

## Gutachterliche Stellungnahme betr. DrS.17/13070 LT-NRW

### „Gesetzentwurf der Fraktion SPD Gesetz zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz und zur Bekämpfung der parlamentarischen Korruption“

vorgelegt durch Dipl.Pol. Tomas M. Spahn, Prof. i.P Clearwater FI

#### Vorab:

Korrekt beschrieben handelt es sich bei DrS 17/13070 nicht um einen Gesetzentwurf, sondern um einen Antrag zu Änderungen an einem bestehenden Gesetz „Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen – AbgG NRW“. Dieses bringt es mit sich, die ursprüngliche Grundlage des Antrags in die Betrachtung einzubeziehen.

Der Antragsteller begründet sein Änderungsbegehren wie folgt:

*„Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger ist das Fundament des deutschen Parlamentarismus. Bereits der Verdacht, dass Abgeordnete ihr Mandat missbraucht haben könnten, um eigene monetäre Interessen zu verfolgen, stellt einen erheblichen Vertrauensbruch dar. Deutschland wurde auch schon in den Jahren 2016, 2019 und 2020 wegen der bisherigen Untätigkeit des Deutschen Bundestages bei der Reform dieser Regeln mehrmals von der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO) gerügt. Das Ansehen des deutschen Parlamentarismus hat die letzten Jahre sowohl national als auch international erhebliche Schäden erlitten. Durch zahlreiche Ereignisse in Bezug auf unlauteren Lobbyismus und Nebeneinkünfte von Abgeordneten von Bund und Ländern wurde die Effektivität der geltenden parlamentarischen Transparenzregeln und sonstigen Antikorruptionsmaßnahmen mehrmals infrage gestellt. Auch ist das geltende Regelwerk über die Transparenzregeln für Landtagsabgeordnete unübersichtlich und intransparent geregelt.“*

Der Antragsteller geht demnach davon aus, dass ein Missbrauch des Abgeordnetenmandats vorliegt, sobald der Abgeordnete mit den Möglichkeiten dieses Mandats eigene monetäre Interessen verfolgt. Er folgt damit der Auffassung, dass die Abgeordnetentätigkeit dem Grunde nach ehrenamtlich nicht im Sinne des eigenen Nutzens, sondern im Sinne des Gemeinwohleresses wahrzunehmen ist, beschränkt dabei jedoch diesen Nutzen auf „eigene monetäre Interessen“, also unmittelbar mit der Ausübung des Abgeordnetenmandats in Zusammenhang stehende, materielle Vermögensmehrmöglichkeiten. Es wird darauf einzugehen sein, ob und wie weit eine solche Einschränkung zielführend ist. Der Antragsteller kritisiert in diesem Zusammenhang „unlauteren Lobbyismus und Nebeneinkünfte von Abgeordneten“, wodurch das Ansehen des deutschen Parlamentarismus erhebliche Schäden erlitten habe. Diese Behauptung bedarf der grundsätzlichen Klärung des Begriffs Lobbyismus in Zusammenhang mit einem Abgeordnetenmandat, der Frage nach den „Nebeneinkünften“ eines Abgeordneten, sowie der Klärung des behaupteten Zusammenhangs zwischen beiden.

#### 1. Grundsätzlich: Funktion des und Anspruch an den Abgeordneten

In der Parlamentarischen Demokratie der BRD gilt der gewählte Abgeordnete als Vertreter des Souveräns, welches als Staatsvolk definiert wird. Der Abgeordnete erhält insofern bei den Wahlen von seinem Auftraggeber – dem Wähler – den Auftrag, im Sinne des Wählers dessen Interessen durchzusetzen. Zwecks Transparenz seines erwartbaren Verhaltens und um seine Wählbarkeit dem potentiellen Wähler zu vermitteln, tritt der Bewerber i.d.R. vor dem Wahlgang mit einem Katalog jener politischen Ziele an die Öffentlichkeit, die zu erreichen er im Falle seiner Wahl anstrebt und seinen Wählern durchzusetzen zusagt. Damit jedoch bereits ist der Abgeordnete eines jeden, nach demokratischen Prinzipien besetzten Parlaments zum Zeitpunkt seiner Wahl nicht eine bindungslos im Raum schwebende, imaginäre Person, die vorgeblich objektiv und damit theoretisch zu definierende Gemeinwohleressen vertritt, sondern Lobbyist seiner Wähler, die den Anspruch erheben können und erheben, die vom Bewerber vor seiner Wahl getätigten Zusagen umgesetzt zu sehen.

Folgt der gewählte Abgeordnete diesem Anspruch nicht – was gemäß der Unanfechtbarkeit der verfassungsmäßig festgeschriebenen Unabhängigkeit und ausschließlichen Gewissensbindung des Abgeordneten zulässig ist -, so ist populärbegrifflich von „Wählerbetrug“ die Rede. Zwar ist diese Behauptung aufgrund besagter Gewissensfreiheit juristisch unzutreffend, sie kann jedoch zur Folge haben, dass der entsprechende Abgeordnete beim Versuch seiner Wiederwahl aufgrund der nicht umgesetzten Vorwahlzusagen nicht wiedergewählt wird und sein Mandat verliert. Die entsprechende Entscheidung der Bewertung des Abgeordnetenverhaltens hat in einer repräsentativen, parlamentarischen Demokratie ausschließlich beim Wähler als Souverän zu liegen.

Festzuhalten bleibt angesichts dieser Sachlage: Jeder Abgeordnete ist qua Wahl notwendig Lobbyist, also Interessenvertreter mit der verfassungsmäßig verankerten Freiheit, die von ihm als Lobbyist erwarteten Aufgaben nicht zu erfüllen. Die entscheidende Frage bei der Beurteilung dessen, welcher Lobbyismus „unlauter“ und welcher mandatsbedingt lauter bzw. notwendig ist, muss daher

beim Souverän liegen. Eine juristische Einschränkung oder eine vorgeblich am Gemeinwohl orientierte, moralische Verurteilung als „unlauter“ bezeichneter Verhaltensweisen stellt insofern unabhängig von ihrem Inhalt einen Eingriff in die Entscheidungssouveränität des Wählers dar. Gleichwohl ist sie zulässig dann, wenn sie erklärtermaßen oder durch anschließende Bestätigung bei Wahlen im Sinne der Repräsentativen Demokratie durch parlamentarischen Mehrheitswillen justitiabel gemacht wird.

Juristisch gehen die Abgeordnetengesetze der Bundesrepublik Deutschland i.d.R. davon aus, dass ein Abgeordneter für seine Abgeordnetentätigkeit durch das Gemeinwesen bezahlt wird. Ausnahmen stellen in gewissem Rahmen die sogenannten Freizeitparlamente dar, die jedoch besser als Teilzeitparlamente zu bezeichnen wären, da der dort durch den Abgeordneten geleistete Aufwand ausschließlich in der Freizeit als Zeit der Nichterwerbstätigkeit kaum zu leisten ist.

Die Bezahlung, die zumeist über Diäten und steuerfreie Zulagen erfolgt, verfolgt in ihrer eigentlichen Begründung den Zweck, dem gewählten Abgeordneten die durch den Umstieg vom Erwerbsleben in die Abgeordnetentätigkeit erwarteten Einkommensausfälle zu ersetzen.

Tatsächlich allerdings war der Weg zur Diät, den der deutsche Parlamentarismus seit 1867 genommen hat, anders motiviert.

Die ersten frei gewählten Parlamente des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs sahen ausdrücklich keinerlei Erstattung eines wie auch immer begründeten Einkommensausfalls des gewählten Abgeordneten vor. Der Abgeordnete musste sich insofern seine Abgeordnetentätigkeit materiell „leisten“ können, was ursprünglich dazu betrug, das Parlament überproportional mit Vertretern der begüterten Schichten zu besetzen. Gleichzeitig aber beförderte diese Regelung maßgeblich den Parteienbildungsprozess, da insbesondere seinerzeit in Gründung befindliche Sozialvereine und Interessenvertretungen durch Mitgliederzuwendungen „ihren“ Abgeordneten finanzieren konnten. Unnötig zu sagen, dass letztere im Gegensatz zu den begüterten Abgeordneten von vornherein einer Einschränkung ihrer Gewissensfreiheit unterlagen, da die Vereinsfinanzierung notwendig den Anspruch mit sich brachte, die im Verein definierten Ziele notfalls auch über die persönlichen Anschauungen des gewählten Abgeordneten zu stellen; insofern der Abgeordnete zwar nicht juristisch, jedoch moralisch einer Tendenz zum imperativen Mandat unterlag.

Die Problematik dieser Situation erforderte die Debatte über die Frage der Sicherung der Lebenshaltung auch jener Abgeordneten, deren Eigenmittel die ehrenamtliche Abgeordnetentätigkeit verunmöglichten. Das gesetzliche Verbot von Diäten, welches durch die Vereinsfinanzierung umgangen werden konnte, fiel mit dem Gesetz über Aufwandsentschädigung am 25. Mai 1906. Ab diesem Zeitpunkt erhielten Reichstagsabgeordnete eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 3.000 Reichsmark im Jahr, wobei für jede versäumte Sitzung ein Betrag in Höhe von 20 Reichsmark in Abzug gebracht wurde. Damit wurde auch unbegüterten Abgeordneten die uneingeschränkte Konzentration auf ihr Mandat ermöglicht.

Es sei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der Begriff „Aufwandsentschädigung“ irreführend ist, da dieser eine pekuniäre Berechnung des tatsächlichen, individuellen Aufwandes, den ein Abgeordneter erbringt, impliziert. Die sogenannte Aufwandsentschädigung war und ist jedoch eine pauschal festgelegte, pekuniäre Zuwendung, die ohne konkreten Leistungs- und Aufwandsnachweis dem Abgeordneten die Möglichkeit einräumen sollte, ohne außerparlamentarische Erwerbstätigkeit seinem Mandat nachzugehen. Tatsächlich entsprach der ausgewiesene Betrag im Jahr 1906 dem zwei- bis dreifachen des Jahreslohns eines Industriearbeiters, womit letztlich der Einstieg in den Status eines Berufsabgeordneten eingeleitet wurde.

Inflationsbedingt wurde der Jahresbetrag per 1. Dezember 1916 auf 5.000 Mark im Jahr bei 30 RM Abzug pro versäumter Sitzung angehoben.

Zum 1. Februar 1919 erfolgte eine Umstellung der Diät von gestückelter, jährlicher Auszahlung in Höhe von 5.000 RM auf monatliche Zahlung von 1.000 RM. Der Reichstagsabgeordnete erhielt somit im Jahr 12.000 RM zuzüglich einer Entschädigung in Höhe von 20 RM je besuchter Ausschusssitzung, die nicht in eine Plenarwoche fiel. Die Aufwandsentschädigung für das Abgeordnetenmandat lag damit zu diesem Zeitpunkt um das sechsfache höher als das durchschnittliche Bruttojahreseinkommen – eine Relation, die sich durch die ökonomische Entwicklung in der Weimarer Republik bis 1933 weiter zugunsten des Abgeordneten verbesserte. Das Reichstags-Abgeordnetenmandat war somit bereits ab 1906, spätestens jedoch ab 1919 eine überaus lukrative Alternative zu einer normalen Erwerbstätigkeit.

#### **Problematik einer überproportional hohen Diät**

Da die Diätzahlung aus Mitteln des Gemeinwesens an keinerlei berufliche Qualifikationen oder individuelle Vermögenslagen, sondern ausschließlich an die erfolgreiche Kandidatur bei einer Wahl geknüpft ist, kann ein solches Verfahren die Tendenz entwickeln, dass die politische Betätigung insbesondere für Personenkreise, die in ihrer eigentlichen beruflichen Tätigkeit erfolglos sind oder über keine angemessene Berufsqualifikation verfügen, materiell in besonderem Maße attraktiv wird. Gleichzeitig wird sie dafür Sorge tragen, dass das Mandat für im Berufsleben erfolgreiche oder begüterte Bürger an Attraktivität verliert vor allem dann, wenn mit der Wahrnehmung des Mandats der Verzicht auf die bisherige, außerparlamentarische Erwerbstätigkeit verknüpft ist.

Bewirkte folglich das Diätenverbot von 1871 tendenziell die Besetzung des Parlaments mit Vertretern des Besitzbürgertums, so leitete die Einführung einer im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen überproportional hohen Diät die Umkehrung dieses Prozesses zugunsten der unbegüterten Schichten ein. Die Besetzung des Parlaments verschiebt sich damit tendenziell weg von jenen, deren persönlicher Wohlstand unmittelbar mit dem Staatswohl einhergeht, hin zu jenen, denen aufgrund ihrer persönlichen Lage, mehr noch aber aufgrund ihres über die Parteienbildung unvermeidbaren Lobbyismus zugunsten unbegüterter Wählerschichten als Wählermehrheit der konsumtive Einsatz der staatlichen Mittel

vorrangig ist vor langfristiger Sicherung der Staatsfinanzen und damit der existentiellen Perspektive des Gemeinwesens. Der bereits vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland bestehende Zielkonflikt zwischen schuldenfreien Staatshaushalten und Staatsverschuldung zulasten künftiger Generationen steht insofern in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Einführung und dem Ausbau der Abgeordnetenfinanzierung durch staatliche Mittel.

### **Das Recht des Abgeordneten auf Erwerbstätigkeit**

Ein weiteres, grundsätzliches Problem der Staatsfinanzierung des Abgeordnetenmandats prägt maßgeblich die der Drucksache 17/13070 zugrundeliegende Auffassung. Es lautet: Darf – und falls ja, in welchem Umfang – der staatsfinanzierte Abgeordnete neben seinen Mandatsbezügen weitere Einkünfte generieren?

Die Tendenz der Drucksache geht dahin, solche „Nebeneinkünfte“ grundsätzlich abzulehnen. Damit allerdings weist der Antrag in die Richtung eines quasi staatsbeamteten Abgeordneten, was sowohl dem parlamentarischen Ansatz des Abgeordneten als Volksvertreter widerspricht, als auch Personenkreise, die über laufende Einkünfte aus eigenverantwortlicher Tätigkeit verfügen, von der Teilnahme am parlamentarischen Prozess ausschließt. So könnten beispielsweise Agrarunternehmer, deren Betrieb auch während einer Abgeordnetentätigkeit notwendig weiterlaufen muss, ebenso wie selbständige Unternehmer, die im Anschluss an ihre Abgeordnetentätigkeit im eigenen Unternehmen materiell aufgefangen werden müssen, grundsätzlich von der Teilhabe am parlamentarischen Prozess ausgeschlossen werden, wenn diese Teilhabe die Aufgabe der bisherigen Erwerbstätigkeit erzwingt. Zudem stellt sich die Frage, ob und wie weit ein Abgeordneter das Recht haben muss, im Rahmen seiner Abgeordnetentätigkeit unabhängig von früheren Erwerbstätigkeiten Vorsorge für seine Zeit nach Ausstieg aus der parlamentarischen Arbeit zu tragen. Insofern scheint die vom Antragsteller implizierte Verknüpfung von „unlauterem Lobbyismus“ mit „Nebeneinkünften“ überaus fragwürdig.

Da Lobbyismus grundsätzlich die Voraussetzung einer Abgeordnetentätigkeit ist, stellt sich unmittelbar die Frage, ab welcher Situation ein solcher als „unlauter“ zu betrachten ist. Ohne jeden Zweifel „lauter“ ist der Lobbyismus, wenn er der Erfüllung der Vorwahlzusagen im Sinne der Wählerschaft dient und dabei nicht mit persönlicher Vorteilsnahme verknüpft ist. Fragwürdig allerdings wird die Lauterkeit bereits in dem Moment, in dem ein Abgeordneter als Interessenvertreter einer Partei, Organisation oder Vereinigung in ein Parlament einzieht, welchem auch nach Einzug in das Parlament seitens Dritter Zuwendungen geldwerter Art zukommen, die den Verdacht einer Begünstigung zumindest befördern. Dazu zählen bezahlte Tätigkeiten für gewerbliche Unternehmen und/oder Konzerne ebenso wie Gehälter oder andere Zuwendungen beispielsweise seitens Gewerkschaften oder gar Parteien, wenn diese beispielsweise bei einem Abgeordneten dessen

ehrenamtliche Tätigkeit im Parteivorstand mit einem monatlichen und aus der Parteikasse zu finanzierenden Bezug alimentieren. Die Reichsgesetze von 1871 zogen daraus vor allem den auch unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung notwendigen Schluss, dass eine einkommensabhängige Beschäftigung in der Exekutive die Wahrnehmung eines Abgeordnetenmandats grundsätzlich ausschloss.

Soweit nun Bezüge außerhalb der Abgeordnetendiät grundsätzlich als Gefahr für die Unabhängigkeit eines Abgeordneten betrachtet werden, wären solche unabhängig von ihrer Herkunft grundsätzlich mit der Annahme des Mandats zu unterbinden. Damit jedoch besteht die unmittelbare Gefahr, dass Selbständige und Unternehmer in Eigenregie grundsätzlich von der Teilnahme am parlamentarischen Prozess ausgeschlossen werden. Dadurch aber widerspräche die Zusammensetzung des Parlaments notwendig dem Anspruch, einen repräsentativen Querschnitt des Souveräns zu bilden.

Inwieweit sind insofern Bezüge aus selbständiger Tätigkeit, die sich aus einer bereits vor der Abgeordnetenzzeit bestehenden, erfolgreichen Erwerbstätigkeit ergeben, als unzulässige Nebeneinkünfte zu verstehen – und inwieweit gilt dieses für bezahlte Nebentätigkeiten während der Abgeordnetenzzeit, die sicherstellen sollen, dass der Abgeordnete nach Ende seiner Abgeordnetenzzeit eine weiterführende Erwerbsquelle hat?

Insgesamt ist festzustellen, dass nicht nur dem Änderungs-/Ergänzungsantrag, sondern bereits dem Abgeordnetengesetz selbst ein Abgeordnetenbild zugrunde liegt, welches mit dessen ursprünglicher Aufgabe als Lobbyist der Wähler kaum noch etwas zu tun hat. Vielmehr werden Maßstäbe angesetzt, welche – und dort zurecht – für Mitarbeiter der Exekutive gelten. Solche sind als Staatsangestellte oder Staatsdiener tatsächlich juristisch in der Ausübung ihrer Tätigkeit zu definieren und einzuschränken. Wenn jedoch Maßstäbe, die für Mitarbeiter der Exekutive gelten müssen, auch für die gewählten Repräsentanten des Souveräns in Geltung gebracht werden, dann wandelt sich der Volksvertreter zum Staatsvertreter und das Gemeinwesen geht des Parlaments in seiner eigentlichen Aufgabe als Kontrollorgan gegenüber der Exekutive verlustig. Ein Gemeinwesen, dessen Abgeordnete zu Staatsangestellten werden, verliert damit jeglichen Anspruch, als Demokratie begriffen zu werden. Vielmehr bewegt es sich auf jenem Weg, den u.a. Wolfgang Schluchter bereits 1972 beschrieben hat.

### **Fragen und Lösungsansätze**

Dem deutschen Parlamentarismus und insofern dem LT NRW wäre zu empfehlen, folgende Fragen grundsätzlicher Natur zu diskutieren und nach plausiblen Lösungsansätzen zu suchen, welche sowohl die weitgehende Unabhängigkeit des Abgeordneten von Drittzuwendungen, als auch eine repräsentative Zusammensetzung des Parlaments gewährleisten:

1. Liegt es im Interesse des Souveräns und damit im Interesse der Parlamentarischen Demokratie, das Abgeordnetenmandat

und damit die Legislative von der ursprünglichen Abhängigkeit vom Wähler über die staatliche Abgeordnetenfinanzierung in die letztlich finale Abhängigkeit vom Staat und damit von der Exekutive zu drängen? In diesem Zusammenhang: Wieweit ist ein Parlament, das letztlich aus materiell staatsabhängigen Abgeordneten besteht, noch in der Lage, seine ursprünglichen Aufgaben einer von der Exekutive unabhängigen Legislativgewalt nebst Kontrolle der Exekutive objektiv und unabhängig wahrzunehmen?

2. Liegt es im Interesse des Souveräns, durch die Höhe der staatlichen Abgeordnetenfinanzierung die ursprünglich als Ehrenamt gedachte Abgeordnetentätigkeit in eine berufsgleiche Erwerbstätigkeit umzuwandeln, die umso mehr Attraktivität auf Kreise ausüben muss, welche über andere Wege der beruflichen Qualifikation und Tätigkeit chancenlos bleiben müssen, vergleichsweise feste und sichere Bezüge in Höhe der Abgeordnetendiäten zu generieren?

3. Liegt es im Interesse des Souveräns, durch möglicherweise überzogene Nebenverdienstverbote maßgebliche Schichten der Bevölkerung grundsätzlich vom Teilhabeprozess am Parlamentarismus auszuschließen und damit einer Verbürokratisierung der Parlamente und der damit notwendig einhergehenden Entfremdung zwischen Souverän und Parlamentarier durch letztlich staatsbesoldete Abgeordnete den Weg zu bahnen?

Antworten auf diese Fragen bedürften einer grundsätzlichen Beschäftigung mit der Rolle und Funktion des Abgeordneten. Eine solche wird durch die letztlich als oberflächliche Kosmetik zu betrachtende Gesetzesänderung der Drucksache in keiner Weise geleistet.

Um gleichwohl einen parlamentarischen Beschäftigungsprozess anzuregen, werden im Folgenden ohne Priorisierung und Empfehlung einige Möglichkeiten aufgezeigt, die vorhandenen Konflikte und Zielkonflikte anzuzeigen. Ob und in welcher Weise das Parlament sich damit auseinanderzusetzen bereit ist, obliegt ausschließlich diesem selbst.

#### 1. Der Abgeordnete als unabhängiger Volksvertreter

Die ursprüngliche Intention, den Abgeordneten als von der Exekutive in jeder Hinsicht unabhängigen Volkslobbyisten zu etablieren, steht scheinbar im Widerspruch sowohl zu der materiellen Absicherung des Abgeordneten durch staatliche Mittel als auch zum Anspruch auf Unabhängigkeit von Dritten.

Ein möglicher Lösungsansatz könnte es sein, sich von der Vorstellung einer Pauschaldiät grundsätzlich zu lösen, sondern diese stattdessen an die Einkommenslage des Abgeordneten zu koppeln. Dieses entspräche dem ursprünglichen Ansatz einer Aufwandsentschädigung als Erstattung von durch die Abgeordnetentätigkeit ausfallenden Bezügen und stellt gleichzeitig hinsichtlich einer gegenüber dem Souverän vertretbaren,

finanziellen Lösung sicher, dass das Abgeordnetenmandat nicht als Ersatzerwerbsquelle missbraucht wird. Vielmehr wird durch eine solche Lösung der Ansatz gefördert, in einem Abgeordneten tatsächlich einen aus Idealismus sich der Politik widmenden Bürgervertreter zu erblicken. Die zu beobachtende Entfremdung zwischen Bürger und Politiker könnte durch eine solche Lösung erfolgreich unterbunden werden.

Der Ansatz der Umsetzung könnte lauten, die Diät unmittelbar an das versteuerte Einkommen beispielsweise im Mittel der drei der Abgeordnetentätigkeit vorangegangenen Jahre zu koppeln. Damit erhielte das Abgeordnetenmandat Attraktivität auch für Personenkreise, deren Jahreseinkommen über dem der festen Diät liegt. Die Parlamente könnten damit den Weg zu einer tatsächlich repräsentativen Volksvertretung gehen.

Eine solche Diätenregelung setzt im Grundsatz voraus, dass die bisherigen Einkünfte während der Abgeordnetenzzeit ausbleiben. Soweit dieses dem Abgeordneten aus Gründen seiner Zukunftssicherung beispielsweise als Landwirt oder selbständiger Unternehmer nicht möglich ist, wäre die staatlich gewährleistete Diät um jene Einkünfte zu kürzen, die aus der selbständigen Tätigkeit während der Abgeordnetentätigkeit generiert werden. Dieses ermöglichte es dem Selbständigen, seine ursprüngliche Tätigkeit ggf. auch ruhen zu lassen oder zurückzufahren, ohne dadurch materielle Nachteile zu erleiden, verhindert jedoch gleichzeitig die mögliche Versuchung, die Diät durch Zusatz(Neben)verdienste zum individuellen Nutzen aufzustocken.

Da bei dieser Lösung nicht auszuschließen ist, dass Unbegüterte mangels steuerbarer Einkünfte als Abgeordnete ohne Diätenbezug blieben, sollte für solche Personenkreise im Sinne deren Teilhabe am repräsentativen Parlamentsprozess eine Grunddiät in Höhe des existenzsichernden Mindesteinkommens vorgesehen werden.

Eine solche Lösung entspräche dem ursprünglichen Ziel, im parlamentarischen System möglichst die gesamte Breite des Volks zu berücksichtigen, am ehesten. Gleichzeitig verhindert sie, dass das Parlament zu einer Selbstbediensteteninstanz von Berufsabgeordneten wird, die notwendig den Bezug zu ihrem eigentlichen Auftraggeber, dem Souverän, verlieren müssen.

Somit wird weiterhin die Unabhängigkeit des Abgeordneten von finanziellem Einfluss durch Lobbygruppen ebenso wie gegenüber der Legislative gewährleistet, da die mit der Abgeordnetentätigkeit verknüpfte, materielle Zuwendung nach wie vor in unmittelbarem Zusammenhang mit der eigenen Lebensleistung und nicht in Abhängigkeit von Staatsalimosen oder Drittstellenalimentierung steht.

Hingewiesen werden soll in diesem Zusammenhang darauf, dass jedwede Mandatshäufung zwischen Legislative und Exekutive im Sinne des Gewaltenteilungsgebots grundsätzlich auszuschließen ist. Die Kontrollaufgabe der Legislative gegenüber der Exekutive ebenso wie die Aufgabe der von den Wünschen der Exekutive unabhängigen Gesetzgebung schließen jedwede Kopplung eines

Abgeordnetenmandats mit einer Exekutivtätigkeit grundsätzlich aus. Wer als Vertreter der Legislative in die Exekutive wechselt – beispielsweise als Minister oder Staatssekretär – hat damit sein Abgeordnetenmandat freizugeben. Da eine vorübergehende Besetzung dieses Mandats durch einen Stellvertreter derzeit nicht vorgesehen ist, bleibt der grundsätzliche Verzicht auf das Mandat im Falle des Wechsels in die Exekutive unvermeidbar auch unter dem Risiko, im Falle eines politischen Scheiterns keine Rückzugsmöglichkeit in das Abgeordnetenmandat zu haben.

Der Vorteil auch dieser Regelung wäre es, die im demokratischen Kräftespiel unvermeidliche Trennung von Exekutive und Legislative dauerhaft zu garantieren.

Der Wechsel eines Legislativvertreters in die Exekutive wäre damit notwendig mit einem persönlichen Risiko verbunden. Da dieses aber für jeden Erwerbstätigen beim Wechsel seines Arbeitsplatzes zutrifft, findet sich kein schlüssiges Argument, welches gegen diese strikte, im Sinne demokratischer Hygiene unverzichtbare Konsequenz spricht.

Erfolgt eine solche strikte Trennung von Legislativ- und Exekutivtätigkeit nicht, indem beispielsweise in die Exekutive wechselnde Legislativvertreter ihr Parlamentsmandat behalten, wäre das Parlament zwangsläufig seiner unverzichtbaren Funktionsfähigkeit als Kontrollorgan und unabhängiger Gesetzgeber unabhängig davon, wie viele Exekutivvertreter zeitgleich Mandate der Legislative besetzen, beraubt.

## 2. Zeitliche Begrenzung des Abgeordnetenmandats

Gelegentlich wird die Forderung aufgestellt, die Zeit der parlamentarischen Tätigkeit als Abgeordneter in ein und demselben Parlament beispielsweise auf zwei Legislaturperioden zu beschränken.

Eine solche Forderung ist abzulehnen, solange das Abgeordnetenmandat seiner Aufgabe als Lobby des Wählers gerecht wird. Es hat ausschließlich im Ermessen des Bürgers als Wähler zu stehen, darüber zu entscheiden, ob er seinem Vertreter auch nach zwei Legislaturperioden das Vertrauen schenkt.

Anders allerdings ist die Situation zu betrachten, wenn der zu beobachtende Trend zum Berufsparlamentarier in maßgeblicher Parteienabhängigkeit – organisiert über die Nominierungsprozesse der Kandidaten – fortgesetzt wird.

Bei einer solchen Entwicklung ist die Forderung nach Legislaturperiodenbegrenzung im Sinne der Vermeidung zu großer Abhängigkeiten von bürgerfernen Lobbygruppen ebenso wie von einer der Exekutive, deren Besetzung ebenfalls maßgeblich in der Entscheidungsgewalt dieser Lobbygruppen liegt, ebenso zweckmäßig wie die Wirkkraft der gesetzlichen Lebensarbeitszeitbegrenzung. Solange ein lohnabhängig tätiger Bürger mit Erreichen eines bestimmten Lebensalters in den Zwangsruhestand geschickt wird, ist eine entsprechende Regelung bei Berufsabgeordneten zwangsläufig. Eine Abweichung von einer solchen Regelung wäre ausschließlich bei einer tatsächlich ehrenamtlichen Tätigkeit möglich, die jedoch durch das Modell einer Pauschaldiät gezielt unterlaufen wird.

## 3. Nebeneinkünfte und Transparenz

Die scheinbar sinnfälligen Regelungen, die bereits im bestehenden Abgeordnetengesetz getroffen werden, leiden unter mehreren Mängeln.

Neben den bereits dargestellten ist dieses vor allem die latente Kriminalisierung eines jeden Abgeordneten, der einer Nebentätigkeit gleich welcher Art nachgeht. Dabei ist es irrelevant, ob er als Unternehmensvertreter, Gewerkschaftsfunktionär oder Parteimitarbeiter Einkünfte erwirbt - die Formulierungen bereits des bestehenden Gesetzes haben die Neigung der Kriminalisierung einer jeden nicht-parlamentarischen Tätigkeit, die mit materiellen Einkünften verknüpft ist.

Gleichzeitig stellen die vorhandenen Regelungen ebenso wie die im Antrag angestrebten eine Entmündigung des Souveräns dar.

Denken wir das Abgeordnetenmandat als Wählervertretung konsequent, so ist es weder Aufgabe des Gesetzgebers noch der Justiz, darüber zu entscheiden, ob und welche Tätigkeiten ein Abgeordneter neben seinem Parlamentsmandat wahrnimmt. In einer funktionierenden Demokratie kann die Entscheidung darüber ausschließlich beim Wähler, nicht aber bei anderen Instanzen liegen.

Konkret bedeutet dieses: Unabhängig davon, wie eine Diätenregelung auch immer getroffen wird, muss der Abgeordnete uneingeschränkt jedes Recht haben, Gelder von Quellen außerhalb der Diät erhalten zu können. In der Sache macht es dabei keinen Unterschied, ob ein Abgeordneter von seiner Partei Zuwendungen erhält, ob er diese als Gewerkschafts- oder Vereinsfunktionär bekommt oder ob ein Wirtschaftsunternehmen ihm solche zukommen lässt. Das Ziel all dieser Zuwendungen ist immer, über den Abgeordneten Einfluss für die eigene Sache zu erlangen. Gleiches gilt aber auch für die immaterielle Sicherung der Abgeordnetenexistenz über Gesetzesentscheidungen, die gedachte oder tatsächliche Wählergruppen bedienen und damit zur Wiederwahl des Abgeordneten veranlassen sollen. Unabhängig davon, wie solche zielgruppengerichteten Vorteilgewährungen begründet werden - in der Sache laufen sie i.d.R. darauf hinaus, dass der entsprechende parlamentarische Antragsteller damit seine Wiederwahl und damit seine materielle Zulunft als Abgeordneter sichern will.

Zu lösen ist dieser Zielkonflikt nur über zwei mögliche Wege:

- a. Die Abgeordnetenfinanzierung erfolgt über das unter Pt. 1 aufgezeigte Modell einer einkommensabhängigen Diät, oder
- b. Die Abgeordnetentätigkeit ist mit absoluter und uneingeschränkter, finanzieller Transparenz verknüpft. Dieses bedeutet, der Abgeordnete hat jedwedes Recht, Zuwendungen von wem auch immer anzunehmen – er ist jedoch zwingend verpflichtet, hierbei selbst Kleinstbeträge in Herkunft, Höhe und steuerlicher Anrechnung laufend zu veröffentlichen. Die dadurch hergestellte Transparenz der parlamentarischen und außerparlamentarischen Tätigkeit eines Abgeordneten gibt dem selbstbestimmten und beurteilungsfähigen Wähler als Souverän die notwendigen



Informationen, um beim Wahlgang darüber zu entscheiden, ob er dementsprechenden Abgeordneten künftig sein Vertrauen schenken will. Es ist dann und im Sinne der subjektiven Entscheidung des Wählers ohnehin ausschließliche Sache des Souveräns darüber zu entscheiden, ob er auch künftig von jemandem vertreten werden will, der auf der Payroll einer Partei, einer außerparlamentarischen Lobbygroup, einem Wirtschaftsunternehmen oder anderen Einflussnehmern steht.

Zu verknüpfen ist eine solche Regelung absoluter Transparenz und Selbstbestimmung mit dem zwingenden, unmittelbaren Entzug des Abgeordnetenmandats bei Zuwiderhandlung durch den Abgeordneten vorrangig durch Verschweigen oder Verzögern der mit der Transparenzpflicht einhergehenden Veröffentlichungsnotwendigkeit.

Es dürfte außerfrage stehen, dass eine solche Vorgehensweise dem parlamentarischen Repräsentationsgedanken weitaus eher entspricht als jedweder Versuch, bestimmte Handlungen eines Abgeordneten durch Verrechtlichung zu verunmöglichen mit der letztlich unvermeidbaren Folge, entsprechende Gesetzgebungen ständig erweitern und ergänzen zu müssen und damit den undemokratischen Prozess der Verbürokratisierung des Abgeordnetenmandats und der damit einhergehenden Entfremdung zwischen Bürger und Abgeordneten unvermindert fortzusetzen.

Auch liegt damit die Entscheidung darüber, wer den Souverän tatsächlich repräsentieren soll, ohne verrechtlichende Einschränkungen und Bevormundungen dort, wo einzig sie anzusiedeln ist: Beim Wähler. Er allein hat darüber zu entscheiden, ob das Verhalten eines Abgeordneten selbst hinsichtlich einer von diesem mit seiner persönlichen Unabhängigkeit und Gewissensfreiheit vereinbaren Annahme von Mitteln mit dem Ziel der politischen Einflussnahme gebilligt oder durch Nicht-Wiederwahl Konsequenzen gezogen werden.

HH, 29. Juli 2021  
Spahn