

Stellungnahme
zu den Gesetzentwürfen
ZUR
Abgeordnetenüberprüfung
Drucks. 7/858 u. 7/936

I.

Beide Gesetzentwürfe verlängern befristet die Abgeordnetenüberprüfung bezüglich einer Zusammenarbeit (verkürzt gesagt) mit der Staatssicherheit.

Dem könnte man entgegenhalten, dass ein solches Verhalten, das 30 Jahre und länger zurückliegt, inzwischen nicht mehr untersucht werden dürfe, weil der Zeitablauf doch auch hier eine gewissermaßen heilende Wirkung haben müsse. Indes gibt es für eine solche Frage und Antwort keine vom parlamentarischen Gesetzgeber zu beachtende vorrangige Normen. Die Frage ist zuletzt etwa bei der Entziehung von Doktorgraden etc. versuchsweise erörtert worden mit dem Tenor, nach dreißig Jahren müsse doch Schluss sein mit Doktorgrad-Entziehungen. Die Idee ist von den Gerichten und den meisten Diskutanten zurückgewiesen worden. In der Tat enthalten z.B. die Vorschriften über die Aufhebung von Verwaltungsakten keine zeitlichen Anwendungssperren:

Der Entwurf 7/936 enthält allerdings – in Übereinstimmung mit dem bisher geltenden Recht – eine Art konditionierte Befristung: Wenn nämlich die Zusammenarbeit vor dem 1. Januar 1970 beendet gewesen ist, soll ein Überprüfungsverfahren nicht mehr stattfinden – es sei denn, die fragliche Person hätte bei

ihrer Tätigkeit Verbrechen begangen, gegen Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen.

Die Zeitgrenze ist offenbar einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entlehnt (BVerfGE 96, 171 (189)). Es ging um die Frage, ob eine Stasi-Verstrickung, die vor 1970 zu konstatieren war, aber bis 1970 beendet war, als arbeitsrechtlicher Kündigungsgrund herangezogen werden konnte. 1970 ist danach also *materiell-rechtliche Zeitgrenze* für eine belastende Maßnahme, wobei das Urteil für besonders schwerwiegende Fälle auch wieder eine Ausnahme konzidiert. Hier geht es aber darum, ob das Jahr 1970 *verfahrensrechtlich als hindernde Zeitschwelle* wirken soll. Das geht wegen der möglichen schwerwiegenden Ausnahmen nicht.

Diese Regelung ist nicht folgerichtig, weil die Prüfung ihrer Einschränkung gerade ein Untersuchungsverfahren erforderlich macht. Zwar wird sich die erste Alternative - Verbrechen - vermutlich kraft Evidenz regelmäßig bejahen oder ausschließen lassen, für die Alternative eines Verstoßes gegen die Rechtsstaatlichkeit würde das nicht gelten können. Zusammenarbeit ja, aber kein Rechtsstaatsverstoß? Das lässt sich doch nur in einem Verfahren prüfen.

Es ist also eine politische Frage, ob ein solches Verfahren weiterhin durchgeführt werden soll. Nach wie vor darf der Landtag der Linie folgen, dass nicht ins Parlament gehört, „wer das eigene Volk bespitzelt oder unterdrückt hat, wer es hintergangen und betrogen hat oder wer dies zu verantworten hatte“.

Zitat des Abg. Wiefelspütz im Bundestag, vom BVerfG zustimmend zitiert: BVerfGE 94, 351, 367; dem zustimmen ThürVerfGH v. 17. Oktober 1997 – VerfGH 18/95 -, S. 17; v. 01.07.2009 – VerfGH 21/06 -, S. 15; w. Nachw. zur Verfassungsmäßigkeit solcher Abgeordnetenüberprüfung in dem Urteil des ThürVerfGH, v. 01.07.2009 – VerfGH 38/06 – S. 13

Da Täter-Opfer-Relationen auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung noch bestehen, ist die weitere Zusammenarbeits-Überprüfung politisch hoch plausibel. Das sehen beide Gesetzentwürfe offenbar gleichsinnig.

Es ist auch richtig, dass sämtliche Abgeordnete sich der Prüfung stellen müssen und nicht eine Ausnahme für solche Abgeordnete gemacht wird, die bereits überprüft worden sind. Da die Dynamik der Aufarbeitung der Vergangenheit zu immer neuen Funden führen kann, sollte die Überprüfung in jeder Wahlperiode alle Abgeordneten erfassen.

II.

Die Entwürfe unterscheiden sich allerdings in der Geltungsdauer. Der Entwurf 7/858 befristet die Geltung auf das Jahr 2030, der Entwurf 7/936 limitiert die Geltung auf den Ablauf der 8. Legislaturperiode. Von der reinen Dauer her unterscheiden sich beide Entwürfe nicht substantiell, wenn man unbesehen auf die Legislaturperiode abstellt. Die 7. WP hat am 23. November begonnen, die 8. WP endet also etwa im November 2029 (Art. Art. 50 Abs. 1 S. 1 ThürLV). Allerdings beinhaltet diese Anknüpfung gewissermaßen einen Hoffnungswert, dass nämlich jede Wahlperiode auch ihre ihr verfassungsrechtlich zugemessene Wahlzeit ausfüllen wird. Das ist aber nicht gewährleistet. Die 7. Und die 8. WP könnten auch, von heute aus betrachtet, in einem einzigen Jahr vorbei sein. Die Geltungsdauer eines Gesetzes an Wahlperioden zu knüpfen ist keine empfehlenswerte Gesetzgebungstechnik.

Hingegen ist es plausibel, weil wertungsparallel, die Geltungsdauer wie die des Stasi-Unterlagen-Gesetzes zu bestimmen.

III.

Die Gesetzentwürfe unterscheiden sich formal:

1. Der Regelungsort wird unterschiedlich gewählt: Der Entwurf 7/858 will das Thüringer Abgeordnetengesetz um die Überprüfungsregeln ergänzen, der Entwurf 7/936 sieht ein spezielles Gesetz vor. Für beide Lösungen gibt es Gründe: Dem systematischen Zusammenhang nach wird hier Statusrecht für Abgeordnete des Landtages geregelt, was dafür spricht, die Regelung in das Statusrecht (also das Abgeordnetengesetz) aufzunehmen. Andererseits: Es geht um bloß transitorisches Recht, was durch die spezialgesetzliche Regelung betont würde.

2. Zu dem Gesetzentwurf 7/858 erlaube ich mir den Hinweis, dass die Vorschriften stärker nach Absätzen gegliedert werden sollten. Abs. 4 besteht, wenn ich richtig gezählt habe, aus 11 Sätzen.

IV.

Der sachliche Geltungsbereich wird nicht völlig deckungsgleich definiert. Neben MfS, AfNS und K 1 treten im Entwurf 7/858 noch solche Personen, die rechtlich oder faktisch gegenüber den Genannten weisungsbefugt waren. Diese Erweiterung ist zunächst sachgerecht, weil damit neben die Weisungsempfänger auch die Weisungsgeber in den Blick treten, die nicht in die Hierarchie der genannten Organisationen eingegliedert waren, aber wirksam deren Aktionen steuern konnten. Die Erweiterung zielt auf Personen, die für das AfNS und K1 politische Verantwortung getragen haben,

S. nochmals das vom BVerfG übernommene Wiefelspütz-Zitat a.a.O.: „... oder gar politische Verantwortung für die Stasi läßt sich grundsätzlich nicht mit einer Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag vereinbaren.“

eine Verantwortung, die sich gerade an der Weisungsbefugnis festmachen lässt. Wenn sich solche Vorgänge in den Akten tatsächlich finden lassen, ist die Erweiterung des Personenkreises folgerichtig.

V.

1. Der Entwurf 7/936 will auf die Feststellung der Parlamentsunwürdigkeit nach Würdigung der eventuellen Falltatsachen verzichten. Er hält einen solchen Ausspruch für „unsachgemäß“; ‚unsachgemäß‘ ist danach auch ein „sonstiges, *ähnlich unsachliches*“ Urteil durch eine parlamentarische Mehrheit. Dem fügt die Begründung nach an: „Die verfassungsrechtlichen Grundsätze des Freistaats Thüringen (,) garantieren, dass der Souverän durch seine Stimmabgabe eine solche Wertung vornimmt.“

Drucks. 7/936 S. 7

Die Feststellung der Parlamentsunwürdigkeit ist indes nicht eine per se illegitime, *unsachliche* Entscheidung. Die Begründung verkennt Funktion und Bedeutung des Ausspruchs.

Es geht um die Legitimität der Mandatsausübung durch einen Abgeordneten, der legal in das Parlament gewählt worden ist, was dem Abgeordneten regelmäßig auch Legitimität verschafft. Legalität garantiert aber – ausnahmsweise –

Den Ausnahmecharakter einer Kollegialenquôte, mit der über die Wahlprüfung hinaus die Legitimität seiner Mitglieder in Zweifel gezogen wird, hat das Bundesverfassungsgericht in der zweiten Gysi-Entscheidung ausdrücklich betont, s. BVerfGE 99, 19 (34). -

nicht zugleich in jedem Fall auch Legitimität, wie die oben wiedergegebene Begründung unterstellt. Die Wähler können mit ihrer Wahlentscheidung, die von Art, Ausmaß und Umständen einer etwaigen Stasi -Verstrickung keine zuverlässige Kenntnis haben können, nicht für alle Fälle auch die Legitimität der Mandatsausübung approbieren. Wir würden bei der Wahl eines bis dahin nicht verurteilten Straftäters auch nicht einwenden, ein Mandatsverlust des später Verurteilten (darum geht es hier nicht) verstoße gegen die Legitimationsspende der Wähler, weil sie den Abgeordneten doch für würdig gehalten hätten.

Was mit dem Begriff der „Parlamentsunwürdigkeit“ gemeint ist, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner bereits zitierten ersten Gysi-Entscheidung klargestellt.

„Zwar zielt die Überprüfung möglicher Kontakte zum Ministerium für Staatssicherheit nicht auf den Verlust des Abgeordnetenmandats. Das Überprüfungsverfahren beruht aber auf der Prämisse, daß die frühere Tätigkeit eines Abgeordneten für die Staatssicherheit diesem die Legitimität nehme, Abgeordneter des Deutschen Bundestages zu sein. Damit wird nicht seine Ehre im Sinne eines personalen Rechtsguts in Frage gestellt, sondern seine ‚Würdigkeit‘, das Volk im Parlament zu vertreten. Das belegt der in der parlamentarischen Debatte (...) wiederholt betonte Zweck des Verfahrens, zur ‚Selbstreinigung‘ des Parlaments beizutragen.“
(BVerfGE 94, 351 (366 f.))

„Parlamentsunwürdigkeit“ ist Antwort auf die Legitimitätsfrage, die der parlamentarische Gesetzgeber im Blick auf die Stasi-Verstrickungen (als Sammelbezeichnung) stellt. Das Bundesverfassungsgericht hat genau dies in seiner Schlussfolgerung angenommen: Das Untersuchungsverfahren könne „in der Sache zu dem Verdikt führen, daß der betroffene Abgeordnete politisch unwürdig sei, dem Parlament anzugehören.“

BVerfGE 94, 351 (367)

Dem folgt der ThürVerfGH ausdrücklich: „An der Zulässigkeit eines solchen Verdikts ‚in der Sache‘ hat es (i.e. das Bundesverfassungsgericht) keine Bedenken geäußert. Dieser Betrachtungsweise schließt sich der Thüringer Verfassungsgerichtshof an.“

ThürVerfGH, v. 01.07.2009 – VerfGH 38/06 -, S. 20 f.; zust. Joachim Linck, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 53 Rn. 16

Der Verfassungsgerichtshof hält das Ergebnis eines solchen Verfahrens, offenkundig nicht für „*unsachlich*“, weil das Gericht, wenn es den Vorwurf für begründet gehalten hätte, notwendig eine Verletzung des Abgeordnetenstatus festgestellt hätte.

2. Der Entwurf 7/858 spricht auch nicht mehr von der ‚Parlamentsunwürdigkeit‘. In Art. 1 §42i Abs. 6 S. 1 Hs. 1 soll jetzt der Ausspruch des mit der Sachverhaltsklärung betrauten Ausschusses lauten, es werde festgestellt, „dass das betroffene Mitglied das Ansehen des Landtages belastet“.

Dieser Vorschlag ist nach meinem Dafürhalten begrifflich weniger gelungen, als den Terminus der ‚Parlamentsunwürdigkeit‘ zu verwenden.. Der Vorschlag von der Ansehensbelastung ist mir zu alltagssprachlich, weil das Phänomen der Ansehensbelastung vielfältig vorkommt (ohne es zum Gegenstand eines Rechtsverfahrens zu machen). Hingegen hat die Parlamentsunwürdigkeit in diesem Zusammenhang einen festen Zuweisungsgehalt, der auch verfassungsgeschichtlich in Umbruchsituationen schon mehrfach belegt ist. Bedeutsam ist, dass die Feststellung, ein Abgeordneter beschädige das Ansehen des Landtages, wie ein personaler Vorwurf klingt, während das Bundesverfassungsgericht doch, wie oben zitiert, gerade gesagt hat, seine Ehre als personales Rechtsgut werde durch den legitimitätsbezogenen Ausspruch der Parlamentsunwürdigkeit nicht in Frage gestellt.

VI.

Was die Verfahrensvorschriften betrifft, orientieren sich beide Entwürfe an der bereits zitierten Leitentscheidung des ThürVerfGH, so dass darin keine Risiken stecken.

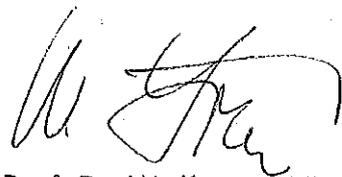
Es gibt allerdings einen Punkt, der bedacht sein will. Der Entwurf 7/858 verzichtet für die Schlussentscheidung des Ausschusses auf eine Zweidrittelmehrheit. Es soll die einfache Stimmenmehrheit genügen. Nun ist an sich in einem demokratischen Entscheidungsverfahren nicht begründungsbedürftig, dass für eine Sachentscheidung schlicht das Mehrheitsprinzip gilt.

Allerdings ist hier beachtlich, dass der ThürVerfGH in seiner Leitentscheidung der Zweidrittelmehrheit eine verfassungsrechtliche Funktion zugemessen hat: „Das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit stellt sicher, dass belastende Entscheidungen in der Regel eine Fraktion übergreifen und die Opposition mit einbezogen ist.“

ThürVerfGH v. 01.07.2006 VerfGH 38/06 -, S. 16

Auch bei einfacher Mehrheit wird in der Realität des Landtagsparlamentarismus eine Fraktion die Mehrheit nicht mehr alleine stellen. Nichtkoalitionäre Verhältnisse sind kaum noch vorstellbar. Die Opposition wird allerdings bei einfacher Mehrheit häufig nicht an der Entscheidung stimmerheblich beteiligt sein. Möglicherweise darf man das Zweidrittelerefordernis trotzdem fallen lassen, weil nicht mehr alle Parteien im Landtag als koalitionsfähig gelten.

Bonn, am 20. September 2020



Prof. Dr. Wolfgang Löwer