

Anhörung am 28. August 2014
Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen,
Drucksachen 16/5745 und 16/6124

von
Wolfgang Löwer



Das Thema „Transparenz“ für Abgeordneten-Einkünfte aus Tätigkeiten neben dem Mandat setzen einige grundsätzliche Überlegungen voraus, die gegenwärtig kaum mehr angestellt werden, aber eigentlich unverzichtbar sind.

Es geht um das *Bild des Abgeordneten* und die Frage, wie das Abgeordnetenrecht gestaltet sein sollte unter dem Gesichtswinkel, zu Mandatsbewerbung Bereite auch gewinnen zu können. Dazu entfalte ich zwei Themenblöcke:

I.

1. Das Demokratieprinzip (Art. 2 i.V.m. Art. 30 LV) *fordert* solche Transparenzregeln nicht (was nicht zugleich heißt, dass sie nicht gleichwohl verfassungsrechtlich zulässig sein können). Sie entstehen als Forderung erst bei einem bestimmten Parlamentsleitbild – dem Vollzeitabgeordneten mit hinreichender Diätenausstattung.

2. Dieses ist allerdings im Demokratieprinzip nicht normativ angelegt. Das zeigt sich, wenn man zur Kenntnis nimmt, dass das demokratische Prinzip für alle Ebenen der Volksvertretung identisch ist: Das Volk muss im Bund, den Ländern und den Gemeinden eine Vertretung haben.

Für die gemeindliche Ebene ist evident, dass die gewählten Mandatsinhaber ihre wirtschaftliche Existenz außerhalb des Mandats als Volksvertreter sichern müssen; die berufliche Tätigkeit wird nicht als potentiell die Unabhängigkeit der Mandatsausübung beeinträchtigend wahrgenommen. Da auf gemeindlicher Ebene exekutive Aufgaben wahrgenommen werden, also auch Individualinteressen berührt sein können, gibt es entsprechende Befangenheitsregeln, die dem Recht der Volksvertreter für das Volk im Land und Bund fremd sind, weil Gesetzgebung nicht „in sua causa“ geschieht, nicht einmal, wenn es um Diäten etc. geht. Deshalb ist sogar im Gemeinderecht die Befangenheitsregel auch wieder gelockert, wenn es um (exekutive) Rechtssetzung geht: keine Befangenheit wegen bloß gruppennütziger Betroffenheit.

3. Der Grund für das Fehlen der Kategorie ‚Befangenheit‘ liegt für die staatsverfassungsrechtliche Ebene im verfassungsrechtlichen Vertrauensprinzip, das Art. 30 LV (und auch Art. 38 GG) zugrunde liegt: Wir trauen den Mandatsinhabern zu, dass sie rollendifferenziert agieren: In der Mandatsausübung sind sie frei, (strafrechtsgeschützt) unabhängig von Aufträgen und Weisungen; dem Freiheitsbegriff der Mandatsausübung liegt die Zurückgeworfenheit des Abgeordneten auf seine eigenen Überzeugungsbildung zugrunde („Gewissen“), die sich allerdings als kompetentiell gebunden darstellt: Orientierung ist das vom Abgeordneten erkannte Gemeinwohl für das ganze Volk. Prüfbar sind die Ergebnisse der Mandatswahrnehmung nicht, wie am sinnfälligsten die Unverantwortlichkeit („Indemnität“) des Abgeordneten zeigt (Art. 47 LV). Diese Bindung ist Rollenerwartung der Verfassung, die gerade akzeptiert, dass das System der „Kollektivvertretung“ in seiner Qualität (auch) da-

von abhängt, dass Abgeordnete die Erfahrungen aus ihrer Rolle in der bürgerlichen Existenz einbringen, sich in der Rolle der Mandatsausübung aber allenfalls mitprägen, aber nicht determinieren lassen.

4. Beruf und Mandat sind nicht unvereinbar, wie neben dem Beispiel des Kommunalrechts auch das unter der Geltung der Landesverfassungen nicht unbekanntes Teilzeitmandat zeigt. Dass der Landesparlamentarismus in allen Bundesländern als *Vollzeitparlamentarismus praktiziert* wird - normativ vorgegeben ist das nicht -, ist keineswegs zwingend. Die Vollzeitstruktur folgt i.Ü. aus Faktizität (wenn man an ein Land der Größe Nordrhein-Westfalens denkt) - nicht aus Normativität. Im (*demokratisch unbedenklichen*) *Teilzeitparlamentarismus* (zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Teilzeitmandats s. BVerfGE 102, 224 (240)) hat der Abgeordnete aber *notwendig* einen Beruf neben dem Mandat, weil wegen der dann fehlenden Vollalimentation die berufliche Tätigkeit akzeptiert werden muss. Beruf und Mandat entspricht dann dem Regelleitbild.

5. Rechtlich akzeptiert übrigens sogar der Vollzeitparlamentarismus den Beruf neben dem Mandat: Der Hochschullehrer darf mangels Weisungsbindung wegen seiner Unabhängigkeit sogar als Beamter sein Hochschullehreramt weiter ausüben; das Abgeordnetenmandat ist vereinbar mit dem Amt des Ministers, des Ministerpräsidenten und des parlamentarischen Staatssekretärs. Nebenbei: In der BT-Drs. 15/5671 S. 4 (Begr. zu § 44a Abs. 2 AbgG („Mittelpunktregelung“)) liest man dazu einen Satz, den man nur als blühenden staatsrechtlichen Nonsens bezeichnen kann: Die Übernahme eines Regierungsamtes stehe der Mittelpunktregelung nicht entgegen. „Denn das Regierungsamt ist Teil des mit dem Mandat verbundenen

öffentlichen Amtes eines Abgeordneten." Der Minister ist also in seiner Rolle auch immer Abgeordneter und der Abgeordnete auch immer in der Rolle des Ministers! Auch hier fehlt die Fähigkeit in Rollendifferenzen zu denken. Die normative Mittelpunkt-Forderung für die Mandatsausübung erklärt nicht, wieso es für einzelne Mandate zulässig ist, einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen, die faktisch zwingend mit der Mittelpunkt-Forderung unvereinbar ist.

6. Schließlich ist das *normative Leitbild der Verfassung* nicht der Abgeordnete, der keiner beruflichen Tätigkeit nachgeht, wie ganz eindeutig Art. 46 LV zeigt: Abgeordnete dürfen in ihrer wirtschaftlichen bürgerlichen Existenz, die sie in ihrem Beruf gefunden haben, nicht beeinträchtigt werden. Es gilt das Benachteiligungs- und das Entlassungs- und Kündigungsverbot. Im guten Fall hat der Mandatsinhaber einen Beruf. Ihn beizubehalten (natürlich wird er ihn faktisch nicht genauso ausüben können, wie in mandatsloser Zeit) macht ihn gegenüber dem politischen Betrieb ein Stück unabhängiger, als er ohne Beruf wäre.

7. Immerhin führt die Analyse des verfassungsrechtlichen Leitbildes für den vorgelegten Gesetzesentwurf zu einem konkreten Ergebnis. § 16 Abs. 4 E führt jetzt zu einer Offenlegungspflicht einer möglichen Befangenheitslage: eine monetär bedingte Interessenverknüpfung soll offengelegt werden. Hinzukommt, dass die monetären Interessen im Abgleich mit anderen Interessensprägungen keineswegs zwingend die intensivste Bindung entfalten. Ideelle Verknüpfungen – was ist mit dem Abgeordneten, der ehrenamtlicher Vorsitzender des Tierschutzbundes ist und über die Frage der Verbandsklage im Tierschutzrecht entscheiden soll – sind häufig

verhaltensleitender als monetäre Interessen. Sie müssten konsequenterweise dann hier auch erfasst werden. Das zeigt im Übrigen, dass sich der Landtag mit solchen Regelungen auf eine schiefe Ebene begibt, mal wird Vertrauen geschenkt (ideell), mal scheint Misstrauen angebracht (monetär), obwohl die Unabhängigkeit ideell wie monetär eingeschränkt sein kann.

Was mit der Offenlegung geschehen soll, bleibt ungesagt. Jedenfalls wird in Zweifel gezogen, dass einzelne Abgeordnete dem verfassungsrechtlichen Rollenverständnis genügen können, weil sie oder ihr Arbeitgeber ein wirtschaftliches Interesse am Gegenstand der Ausschuss-Behandlung haben. Verfassungsrechtlich gibt es aber die Kategorie der Befangenheit nicht (aus den oben angeführten Gründen). Die anderen Ausschussmitglieder in die Lage zu versetzen, das Verhalten des Abgeordneten im Ausschuss im Lichte der offengelegten Interessenverknüpfung besonders zu würdigen, ist kein mit der Gleichheit der Mandatsinhaber kompatibler Gesetzeszweck.

8. Befangenheit ist eben keine Kategorie, um Abgeordnetenverhalten zu steuern. Das zeigt sich im Übrigen auch darin, dass der Landtag sogar Gesetze in sua causa (Diätenregelung) selbst erlassen muss. Auch insofern traut die Verfassung den Abgeordneten zu, dass sie dem vorausgesetzten Rollenverständnis genügen können. Hans Hugo Klein hat recht: Befangenheitsvorschriften sind im Parlamentsrecht unanwendbar (in: Maunz/Dürig, GG, Art. 48 Rn. 149 u. 150 m. w. Nachw.).

II.

1. Was den Gesetzesentwurf insgesamt anbelangt, liegt auf der Hand, dass der Gesetzgeber sich den realen Problemen der Gefährdung der Unabhängigkeit der Mandatsausübung stellen darf, um unzulässigen Einwirkungen Dritter im Zusammenwirken mit einem Abgeordneten vorzubeugen. Ein zulässiges Mittel dazu ist gewiss Transparenz, so dass das Anliegen des Gesetzes unabhängig davon, in welcher Intensität die Faktizität das oben beschriebene verfassungstextliche Leitbild des Abgeordneten verschoben hat, verfassungsrechtlich rechtfertigungsfähig ist (krit. zur soziologischen Überwältigung der rechtlichen Konstruktion des Abgeordnetenmandates Hans Hugo Klein, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 38 Rn. 223a-c). Darin stimmen alle 8 Richter des Bundesverfassungsgerichts in der Leitscheidung zum Thema (BVerfGE 118, 277) überein. Das gilt aber nur für die Grundprämisse „Der Wähler muss wissen, wen er wählt“, (BVerfGE 118, 277 (353) und 377, 384). Angesichts des geringen Einflusses, den der Wähler wegen des 1-Stimmen-Rechts in NRW auf das wählbare Personal hat, ist der Satz aber auch etwas „blauäugig“. Jedenfalls das Moment, den Landtag als vertrauenswürdige Institution zu stärken, rechtfertigt Transparenzanforderung.

2. Es ist also eine Frage nach dem zulässigen Maß, nicht nach der Zulässigkeit des „ob“ einer Transparenzregelung. Für diese Frage nach dem Maß ist allerdings das Leitbild, das oben I beschrieben ist, der das Maß mitbestimmenden Faktor. Und genau darin besteht der 4 : 4 Dissens in BVerfGE 118, 277.

3. Was nun Art und Maß betrifft, ist pragmatisch im Blick auf das präjudizielle Gewicht bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen (unmittelbar entfaltet sie für das Landesverfassungsrecht (wohl) keine Bindungswirkung, obwohl die Transmissionsreichweite von Art. 28 Abs. 1 GG seit dem 1. Diätenurteil schwer einzuschätzen ist) angesichts ihres 4 : 4 Dissenses klar, dass jede über die bundesrechtliche Regelung hinausgehende Transparenzanforderung verfassungsrechtlich heikel ist. Auf einigermaßen gesichertem Terrain bewegt sich der Landtag nur innerhalb der danach „soeben“ akzeptierten Eingriffsintensität. Der Landtag geht darüber deutlich hinaus.

4. Bedenken bestehen jedenfalls gegen den neuen § 16 Abs. 2 S. 6 E, der in seiner betragsmäßigen Anknüpfung völlig vernachlässigt, dass es sich bei der außermandatarischen Betätigung um grundrechtlich geschützte Verhaltensweisen geht, wie die „anderen vier“, in BVerfGE 118 verdeutlicht haben. Anzunehmen, der Bürger wolle wissen, ob ein Abgeordnete z.B. 100,- € Aufwandsentschädigung für ein Engagement im wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Bereich erhalten hat, ist abwegig. Der Verzicht auf jegliche Pauschalierung nach dem Vorbild des Bundesrechts ist verfassungsrechtlich hoch problematisch. Der Detailgrad der Informationen, der auch Dritte erfasst, scheint mir zu hoch, weil es doch immer nur darum geht, dem Verdacht der Unsachlichkeit zu begegnen um die Vertrauensfähigkeit des Landtags als Institution zu gewährleisten. Die Durchsetzung der Mittelpunkt-„Theorie“ darf hingegen nicht im Zentrum der Überlegungen stehen, weil die Berufstätigkeit des Abgeordneten neben dem Mandat verfassungsrechtlich gerade zulässig ist.

Bezüge, die kein „Gefährdungspotential“ haben, müssen „aussortiert“ werden; warum soll der Abgeordnete als Buchautor z.B. seine „Tantiemen“, also das Autorenhonorar, deklarieren müssen? Welche Unabhängigkeitsgefährdung soll damit abgewendet werden?

5. Transparenz ist als Voraussetzung für Vertrauensfähigkeit wichtig, aber kein Selbstzweck. Die Regelung darf angesichts des normativen Leitbildes nicht dazu führen, dass das Bestreben für nicht dem öffentlichen Dienst Zugehörige ein Abgeordnetenmandat bei Fortbestand beruflicher Tätigkeit (dass sie sachlich nicht in solchem Umfang beibehalten werden kann, wie ohne Mandat, ist selbstverständlich) anzunehmen, aus deren Sicht negativ konnotiert ist mit der Folge, dass von der Bereitschaft zur Mitwirkung im politischen Prozess als Abgeordneter abgeschreckt wird. Auch der Parlamentsgesetzgeber sollte sich gewissermaßen an das Behinderungsverbot halten.

Bonn, am 27. August 2014

Prof. Dr. Wolfgang Löwer