

Gemeinsame Anhörung am 24. August 2021

**Hauptausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen und  
Rechtsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen**

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

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/13070

Düsseldorf, 06. August 2021, schriftliche Stellungnahme

## Vorbemerkungen

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. (BdSt NRW) setzt sich satzungsgemäß nicht nur für eine geringere Belastung durch öffentliche Abgaben und die Verringerung von Steuergeldverschwendung, Bürokratie und Staatsverschuldung ein, sondern auch für mehr Transparenz als Mittel zur Korruptionsprävention und Stärkung des Vertrauens in Politik und Verwaltung. Korruption ist für den BdSt NRW eine besondere Form der Steuergeldverschwendung. Sie verteuert tendenziell öffentliche Ausgaben, wenn beispielsweise Korruptionsaufwendungen in die Beschaffungskosten der öffentlichen Hand eingepreist werden. Zusätzlich erschüttern die in den vergangenen Monaten bekanntgewordenen Verdachtsfälle von Geschäftsvermittlungen durch oder Provisionszahlungen an gewählte Vertreter bei Beschaffungsvorgängen im Bund, bei den Ländern und den Kommunen das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger. Regelmäßig wird - häufig ebenfalls medienwirksam - über aufgedeckte Nebentätigkeiten oder Nebenverdienste von Politikern berichtet. Solchen Berichterstattungen könnten die Abgeordneten bei umfassenderen Veröffentlichungen zu ihren Tätigkeiten und wirtschaftlichen Aktivitäten entgegenwirken und somit selbst das Vertrauen in ihr Wirken stärken. Transparenzregeln für einen „gläsernen Abgeordneten“ stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Informationsbedürfnis der wahlberechtigten, steuerzahlenden Bürgerschaft und möglichen individuell berechtigten Interessen des gewählten Vertreters. Es ist fraglich, ob der vorliegende Gesetzentwurf für mehr Durchblick sorgt.

Die Vorteile einer politischen Transparenzkultur liegen auf der Hand:

- Der steuerzahlende Bürger als Finanzier des Gemeinwesens kann die Finanzierung des „Vollzeitjobs Landtagsabgeordneter“ umfänglich nachvollziehen.
- Die kritische Öffentlichkeit wird proaktiv informiert. Mediale „Verfolgungsjagden“ und Anprangerungen können entfallen.
- Letztendlich wird der einzelne Abgeordnete gestärkt, weil er eine Kontrollfunktion von direkter und indirekter Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse ermöglicht und dadurch das Vertrauen gestärkt wird.

- Es kommt zum Abbau einer bestehenden bzw. gar nicht erst zum Aufbau einer zusätzlichen Bürokratie, wenn die Abgeordneten von sich aus die transparenten Einkommensstrukturen schaffen.

### **Stellung der Abgeordneten**

Nach § 16 Absatz 1 Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (AbgG NRW) steht die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Landtags. Tätigkeiten beruflicher oder sonstiger Art bleiben neben dem Mandat zulässig. Die Vorschrift weist darauf hin, dass diese der Verwurzelung der Landtagsmitglieder in der Gesellschaft und im Arbeitsleben Rechnung tragen können (Satz 3). Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen hat stets darauf hingewiesen, dass aus möglichst breiten Kreisen der Bevölkerung Abgeordnete im Parlament vertreten sein sollten. Das Mandat an sich steht im Mittelpunkt. Insofern ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 04. Juli 2007 (BVerfGE 118, 277 – 401) wegweisend, in dem Klagen von Bundestagsabgeordneten gegen die Offenlegung von Einkünften abgewiesen wurden. Es lautet dort unter anderem: „Nur der Umstand, dass die Abgeordneten bei pflichtgemäßer Wahrnehmung ihres Mandats auch zeitlich in einem Umfang in Anspruch genommen sind, der es in der Regel unmöglich macht, daneben den Lebensunterhalt anderweitig zu bestreiten, rechtfertigt den Anspruch, dass ihnen ein voller Lebensunterhalt aus Steuermitteln, die die Bürger aufbringen, finanziert wird.“

Die landesrechtliche Regelung für Abgeordnete in Nordrhein-Westfalen entspricht der bundesrechtlichen Regelung und stellt das Mandat in den Mittelpunkt. Charakteristisch für die Mittelpunktregelung ist, dass die Unabhängigkeit des Mandats durch die gewährte Entschädigung gewährleistet ist. Anderweitige Tätigkeiten treten somit in den Hintergrund.

Bei Anzeigepflichten, die den Abgeordneten auferlegt werden, und daraus folgenden Veröffentlichungen geht es nicht um die Darstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Abgeordneten. Es geht auch nicht darum, eine Neiddebatte über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu führen, sondern um die Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfungen und der Beurteilung der Mandatsausübung durch den Wähler. Dafür ist es ein legitimes Interesse des Wählers, dass vor allem der zeitliche Umfang von Nebentätigkeiten veröffentlicht wird. Nur dadurch kann sich der Wähler ein umfassendes Bild machen.

Die Fülle der Informationspflichten darf für den Abgeordneten aber auch nicht solche Ausmaße annehmen, dass ein Mandat gänzlich unattraktiv wird.

### **Angestrebte Neuregelungen nach dem vorliegenden Gesetzentwurf „Gesetz zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz und zur Bekämpfung der parlamentarischen Korruption“**

- Die bestehenden Regelungen in § 16 Absatz 2 Sätze 2 und 3 AbgG NRW zur Annahme von Zuwendungen für außerhalb des Mandats wahrgenommene Tätigkeiten hält der Bund der Steuerzahler für umfassend.
- Mit dem Gesetzentwurf soll die Entgegennahme von Spenden verboten werden (§ 16 Absatz 2 Satz 5 AbgG NRW-Entwurf). Allerdings bezieht sich dies nur auf Geldspenden, weil nach § 16a Absatz 1 Nr. 4 AbgG NRW-Entwurf Anzeigepflichten und eine gesonderte Rechnungsführung für geldwerte Zuwendungen normiert sind. Der Bund der Steuerzahler plädiert für ein grundsätzliches Verbot hinsichtlich der Annahme von Spenden und geldwerten Zuwendungen, um Zweifel an der Unabhängigkeit der Abgeordneten gar nicht erst entstehen zu lassen. Der einzelne Mandatsträger soll für und nicht von der Politik leben. Lediglich gesellschaftlich übliche, überschaubare Gastgeschenke von geringem Wert (bis 20 Euro) sollten davon ausgenommen werden.
- Bei den Anzeigepflichten nach § 16a Absatz 1 Nummer 1 AbgG NRW-Entwurf sollen zukünftig auch Optionen auf Einräumung von Gesellschaftsanteilen erfasst werden. Diese Regelung ist zu begrüßen, weil sie auf eine mögliche perspektivische Verknüpfung von Interessen aus der Mandatsausübung mit wirtschaftlichen Interessen hinweist.
- Die vorgeschlagene Konkretisierung zur Darstellung des zeitlichen Umfangs der anzeigepflichtigen Tätigkeiten in Stunden pro Monat oder Vertrag (§ 16 Absatz 1 Nummer 2 AbgG NRW-Entwurf) ist gegenüber der derzeitigen Regelung mit einem Wahlrecht zwischen wöchentlich, monatlich oder jährlich - vorzugswürdig. Sie ist vor allem geeignet, die Lesbarkeit für die an den Angaben interessierten Bürgern zu verbessern.

- Die bisherige Regelung in § 16a Absatz 2 Nummer 7 AbgG NRW, dass das Halten oder die Aufnahme von Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften bei wesentlichem wirtschaftlichen Einfluss anzuzeigen ist, soll verschärft werden. Nach dem Gesetzentwurf soll eine Anzeigepflicht bestehen, wenn der Anteil mehr als fünf von Hundert beträgt. Nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen können Interessen aus einer Beteiligung grundsätzlich „ab dem ersten Euro“ Einfluss auf das Mandat haben. Ein sachlicher Grund, der für eine „5 Prozent-Hürde“ spricht, ist zunächst ohne Weiteres nicht ersichtlich. Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen sprechen Praktikabilitätsgründe zugleich für eine Grenzziehung. Andernfalls wäre bereits der Besitz einer Aktie oder eines Genossenschaftsanteils anzeigepflichtig. Eine Grenze führt zwar zur Beurteilung von Grenzfällen und sorgt für einen erhöhten Prüfungsbedarf, vereinfacht aber gleichzeitig die administrative Handhabung. Letztendlich ist auch die Korrelation der Gesellschaftsgröße und der Einkünfte zu betrachten. Kritisch ist deshalb die im Gesetzentwurf in diesem Kontext vorgeschlagene Anzeigepflicht der jeweiligen Einkünfte zu sehen (§ 16a Absatz 3 Nummer 6 AbgG NRW-Entwurf). Bei kleinen Kapital- oder Personengesellschaften sind hier Rückschlüsse innerhalb der Gesellschafterstruktur nicht auszuschließen. Mit Rücksicht auf die abzuwägenden unternehmerischen Interessen sollte eine Anzeigepflicht auf die Beteiligung dem Grunde nach beschränkt werden und ggf. statt einer betragsmäßigen Angabe eine Stufenzuordnung veröffentlicht werden. Dem interessierten Bürger geht es primär um die Beteiligung an sich, aus der sich Interessenkonflikte für die Mandatsausübung ergeben können.
- Der Gesetzentwurf fasst die Vorschriften zur Veröffentlichung der Einkünfte neu (§ 16c Absatz 3 AbgG NRW-Entwurf). Die bisherigen Stufenzuordnungen sollen durch betragsgenaue Angaben abgelöst werden. Eine betragsgenaue Veröffentlichung erhöht die Transparenz des einzelnen Mandatsträgers, wird aber – wie oben dargelegt – möglicherweise durch ebenfalls berechnete Interessen anderer beschränkt.

### **Sanktionierung von Verstößen**

Nach § 17 AbgG NRW werden Verstöße gegen Anzeige- oder Mitwirkungspflichten der Abgeordneten sanktioniert. Je nach Schwere kann ein Ordnungsgeld bis zur Hälfte der Abgeordnetenbezüge festgesetzt werden. Die einfachste Sanktion ist die Ermahnung. Ferner wird die Angelegenheit als Drucksache veröffentlicht und somit Öffentlichkeit hergestellt. Die zur Verfügung stehenden Instrumente und die Publizitätswirkung der zu veröffentlichenden Drucksache hält der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen für angemessen, um die Pflichten der Abgeordneten ggf. auch durchzusetzen. Andernfalls liefen die Anzeige- und Mitwirkungspflichten ins Leere. Bei einem quantitativen Anstieg der Pflichten werden die Prüfvorgänge bei möglichen Verstößen umfangreicher und bringen einen höheren Einsatz von Sach- und Personalmitteln mit sich.

### **Kosten der Neuregelungen**

Mit einer Ausweitung von Anzeigepflichten steigt naturgemäß der administrative Aufwand in der Landtagsverwaltung. Die gemeldeten Daten sind aufzubereiten, zu prüfen und laufend zu aktualisieren. Neben der technischen Infrastruktur (Sachausgaben) bedarf es der angemessenen Personalausstattung für die Aufbereitung und Kontrolle der gemachten Angaben. Wegen des durch die Bearbeitung der Sanktionen verursachten Aufwands haben die Abgeordneten – ebenfalls naturgemäß – selbst die Steuerungsmöglichkeiten in der Hand. Die durch die Verbesserung der Transparenzregeln entstehenden Ausgaben für den angemessenen Personal- und Sachaufwand sind durch die bessere Lesbarkeit gerechtfertigt.

### **Perspektivische Umsetzung der GRECO-Empfehlungen**

Die Staatengruppe gegen Korruption (Group of States against Corruption - GRECO) wurde 1999 gegründet, um Korruption europaweit zu bekämpfen. In dieser Gruppe überprüfen sich die Mitgliedstaaten gegenseitig und erarbeiten Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung. Der Stand der Umsetzungen wird in Berichten veröffentlicht. Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen sollten sich auch die landesrechtlichen Regelungen an den GRECO-Empfehlungen orientieren.

**Fazit**

Bei den derzeitigen Regelungen des AbgG NRW ist hinsichtlich der Transparenz der Mandatsträger noch Luft nach oben. Der Gesetzentwurf ist daher ein guter Einstieg, die Vorschriften zu konkretisieren. Es bleibt auch zukünftig die Aufgabe der Landtagsabgeordneten, die „Bürger als ihren Arbeitgeber“ zu sehen und in eigener Sache durch eine laufende Überprüfung und Fortentwicklung des Regelwerks für mehr Transparenz zu sorgen.