



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Datum: 15.11.2021
Sachbearbeitung: Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon: +49 (431) 988-1010
E-Mail: uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

- per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de -

Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und der Abgeordneten des SSW (LT-Drs. 19/3220)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

anliegend übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und der Abgeordneten des SSW bezüglich eines Gesetzes zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz (LT-Drs. 19/3220). Ich danke für die Gelegenheit zur Stellungnahme und würde mich freuen, wenn meine Anregungen Eingang in das weitere Gesetzgebungsverfahren fänden. Für Rückfragen stehe ich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Utz Schliesky
Vorstand



Stellungnahme

zum

**Gesetzentwurf der Fraktion von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP
und der Abgeordneten des SSW**

Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz

Drucksache 19/3220

I. Vorbemerkungen

Die Normierung von Verhaltensregeln für Abgeordnete fällt in die Selbstorganisationshoheit des Parlaments. Dementsprechend besteht – im Rahmen der allgemein geltenden Gesetze, insbesondere der strafrechtlichen Bestimmungen – ein weiter politischer Gestaltungsspielraum für das Parlament. Angesichts der Vorkommnisse auf Bundesebene und in einem Bundesland im Zusammenhang mit sog. Maskenaffären ist es verständlich, dass die einbringenden Fraktionen und die Abgeordneten des SSW die Regeln auch in Schleswig-Holstein anpassen wollen. Dabei ist insbesondere zu begrüßen, dass die bislang auf verschiedenen Regelungsstufen zu findenden Verhaltensregeln für Abgeordnete nun gesammelt im Abgeordnetengesetz zusammengefasst werden. Dies macht es für die Normadressaten, aber auch für die interessierte Öffentlichkeit transparenter, rechtssicherer und besser nachvollziehbar.

Angesichts des weiten politischen Gestaltungsspielraums des Parlaments erlaube ich mir, nachfolgend einige rein juristische Hinweise, vor allem mit Blick auf die Anwend-



barkeit der Vorschriften, zu geben. „Vor die Klammer“ gezogen sei allerdings der Hinweis, dass die Regelungen des geplanten Abschnitts V. im Abgeordnetengesetz Schleswig-Holstein Relevanz für die Frage einer Strafbarkeit von Abgeordneten nach § 108 e StGB (Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern) haben. Danach wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren, in minderschweren Fällen mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft, wer als Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse (§ 108 e Abs. 1 StGB). Für die Bestimmung des Tatbestandsmerkmals „ungerechtfertigter Vorteil“ sind die Verhaltensregeln für Abgeordnete maßgebend. Dementsprechend bestimmt § 108 e Abs. 4 StGB, dass ein ungerechtfertigter Vorteil insbesondere dann nicht vorliegt, wenn die Annahme des Vorteils im Einklang mit den für die Rechtstellung des Mitglieds maßgeblichen Vorschriften steht. Darüber hinaus stellen ein politisches Mandat oder eine politische Funktion sowie eine nach dem Parteiengesetz oder entsprechenden Gesetzen zulässige Spende keinen ungerechtfertigten Vorteil dar. Diese Verknüpfung der Verhaltensregeln mit der Strafnorm des § 108 e StGB ist bei der Konkretisierung der Verhaltensregeln mit zu bedenken.

II. Regelung des § 46 Abs. 2 AbgG SH n. F.

Bei dem beabsichtigten § 46 Abs. 2 AbgG SH n.F. fällt hinsichtlich des Verbots der Annahme von Geld, geldwerten Zuwendungen und Geldspenden auf, dass **keine Bagatellgrenze** vorgesehen ist. Dies führt zu der großen Gefahr, dass im Prinzip unbescholtene Abgeordnete durch die Annahme einer geringfügigen, sachlich oder moralisch kaum zu beanstandenden Zuwendung oder gar wegen einer Auslegungsschwierigkeit mit Blick auf § 10 AbgG SH in Verruf geraten und in der öffentlichen Diskussion



auf die gleiche Stufe gestellt werden wie die auf Bundesebene bekanntgewordenen Fälle.

Unglücklich und missverständlich ist § 46 Abs. 2 **Satz 3** AbgG SH n.F. formuliert. Nach dem jetzigen Wortlaut „Die Entgegennahme von Geldspenden ist unzulässig.“ sind Fallgestaltungen denkbar, dass selbst die Tätigkeit von Abgeordneten für einen gemeinnützigen Zweck, beispielsweise die Teilnahme an der Sammlung Kriegsgräberfürsorge, als unzulässig gelten müssen. Das Engagement von Abgeordneten für gemeinnützig anerkannte Zwecke soll aber vermutlich nicht unterbunden werden. Darüber hinaus ist das Verhältnis zur Regelung des § 50 AbgG SH n.F. unklar, der Geld- und Sachspenden unter bestimmten Voraussetzungen wiederum erlaubt. Die Regelung wird mit Blick auf die nach § 108 e Abs. 4 StGB erlaubten Verhaltensweisen (Annahme von Parteispenden, s.o. I.) erst recht problematisch.

Angesichts dieser gravierenden Auslegungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten sollte auf Satz 3 verzichtet werden. Alternativ müsste stärker verdeutlicht werden, worum es offenbar geht. Denkbar wäre dann etwa eine Regelung, die wie folgt lauten könnte: „Unbeschadet der Regelung des § 50 ist die Entgegennahme von Geldspenden für eigene private oder politische Zwecke unzulässig.“

III. Regelung des § 46 Abs. 3 AbgG SH n.F.

Ausweislich der Entwurfsbegründung handelt es sich bei dem neuen § 46 Abs. 3 AbgG SH n.F. um ein „Verbot von entgeltlicher Interessenvertretung für Dritte und entgeltlicher Beratungstätigkeit, wenn diese in unmittelbarem Zusammenhang mit der Mandatsausübung steht“. Eine entgeltliche Interessenvertretung für Dritte soll danach vorliegen, wenn gegen Entgelt Einfluss auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Landtages oder der Landesregierung genommen wird. Die Vorschrift orientiert sich hinsichtlich Wortlaut und Begründung an § 44 a Abs. 3 AbgG Bund. Anders



als die Bundesregelung sieht § 46 Abs. 3 S. 2 AbgG n.F. Ausnahmen aber nicht nur für ehrenamtliche Tätigkeiten und politische Ämter, sondern auch für die Tätigkeiten der Angehörigen freier Berufe gem. § 48 AbgG n.F. vor. Dieser Unterschied dürfte rechtlich (und tatsächlich) von erheblicher Bedeutung sein: Wenn § 46 Abs. 3 AbgG n.F. ausdrücklich Tätigkeiten nach § 48 – gleichgestellt mit ehrenamtlichen Tätigkeiten und politischen Ämtern – als Ausnahme zu dem Verbot der entgeltlichen Interessenvertretung aufführt, so ist zunächst anzunehmen, dass die in § 48 AbgG n.F. angesprochenen Tätigkeiten als potentielle Anwendungsfälle des Verbotes nach § 46 Abs. 3 S. 1 AbgG n.F. gesehen werden. Obwohl also eigentlich der Verbotstatbestand verwirklicht wäre, sollen die entsprechenden Tätigkeiten von dem Verbot ausgenommen sein. Da in der Begründung des Entwurfs auf die weitreichende Definition des Partnerschaftsgesellschaftsgesetzes verwiesen wird, die sich nicht auf verkammerte rechts- und steuerberatende Berufe beschränkt, sondern weit darüber hinausgeht, wird ein wesentlich weiterer Bereich als auf Bundesebene von der Geltung des § 46 Abs. 3 bei Einhaltung der dort vorgesehenen Voraussetzungen freigestellt. Dabei ist anzumerken, dass die Bemessung dieser weiteren Voraussetzung, eine jeweils verhältnismäßige Aufwandsentschädigung, die monatlich nicht mehr als 10 % der monatlichen Abgeordnetenentschädigung übersteigt, im Einzelfall sehr schwer zu kontrollieren ist. Mit dieser sehr weitreichenden Freistellung werden allerdings u.U. solche Fälle, die der Gesetzentwurf gerade verhindern will (s. Begründung, Allgemeiner Teil, s. 12) in bestimmten Fällen potentiell legalisiert.

IV. Regelung des § 46 Abs. 4 AbgG n.F.

Der neue vorgesehene § 46 **Absatz 4** AbgG n.F. ist hinsichtlich der Intention des Gesetzentwurfs gut verständlich, dürfte aber in der Praxis auf zahlreiche Schwierigkeiten stoßen. Als „missbräuchlicher Hinweis“ kann bereits das Überreichen der Landtags-Visitenkarte der oder des Abgeordneten gelten. Dies gehört auf der anderen Seite zu den gesellschaftlichen Gepflogenheiten und zur erwünschten Kontaktverbreitung im



gesellschaftlichen Bereich. Unter Umständen kann dann das Überreichen der Visitenkarte zu einem missbräuchlichen Hinweis werden, je nachdem, welchen Verlauf ein Gespräch nimmt.

V. Anzeigepflicht

Die bislang in den untergesetzlichen Verhaltensregelungen vorgesehenen Anzeigepflichten werden neu gefasst und nun auch gesetzlich geregelt. Dies ist mit Blick auf Rechtssicherheit und Normenklarheit zu begrüßen. Die sich aufdrängende Frage, wer all dies kontrollieren soll, regelt § 53 AbgG n.F. Hier wird ein sehr eigenes Verfahren vorgesehen, in dem dem Ältestenrat eine maßgebliche Rolle zukommt. Dies ist mit Blick auf die eingangs angesprochene Selbstorganisationshoheit des Parlaments, das die Verhaltensregeln selbst festlegt, auch zu begrüßen. Die Einschaltung externer Stellen wäre parlamentsrechtlich systemfremd. Ein wenig unglücklich erscheint allerdings die verbleibende Diskrepanz zwischen den Angaben der Abgeordneten und der Veröffentlichung. Auf diese Weise kann sich dann tatsächlich auch nur der Ältestenrat ein abschließendes Bild in einem Problemfall bilden. Da die Unterlagen des Ältestenrates grundsätzlich vertraulich sind und das Abgeordnetengesetz eine Veröffentlichung der jeweils einzelnen Entgelte gerade nicht vorsieht, kann eine vollständige Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit nicht hergestellt werden. Dies kann in problematischen Fällen zu einer schwierigen Kommunikationslage für die Präsidentin oder den Präsidenten und die Mitglieder des Ältestenrates führen.

Kiel, den 15. November 2021

Prof. Dr. Utz Schliesky