

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

**Prof. Dr. Christoph Gusy**  
Universitätsstr. 25  
33615 Bielefeld  
Tel.: 0521/1064397  
christoph.gusy@uni-bielefeld.de  
www.jura.uni-bielefeld.de

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/4108**

A05, A14

## **Anhörung des Hauptausschusses des Landtags NRW (24.8.2021)**

Zum Gesetzentwurf der SPD (**LT-Drs. 17/13070**)

zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz u.a.

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

## **Zusammenfassung:**

**Der vorgelegte Entwurf ist geeignet, das Transparenzniveau für die Tätigkeit der Landtagsabgeordneten zu erhöhen und so folgt so einem wichtigen verfassungsrechtlichen und politischen Anliegen.**

**Teilweise gleicht der Entwurf das geltende Landesrecht den neu gefassten bundesrechtlichen Bestimmungen an. Teilweise bleibt es aber auch hinter ihnen zurück bzw. weicht von ihnen ab. Diese Unterschiede sollten nochmals auf ihre sachliche und rechtliche Begründbarkeit überprüft werden.**

**Transparenz ist ein Anliegen für den Staat insgesamt, nicht allein für die Parlamente. Hier stellen sich über den vorgelegten Entwurf hinaus weitere Rechtssetzungsaufgaben für die Zukunft.**

**Die Anzeige-, Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten sollten stets auf ihre Eignung und Verhältnismäßigkeit überprüft werden. Abgeordnete dürfen dabei nicht überfordert werden. Hier gilt es insbesondere bei Angaben zu „Euro und Cent“, den dadurch erhöhten Mehrwert für den legislativen Fußabdruck zu begründen.**

## **I. Vorbemerkung: Limitierte Transparenz als Rechtsprinzip des Bundes- und Landesrechts.**

a)

Limitierte Transparenz ist – ungeachtet mancher Kontroverse im Verfassungsrecht und beim Bundesverfassungsgericht<sup>1</sup> – inzwischen als allgemeines Rechtsprinzip des Parlamentsrechts sowohl im Bundes- als auch im Landesrecht NRW anerkannt. Seine Ausgestaltung namentlich in den Abgeordnetengesetzen von Bund und Ländern ist allerdings nicht einheitlich. Die Grundidee schwankt zwischen zwei Polen: Einerseits dem Ausgangspunkt, dass (gewisse) Tätigkeiten auch gegen Entgelt neben der Mandatsausübung zulässig bleiben soll; ein allgemeines Verbot bezahlter Nebentätigkeiten ist in Deutschland kein Anliegen des geltenden Rechts. Andererseits dem Ausgangspunkt, Interessenkonflikte zu verhindern oder möglichst offensichtlich zu machen. Der letztere Ausgangspunkt mündet in den Transparenzgedanken, der erste in dessen Begrenzung. Der Abgeordnete ist eben oftmals nicht nur Abgeordneter, sondern daneben immer auch noch ein Stück Privatperson mit den dort anwendbaren Grundrechten. Dieses Nebeneinander ist jedenfalls ein denkbarer und zulässiger Ausgangspunkt, der aber eben nicht nur Interessenabgrenzung, sondern auch -kollisionen begründen kann. Man kann jenes Leitbild diskutieren und daraus andere Schlussfolgerungen ableiten. Ob dies grundgesetzlich zulässig wäre, bliebe zu diskutieren. Aber solange es politisch nicht gewollt und verfassungsrechtlich nicht geklärt ist, entsteht für das geltende Recht notwendig eine gewisse Kompromissnotwendigkeit. Ge-

---

<sup>1</sup> Dazu BVerfGE 118, 277; Groh, DVBl 2012, S. 1064, 1069 ff.

wollt ist einerseits ein gewisses Maß an Transparenz und andererseits ein gewisses Maß an Grenzen der Transparenz. Dem entspricht die Ausgestaltung der Regelungen in Bund und Land sowohl für die geltenden Regelungen als auch für die zukünftigen Regelungen.

Die gegenwärtig geltenden Regelungen in Bund und NRW, deren Basisannahmen auch für die Zukunft nicht grundlegend abgeändert werden soll, basieren auf 3 Grundideen:

1. Allgemeinen Antikorruptionsbestimmungen im staatlichen Bereich, sie finden sich im StGB und gelten partiell auch für Abgeordnete,
2. Speziellen Regelungen zu Interessenkollisionen für Abgeordnete (wie etwa das Verbot der Annahme von Spenden oder bestimmter beruflicher Tätigkeiten während der Mandatszeit),
3. Speziellen Transparenzregelungen gerade für Abgeordnete.

Dass die Verfolgung teils nebeneinander stehender, teils einander ergänzender Regelungsanliegen unterschiedliche Ausgestaltungen erfordert, liegt nahe. Insbesondere bleibt festzuhalten: Die Ziele können nicht einfach ineinander aufgehen. Illegale Korruption wird immer verschleiert werden, da die Beteiligten andernfalls strafbar würden.<sup>2</sup> Lobbyismus neigt dazu, im Verborgenen zu wirken: Hier geht es regelmäßig darum, Ziele zu verfolgen, die sich in der öffentlichen demokratischen nicht oder so nicht durchsetzen würden. Ansonsten bräuchte man den Aufwand nicht. Deshalb ist er durch Transparenzregelungen nur schwer erreichbar. Dies alles spricht nicht gegen Transparenz, sollte aber dazu führen, die Erwartungen an ihre Leistungen realistisch

---

<sup>2</sup> Sie unterliegt im Transparenzrecht für Zeugen und Dritte sogar besonderen Einschränkungen (§ 45 Abs. 4 S. 1 Bund, § 16a Abs. 5 Land).

zu halten. Sie kann es System schaffen, in welchem bestimmte als weniger demokratisch angesehene Verhaltensweisen eher offengelegt werden könne als ohne Transparenz. Und sie kann präventiv dazu führen, dass bestimmte Umgehungsformen unterbleiben werden.

Kurz: Transparenz ist ein richtiges und wichtiges Anliegen auf dem Weg zu verwirklichen von Demokratie als einem offenen und fairen Prozess. Zugleich kann sie diesen zwar ein Stück weit, aber nie völlig erreichen. Der

Im vorliegenden Entwurf geht es um die Regelungskomplexe 2 und 3. Für ihn hat das Land - im Unterschied zum allgemeinen Strafrecht – auch die Gesetzgebungskompetenz. Die parallelen Regelungen für den Bundestag sind soeben nachjustiert worden.<sup>3</sup> Der hier vorgelegte Entwurf für das Land intendiert ersichtlich überwiegend eine partielle Angleichung des Landes- an das Bundesrecht. Aber selbst wenn er angenommen werden sollte, verbleiben weiterhin rechtliche Unterschiede.

b)

Zudem sind aber auch gewisse Grenzen des Transparenzgedanken zu sehen. Der Abgeordnete ist nicht immer nur und ausschließlich Abgeordneter, er hat auch sein „privates“ Leben, das grundrechtlich geschützt ist. Z.T. wird dieses im geltenden Recht sogar ausdrücklich anerkannt, wenn etwas Berufs- oder Arbeitsverhältnisse nicht allein wegen der Kandidatur oder Mandatsübernahme gekündigt werden dürfen. Zudem ist anerkannt, dass die Abgeordneten neben dem politischen Leben in den Gremien, Foren und Plenen auch die soziale und

---

<sup>3</sup> Ausführlich BT-Drs. 19/28784 v. 20.4.2021.

berufliche Wirklichkeit nicht aus den Augen verlieren sollten. Und schließlich gilt es, Vorsorge zu erhalten auch für die Zeit nach dem – durch die Wahlperiode begrenzten – Mandat. Richtigerweise steht das Mandat im Mittelpunkt der Abgeordnetentätigkeit (§ 16 NRWAbgG), es ist aber nicht alles. Ein Transparenzinteresse, das in hohe Maß aner kennenswert ist daher stets mit dem Schutz der privaten – auch: privaten beruflichen- Sphäre der Abgeordneten abzuwägen. Die schließt den „gläsernen Abgeordneten“ aus.

Eine andere Grenze der Transparenzpflicht sollte die Leistungsfähigkeit der Abgeordneten sein, die eben zentral Abgeordneten und daneben vielleicht noch einer beruflichen Tätigkeit nachgehen. Sie sollten gegen Überforderung und die daraus resultierenden ggf. rechtlichen und politischen Sanktionsinstrumentarien geschützt werden (dazu u. III 2).

Das Transparenzgebot unterliegt so rechtlichen Grenzen auch aus GG und LV. Es ist ein abzuwägender, kein absoluter Wert. Geboten ist nicht „totale“ Transparenz, sondern sachgerecht abgewogene und limitierte Transparenz.

c)

Die Umsetzung jener Kompromissnotwendigkeiten in den geltenden Gesetzen ist von z.T. gegenläufigen rechtlichen Vorgaben, aber auch von divergierenden politischen Interessen und einigen politischen Widerständen geprägt. Dies wirkt sich nicht nur auf Regelungsanlässe und –zeitpunkte, sondern auch auf die Inhalte der Normen aus. Sie sind von äußeren Anlässen motiviert und geprägt und daher recht de-

fensiv. Es fehlt die durchgängige Leitidee. Stattdessen folgt das Recht regelmäßig politisch schlagzeilenträchtigen Skandalen, deren Wiederholung verhindert werden soll. Solche Reaktionen reichen aus - bis zum nächsten Skandal. Auslöser der jüngsten Neuregelungsbestrebungen im Bund – und ersichtlich auch des vorliegenden Entwurfs - waren namentlich drei schlagzeilenträchtige Ereignisse:

- Die Umgehung des Verbots von Nebeneinkünften durch die Einräumung von Aktienoptionen durch einen Bundestagsabgeordneten,
- Die Ausnutzung von politischen Verbindungen, welche auch durch das Abgeordnetenmandat begründet wurden, zu Beratungs- und geschäftlichen Zwecken in der Corona-Pandemie,
- Die nachträgliche Entdeckung unvollständiger oder verspäteter Anzeigen von Nebeneinkünften durch einzelne Bundestagsabgeordnete.

Der anlass- und fallbezogenen Regelungsmotivation entspricht der Eindruck einer manchmal gewissen Einzelfallbezogenheit und geringer innerer Abgestimmtheit der getroffenen Regelungen, deren Systematisierung nur langsam voranschreitet. Von daher ist das geltende Recht eher punktuell angelegt.

## II. Der vorliegende Entwurf

Der Entwurf<sup>4</sup> ist erkennbar den bundesrechtlichen Neuerungen verpflichtet, den er textlich z.T. bis in den Wortlaut folgt. Er intendiert eine gewisse Verbesserung und Klärung der geltenden Transparenzregelungen im Land. Insoweit ist er dem Transparenzziel verpflichtet. An einigen Stellen weicht er von den bundesrechtlichen Neuerungen ab, an anderen geht es über sie hinaus. Das Ziel und der Weg sind richtig, doch sind es kleine Schritte. Der Entwurf ist daher nur eingeschränkt geeignet, die Regelungsvielfalt und –unübersichtlichkeit zu vermeiden.

### 1 a)

§ 16 Abs. 1 S. 3 passt die Rechtslage im Land der Regelung des § 44 Abs. 3 S. 1 im Bund an. Er ist ersichtlich darauf ausgelegt, Interessenkonflikte und mandatsbedingte Vorteile durch Beratungstätigkeit zu vermeiden. Die Vorschrift enthält einige unbestimmte Rechtsbegriffe („in unmittelbarem Zusammenhang“), welche Fragen offenlassen: Wie lassen sich mandatsbezogene von parteipolitisch begründeten Zusammenhängen bei der Interessenwahrnehmung unterscheiden? Nicht viel klarer wird die Frage auch bei der Auslegung des gleichlautenden Bundesrechts. Die Autoren scheinen gewusst zu haben, was sie meinten. Doch kommt dies im Text nicht sehr klar zum Ausdruck.

### 1 b)

§ 16a Abs. 2 S. 5 geht über § 44a Abs. 2 S. 4 BundAbgG insoweit hinaus, als im Land jede „Entgegennahme“ von Spenden untersagt werden soll. Im Bund hingegen soll dies für Spenden gelten, welche bei der oder dem Abg. verbleiben. In beiden Kontexten dürfte geklärt sein:

---

<sup>4</sup> Die Stellungnahme folgt hier der Gliederung des Entwurfs einschließlich der dort zugrunde geltenden Abschnittszählung.



Die Entgegennahme ist unzulässig, weil die entgegennehmenden Person Abg. ist; d.h. unabhängig davon, ob ihr die Spende „als Abg.“ oder als Parteipolitiker gewährt wird. Im Land stellt sich damit die Frage, ob ein Handeln der Abg. als bloßer Durchlaufposten bereits eine „Entgegennahme“ darstellt, wenn er das Geld alsbald an die dafür eigentlich vorgesehene Stelle (z.B. Partei) weiterleitet.

2 a)

aa) Der Änderungsvorschlag zu § 16a Abs. 1 Nr. 1 NRWAbgG reagiert auf konkrete Vorfälle im Bundestag. Dies wird schon im Wortlaut deutlich. Im Bundesrecht ist stattdessen davon die Rede, dass denen MdB Während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft ... bestimmte Vermögensvorteile zugewendet werden sollen“ (§ 45 Abs. 2 Nr. 5 NRWAbgG). Dies ist abstrakter formuliert und umfasst auch Aktienoptionen. Damit wird vermieden, dass statt Aktienoptionen andere gleichartige Vermögenszusagen gemacht werden, die allerdings wirkungsgleich sind. Sie wären vom Landesrecht nicht erfasst und würden daher die nächste Änderung nach sich ziehen. Hier ist das Bundesrecht überlegen, der allgemeine Text des Bundesrechts könnte für das Land ergänzt werden durch das konkrete Beispiel des Verbots von Aktienoptionen.

bb), cc) Die Nummern enthalten Präzisierung des geltenden Rechts. Etwas schwierig zu bestimmen ist allerdings der verbleibende Sinn des § 16a Abs. 2 Nr. 4 NRWAbgG, wenn dort erhaltene Spenden anzugeben sind. Deren Empfang soll ja nach § 16a Abs. 2 S. 5 (o. Nr. 1 b) in Zukunft unzulässig sein. Entweder sind sie dann unzulässig (und daher nicht zu veröffentlichen) oder aber zu veröffentlichen (und daher

zulässig). Eine Veröffentlichung unzulässigerweise entgegengenommener Spenden dürfte kaum in Betracht kommen.

Nr. 2 b)

Der Änderungsvorschlag zu § 16a Abs. 2 Nr. 7 passt die Regelung dem § 45 Abs. 2 Nr. 6 BundAbgG an.

Nr. 2c)

Auch hier findet sich eine Klarstellung und Konkretisierung hinsichtlich der Ausnahmen von der Anzeigepflicht.

Nr. 3 a), b)

Die Veröffentlichungspflicht knüpft an die Anzeigepflicht an und wird hier näher präzisiert. Sie weicht sowohl vom Bundesrecht (§ 47 BundAbgG) als auch vom bisherigen Landesrecht (§ 16c Abs. 3 NRWAbgG) ab. Die „betragsgenaue“ („nach Euro und Cent“) Veröffentlichungspflicht setzt eine betragsgenaue Anzeigepflicht voraus. Darin liegt eine erhebliche Präzisierung und Verschärfung der den Abgeordneten obliegenden Anzeige- und Publikationspflichten.

Man kann die Frage stellen, worin der für die Transparenz erzielte Mehrwert solcher Veröffentlichungen gegenüber limitierten Pauschalierungen bestehen soll, wie sie etwa § 16c Abs. 3 NRWAbgG enthält. Ob durch die exakten Beträge Interessenverflechtungen und –kollisionen wirklich genauer sichtbar werden, ist eine schwer zu beantwortende Frage. Dies könnte Fragen nach der Erforderlichkeit, jedenfalls aber der Zumutbarkeit damit bewirkter Eingriffe in die Rechte

der Abgeordneten begründen. Und das Irrtumsrisiko steigt dadurch erst recht.

Nr. 3c)

Hier werden redaktionelle Präzisierungen des geltenden Landesrechts eingefügt, welche Umgehungstatbeständen entgegenwirken sollen. Sie dienen der Rechtsklarheit.

### **Zwischenergebnis:**

Der vorgelegte Entwurf weist in die richtige Richtung. Fortentwicklung der Transparenzvorschriften unter Wahrung vorgegebener Grenzen ist eine sachgerechte Reaktion auf die jüngeren Neuregelungsanlässe namentlich auf der Bundesebene. Wo er vom Bundesrecht abweicht oder hinter ihm zurückbleibt (s.o. II), sollte nochmals geprüft werden, ob diese Besonderheiten von der Sache oder den rechtlichen Vorgaben geboten ist.

### **III. Offene Fragen**

Damit sind aber noch nicht alle Fragen gelöst. Es soll hier nur auf 3 Aspekte hingewiesen werden.

1.

Der interessante § 49 BundAbgG, welcher sich auf Interessenkollisionen bei der Ausschussarbeit bezieht, sollte auch für NRW erwogen

werden. Zwar sind mir vergleichbare Zu- oder Missstände im Land nicht bekannt, wohl aber aus anderen Bundesländern, wo es derartige Interessen“verknüpfungen“ bisweilen gegeben hat.

2.

Parlamentsarbeit ist nicht allein auf der Welt. Zahlreiche parlamentarische Arbeiten finden ihren Anfang, ihre Begleitung oder ihren Abschluss auch in der Exekutive. Sie wirkt gesetzesvorbereitend, Fragen beantwortend, Kontrolle ermöglichend oder verhindernd, Öffentlichkeit herstellend oder ausschließend. Dadurch wird die Parlamentsarbeit, die ohnehin stärker im Fokus der Öffentlichkeit steht als die Arbeit von Ministerien und Behörden, gerahmt und kontextualisiert.

Das gilt nicht nur für die Parlamentsarbeit, sondern auch für die Lobbyarbeit. Aus der EU- und der Bundesebene ist hinlänglich bekannt, was ceteris paribus auch in den Ländern gilt: Wesentliche Teile der Beeinflussung parlamentarischer Entscheidungen findet im Vorfeld statt. Hier ist nicht nur das Entdeckungsrisiko geringer. Hier ist es auch möglich, durch geschickten Lobbyismus die Aufmerksamkeit und die Gegenstände der Parlamentsarbeit zu lenken. Was nicht in das Parlament kommt, hat dann nahezu keine Chance, dort auch diskutiert zu werden. Dann gibt es allzu oft: „Alternativen: keine“. Die verbandsgesteuerte Vorfeldarbeit mindert das Entdeckungsrisiko und erhöht die Durchsetzungschancen.

Effektiver Lobbyismus fängt nicht bei der Volksvertretung an; im Gegenteil gilt regelmäßig: Der Lobbyist, der sich an das Parlament wenden muss, hat schon verloren.

Transparenz und Korruptionsbekämpfung sind so Aufgaben, die weit über das Parlament und die Abgeordneten hinausreichen. Insoweit sind die hier vorgelegten Ansätze zu begrüßen, gehen aber zugleich an wichtigen Fragen vorbei. Es gilt, auch die vorgelagerten Einflusswege und –mechanismen in den Blick zu nehmen und hier sachwidrige Einflussnahmen zu minimieren. Das ist eine Aufgabe, welche über den Geltungsbereich der AbgGe in Bund und Ländern weit hinausgeht. Und sie geht auch über den Themenbereich unserer Anhörung weit hinaus. Doch sollte nicht aus dem Blickfeld geraten: Wer die Spitze des Eisbergs sichtbar macht, hat den Eisberg noch lange nicht im Blick. Hierauf ein Augenmerk zu lenken wird eine Zukunftsaufgabe des Landtags sein – auch über die Legislaturperiode hinaus.

3.

Ein Weiteres kommt hinzu, auch wenn es gegenläufig scheint. Schon in der Anhörung 2014 habe ich mich dagegen ausgesprochen, die Abg. mit Transparenzpflichten zu überfordern.

Ein Abgeordneter ist keine Steuerberatungsbüro. Er hat andere, weit über Buchhaltungs- u.a. –aufgaben hinausgehende Verpflichtungen. Das Bundesrecht thematisiert einzelne dieser Fragen in § 48 Abs. 1 BundAbgG jedenfalls für einen Teilbereich der .geldwerten Zuwendungen an Abgeordnete.

Melde- und Transparenzpflichten, die über das zur Herstellung hinreichender Klarheit von der Einflussnahme auf die Parlamentsarbeit hinausgehen, sind m.E. unter dem Aspekt der Erforderlichkeit und der

Verhältnismäßigkeit genauer zu betrachten. Melde- und Transparenzpflichten auf „Euro und Cent“ sind m.E. unter diesem Aspekt nicht leicht zu rechtfertigen. Für den „legislativen Fußabdruck“ sind sie jedenfalls nicht notwendig. Sie erhöhen bei den Abgeordneten den Buchführungs- und Selbstüberwachungsaufwand ganz erheblich. Sie erhöhen das Irrtumsrisiko und das Risiko medialer Ausschlichtung solcher Irrtümer. Auch hier gilt m.E.: Transparenz ist gut und wichtig, limitierte Transparenz aber auch! Solange die Abgeordneten nahezu die einzigen Amts- und Mandatsträger sind, die über alles ggf. öffentlich Rechenschaft ablegen müssen, sollte man die von ihnen erwartete Tugend ebenso wie den von ihnen zu treibenden Aufwand ebenso wie die ihnen obliegenden Rechtspflichten nicht überspannen.

Ganz in diesem Sinne habe ich schon im Jahr 2014 die gestuften Angaben nach § 16c Abs. 3 NRWAbgG für ausreichend und sachgerecht behalten – als amtierende Parteivorsitzende noch nicht betroffen waren. Jedenfalls halte ich die Regelung nach wie vor für ausreichend und nicht änderungsbedürftig. Eine Transparenzpflicht nach Euro und Cent wäre wohl unverhältnismäßig und wegen ihrer auch publizistischen Folgewirkungen für kaum zumutbar.

Bielefeld, den 15.7.2021

(Christoph Gusy)