: legislativer Fußabdruck?

Unsere Antwort lautet natürlich: Ja. Dafür gab es bereits einen Antrag in diesem Jahr; ich meine, es war im Februar. Da gab es auch eine Anhörung. Offenbar hat sich daraus leider nichts ergeben. Prinzipiell gibt es hier aber Bewegung; denn wir wissen, dass es auf Bundesebene bald ein Lobbyregister geben wird – es tritt im Januar in Kraft –, welches auf Bundesebene allerdings leider sehr lückenhaft ausfällt. In Thüringen gibt es jetzt einen legislativen Fußabdruck und ein Lobbyregister. Beides wird relativ fortschrittlich sein. Im Bundesland Berlin gibt es eine Regelung, und selbst in Bayern wird wahrscheinlich so etwas kommen. Es ist also viel Bewegung in der Sache, und das zeigt, wie sensibel mittlerweile selbst die CSU reagiert.

Prinzipiell sind diese Dinge natürlich ein wichtiges und international weit verbreitetes Unterfangen. Deutschland hinkt hier weit hinterher. Die USA haben so etwas schon längst, und zwar seit mittlerweile fast 30 Jahren und sogar viel schärfer, als es bei uns auf der Bundesebene der Fall ist. Auch in Westeuropa und auf der Ebene der EU haben wir Lobbyregister, die zum Teil sehr vorbildlich sind. Da ist es eigentlich kaum nachzuvollziehen, dass die Bundesländer so hinterherhinken, zumal in anderen föderalen Staaten, die über Lobbyregister verfügen – zum Beispiel in Kanada oder in den USA –, auch die Bundesstaaten Lobbyregister haben.

Ich komme dann zu der speziellen Frage danach, inwieweit Interessenkonflikte im Parlament offengelegt werden sollten, und zwar auch außerhalb der Ausschüsse. Prinzipiell sind Ausschüsse privilegiert, da dort die Gesetze noch einmal überarbeitet werden können und ein sehr kleiner Personenkreis viel Entscheidungsmacht hat. Das ist im Plenum in diesem Umfang nicht der Fall. Nichtsdestotrotz gibt es noch andere Gremien – auch interfraktionelle Gremien –, die großen Einfluss auf die Formulierung der Gesetzentwürfe und auf allgemeine parlamentarische Vorgänge haben. Dort gibt es dieselben Interessenkonflikte, und dort müssten diese genauso offengelegt werden, da sie die Entscheidungen beeinflussen können.

Wichtig ist hier vor allem, dass alle wesentlichen Interessenkonflikte offengelegt werden. Ich hatte es schon gesagt: Gerade auf Bundesebene ist es zum Teil üblich geworden, dass Abgeordnete nebenbei Firmen gründen – wohlgemerkt: nachdem sie Abgeordnete geworden sind – und darüber Einnahmen beziehen. So etwas muss natürlich offengelegt werden, und zwar nicht nur, dass es die Firma gibt, sondern wenn sich aus den Geschäften dieser Firmen Interessenkonflikte ergeben, muss dies auch offengelegt werden.

Dies wurde bei der Neuregelung auf Bundesebene ausgespart. Aber genau das ist ein Problem. Zum Beispiel beim Fall „Hauptmann“ war es so, dass er eine Firma hatte, über welche diese Zahlungen gelaufen sind. Er hätte da keine Anzeigepflicht gehabt – auch nicht im Ausschuss –, da es für ihn persönlich keine direkte Nebentätigkeit war. Er hat sich in dem Zeitraum auch keine direkten Einnahmen auszahlen lassen. Es war also gar nicht klar, dass sich hier eventuell ein Interessenkonflikt ergibt. Das ist auch weiterhin nicht klar. Weiterhin ist dies eine große Lücke, aber genau das war eines der Probleme.

Dieses Problem wird auch mit diesem Gesetzentwurf nicht geregelt. Den Umfang der Interessenkonflikte und auch die Gremien betreffend müsste er eigentlich erweitert werden.

Dann wurde um nähere Ausführungen dazu gebeten, wo der Entwurf hinter dem Erforderlichen zurückbleibt. Eines habe ich schon gesagt: Die Interessenkonflikte müssen weiter geregelt werden, weil sich die Praxis geändert hat. Heutzutage ist kein Abgeordneter mehr so dreist – so sollte man glauben; für die meisten gilt es auch –, sich privat Geld auszahlen zu lassen und dies dadurch anzeigen zu müssen. Heutzutage ist es nun einmal so, dass viele Abgeordnete Firmen haben, über die sie Einnahmen beziehen. Wenn sich hier Interessenkonflikte ergeben – sei es durch größere Geschäfte oder spezielle Kunden – müssen diese auch als solche gewertet werden.

Des Weiteren ist es ein großes Problem, dass ein Vollzugsdefizit besteht. Wir haben keine Statistik für jedes Bundesland, aber wir haben mal Untersuchungen in Bayern, im Bundesland Berlin und auf Bundesebene gemacht, um zu kontrollieren, wie streng die bestehenden Vorgaben zur Offenlegung kontrolliert werden. Man musste feststellen, dass Angaben zum Beispiel zu Einkünften aus Nebentätigkeiten zum Teil gar nicht kontrolliert werden. Man konnte sehen, dass es ein paar Fraktionen gab, in denen alle Abgeordneten nichts angegeben haben. Sie mussten auf unsere Nachfrage erst ermahnt werden, dass sie diese Dinge bitte schön offenlegen. Bei anderen gab es zwar Angaben, die aber ganz offensichtlich lückenhaft waren. Da wurden einfachste Kontrollen nicht vorgenommen, und es mussten erst Medien darüber berichten, bis sich das jeweilige Parlamentspräsidium darum gekümmert hat.

So darf es natürlich nicht laufen. Wenn das Präsidium einfach nicht die personellen Ressourcen hat, dann müssen diese geschaffen werden. Das Ganze gilt auch für die Umsetzung von Sanktionen. Es gab auf Bundesebene bei Abgeordneten von CDU und CSU einige sehr starke Versäumnisse, die zunächst gar nicht mit Sanktionen belegt wurden, obwohl diese eigentlich vorgesehen sind. Erst nachdem einige zivilgesellschaftliche Organisationen – nicht wir, sondern andere – geklagt hatten und auch die Medien darüber berichtet hatten, wurden tatsächlich entsprechende Verfahren eingeleitet. Aber

es kann ja nicht der Sinn von vorgesehenen Sanktionen sein, dass erst geklagt werden muss oder Medien daraus einen Skandal machen müssen, damit die Regeln eingehalten werden.

Deshalb plädieren wir auch dafür, dass es eine externe Stelle gibt – so ähnlich wie ein Datenschutzbeauftragter –, die sich um diese Regeln und um die Sanktionierung kümmert. Das betrifft natürlich auch künftige Regelungen. Wenn es ein Lobbyregister gibt, würde diese Stelle sich auch darum kümmern. So etwas kann das Parlamentspräsidium letztendlich gar nicht mehr leisten.

Das sind eigentlich die großen Lücken: das Vollzugsdefizit und, dass die Interessenkonflikte immer noch nicht in dem Sinne geregelt werden, wie sie geregelt werden müssten.

Rik Steinheuer (Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V.): Mir wurde die Frage gestellt, wie wir die Begründung für den Gesetzentwurf sehen und ob wir Bedarf für das Gesetz sehen. Das kann ich bejahen. Sie wissen, dass wir als Bund der Steuerzahler uns seit sehr langer Zeit für eine weitgehende Transparenzkultur der öffentlichen Hand und auch der Politik einsetzen. Das zieht sich eigentlich durch unsere gesamte Vereinsgeschichte.

In den Gründungstagen war es noch keine Selbstverständlichkeit, dass Haushaltspläne der öffentlichen Hand öffentlich waren. Zumindest aus heutiger Sicht sollte das für ein demokratisches Staatswesen selbstverständlich sein. Damals war das ein Thema. Wir setzen uns seit vielen Jahren für ein Transparenzgesetz auf Landesebene ein, und wir befürworten auch die Regelungen zur Transparenz von Nebentätigkeiten der Abgeordneten vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention.

Korruption ist für uns eine besondere Form der Steuergeldverschwendung. Sie verteuert tendenziell öffentliche Ausgaben, weil diese Korruptionsaufwendungen irgendwie eingepreist werden. Von daher hat der Steuerzahler aus unserer Sicht durchaus ein sehr starkes Interesse, dass Korruption vorgebeugt wird. Vom Grundsatz her stehen wir diesen Transparenzbestrebungen also positiv gegenüber.

Wir haben in unserer Stellungnahme das Spannungsverhältnis zu den legitimen Interessen der Abgeordneten benannt. Man möchte eben nicht zum gläsernen Abgeordneten werden. Das muss man immer wieder neu austarieren. Vom Grundsatz her sehen wir aber bei der bestehenden Gesetzeslage Luft nach oben. Der Gesetzentwurf, der vorgelegt worden ist, setzt aus unserer Sicht an einigen richtigen Punkten an. Von daher begrüßen wir ihn grundsätzlich.

Über die Ausgestaltung sollte man in einzelnen Punkten noch einmal nachdenken. Wir haben in unserer Stellungnahme benannt, an welchen Stellen wir weniger weit gehen würden. Aber der Ansatz, die bestehenden Regeln laufend fortzuentwickeln und beständig zu überprüfen, ist aus unserer Sicht richtig. Die konkreten Fälle in den letzten Monaten wurden benannt, und sie machen einen gewissen Nachjustierungsbedarf deutlich. In diesen Fällen geht es um die Bundesebene, unseres Erachtens gilt es analog aber auch für die Landesebene. Der gewählte Ansatz ist daher der richtige.

Prof. Dr. Gernot Sydow (WWU Münster, Institut für internationales und vergleichendes öffentliches Recht): Die erste an mich gerichtete Frage von Herrn Bovermann lautete, wie ich den Gesetzentwurf für illegitim erklären könne, wenn ich doch zugestehe, dass er ein legitimes Ziel verfolgt. – Das ist in der Tat so. Das Regelungsziel „parlamentarische Transparenz“ ist im Grundsatz legitim. Die Vermeidung von Korruption ist legitim; daran besteht gar kein Zweifel.

Die Frage ist doch, wie man dieses Ziel erreichen kann. Da scheint mir dieser Gesetzentwurf in sich letztlich konzeptionell unschlüssig zu sein. Dem Gesetzentwurf liegt die Diagnose zugrunde, dass die geltenden Regelungen nicht rechtlich effektiv greifen würden. So steht es am Anfang, und so steht es mehrfach in der Begründung. Nach der Diagnose derer, die den Gesetzentwurf ausgearbeitet haben, haben wir ein Vollzugsproblem; die Regelungen greifen nicht richtig.

Der Lösungsansatz, den Sie vorschlagen, ist, die Regelungen zu verschärfen. Das passt nicht so recht zusammen. Es löst das Problem nicht – es sei denn, dem liegt ein unerschütterlicher Glaube an die Steuerungskraft des materiellen Rechts zugrunde, und zwar in dem Sinne, dass man hofft, dass das, was ins Gesetz geschrieben wird, auch eins zu eins in der Wirklichkeit eintritt. Aber das ist ja nicht so. Wenn ein Raubüberfall passiert, wird auch immer wieder nach einer Verschärfung des Strafgesetzbuchs geschrien. Da ist es dann oft gerade Ihre Partei, die sagt, man solle nicht über das Ziel hinausschießen. Es wird gesagt, unsere Regeln seien ausreichend, und wenn sie im Einzelfall nicht beachtet würden, sei das nicht direkt Anlass, die Regelungen zu verschärfen. Man müsse sich das Gesamtsetting anschauen.

Das ist es, was mir in diesem Gesetzentwurf als unschlüssig und unplausibel aufgefallen ist. Wenn es stimmt, dass es ein Effektivitätsproblem gibt, dann müsste man schauen, wie die bisherigen Regelungen überhaupt durchgesetzt werden, anstatt einfach zusätzliche Regelungen zu schaffen; in der Hoffnung, dass die dann irgendwie beachtet werden. Das ist in sich nicht so recht stimmig. Deswegen scheint es mir eher eine Reaktion auf bestimmte Einzelfälle zu sein, die es gegeben hat, die aber nicht wirklich eine Rechtfertigung für eine Gesetzesänderung sind.

Die zweite Frage bezog sich auf das Leitbild des Abgeordneten. Es möge zwar kein gläserner, aber doch ein transparenter Abgeordneter sein. Ich denke, dieses Leitbild ist letztlich nicht frei diskutabel, sondern das Konzept ist uns allen durch die Landesverfassung vorgegeben. Das bedeutet, dass es ein Mandat auf Zeit gibt. Es bedeutet eine Festlegung darauf, dass das Mandat die primäre Aufgabe während der Wahrnehmung des Mandats ist, aber nicht die Lebensaufgabe.

Daraus ableitbar sind bestimmte Folgerungen, was die parlamentarische Tätigkeit im Verhältnis zu anderen Tätigkeiten anbelangt, und damit auch, dass andere Tätigkeiten legitim sind. Das hält das Abgeordnetengesetz selbst so fest. Der Gesetzentwurf tastet diese Bestimmung auch nicht an. Es ist Teil des Abgeordnetengesetzes – und das offenbar mit Konsens, weil es dazu keinen Änderungsantrag gibt –, dass das ein wertvoller Beitrag zur Verwurzelung der Abgeordneten in der Gesellschaft, in beruflichen Kontexten usw. ist.

Wenn das so ist, die Verfassung es also so zugrunde legt und das Abgeordnetengesetz es so formuliert, dann bedeutet dies, dass es nicht prinzipiell mit einem Misstrauen zu belegen ist, wenn Abgeordnete Tätigkeiten außerhalb des Mandats nachgehen.

Die Frage seitens der CDU hat sich mit dem zuvor Gesagten in vielen Punkten überschritten. Sie haben gefragt, warum ich gesagt habe, dass es ein symbolischer Vorstoß ist. Ich meine, es ist eine Reaktion auf bestimmte Einzelfälle, die über diese Einzelfälle hinaus nicht analysiert, wie der gesamte Regelungskontext aussieht und was gegebenenfalls in diesem Umfeld regelungsbedürftig ist. Es ist sozusagen ein Hinterherrennen in Bezug auf ein aktuelles Ereignis.

Ein solcher Regelungsansatz – sollte man das versuchen – wird Sie als Abgeordnete dazu bringen, dass Sie in zwei Jahren wieder hier sitzen. Irgendetwas passiert, irgendeine Regelung wird nicht beachtet, irgendeine Regelung ist mal in der Diskussion – im Bundestag oder in einem anderen Landtag –, und wenn darauf im Rahmen eines Gesetzes reagiert werden soll, dann wird dies unweigerlich dazu führen, dass die Gesetzgebungsmühle sich an diesem Punkt ständig weiterdreht. Das ist bei den fraglichen Normen des Abgeordnetengesetzes ohnehin schon ständig der Fall gewesen.

Es ist nachvollziehbar, dass es bestimmte Lobbyorganisationen gibt, die ein Mehr hier immer für gut und günstig halten, aber bei dieser Reaktion auf Einzelfälle zu bleiben, wäre kein Regelungskonzept, das einen Rechtsbereich dauerhaft sinnvoll strukturieren kann.

Die Frage seitens der FDP schloss sich an die Definition des Abgeordnetenmandats an: Wie ist die Freiheit des Mandats zu konzipieren, und welche Folgen hat dieser Gesetzentwurf für die Ausübung des Mandats?

Unbestreitbar ist, dass die Wahrnehmung des Mandats und das, was Abgeordnete außerhalb der Wahrnehmung des Mandats tun, Transparenzpflichten unterliegen. Diese Transparenzpflichten stehen gegenwärtig zahlreich im Abgeordnetengesetz und sind völlig unbestritten. Es geht also nicht darum, Transparenz zu verhindern. Aber was dieser Gesetzentwurf tun würde, wäre, allem eine Art Präzisionsglauben – „Präzisionswahn“ möchte ich nicht sagen – überzustülpen, und zwar in dem Sinne, dass man es auf Euro und Cent genau wissen will, dass man die Angaben der Zeiten stundengenau wissen will, dass man das Ganze vertragsgenau angeben soll.

Das führt dazu, dass Abgeordnete in dem, was sie tun, ihre eigenen Buchhalter werden und in einer Weise Dokumentationspflichten unterliegen, wie es vielleicht in manchen Großkanzleien der Fall ist. Die weitaus meisten Menschen halten es aber schlicht für unzumutbar und unzutraglich, im Viertelstundentakt zu dokumentieren, was genau man für welchen Auftrag tut, darüber dauerhaft Rechenschaft abzulegen und dies dann zu veröffentlichen. Das sind Anforderungen, die am Ende für das Ziel des Gesetzentwurfs nichts bringen. Wenn man wissen möchte, wo mögliche Verflechtungen bestehen und wo es Interessenkollisionen geben könnte, sind Auftraggeber und in gewisser Weise auch der Umfang des Verdienstes von Interesse. Das ist gegenwärtig schon mitzuteilen. Aber die Frage, ob dies in Euro und Cent geschehen muss, wie viele Stunden es sind und wie das in welchem Vertrag geregelt ist, trägt dazu nichts bei.

Das heißt, es hat ausschließlich Abschreckungseffekte, indem auf Abgeordnete Druck ausgeübt wird und administrative Hürden erhöht werden, wenn es darum geht, solche vom Gesetzgeber und von der Landesverfassung als legitim und wertvoll erachtete Tätigkeiten neben dem Mandat wahrzunehmen.

Die letzte an mich gerichtete Frage kam von der AfD: Was hätte man tun sollen? – Das hängt an der Frage, was das Plenum und die Abgeordneten denn für das wirkliche Problem halten, das gelöst werden soll. Wenn das Argument ist, dass der Bund etwas gemacht hat und das Land es daher auch machen wolle, dann würde ich sagen: Ich warne davor, als Land einfach dem Bund hinterherzurennen und einfach den Umstand, dass auf Bundesebene etwas gemacht wurde, als Begründung heranzuziehen. Wenn es ein deutliches Interesse gibt, die Regelungen in Bund und Ländern zu parallelisieren, dann kann das Land nicht schlicht nachvollziehen, was der Bund getan hat, sondern dann muss es in einer gemeinsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeitet werden.

Wenn das Problem sich in den Einzelfällen und -anlässen erschöpft, dann lohnt sich meines Erachtens ein Blick auf die vorhandenen Rechtsdurchsetzungsmechanismen. Denn alle diese Einzelfälle haben zu Konsequenzen geführt. Sie sind öffentlich geworden, es ist darüber diskutiert worden, die entsprechenden Abgeordneten haben ein Problem, da sie nicht mehr nominiert werden usw. Das heißt, Durchsetzungsmechanismen sind vorhanden.

Dass trotzdem Rechtsverstöße vorkommen, das gibt es auf der ganzen Welt, und zwar überall dort, wo man materielles Recht hat. Da, meine ich, sollte der Landtag das Verhältnis von materielle rechtlichen Regelungen und Rechtsdurchsetzungsmechanismen in den Blick nehmen und nicht auf Einzelverstöße mit Schärfungen im materiellen Recht reagieren. Das ist ein nicht schlüssiger und letztlich nicht zielführender Ansatz.

Annette Sawatzki (LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V. [per Video zugeschaltet]): Ich kann zu der Frage nach der Notwendigkeit und Begründung des Gesetzentwurfs direkt an meine Vorredner anknüpfen. Ich frage mich, wie viele Einzelfälle es geben muss, bis man nicht mehr von Einzelfällen spricht. Was wir in diesem Jahr gesehen haben, ist eine in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellose Skandalserie.

Bei der Aserbaidshchan-Connection gibt es sozusagen starke Hinweise auf eine kriminelle Vereinigung unter Abgeordneten oder ehemaligen Abgeordneten der Union. Auch diese Maskengeschäfte betreffend kann man natürlich von Einzelfällen sprechen; es ist ja kein massenhaftes Verhalten. Aber wir sehen doch sehr deutlich, dass es strukturelle Probleme gibt. Deswegen musste die CDU bzw. die Union sich hinsichtlich einer Reform bewegen. Sie wollte dies lange nicht tun, sondern sie wollte es mit internen Regelungen, Ehrenerklärungen usw. lösen. Ich glaube, Herr Hauptmann war es, der diese Ehrenerklärung unterschrieben hat, und am nächsten Tag kam heraus, dass er genau dagegen verstoßen hat, und zwar in einem nicht unbeträchtlichen Umfang.

Betrachten wir es auf der Ebene der Einzelfälle, ist ganz klar, dass gegen jedes Gesetz auch mal verstoßen wird. Mit einem solchen Problem haben wir es aber nicht zu tun, sondern eher damit, dass die Rechtsetzung der Entwicklung des moralischen Empfindens nachträglich Rechenschaft trägt. Verhaltensweisen, die früher vielleicht noch als akzeptabel oder verschmerzbar galten oder vielleicht sogar zum Ansehen beitragen – da kann man sich Einzelfälle früherer Politikergenerationen anschauen –, werden heute anders bewertet. Eine moderne Demokratie ist auf Transparenz angewiesen, weil anders kein Vertrauen hergestellt werden kann. Es muss jeden Tag neu hergestellt werden. Gerade in einer parlamentarischen Demokratie, in der wir alle die Entscheidungsmacht für eine bestimmte Zeit in die Hände unserer Vertreterinnen und Vertreter legen, kann dieses Vertrauen anders nicht hergestellt werden.

Was wir in diesem Jahr gesehen haben, hat das Vertrauen massiv beschädigt. Auch zuvor war nicht alles Friede, Freude, Eierkuchen, sondern diese Skandalserie ist in einer Situation passiert, in der wir es schon mit einem erheblichen Niveau von Politikverdrossenheit und Parteienverdrossenheit zu tun hatten. Wenn ich das Stichwort „Parteienfinanzierung“ nenne, gehen die Leute reihenweise an die Decke. Dazu muss ich gar nichts sagen.

Inzwischen entwickelt es sich sogar zu einer Art Demokratieverdrossenheit, und das prägt zunehmend den öffentlichen Diskurs. Auch diesen Wahlkampf prägt, dass nicht mehr sachlich diskutiert wird. Leute verabschieden sich aus der Diskussion und schießen irgendwann nur noch gegen das System – zunächst verbal und in Einzelfällen vielleicht auch in anderer Form. Das ist eine verheerende Entwicklung, über die man nicht einfach hinwegsehen kann.

Im Bund hat es eine Gesetzesreform gegeben, die absolut sinnvoll ist, und zwar nicht nur als Reaktion auf Skandale. Es ist kein Gesetz, das ausschließlich rückwirkend sicherstellen soll, dass sich genau das, was wir erlebt haben, nicht wiederholt, und das sonst nichts taugt. Ich kann den Einwand verstehen, dass man so etwas nicht machen möchte.

Aber stringente, kohärente und effektive Regelungen zum Beispiel für Abgeordnete oder allgemein zur Verhütung von Interessenkonflikten zu haben, hat auch eine präventive Funktion. Das hat auch einen Sinn, um zu einer politischen Kultur beizutragen, die eine Demokratie braucht. Hier geht es wieder um die Zusammenhänge von Transparenz und Vertrauen. Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich darauf verlassen können, dass wirklich alles mit rechten Dingen zugeht. Dann sind sie auch bereit, sich zu committen und sich für die Demokratie und in der Demokratie zu engagieren. – So viel vielleicht zur Notwendigkeit dieses Gesetzentwurfs aus einer nicht so juristischen, sondern eher einer politikwissenschaftlichen Perspektive.

Ich komme nun zur Frage nach dem legislativen Fußabdruck und dazu, ob Transparenz auch in Ministerien notwendig ist. Wir sagen ganz klar, dass dies der Fall ist. Wir setzen uns auch dafür ein. Erst gestern haben über 50 weitere zivilgesellschaftliche Organisationen aus ganz Deutschland öffentlich erklärt, dass sie mit uns einen solchen Fußabdruck, der Einflussnahme auf Gesetzentwürfe sichtbar und transparent machen würde, einfordern.

Die Formulierung von Gesetzentwürfen findet in unserem parlamentarischen System vorwiegend nicht im Parlament statt, sondern in den Ministerien. Das ist, wie wir aus Erfahrung wissen und wie wir als Organisation, die sich genau damit befasst, immer wieder sehen, die wichtigste Zielscheibe für eine Einflussnahme durch Interessenvertreter, insbesondere durch professionelle Interessenvertreter. Dies transparent zu machen, ist aus unserer Sicht notwendig für ein demokratisches Fair Play, sodass alle sehen können, wer – natürlich auch ganz legitim – versucht, Interessen anzumelden und auf Inhalte eines Gesetzes einzuwirken. Das ist völlig legitim, und es soll auch so sein, dass sich die verschiedenen Interessengruppen beteiligen. Im Sinne eines Fair Play sollte es aber sichtbar sein.

Aus unserer Sicht wäre das nicht nur für die Öffentlichkeit und die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen wichtig, sondern das hätte auch eine Stärkung des Parlaments zur Folge. Beim vorliegenden Gesetzentwurf geht es ja um das Parlament. Manche sagen dann vielleicht, hier würden Parlamentarier drangsaliert oder geschwächt, indem ihnen Buchhaltung aufgebürdet wird. Es geht aber gerade bei der Lobbytransparenz auch darum, das Parlament zu stärken; denn oft wissen gerade die Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht, was in den Ministerien passiert.

Ein Lobbyfußabdruck würde dies transparent machen. Wenn man einen Gesetzentwurf ins Parlament einbringt, könnte dieses Wissen in den parlamentarischen Debatten berücksichtigt werden, sodass nicht so etwas passiert wie in dem extremen Einzelfall des Cum-Ex-Skandals. Dann kann nicht der Bankenverband noch mal etwas ins Gesetz schreiben, sodass man denkt, man hätte ein Schlupfloch geschlossen, tatsächlich hat man es aber noch viel größer gemacht. Aus unserer Sicht braucht es also ganz klar eine solche Fußspur.

Der nächste Punkt betraf die Abgrenzung von entgeltlichen Lobbytätigkeiten. Sie werden im Gesetzentwurf nicht so explizit benannt. Mein Eindruck ist, das sollte eingefangen werden, indem man sagt, man möchte keine Beratungstätigkeiten zur Interessenvertretung.

Ich habe schon schriftlich dargelegt, dass dieses Feld etwas breiter ist. Es geht nicht nur um die Beratung; das ist nicht unbedingt deckungsgleich damit. Ein wesentliches Kennzeichen ist gerade die Kontaktaufnahme zu politischen Entscheidern und Entscheiderinnen. Da kann es um Vor- und Nachbereitung gehen, um Gutachten und Stellungnahmen. Wäre hier heute zum Beispiel ein Industrieverband – und auch ich, die ich für LobbyControl spreche, bin Lobbyistin, die sich für Transparenzgesetzgebung einsetzt –, stände eine Tätigkeit für einen solchen Verband im Konflikt mit der Unabhängigkeit des Mandats. Es ist ein unauflöslicher Interessenkonflikt gegeben, wenn jemand dafür bezahlt wird, ganz bestimmte Interessen gegenüber dem Parlament oder auch gegenüber der Regierung zu vertreten, gleichzeitig aber im Parlament die Interessen aller Wählerinnen und Wähler vertreten und das Gemeinwohl suchen, finden und durchsetzen soll.

Eine bezahlte Interessenvertretung ist eine sehr spezifische Tätigkeit. Zwar umfasst das Berufsfeld verschiedene Tätigkeiten, aber als Berufsbild ist es doch ziemlich präzise abgrenzbar zu anderen Berufen und Tätigkeiten, für die Durchsetzung von Interessen bezahlt zu werden.

Etwas kniffliger wird es beispielsweise bei Rechtsanwälten. Da herrscht häufig Unklarheit. Denn es gibt auch Kanzleien oder einzelne Anwälte, die sich auf Lobbytätigkeiten spezialisiert haben. Solche Kanzleien und Anwälte beraten ihre Mandanten nicht im Rahmen der Rechtspflege, indem sie wie zum Beispiel ein Strafverteidiger vor Gericht Interessen vertreten oder indem sie Verträge ausarbeiten, sondern sie versuchen, die Interessen ihrer Mandanten im Rahmen der Rechtsetzung zur Geltung zu bringen, also im Rahmen der politischen Willensbildung. Das ist ein Bereich, der sich ziemlich klar vom Bereich der Rechtspflege unterscheidet.

Nun kann man sagen, dass man nicht alles nachprüfen kann, was eine Anwältin oder ein Anwalt den ganzen Tag lang macht und was wirklich im Mandantenvertrag steht, aber im Prinzip kann man es auch in diesem Bereich klar abgrenzen. Und wenn jemand Buchhalter bei einem großen Unternehmen ist, ist das wirklich sehr klar etwas anderes, als wenn jemand dort für Interessenvertretung beschäftigt ist.

Aus unserer Sicht sollte nur diese präzise definierte entgeltliche Interessenvertretung eingeschränkt bzw. untersagt werden. Ansonsten ist es auch aus unserer Sicht so – das ist der Übergang zur nächsten Frage –, dass die Verwurzelung in einem Beruf ein hohes Gut ist. Sie hatten die Begründungen, die es dafür gibt, genannt: Abgeordnete und Politiker*innen verlieren nicht den Bezug zur Realität, sie können in diesen Beruf zurückkehren, und sie werden nicht wirtschaftlich abhängig von der Politik oder von einer Partei. Das ist absolut wichtig.

Für uns ist aber auch klar, dass das Verbot von entgeltlichen Lobbytätigkeiten für Abgeordnete auch für eine Beteiligung an Firmen gelten sollte, deren Geschäftsmodell es ist, bezahlte Interessenvertretung zu machen, wie zum Beispiel Lobbyagenturen usw. es tun. Dieser Eingriff in die Berufsfreiheit wäre aufgrund des hohen Guts der Unabhängigkeit des Mandats gerechtfertigt.

Christoph Gusy (Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte [per Video zugeschaltet]): Vielen Dank, dass ich auf Ihre Fragen antworten darf. Zunächst bitte ich um Entschuldigung, dass ich heute nicht persönlich anwesend bin. Das hat nichts mit Corona zu tun, sondern mit den Eigenarten des Bahnverkehrs, wie sie im Moment herrschen. Ich hätte nicht garantieren können, dass ich noch heute Nacht wieder zurückgekommen wäre; und ich hätte ungerne auf einem Bahnhof übernachtet.

An mich wurden viele Fragen gerichtet. Ich will versuchen, sie der Reihe nach zu beantworten.

Zu der Frage des Abgeordneten Professor Bovermann, ob der Gesetzentwurf legitim oder illegitim ist. Die Frage nach der Legitimität von irgendetwas ist eine sehr schwierig zu beantwortende Frage, weil sehr unklar ist, was man unter Legitimität versteht. Eines ist aber klar: Der Landtag betreibt Politik, und wenn er Politik betreibt, dann ist es selbstverständlich, dass das politische Handeln des Landtags und im Landtag legitim ist.

In unserem Zusammenhang kann auch nicht einfach gesagt werden, dass das Handeln hier illegitim sei, weil möglicherweise das Ziel legitim sei, aber die gewählten Mittel

nicht. Im Unterschied zu einzelnen meiner Vorrednerinnen und Vorredner bin ich der Auffassung, dass es sich hier nicht zentral um Vollzugsdefizite handelt. Es handelt sich vielmehr um normative Defizite, und zwar in dem Sinne, dass wir es mit neuen Herausforderungen zu tun haben, welche im Gesetz zum Teil überhaupt noch nicht geregelt waren oder aber jedenfalls nicht hinreichend klar genug geregelt waren, sodass diese Gesetze nicht als Maßstab für das Abgeordnetenverhalten gelten konnten. Es geht also nicht nur um Vollzugsdefizite, sondern auch um Regelungsdefizite.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass das Bundesverfassungsgericht, das Bundesverwaltungsgericht und übrigens auch die übergroße Mehrheit der Kolleginnen und Kollegen der Auffassung sind: Transparenz ist ein legitimes Ziel, ein Ziel, welches die Demokratie stärken kann und in diesem Zusammenhang insbesondere dann die Demokratie beeinträchtigt, wenn versucht wird, Vorgänge unter die Decke zu kehren, welche dann später in der Öffentlichkeit herauskommen und kanalisiert werden.

Wir sind hier in einer ganz besonderen Situation. Wenn der Landtag Transparenzgesetze erlässt, dann sind die Abgeordneten – jedenfalls zum Teil – in einer gewissen Doppelrolle.

Einerseits sind sie in der Rolle, dass sie die Anforderungen des Demokratieprinzips verwirklichen möchten, und das besagt im Klartext: so viel Transparenz wie nötig. Auf der anderen Seite ist es aber gerade ihr eigenes Verhalten, welches geregelt werden soll. Das heißt, sie schränken möglicherweise gerade ihre eigenen Rechte ein. Daraus kann natürlich in gewisser Weise durchaus ein Interessenkonflikt in der Person der Abgeordneten selbst entstehen. Vielleicht ist das der zentrale Grund dafür, dass die Gesetzgebung an dieser Stelle so mühsam step-by-step vorankommt.

Wir haben es also damit zu tun, dass die Abgeordneten in sich selbst einen Interessenkonflikt austragen müssen, und zudem, dass die Abgeordneten hier eine Materie entwickeln sollen, welche sich zu allem Überfluss auch noch weitgehend unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle der Öffentlichkeit vollzieht.

Wenn das alles transparent wäre, dann bräuchten wir kein Transparenzgesetz. Aber letztendlich ist es so, dass die Abgeordneten hier eine Grauzone erschließen, welche durch stets neue Herausforderungen entsteht und welche deshalb wahrscheinlich auch nur an diesen Grauzonen entlang geregelt werden kann. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass wir hier im Landtag mindestens alle zwei Jahre über diese Fragen reden und bisweilen feststellen, dass es neue Probleme gibt, dass aber die alten Probleme immer noch existieren.

Wir bewegen uns also an dieser Stelle wirklich auf einer recht komplexen Baustelle, und das Ziel, diesen Bau step-by-step zu entwickeln, ist selbstverständlich ein legitimes Ziel.

Zu der zweiten Frage. Das Leitbild des Abgeordneten ist meines Erachtens sowohl in der Landesverfassung als auch in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte klar vorgezeichnet. Im Prinzip hat Herr Kollege Sydow das völlig richtig gesagt. Einerseits ist der Abgeordnete natürlich Abgeordneter, allerdings darf er auch sonstige berufliche Tätigkeiten ausüben, wenn er das für richtig hält, insbesondere natürlich auch im

Hinblick auf seine Verwurzelung in der Gesellschaft selbst und im Hinblick darauf, dass er möglicherweise irgendwann nicht mehr Abgeordneter sein wird.

Das ist – keine Frage – eine Doppelstellung. Das Bundesverfassungsgericht ebenso wie der Verfassungsgerichtshof des Landes haben hier allerdings klar gesagt: Im Zentrum der Mandatsausübung steht das Mandat selbst. Anders ausgedrückt: Der Abgeordnete ist zentral Abgeordneter und kann nebenbei auch andere Tätigkeiten ausüben, aber das erste ist die Hauptsache und das zweite die Nebensache.

Nicht immer beeinträchtigt eine berufliche Tätigkeit außerhalb des Mandats das Mandat selbst. Das hat Frau Sawatzki eben schön erklärt. Es kann durchaus sein, dass die beiden Tätigkeiten gar nichts miteinander zu tun haben. Wenn beispielsweise der Abgeordnete eine Bäckerei betreibt, beeinträchtigt das sein Mandat normalerweise nicht. Wenn er hingegen eine Tätigkeit ausübt, welche auch mandatsrelevant sein kann und insbesondere zu Interessenkonflikten führen kann, dann muss auf dieser Ebene versucht werden, einen legislativen Ausgleich zu schaffen.

In diesem Zusammenhang ist unsere Rechtsordnung hier durchaus komplex und vielleicht nicht immer ganz frei von Brüchen und Widersprüchen. Es geht natürlich einerseits um Verbote, es geht zum anderen um spezielle Regelungen für Interessenskollisionen bei Abgeordneten, wenn diese etwa Spenden entgegennehmen. Und daneben geht es schließlich um spezielle Transparenzregelungen für die Nebentätigkeit der Abgeordneten.

In diesem Zusammenhang ist also das Sanktions- und Steuerungsinstrumentarium durchaus differenziert und komplex. Die Materie, die wir heute behandeln, ist ein Bereich aus mehreren, und die anderen bleiben unberücksichtigt. Man kann das bedauern.

Je höher die Erwartungen an ein Transparenzgesetz gehängt werden, desto kleiner erscheint natürlich der vorgelegte Entwurf der SPD, welcher sich in diesem Zusammenhang auf einige Spezialregelungen bezieht. Man muss es so deutlich sehen.

In diesem Zusammenhang ist die Frage nach dem legislativen Fußabdruck aufgetaucht, welcher hier vermisst wird. Das ist zugegebenermaßen eine sehr hohe Erwartung. Was die Abgeordneten und die Universitäten alle genau gleich sehen, ist Folgendes: Der Lobbyist, der erst beim Parlament und den Abgeordneten anfängt, hat schon verloren. Wichtig für eine erfolgreiche Lobbytätigkeit ist, dass man früher und anderswo anfängt, dass man tunlichst bei den gesetzesvorbereitenden Instanzen beginnt und das Gesetz bereits lobbykonform in das Parlament bekommt, nicht zuletzt deshalb, damit die Abgeordneten und die Öffentlichkeit überhaupt nicht bemerken, dass das Gesetz bereits von der Lobby geprägt ist.

Anders ausgedrückt: Wer effektive Lobbykontrolle betreiben will, muss in diesem Zusammenhang an den legislativen Fußabdruck ran. Daran gibt es allerdings auch im Moment nur Annäherungen, aber noch keine große Lösung. Und wir müssen in diesem Zusammenhang auch ein bisschen im Auge behalten, dass hier möglicherweise die Gesetzgebungskompetenz des Landtags in gewisser Weise begrenzt ist bzw. dass der Landtag möglicherweise nicht alles regeln kann.

Sagen wir es klar und deutlich: Der legislative Fußabdruck führt dazu, dass die Abgeordneten ihre gemeinwohlbezogene Tätigkeit auch wirklich im Hinblick auf das Gemeinwohl ausüben können. Und das besagt dann im Klartext, dass sie das tun können, was letztlich das Grundgesetz und die Landesverfassung für den Sinn der Abgeordneten bzw. der Parlamentstätigkeit halten.

Noch kurz zu der Frage der CDU, ob dadurch Rechte Dritter betroffen sein können. Ja, sie können manchmal betroffen sein. Das kann insbesondere dann der Fall sein, wie Sie, Herr Kerkhoff, völlig zu Recht ausgeführt haben, wenn es sich um private Anteilseigner von einem Unternehmen handelt, an dem auch Abgeordnete beteiligt sind. Dadurch können die Rechte beeinträchtigt sein. Die Frage ist allerdings, ob das eine zulässige oder eine unzulässige Beeinträchtigung ist.

Wir müssen sehen, dass der Umstand solcher Beteiligungsverhältnisse von den Betroffenen selbst und freiwillig so gemacht worden ist. Das heißt im Klartext: Dass hier solche Gefährdungslagen entstehen, ist nicht bloß eine staatliche Entscheidung, sondern ist auf vertragliche Gestaltungen der Beteiligten selbst zurückzuführen. Und die Beteiligten können, wenn das Gesetz sich ändert, selbstverständlich ihre vertraglichen Gestaltungen untereinander gegebenenfalls auch ändern und anpassen.

Sollten trotzdem im Einzelfall grundrechtlich geschützte Vermögenswerte – und das ist das Entscheidende – einzelner Personen öffentlich werden, dann muss man zur Abwägung schreiten und fragen: Was ist wichtiger, die Funktionsfähigkeit der Demokratie oder der Eigentumsschutz bzw. der Schutz der Vertraulichkeit des Eigentums? Das würde ich gerne anhand von konkreten Fällen noch einmal ganz grundsätzlich zur Diskussion stellen. Ich würde Ihnen vorschlagen, dass Sie das anhand konkreter Fallkonstellationen noch einmal überprüfen, wenn das hier tatsächlich relevant werden sollte. Ich bin nicht sicher, dass es hier eine schneidige Lösung gibt in dem Sinne: „pro Demokratie“ oder „pro Eigentum“. Wahrscheinlich gilt es auch hier, zu einer praktischen Konkordanz zu kommen.

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Herr Kerkhoff hat eine Nachfrage.

Matthias Kerkhoff (CDU): Die Frage hinsichtlich der Rechte Dritter hatte ich soeben auch an Professor Sydow gerichtet, sie ist allerdings von ihm nicht beantwortet worden. Könnten Sie das noch nachholen?

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Wenn niemand widerspricht, können wir das gerne direkt einschieben. – Bitte Herr Professor Sydow.

Prof. Dr. Gernot Sydow (WWU Münster, Institut für internationales und vergleichendes öffentliches Recht): Die kann es selbstverständlich geben. Für den Fall dass in Vertragsbeziehungen Dritte beteiligt sind, was ja notwendigerweise gegeben ist, bin ich wiederum skeptisch, ob es gelingen kann, das durch eine gesetzliche Regelung so fein auseinander zu rechnen, dass das verzugsfähig, anwendbar usw. wird.

Es ist notwendig, Rechte Dritter in die Perspektive aufzunehmen. Manche Dinge lassen sich nicht veröffentlichen, wenn weitere personenbezogene Daten und Geschäftsgeheimnisse anderer im Raume stehen. Aber die Vielzahl möglicher Konstellationen ist aus meiner Sicht nicht dazu geeignet, dazu gesetzliche Regelungen aufzustellen. Im Zweifel können diese Dinge in Rechtsprechungsfragen geklärt werden, die einzel-fallabhängig sind. Ich würde dort nicht einsteigen. Das kriegt man nicht in eine handhabbare Regelung integriert.

Angesichts des Datenschutzrechts mit 35 Gegenbeispielen, Unterausnahmen, Subausnahmen und Rückausnahmen, immer im Zeichen des Versuchs, gesetzlich zu determinieren, was im Einzelnen geht, kommt man im Zweifel nicht zu einer handhabbaren Regelung. Deswegen bleibt dort nur festzuhalten, dass es sie gibt und dass sie Transparenzpflichten begrenzen können, ohne dass ich empfehlen würde, das im Einzelnen zu regeln.

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Wir kommen nun zu der zweiten Fragerunde.

Elisabeth Müller-Witt (SPD): Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Professor Gusy, Herrn Loeckel, Frau Sawatzki und Herrn Steinheuer. Wo sehen Sie im aktuell in Nordrhein-Westfalen geltenden Abgeordnetenrecht den größten Handlungsbedarf?

Meine zweite Frage richtet sich ebenfalls an Herrn Professor Gusy, Herrn Loeckel, Frau Sawatzki und Herrn Steinheuer. Der neue § 16 soll Beratungstätigkeiten im unmittelbaren Zusammenhang verbieten. Wir hatten das Thema ja vorhin bereits angesprochen. Wie würden Sie die Formulierung im unmittelbaren Zusammenhang konkretisieren?

Herr Professor Gusy, in Ihrer Stellungnahme halten Sie die bestehende Veröffentlichungspflicht in Stufenregelungen gemäß § 16c Abs. 3 für ausreichend und sehen eine Veröffentlichung auf Euro und Cent kritisch. Bitte führen Sie das näher aus. Dieser Aspekt wird hier sehr unterschiedlich betrachtet; wir haben dazu schon Ausführungen anderer Teilnehmer gehört.

Matthi Bolte-Richter (GRÜNE): Ich habe eine Nachfrage an Herrn Professor Gusy, Herrn Loeckel und Frau Sawatzki. § 44a des Bundesabgeordnetengesetzes enthält die Regelung, dass unzulässige Zuwendungen oder Vermögensvorteile dem Bundeshaushalt zuzuführen sind. Besteht aus Ihrer Sicht Bedarf, eine entsprechende Regelung auch für die Landesebene zu treffen?

Frau Sawatzki, im nordrhein-westfälischen Abgeordnetengesetz ist geregelt, dass direkte Spenden an Abgeordnete nicht verboten, aber ab einer Höhe von 1.000 Euro anzeigepflichtig sind. Sie haben in Ihrer Stellungnahme, soweit ich das verstanden habe, generell ein Verbot von Spenden an Abgeordnete gefordert. Wie begründen Sie das? Welche Vorteile für die Spender gibt es nach der bisherigen Rechtslage, konkret an Abgeordnete und nicht an Parteien zu spenden? Wo ist der konkrete Mehrwert?

Daniel Hagemeier (CDU): Meine erste Nachfrage richtet sich an Herrn Professor Gusy und an Herrn Professor Sydow. Es gibt einige Stimmen, die davon ausgehen, dass öffentliche und mediale Verfolgungsjagden von Abgeordneten durch umfassende Offenlegungspflichten verhindert werden können. Gleichzeitig sind umfassende Offenlegungspflichten fehleranfällig und sehr bürokratisch. Wie stehen Sie zu weitreichenden zusätzlichen Pflichten, auch mit Blick auf die angesprochenen medialen Verfolgungsjagden?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Sydow, zum Stichwort „legislativer Fußabdruck“. Diese Frage ging in der ersten Fragerunde an die anderen Sachverständigen. Wie stehen Sie dazu?

Andreas Keith (AfD): Herr Loeckel und Frau Sawatzki, Frau Müller-Witt hat soeben bereits § 16 Abs. 1 angesprochen. Frau Sawatzki ist auch bereits auf das Beispiel der Rechtsanwälte eingegangen, bei denen es demnach bei Spezialisierung durchaus zu Interessenkonflikten kommen kann.

Wie beurteilen Sie diese Thematik gerade im Hinblick darauf, dass viele Abgeordnete auch lukrative Aufsichtsratsposten innehaben und auch während oder nach ihrer Amtszeit weiterhin dort tätig sind? Mich würde interessieren, wie man diesen Interessenkonflikt auflösen könnte. In Ihrer Stellungnahme haben Sie sich dafür ausgesprochen, dass man das grundsätzlich verbieten sollte. Mich würde interessieren, wie Sie das bezogen auf die Novellierung sehen.

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Wir starten nun mit der Antwortrunde, diesmal in umgekehrter Reihenfolge.

Christoph Gusy (Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte): Ich werde mich bemühen, auf die Fragen so konkret wie möglich zu antworten.

Wo ist der größte Handlungsbedarf im nordrhein-westfälischen Abgeordnetenrecht? Wir haben gesehen, dass das Abgeordnetengesetz eben nur einen Ausschnitt der Transparenzvorschriften, um die es in diesem Zusammenhang eigentlich gehen sollte, darstellt. Dadurch wird bereits eine gewisse Ausblendung vorgenommen.

Der größte Handlungsbedarf im Abgeordnetenrecht besteht meines Erachtens momentan darin, dass das Abgeordnetenrecht zwischen Bund und Ländern möglichst aneinander angenähert und abgestimmt wird. Es ist nämlich so, dass die Einzelfälle, von denen wir sprechen, an denen entlang sich das Recht entwickelt, zum Glück nicht alle in Nordrhein-Westfalen stattfinden und auch nicht alle im Bund. Jeder macht seine Erfahrungen, jeder macht seinen Schritt, und wenn man die Schritte zusammenführt, abgleicht und dann möglicherweise ein gemeinsames Niveau findet, dann kann dies dazu führen, dass in diesem Zusammenhang ein klares Bild entsteht mit nachvollziehbareren Handlungsvorgaben und transparenteren Überwachungsmöglichkeiten. Ich halte es für relativ wichtig, hier zu Best-Practice-Modellen zu kommen. Ganz so schlecht sind wir an dieser Stelle in Deutschland zum Glück auch nicht.

§ 16 spricht von einem unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Nebentätigkeit einerseits und dem Abgeordnetenmandat andererseits. Frau Müller-Witt, wir beide kennen uns lange genug, um zu wissen: Wenn Juristen die Wörter „unmittelbar“ oder „mittelbar“, „direkt“ oder „indirekt“, „final“ oder „akzidentiell“ benutzen, dann kann man auch gleich „Blabla“ sagen. Anders ausgedrückt: Diese Wörter haben praktisch eine Abgrenzungswirkung.

Ich will mal ganz vorsichtig versuchen, irgendeine Formulierung in den Raum zu stellen, die möglicherweise weiterführen könnte oder die Sie jedenfalls dadurch, dass Sie sie kritisieren, auf ein höheres Niveau der Diskussion führen könnte. Man könnte über die Frage nachdenken, Nebentätigkeiten dann zu untersagen, wenn sie zu einem wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis des Abgeordneten führen oder aber die gemeinwohlorientierte Ausübung des Mandats zu beeinträchtigen geeignet ist.

Da sind wir dann wieder beim Leitbild der Abgeordnetentätigkeit, die allerdings meines Erachtens bereits in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der Länder ein Stück weit geklärt ist. Und im Übrigen müssen wir sehen – da hat Herr Kollege Sydow recht –: Wir können nicht jeden Einzelfall regeln und müssen in diesem Zusammenhang dann auch ein bisschen schauen, was die Rechtsprechung daraus macht, um notfalls dann wieder korrigierend einzugreifen, wenn das möglicherweise in eine falsche Richtung geht.

Die Frage nach den „medialen Hetzjagden“ liegt – man muss das deutlich sagen – zu unserem Transparenzthema ein bisschen quer. Wir alle wissen, dass die „medialen Hetzjagden“ für die Politiker natürlich deutlich größere Sanktionen darstellen als eine kleine Geldbuße oder ein drohender Zeigefinger des Parlamentspräsidenten. Anders ausgedrückt: Die Währung der Politik ist nun einmal die Stimme, und diese wird in diesem Zusammenhang durch die Medien stark beeinflusst.

Diese „medialen Hetzjagden“ können natürlich in zweierlei Hinsicht begründet werden. Einerseits kann dies durch ein zu geringes Maß an Transparenz geschehen, dann nämlich, wenn Missstände auftreten, bei denen noch versucht worden ist, sie unter der Wahrnehmungsschwelle der Transparenzvorschriften unter den Teppich zu kehren. Da hat man dann sozusagen zwei Skandale in einem.

Andererseits kann es auch genau umgekehrt aussehen: Transparenz kann auch eine Quelle medialer Hetzjagden sein, nämlich dann, wenn man durch bestimmte Auswertungen von Veröffentlichungen Zusammenhänge herstellen kann, welche überhaupt erst deutlich machen, dass möglicherweise ein Skandal im Busch ist, der dann öffentlich kommuniziert werden könnte. Tatsächlich hat es in der letzten Zeit solche Skandalquellen gegeben.

Transparenz kann daher publizistische Hetzjagden zum Teil befördern, zum Teil aber auch verhindern. Es gibt keinen linearen Zusammenhang zwischen diesen beiden Dingen.

Eines aber ist völlig klar – ein mir recht gut bekannter Politiker hat es einmal so ausgedrückt –: Den Job eines Politikers kann man gut aushalten. Das einzige wirkliche Problem ist, dass man jeden Morgen beim Aufstehen weiß: Heute kann ich öffentlich angeprangert und durch den Kakao gezogen werden. – Das ist das, was einen hier am

stärksten beeinträchtigen kann. Und ich gebe gerne zu: Manchmal beneide ich die Politiker auch nicht.

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Manchmal kann man ja geradezu philosophisch werden. Das wollen wir an dieser Stelle nicht.

Annette Sawatzki (LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V. [per Video zugeschaltet]): In Bezug auf die erste Frage würde ich mich Herrn Gusy anschließen. Ich kann im nordrhein-westfälischen Gesetz keinen Punkt ausmachen, wo am dringendsten nachgebessert werden müsste. Es ist eher umgekehrt: Den geringsten Handlungsbedarf sehe ich in Bezug auf die Veränderung der zeitlichen Transparenzpflicht. Den Sinn, einen Stundenplan buchhalterisch zu dokumentieren, muss man deutlich infrage stellen. In der Transparenzgesetzgebung wären also eher mögliche finanzielle Interessenkonflikte wichtig.

Ich möchte mich Herrn Gusy anschließen: Eine Harmonisierung des Rechtsfortschritts muss nicht immer auf den Buchstaben genau geschehen. Natürlich bedarf es dabei immer der Ausrichtung auf Best Practice: Wer zuerst vorangeht, hat vielleicht nachher nicht die allerbeste Regelung. Aber man sollte auch nicht zu lange warten, um dann als letzter durch das Ziel zu gehen, in dem Willen, das allerbeste Gesetz zu haben. Man kann das ja auch nach ein paar Jahren wieder überprüfen. Dennoch sollte innerhalb der Bundesrepublik rechtlich eine gewisse Harmonie herrschen.

Ich komme zu der Frage der Beratungstätigkeiten in unmittelbarem Zusammenhang mit der Interessenvertretung im Rahmen der Mandatsausübung. Diese wunderbare Formulierung gibt es ja auch im Bundesgesetz. Beim ersten Lesen fliegt man da aus der Kurve. Unsere Volksvertreter bezahlen wir für deren Leistung als Interessenvertretung. Sie vertreten unser aller Interessen – und zwar so diffus und gegensätzlich wie die Vertreter ausgestaltet sind – im Parlament und auch gegenüber der Regierung, zum Beispiel im Rahmen der Kontrollfunktion, die das Parlament innehat.

Eine Überschneidung mit einer entgeltlichen Beratungstätigkeit für einen Dritten lässt sich damit nicht vereinbaren. Konkret könnte das folgendermaßen aussehen: Ich bezahle einen Abgeordneten dafür, dass er mir verrät, wie ich am besten ein Anliegen ins Parlament einbringe oder wen im Ministerium ich ansprechen soll. Kennst du dich da aus? Kannst du mir vielleicht jemanden empfehlen? Wie tickt der und wie muss man da auftreten? Kannst du mir vielleicht schon mal etwas vorformulieren, damit das Anliegen vernünftig überkommt oder mir sagen, wie ich das machen soll? Hier bewegen wir uns im Bereich der Beratung. Wenn der Abgeordnete das selber machen bzw. ausführen würde, dann wäre er auch gleich der aktive Lobbyist. Das geht nicht.

Der Begriff „Interessenvertretung“ umfasst eigentlich alles, was die Abgeordneten im Parlament, in ihrer parlamentarischen Arbeit – auch in ihrer Funktion gegenüber der Regierung – tun.

Ein Beispiel von der Bundesebene: Wenn Herr Amthor sagt: „Herr Minister, da haben wir ein Problem, und ich kenne eine interessante Firma, die das lösen kann“, dann ist

das legitim. Ein Abgeordneter darf der Regierung auf die Sprünge helfen. Aber wenn Herr Amthor sich dafür beauftragen und belohnen lässt, dann ist das ein Problem.

Nun zu § 44a, zu der Abführung der unzulässigen Zuwendung. Da haben Sie mich kalt erwischt. Ich dachte, in NRW sei das schon so, dass das an die Landeskasse geht. Ich fände es auf jeden Fall sinnvoll, und es ist vielleicht auch einfacher und nachvollziehbarer als irgendeinen anderen guten Zweck dafür vorzusehen. Es wäre eigentlich nicht nachvollziehbar, wenn solche Zuwendungen behalten werden könnten. Im Bundesgesetz hatten wir das Problem, dass trotz bestehender Normen und Verbote – dass etwa Mandatsmissbrauch nicht stattfinden darf – keine Straftat vorlag. Das ist so ähnlich wie bei Parteispenden, wo unzulässig angenommene Gelder abgeführt werden müssen. Obendrein gibt es dann je nach Falllage auch noch eine Strafe.

Aber es ist ganz klar: Was sich unzulässig angeeignet wurde, darf man nicht behalten.

Zu den Themen „Spenden an Abgeordnete“ und „Parteispenden“. Abgeordnete werden er zum einen für ihre Tätigkeit als Abgeordnete entgolten, und sie bekommen für ihre politische Arbeit auch darüber hinaus Geld in einem Umfang zur Verfügung gestellt – etwa Personal- und Sachmittel, die sie einsetzen können –, von dem man sagen kann, das sei auskömmlich. Hier fragt man sich, wofür in Teufels Namen Abgeordnete eigentlich noch Spenden annehmen sollen. Es ist schlicht nicht ganz ersichtlich, wofür.

Natürlich darf man immer etwas schenken, aber bei Abgeordneten könnte das mit bestimmten Erwartungen an ein bestimmtes Verhalten im Rahmen der Interessenvertretung verbunden sein. Das sollte ausgeschlossen werden. Da muss man dann sagen: Du musst warten, bis du nicht mehr im Parlament bist, dann kannst du dich von allen möglichen Menschen beschenken lassen. Das musst du beim Finanzamt angeben, aber das sollte nicht als Abgeordneter geschehen.

Wie ich es auch schriftlich dargelegt habe, ist bei Parteispenden ohne Weiteres zumutbar, dass potenzielle Geldgeber sich an andere Funktionäre oder Parteimitglieder im Sinne des Parteiengesetzes wenden.

Der Mehrwert, nicht an Abgeordnete zu spenden, besteht in der Klarheit, dass keine Geldflüsse stattfinden, hinter denen sich möglicherweise eine legitime Einflussnahme verbirgt. Da sollte einfach klar sein: Das passiert nicht; das findet nicht statt; darüber muss auch keiner nachdenken.

Das Thema „Aufsichtsratsposten“ zu bewerten, ist schwieriger, als die Themen „entgeltliche Lobbytätigkeiten“ oder „Berater“ einzufangen. Welche Rechten und Pflichten haben Aufsichtsratsmitglieder, und was machen sie eigentlich noch? Herr Merz hatte als Aufsichtsratsmitglied eine klare Aufgabenbeschreibung, die sich auch mit „Cheflobbyist“ übersetzen lässt. Das kann im Einzelfall so sein. Das sollte eigentlich ausgeschlossen werden, wenn eine solche Funktion damit verbunden ist, Interessen zu vertreten.

Ich würde aber nicht sagen, Aufsichtsratsmandate sollten untersagt werden. Wo zieht man da die Grenze? Dann sind Funktionen in Unternehmen untersagt, aber wir wollen doch im Prinzip die Berufsfreiheit der Abgeordneten beibehalten. An dieses Prinzip

würde ich nicht rangehen, sondern versuchen, das über die Funktion der Interessenvertretung einzuholen, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Man sollte sich auch damit zufriedengeben, dass man vielleicht nicht immer alle Konflikte verhindern kann.

Zu der nachträglichen Belohnung. Im Bundesgesetz sind Vereinbarungen über nachgelagerte Entgelte für Lobbytätigkeiten oder Beratungstätigkeiten ebenfalls untersagt, um solche nachträglichen Belohnungen zu verhindern. Dass man das nicht immer nachweisen kann, steht auf einem anderen Blatt. Man sollte sich natürlich klarmachen, dass man nicht jeden Einzelfall – solche wird es immer geben – für alle Zeiten ausschließen kann.

Prof. Dr. Gernot Sydow (WWU Münster, Institut für internationales und vergleichendes öffentliches Recht): Zu den beiden Fragen von Ihnen, Herr Hagemeier. Die eine Frage lautete, wie ich den Aspekt „legislativer Fußabdruck“ einschätze, nachdem in der ersten Runde alle anderen Sachverständigen dazu befragt worden sind. Die anderen waren sich meistens sehr sicher, valide einschätzen zu können, wie es um den legislativen Fußabdruck steht und was Korruption insgesamt anbelangt.

Ich bin vielleicht etwas skeptischer, was meine eigenen Kenntnisse oder die Fähigkeit zu einem validen Urteil angeht. Ich würde mich da eher zurückhalten. Es scheint mir allerdings eine gewisse Überfokussierung auf angebliche Probleme gerade von Abgeordneten zu geben, wobei ich nicht meine, dass dies wirklich empirisch belegt ist. Zu anderen Dingen kann ich mangels Kenntnissen nichts sagen.

Zu der Frage nach den medialen Hetzjagten und wie sich Transparenz dazu verhält. Da bin ich sehr dicht bei Herrn Kollegen Gusy: Transparenz kann das verhindern, und sie kann gleichzeitig die Quelle für weitere mediale Skandalisierung sein.

In Bezug auf die cent- und eurogenauen Beträge sehe ich nicht, dass dies zu Transparenz und zum rationalen Umgang damit beiträgt. Das dient meines Erachtens ausschließlich dazu, dass man in Kombination mit Stundenangaben Stundenlöhne ausrechnen kann, und dann steht da eine Zahl im Raum. Das ist die beste Vorlage für Skandalisierungen. Jede Form von Rationalisierung, zu erklären, was übliche Stundenlöhne sind, dass etwa ein Angehöriger freier Berufe das nicht als seinen privaten Verdienst behält, sondern seine Praxis davon finanziert und Ähnliches – all das ist nicht möglich, wenn eine solche Zahl im Raume steht. Damit besteht die Gefahr der Skandalisierung.

Mit Transparenz gegen Skandalisierungen anzugehen, hat etwas Paternalistisches. Den Abgeordneten wird damit gesagt: Das ist alles nicht so schlimm, regt euch doch nicht auf. So ein Gesetzentwurf zur Transparenz greift gar nicht in eure Berufsfreiheit ein. Das schützt euch doch alle nur, ihr lieben Abgeordneten, vor medialer Skandalisierung. – Das scheint mir arg paternalistisch zu sein. Abgeordnete werden selbst entscheiden können, ob sie über die gegenwärtig bestehenden gesetzlichen Pflichten hinaus meinen, es sei klug und vernünftig, etwa um medialer Berichterstattung den Wind aus den Segeln zu nehmen, zusätzliche Informationen zu geben oder nicht. Dazu braucht es nicht einen paternalistischen Gesetzgeber, der die Abgeordneten mit weiteren Pflichten belegt, die in ihre Berufsfreiheit eingreifen, und der dann auch noch so

tut, als sei das Ganze doch nur im Interesse der Abgeordneten, weil sie dadurch vor medialer Skandalisierung geschützt werden.

Rik Steinheuer (Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V.): Zu der ersten Frage, wo wir aktuell den größten Handlungsbedarf sehen, kann ich auf meine Vorredner Bezug nehmen, auf Herrn Professor Gusy und Frau Sawatzki. Es gilt, gemäß dem Ansatz „Best Practice“ zu schauen, was in anderen Ländern geschieht. In einer der Stellungnahmen wurde auch auf interessante Entwicklungen in Bayern verwiesen. Sich das anzuschauen, kann durchaus ein guter Ansatz sein.

Nun zu der Frage, wie man die unzulässigen entgeltlichen Beratungstätigkeiten im unmittelbaren Zusammenhang mit der Interessenvertretung im Rahmen der Mandatsausübung konkretisieren könnte. Ja, auch wir sehen den Bedarf, dass man das konkreter fassen sollte. Ich sehe mich ein bisschen überfordert, ad hoc einen Formulierungsvorschlag zu entwerfen. Ich hänge da ein bisschen an dem, was Professor Gusy gesagt hat. Er mag mir nachsehen, dass ich schon wieder auf ihn Bezug nehme, aber das spricht in jedem Fall für ihn. Das wäre es wert, diesen Gedanken weiter zu verfolgen, ohne dass ich jetzt behaupten könnte, dass das der Weisheit letzter Schluss sei. Allerdings sollte man darüber nachdenken.

In Bezug auf die Stufenregelung sehe ich mich angesprochen, weil wir das auch in unserer Stellungnahme thematisiert haben. Wir haben angedeutet, dass wir diese als ausreichend ansehen. Vor allem haben wir es auch angedeutet im Zusammenhang mit der Beteiligung an Gesellschaften und mit möglichen Rückschlüssen auf weitere Gesellschafter. Das hatte auch Herr Kerkhoff angesprochen. Aus unserer Sicht könnte eine Lösung dieser Problematik sein, bei einer Stufenregelung zu bleiben. Schließlich geht es darum, mögliche Interessenkonflikte deutlich zu machen, und da ist die Beteiligung an sich das Problematische. Eine Auflistung in Euro und Cent bringt allerdings keine so wichtige Erkenntnis für den Bürger, anhand derer er noch besser beurteilen könnte, wie groß die Interessenskollision ist. Ich tendiere daher nach wie vor dazu, es bei einer Stufenregelung zu belassen, um das Spannungsverhältnis, das zu Beginn der Anhörung angesprochen wurde, auszutarieren.

Norman Loeckel (Transparency International Deutschland e. V. [per Video zugeschaltet]): Ich kann mich im Grunde nur den Vorrednern größtenteils anschließen. Großen Handlungsbedarf kann man bei diesen kleinen Einzelpunkten nur schwer identifizieren. Allgemein geht es ja um Interessenkonflikte. Aber das ist ein so großer Oberbegriff, dass er bereits durch die einzelnen Punkte versucht wird zu regeln.

Ich möchte noch anmerken, dass Interessenkonflikte, die sich aus der neuen Praxis ergeben, dass Abgeordnete Firmen Gründen, im Prinzip nicht geregelt werden, insbesondere wenn es Kunden gibt und Kontakte, aus denen sich Interessenkonflikte ergeben, weil in diesen Fällen die Firmen die Einkünfte beziehen und nicht direkt die Abgeordneten. Das ist aber eine Praxis, die in den letzten 20 Jahren stark zugenommen hat. Das müsste man in jedem Fall erfassen.

Nun zu der Beratungstätigkeit im unmittelbaren Zusammenhang. Sicherlich ist damit nicht gemeint, dass jemand ein Unternehmen in Umweltfragen berät, der ansonsten

mit dem Thema „Umweltpolitik“ nichts zu tun hat. Es geht wahrscheinlich auch nicht um Unternehmensberatungen in irgendwelchen Sachfragen, die sich auf Buchhaltung beziehen, sondern das bezieht sich immer auf Interessenkonflikte.

Im Grunde genommen muss es um Kunden gehen, die selbst Interessenvertretung gegenüber der Exekutive oder der Legislative betreiben wollen, oder um Informationen, zu denen ein Abgeordneter privilegierten Zugang hat. Wenn es einfach um Informationen geht, zu denen der Abgeordnete eigentlich keinen Zugang haben kann und die über eine einfache Internetsuche hinausgehen, ist es nicht ganz plausibel, dass die Beratung in einem direkten Zusammenhang steht. Daran könnte man das vielleicht anknüpfen. Man könnte vielleicht trotzdem noch mal schauen, welche konkreten Informationen denn so privilegiert sind und wie praxisnah das Ganze ist. Das konnte ich spontan noch nicht überprüfen.

Zu den unzulässigen Vorteilen und deren Abgabe. Hier möchte ich ganz aktuell auf Bayern verweisen. Der aktuelle Entwurf der CSU wird zusammen mit den Grünen erstellt und durch die SPD erweitert. Wahrscheinlich wird er gemeinsam von den Parteien eingebracht werden. Dies geht weit über den aktuellen Entwurf hinaus, unter anderem mit Blick auf Geschäfte, die die Abgeordneten mit der öffentlichen Hand machen. Diese werden dort allgemein zumindest sehr weitgehend untersagt werden. Selbst dort müssten die erzielten Vorteile abgegeben werden, was natürlich weit über das hinausgeht, was wir gerade diskutieren.

Da die CSU aus der gleichen Parteienfamilie kommt wie die CDU, sollte es auch hier nicht unbedingt unmöglich sein, eine erweiterte Offenlegung respektive eine Abführungspflichtig einzubauen. Ich empfehle allgemein, sich den Entwurf der CSU einmal genau anzuschauen. Der ist – man müsste fast sagen: überraschenderweise – deutschlandweit ziemlich vorbildlich und, nicht in jedem einzelnen Detail, aber in vielen einzelnen Punkten, besser als die Bundesregelung. Man würde sicherlich auch nicht in den Verdacht geraten, einen Gesetzentwurf der Opposition zu übernehmen, würde sich die CDU mit einem Entwurf der CSU befassen.

Nun zu der Frage nach den Aufsichtsratsposten. Ja, das ist komplex. Prinzipiell gilt natürlich: Ein Aufsichtsrat muss auch die Interessen des Unternehmens im Auge behalten. Dafür ist er ja Aufsichtsrat. Ich würde hier gerne noch unterscheiden zwischen einerseits einem Aufsichtsrat in einer Firma, an der der Abgeordnete einen wesentlichen Anteil hält oder Eigentümer ist, bei der er vielleicht ein legitimes eigenes Interesse hat, seine eigene Firma noch unter Kontrolle zu haben, während er Abgeordneter ist, und einem Aufsichtsratsposten, den der Abgeordnete im Auftrag eines Dritten ausübt. Dazu müsste man sich vielleicht noch einmal konkrete Praxisbeispiele anschauen. Die kann ich spontan nicht kommentieren.

Ich möchte noch einmal den tieferen Sinn dieser ganzen Diskussion darstellen: Es geht ganz allgemein ausgedrückt einfach nur um Demokratie. Demokratie ist gerade dann nicht der Fall, wenn Entscheidungen getroffen werden, die sich nicht am Allgemeinwohl orientieren, sondern wenn sich ein Abgeordneter für Spezialinteressen einsetzt, vor allem dann, wenn er daraus einen Vorteil erzielt. Das ist das Fundament unseres politischen Systems.

Millionen Menschen übergeben im September auf der Bundesebene wieder ihre Macht an einen ganz kleinen Kreis von Personen. Diesen wird damit anvertraut, diese Macht gemeinwohlorientiert wahrzunehmen. Eine Entscheidung, die nur aufgrund von Korruption zustande kommt, ist per Definition also keine demokratische Entscheidung mehr, weil sie sich nicht am Allgemeinwohl orientiert. Sie nimmt den Wählerauftrag also nicht mehr wahr. Das unterminiert nicht nur in der Öffentlichkeit das Ansehen der Demokratie, sondern das ist per se keine demokratische Entscheidung. Darum geht es hier, das ist das Fundament des politischen Systems.

Daher ist es auch gerechtfertigt, hier hohe Ansprüche zu stellen. Und wenn das bedeutet, etwas mehr zu regulieren, dann ist das so. Wenn wir hier schon sagen, dass wir keine hohen Ansprüche gelten lassen können, wenn wir hier schon sagen, dass ein oder zwei Paragraphen mehr in einem Gesetz zu viel sind, wo können wir dann überhaupt noch rechtfertigen, Eingriffe vorzunehmen?

Elisabeth Müller-Witt (SPD): Ich hatte die Frage nach der Regelung auf Euro und Cent explizit auch an Herrn Professor Gusy gerichtet. Ich erinnere mich nicht, eine Antwort bekommen zu haben.

Christoph Gusy (Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte): Ich bitte um Entschuldigung. Ich hatte nicht bemerkt, dass die Frage auch an mich gerichtet war.

Wir haben momentan eine Stufenregelung, welche relativ differenziert Veröffentlichungspflichten vorsieht. Diese Stufenregelung hat gegenüber einer Regelung auf Euro und Cent mehrere Vorteile; einige sind bereits angesprochen worden. Darauf will ich nicht noch einmal eingehen.

Mir ist Folgendes wichtig: Ein Abgeordneter ist kein Steuerberater. Anders ausgedrückt: Hinter der eigentlichen Hauptaufgabe des Abgeordneten, nämlich sein politisches Mandat auszuüben und sich, wie wir ja vorhin noch einmal hörten, am Gemeinwohl zu orientieren, fallen die anderen Dinge ein Stück dahinter zurück. Bei einer Veröffentlichungspflicht auf Euro und Cent ist auch das Irrtumsrisiko größer, wenn irgend ein Euro vergessen wurde. Dann hat man – oh Wunder! – einen weiteren Skandal.

Das heißt also im Klartext: Eine Veröffentlichung auf Euro und Cent bedeutet einen schärferen Grundrechtseingriff als die Stufenregelung. Wodurch lässt sich das rechtfertigen? Worin genau liegt im Vergleich zur Stufenregelung das Interesse der Öffentlichkeit, alles auf Euro und Cent zu erfahren? Ich muss zugeben, dass ich darin bislang keinen Vorteil gesehen habe.

Ich bleibe bei der Auffassung, die ich in der entsprechenden Anhörung 2014 bereits geäußert habe, dass nämlich die Stufenregelung das sachlich angemessene Regelungsmodell ist. Sie bietet einen gewissen Ausgleich zwischen den Geheimhaltungsinteressen und den kollidierenden Interessen in der Person des Abgeordneten einerseits und den Öffentlichkeitsinteressen andererseits. Ich finde, das Stufenmodell ist überlegen, das Euro-und-Cent-Modell hingegen ist ein eher unverhältnismäßiger

Eingriff und kann im Sinne der Transparenz praktisch nichts Zusätzliches bewirken. Das Stufenmodell ist vorrangig.

Ich bitte um Nachsicht, Frau Müller-Witt, wenn ich dem Entwurf Ihrer Partei hier widersprechen muss.

Vorsitzender Dr. Marcus Optendrenk: Bei allen, die wir als Sachverständige einladen, besteht die primäre Aufgabe nicht darin, Erwartungshaltungen von Einzelnen zu erfüllen. Wir danken ganz herzlich für ihren sachverständigen Rat in jeder Facette.

Mir liegen keine weiteren Fragen vor, und somit befinden wir uns am Ende dieser Anhörung.

Ich möchte gerne allen Sachverständigen danken, sowohl den hier anwesenden als auch den zugeschalteten, dass das am Schluss so unproblematisch geklappt hat und dass Sie sowohl mit Ihren schriftlichen Statements als auch mit ihren Antworten zu unserer Willensbildung beigetragen haben.

Das Protokoll der Anhörung wird demnächst vorliegen. Auf Basis dieses Protokolls werden wir in den beiden Ausschüssen weiter beraten. Ich bedanke mich ganz herzlich dafür, dass Sie heute für uns Zeit hatten.

Die Mitglieder des Hauptausschusses haben ja die Gelegenheit, sich bereits am 2. September 2021 zu sehen.

Einen schönen Nachmittag, und bleiben Sie gesund! Ich schließe die Sitzung.

gez. Dr. Marcus Optendrenk
Vorsitzender

Anlage

07.09.2021/08.09.2021

14

Anhörung von Sachverständigen
des Hauptausschusses und des Rechtsausschusses

Gesetz zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz und zur Bekämpfung der parlamentarischen Korruption

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 17/13070

am Dienstag, dem 24. August 2021
14.00 bis 16.00 Uhr, Plenarsaal

Tableau

eingeladen	Redner/-innen Weitere Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Transparency International Deutschland e.V. Norman Loeckel Berlin	Norman Loeckel <i>(per Videozuschaltung)</i>	17/4163
Bund der Steuerzahler NRW e.V. Rik Steinheuer Düsseldorf	Rik Steinheuer	17/4149
Professor Dr. Klaus Ferdinand Gärditz Lehrstuhl für Öffentliches Recht Universität Bonn Bonn	Keine Teilnahme	nein
Professor Dr. Fabian Wittreck Instituts für Öffentliches Recht und Politik Universität Münster Münster	Keine Teilnahme	nein
Professor Dr. Gernot Sydow, M.A. Institut für internationales und vergleichendes öffentliches Recht Universität Münster Münster	Professor Dr. Gernot Sydow	17/4127
Gesellschaft für Fortschritt in Freiheit e.V. Tomas Spahn Köln	Tomas Spahn <i>(per Videozuschaltung)</i>	17/4130
LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V. Timo Lange Köln	Annette Sawatzki <i>(per Videozuschaltung)</i>	17/4159

eingeladen	Redner/-innen Weitere Teilnehmer/-innen	Stellung- nahme
Professor Dr. Christoph Gusy Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsge- schichte Bielefeld	Professor Dr. Christoph Gusy <i>(per Videozuschaltung)</i>	17/4108