



Univ.-Prof. Dr. Florian Becker, LL.M.

---

Univ.-Prof. Dr. Florian Becker, LL.M. · Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel · Leibnizstraße 2 · 24118 Kiel

An die  
Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses  
Frau Barbara Ostmeier, MdL  
Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/6726

**Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und  
der Abgeordneten des SSW zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz –  
Drucksache 19/3220**

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

mit Schreiben vom 30. September 2021 haben Sie mir freundlicherweise die Gelegenheit  
eingeräumt, zu dem o.a. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Von dieser Möglichkeit mache ich  
gerne Gebrauch.

**I. Gegenstand**

Der Gesetzentwurf verfolgt – ähnlich wie die Änderung des Abgeordnetengesetzes auf  
Bundesebene<sup>1</sup> und mit z.T. wortgleicher Begründung – aus aktuellem Anlass das Anliegen, das  
Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den deutschen Parlamentarismus dadurch zu stärken,

---

<sup>1</sup> Art 1 Gesetz vom 8.10.2021 zur Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen  
Bundestages (BGBl. I 4650); vgl hierzu den Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE.  
und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drcks. 19/28784.

dass ein als Mandatsmißbrauch verstandenes Verhalten der Abgeordneten durch Verfolgung eigener monetärer Interessen erschwert wird. Mittel zur Gewährleistung dieses Vertrauens ist die Einführung einer ganzen Reihe von Verboten, Verhaltens- und Transparenzregeln.

Das neben der Regelverschärfung verfolgte Anliegen des Gesetzgebers, die bereits in dieser Hinsicht bestehenden Vorschriften zusammenzufassen, zu systematisieren und von den verschiedenen Regelungsebenen (Parlamentsgesetz, Geschäftsordnung) aus in die Form eines Gesetzes zu gießen, ist zu begrüßen. Allerdings hätte sich der Leser der neuen Vorschriften sicherlich über straffere Formulierungen und mehr Vertrauen des Gesetzgebers in die Subsumtionsfähigkeiten der Gesetzesanwender gefreut: Die Normen sind bisweilen zu detailliert und unübersichtlich geraten.

Obwohl der Gesetzentwurf zum Teil eigentlich Selbstverständliches normiert, liegt in den Vorgaben doch insgesamt ein erheblicher Eingriff in die Rechte bzw. den Status der Parlamentsmitglieder, indem diese nicht unerheblichen Inkompatibilitäten sowie Transparenzvorschriften unterworfen werden. Das der Neuregelung zu Grunde liegende Motiv ist zwar über jeden Zweifel erhaben (vgl. unten III.) und im Großen und Ganzen ist auch seine Umsetzung verfassungsrechtlich einwandfrei gelungen. In einigen Teilaspekten bestehen aber Bedenken (IV.).

## II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Diätenurteil die Aussage geprägt<sup>2</sup>, dass die

*„parlamentarische Demokratie einer höchst komplizierten Wirtschafts- und Industriegesellschaft ... vom Abgeordneten mehr als nur eine ehrenamtliche Nebentätigkeit [verlangt], [sie] verlangt den ganzen Menschen, der allenfalls unter günstigen Umständen neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch versuchen kann, seinem Beruf nachzugehen. ... Die Gefahr einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Abgeordneten droht heute nicht mehr vom Staat, sondern eher von der politischen Partei, der er angehört, und vor allem von einflußreichen Gruppen der Gesellschaft“.*

Auf dieser Grundlage akzeptierte das Bundesverfassungsgericht zum einen eine umfassende Alimentation der Abgeordneten, damit nicht nur Personen, die von Haus aus finanziell unabhängig sind, Abgeordnete werden können; Art. 48 Abs. 3 GG bzw. Art. 17 Abs. 3 LVerf SH fordern eine solche Vollalimentation für den Verfassungsraum des Bundes bzw. des

---

<sup>2</sup> BVerfGE 40, 296 (313).

Landes. Zum andern begründete das Bundesverfassungsgericht für die Gestaltung der Alimentation ein grundsätzliches Differenzierungsverbot, das nur in besonderen Ausnahmefällen (z.B. bei Fraktionsvorsitzenden oder den Mitgliedern des Parlamentspräsidiums) durchbrochen werden darf.

Ob und in welchem Maße das Parlamentsmitglied neben der verfassungsrechtlich gewährleisteten Vollalimentation weitere Einkünfte erzielen darf, aus welcher Quelle diese Einkünfte stammen dürfen und wie transparent diese gegenüber dem Wahlvolk gemacht werden müssen, hängt nicht zuletzt davon ab, ob entsprechende Regelungen, die solche Einkünfte regulieren, allein an der Statusnorm des Art. 17 LVerf SH oder aber auch an den Grundrechten der Mandatsträger zu messen sind. Die Antwort auf diese Frage ist für das Verständnis des Parlamentarismus und seiner Protagonisten von besonderer Bedeutung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu verschiedenen Transparenzvorschriften auf Bundesebene aus dem Jahr 2007 trotz erheblichen Widerstands im entscheidenden Senat darauf hingewiesen, dass es

*„sich Erwägungen, die Rechts- und Pflichtenstellung des Abgeordneten nicht nur aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zu bestimmen, sondern dafür auch auf Grundrechte zurückzugreifen, zu Recht nicht geöffnet [hat] (vgl. BVerfGE 94, 351 [365]; 99, 19 [29]). Dies hat seinen Grund nicht allein darin, dass die Fragen parlamentarischer Repräsentation und des Abgeordnetenstatus in den Art. 38 und Art. 48 GG eine staatsorganisatorische Regelung erfahren haben und sich der Beantwortung anhand grundrechtlicher Argumentationsfiguren entziehen (allenfalls für Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Privatsphäre hat der Senat daher eine Beachtung von Grundrechten neben dem Abgeordnetenrecht für möglich gehalten; vgl. BVerfGE 99, 19 [29]). Dahinter steht vielmehr auch die Einsicht in den - der Notwendigkeit eines funktions- und repräsentationsfähigen Parlaments folgenden - prinzipiellen Vorrang parlamentsrechtlich-funktioneller vor individual-rechtlichen Gesichtspunkten bei der Bestimmung der verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten des Abgeordneten. Die Rechte des Abgeordneten richten sich nach den Erfordernissen demokratischer Repräsentation und stehen im Dienst der Erfüllung des Gemeinwohlauftrags des Deutschen Bundestages, nicht umgekehrt. Das freie Mandat ist ein zwar in der Gesellschaft verwurzelt, aber innerhalb der Staatsorganisation wahrgenommenes Amt (vgl. BVerfGE 112, 118 [134])“<sup>3</sup>.*

---

<sup>3</sup> BVerfGE 118, 277 (327 f.).

Diese – umstrittene<sup>4</sup> und nicht in jeder Hinsicht zwingende – Weichenstellung führt auf der Ebene des Bundes zu einer recht weitgehenden Möglichkeit der Regulierung von Nebeneinkünften und des Erlasses entsprechender Transparenzvorschriften für die Abgeordneten. Auch der hier zu kommentierende Gesetzentwurf geht entgegen der Besprechung des Bundesverfassungsgerichts von der grundrechtlichen Relevanz der Regelung der Abgeordnetentätigkeit aus (S. 16).

Diese Diskussion soll hier nicht weiter vertieft werden. Gewiss würde allerdings ein grundrechtliches Verständnis, dem sich etwa das Landesverfassungsgericht in seiner vom Bundesverfassungsgericht unabhängigen Rechtsprechung ohne weiteres nähern könnte, zu einer höheren verfassungsrechtlichen Sensibilität gegenüber nicht dem Kernbereich der Mandatsausübung zugeordneten Tätigkeiten von Abgeordneten führen – insbesondere wenn die erzwungene Transparenz sich auf Informationen bezieht, die ansonsten von dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung erfasst werden würden.

Selbst wenn man aber die gegenüber der gesetzlichen Beschränkung von Nebentätigkeiten und Einkünften sowie gegenüber der Verpflichtung zur Transparenz großzügigere Herangehensweise des Bundesverfassungsgerichts nachvollzieht, bedürfen Regelungen, die sich angesichts des nicht strikt trennbaren „Doppelstatus des Abgeordneten als Mandatsträger und Privatperson“ auf dessen persönliche Belange auswirken

1. der Rechtfertigung in anderen Rechtsgütern der Verfassung (s.u. III.) *und*
2. diese Regelungen „müssen darüber hinaus in spezifischer Weise dem Hineinwirken in den persönlichen Lebensbereich des Abgeordneten Rechnung tragen; gegenläufige Belange sind gegeneinander abzuwägen und in einen angemessenen Ausgleich zu bringen“<sup>5</sup> (s.u. IV).

### III. Schutzgüter

Es liegt – nicht zuletzt angesichts der in der Gesetzesbegründung in Bezug genommenen Vorkommnisse auf Bundesebene, die den Parlamentarismus insgesamt in Misskredit gebracht haben – auf der Hand, dass die hier in Rede stehenden Regelungen der Inkompatibilität und der Transparenz zum einen dazu dienen, das Vertrauen der Bevölkerung in das Parlament, in die dort tätigen Repräsentanten und in deren Tätigkeit dauerhaft zu gewährleisten. Es geht dabei

---

<sup>4</sup> Vgl. die abw. Meinung in BVerfGE 118, 277 (338 ff.); s.a. *Austermann*, NVwZ 2021, S. 1081 ff. (1083 f.).

<sup>5</sup> BVerfGE 118, 277 (354 f.).

nicht nur darum, den Eindruck der „Käuflichkeit“ zu vermeiden, sondern die Wählerinnen und Wähler sollen sich auch ein Bild darüber machen können, ob ihre Repräsentanten sich tatsächlich maßgeblich ihren Mandatsaufgaben oder nicht vielmehr anderen zeitintensiven Tätigkeiten widmen (wobei allein die Höhe der transparenten Einkünfte natürlich nicht immer ein sicherer Indikator für einen Zeitaufwand ist).

Beide Anliegen, die ineinander aufgehen, sind verfassungsrechtlich über jeden Zweifel erhaben, da sie der Funktionsfähigkeit des Verfassungsorgans Parlament dienen.

#### **IV. Berücksichtigung der berechtigten Belange der Abgeordneten**

Die Regelungen zur Erreichung dieser legitimen Ziele „müssen darüber hinaus in spezifischer Weise dem Hineinwirken in den persönlichen Lebensbereich des Abgeordneten Rechnung tragen; gegenläufige Belange sind gegeneinander abzuwägen und in einen angemessenen Ausgleich zu bringen“<sup>6</sup>. Dies bedeutet letztlich, dass die Regelungen nicht weitergehend als unbedingt erforderlich in den Rechtsstatus der Abgeordneten eingreifen dürfen.

Auch in dieser Hinsicht sind die Regelungen weitgehend gelungen. Wichtig bleibt als verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt, dass Abgeordnete grundsätzlich neben ihrem Mandat einer beruflichen Tätigkeit nachgehen können müssen, auch wenn die Erwartung besteht, dass das Mandat ihren beruflichen Lebensmittelpunkt bildet. Das gesamte Regelungswerk ist von dem Grundanliegen gekennzeichnet, zum einen potenziell konfliktträchtige Tätigkeiten zu unterbinden, zum andern eine möglichst weitgehende Transparenz sonstiger Tätigkeiten und der mit ihnen verbundenen Einkünfte zu erreichen.

Dabei entsteht unweigerlich die Schwierigkeit, dass der Gesetzgeber typisieren muss. Deswegen werden auch solche Tätigkeiten und Einkünfte erfasst, die im konkreten Fall keinen Interessenkonflikt begründen. Dies ist zwar der Notwendigkeit abstrakter Gesetzesformulierung geschuldet, aber nur dann verfassungsrechtlich unproblematisch, wenn der Gesetzgeber sich müht, einen solchen „Beifang“ zu vermeiden, bei dem Interessenkonflikte nahezu ausgeschlossen sind. Dies ist weitgehend gelungen.

1. Angaben über eine Tätigkeit als Vermieter oder Verpachter von unbeweglichen Vermögen (§ 47 Abs. 3 Nr. 5 AbgG-E) sind zur Erreichung der legitimen Ziele nicht erforderlich, weil bei der Verwaltung solchen privaten Vermögens Interessenkonflikte mit der Mandatsausübung zwar nicht völlig ausgeschlossen aber auch keineswegs so naheliegend

---

<sup>6</sup> BVerfGE 118, 277 (354 f.).

sind, dass hier von regelhaft auszugehen und eine entsprechende Transparenzpflicht zu normieren ist.

2. Die Angaben über Tätigkeiten aus der Zeit vor Antritt des Mandats (§ 47 Abs. 2 AbgG-E) sind für die Offenlegung von möglichen Interessenkonflikten nur dann erforderlich, wenn ein „Nachwirken“ dieser Tätigkeit (etwa im Sinne aufrechterhaltener Beziehungsverflechtungen in bestimmten Wirtschaftsbereichen) wahrscheinlich oder zumindest möglich ist. Je weiter die Tätigkeit allerdings in der Vergangenheit liegt, desto unwahrscheinlicher ist dies. Von daher sollte hier eine zeitliche Grenze insoweit in die Vorschrift eingefügt werden als Tätigkeiten, die bereits vor längerer Zeit beendet wurden, von der Anzeigepflicht ausgenommen werden (auch wenn es die letzten Tätigkeiten vor Mandatsübernahme waren).
3. Während die vorgeschlagenen Regelungen in einigen Bereichen recht umständlich formuliert und detailverliebt sind, werden an anderer Stelle „wesentliche“ Entscheidungen nicht vom Gesetzgeber selbst getroffen, sondern an die Geschäftsordnung delegiert. Dem Anliegen, die Fragen von Inkompatibilität und Transparenz kohärent auf der Ebene des Parlamentsgesetzes zu regeln, entspräche es hingegen eher, wenn die für Art und Maß der Transparenz zentrale Frage, in welchen Stufen die publikationspflichtigen Einkünfte gestaffelt werden, eben auch – anders als in § 49 Abs. 2 AbgG-E – im Gesetz selbst geregelt würde. Zu Recht sieht der Gesetzgeber hier allerdings keine Transparenz durch die Veröffentlichung einzelner Beträge vor, da dies im Lichte des verfolgten Zwecks nicht erforderlich und deswegen unverhältnismäßig wäre.
4. Gewisse Schwierigkeiten wirft die bislang in den Verhaltensregeln enthaltene Vorschrift des § 48 AbgG-E auf. Während Mandatsträger im Regelfall keine entgeltliche Interessenvertretung für Dritte gegenüber dem Landtag oder der Landesregierung übernehmen dürfen (§ 46 Abs. 3 AbG-E), zwingt § 48 AbgG-E in das Parlament gewählte Angehörige freier Berufe (letztlich wird es hier in erster Linie um Rechtsanwälte gehen) bei der Übernahme eines Mandats gegen das Land Schleswig-Holstein oder gegen eine ihm zugeordnete juristische Person des öffentlichen Rechts (vgl. Abs. 3) lediglich zur Anzeige an das Präsidium des Landtags. Damit ist impliziert, dass die Übernahme solcher Mandate – gegebenenfalls auch gegen Landtag und Landesregierung (Abs. 2) – unbedenklich ist.

Für diese Privilegierung der Angehörigen freier Berufe bietet die Gesetzesbegründung keine Erläuterung an. Man könnte erwägen sie damit zu begründen, dass zumindest für einen Teil der Rechtsanwaltschaft das Auftreten gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften den Kern des Berufsbilds darstellt und eine entsprechende Inkompatibilität einem Berufsverbot gleichkäme. Damit wären diese Personen von einer Mandatsübernahme

faktisch ausgeschlossen oder ihre Berufstätigkeit neben dem Mandat würde in drastischer Weise eingeschränkt.

Allerdings wirft die manifest strengere Behandlung kommunaler Mandatsträger durch das in der Gemeindeordnung enthaltene traditionelle Vertretungsverbot (§ 23 Satz 2 i.V.m. § 32 Abs. 3 GO) deren Fragen nach der Gleich- oder besser: Ungleichbehandlung auf, zumal die Gemeindevertreter auf kommunaler Ebene keine umfassende Alimentation beanspruchen können, die Anlass für eine Zurückhaltung bei der Ausübung beruflicher Tätigkeiten sein könnte.

Es wäre wünschenswert, wenn Gesetzentwurf eine Erläuterung enthielte, warum die Befürchtungen, die das kommunale Vertretungsverbot motivieren, auf die Abgeordneten des Landtags keine Anwendung finden.

## **V. Fazit**

Die Frage, wie viel Vertrauen das Parlament seinen Angehörigen im Hinblick auf deren „Sauberkeit“ bei der Ausübung ihrer Tätigkeit entgegenbringt, ist zuvörderst verfassungspolitischer Natur. Man könnte sich gut auf den Standpunkt stellen, dass allein die nachfolgende Wahlentscheidung das legitime Urteil darüber enthalten sollte, ob ein Abgeordneter seine Aufgabe in qualitativer wie quantitativer Hinsicht zur Zufriedenheit der von ihm repräsentierten Menschen erledigt hat. Dass die Wählerinnen und Wähler über entsprechende Informationen verfügen müssen, um das Engagement ihrer Abgeordneten zu beurteilen, liegt auf der Hand. Inwieweit diese Transparenz durch gesetzgeberischen Zwang hergestellt werden muss, oder ob nicht freiwillige Transparenz auch ein gutes Argument im Wahlkampf sein kann, mag hier dahinstehen, weil auch diese Entscheidung wiederum eine verfassungspolitische ist.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Kiel, den 15. Nov. 2021

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. Florian Becker